

Forelesningsoversikt

27/2: Problemtyper, rettskilder, virkemidler og prinsipper

28/2: Grunnlovsvern, internasjonal rett og EØS-rett, samt miljøinformasjonsloven

3/3: Plan- og bygningsloven

4/3: Pbl og naturmangfoldloven

5/3: Vassdragsforvaltning og forurensningsloven

Riksrevisjonen 2007

- «Undersøkelsen viser også at sentrale og regionale myndigheter har tilgang på effektive virkemidler for å sikre at arealplanleggingen er i tråd med nasjonale mål, for eksempel innsigelsesinstituttet og påklaging av dispensasjonssaker. Det kan imidlertid stilles spørsmål om innsigelsesinstituttet i tilstrekkelig grad benyttes av regionale myndigheter, og om Miljøverndepartementets praksis i innsigelsessaker bidrar til å redusere bruken av innsigelsesinstituttet.»

Villrein vs. vei



Jan Tore Sanner 2014

- Konfliktnivået må bli langt lavere. Brede politiske vedtak lokalt skal få større betydning, og innsigelser skal bare fremmes når det er helt nødvendig
- Jeg vil ha langt færre innsigelser og protester. Bare når det står viktige nasjonale eller regionale interesser blir berørt, kan det reises innsigelser. Terskelen for å klage må bli langt høyere
- Flest mulig saker må løses tidlig, og de må løses lokalt. Viktige tiltak som boligutbygging og næringsutvikling må ikke bli unødvendig forsinket
- Kommunene har fått medhold i 11 av 11 plansaker som Sanner har avgjort etter at planavdelingen ble flyttet fra MD til kommunalministeren

Mineraler – vår nye oljealder?

- Er fjorddeponi en komparativ fordel?



Etisk perspektiv på miljø

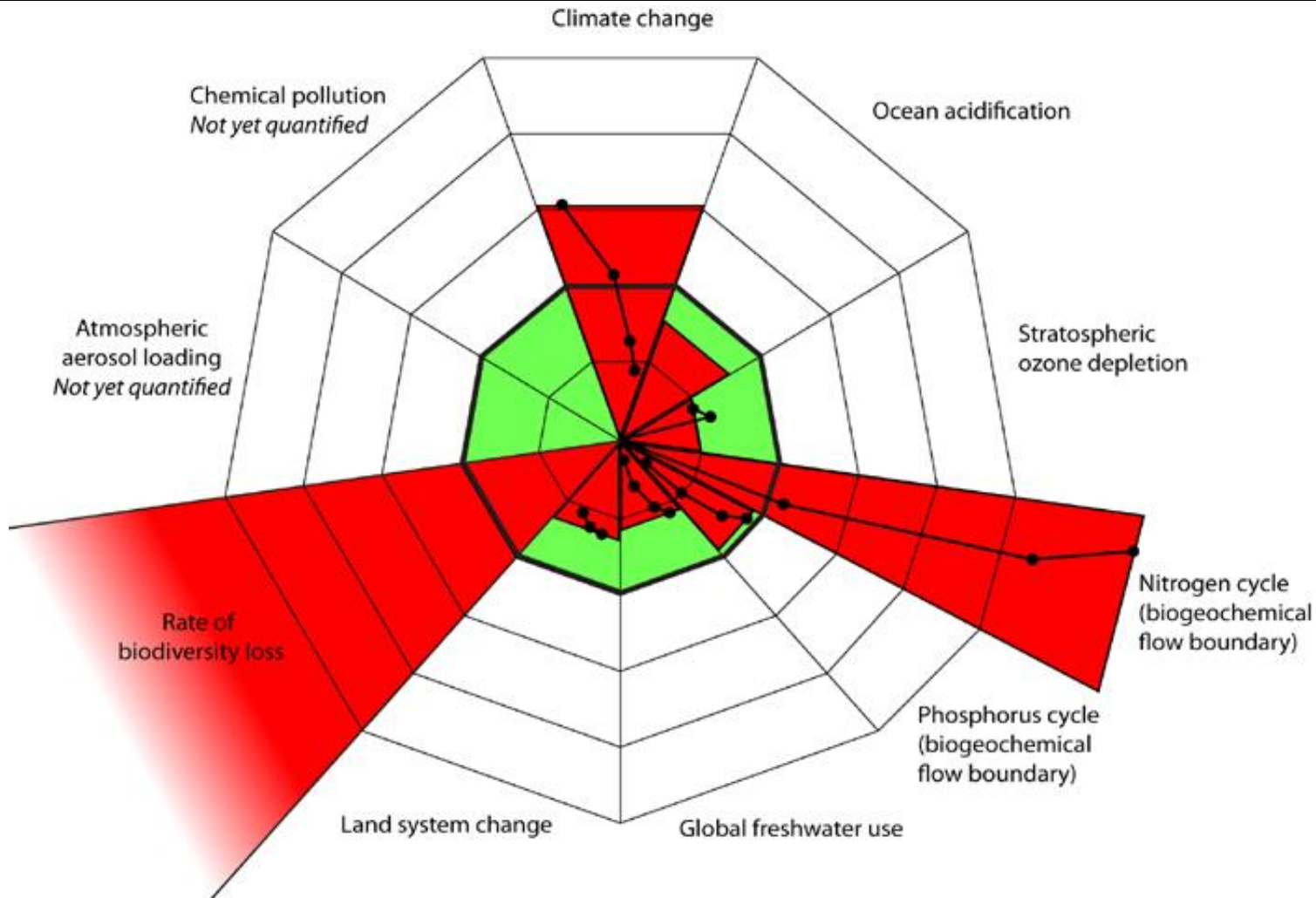
1. Privat rettsgode (antroposentrisk)
 - ↗ Eiendomsrett til og fordeling av miljøgoder ("environmental justice")
 2. Fellesgode (kollektivt perspektiv)
 - ↗ Allmenningens tragedie, rasjonell apati
 3. Gode "i seg selv"? (natursentrisk - egenverdi)
 - ↗ Biologisk mangfold, robuste økosystemer, naturlige sykluser
- Miljø i et langsiktig tidsperspektiv
 - Behov for en nyansert tilnærming!
 - NOU 2013:10 om økosystemtjenester

Miljøtilstanden – globalt

- Tre hovedkilder til generell kunnskap
 - Global Environmental Outlook
 - Intergovernmental Panel on Climate Change
 - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
- Perspektiver
 - Bærekraftig utvikling
 - Økologisk fotavtrykk
 - Låne fra fremtidige generasjoner
 - Teknologioptimisme
 - Overgang til en ny geologisk tidsalder (antropocen)?

Jordmiljøets grenser

Kilde: Rockström et al. 2009



Miljøets tilstand i Norge

- To hovedkilder til kunnskap
 - miljostatus.no
 - Naturindeksen
- Det generelle bildet
 - Mangler tilstrekkelig kunnskap på mange punkter
 - Der vi har informasjon: ganske «på stedet hvil», en del trender som går i positiv retning og en del trender som går i negativ retning
 - Har ikke "løst miljøutfordringene"

Ulike typer miljøutfordringer

- Her: Virkemiddelbasert tilnærming
 - Bugges tilnærming: 10 "grunnproblemer"

Aktiviteter

Forurensning

Arealbruk

Ressursuttak



Virkninger

Liv/helse/velvære

Ressurstilgang

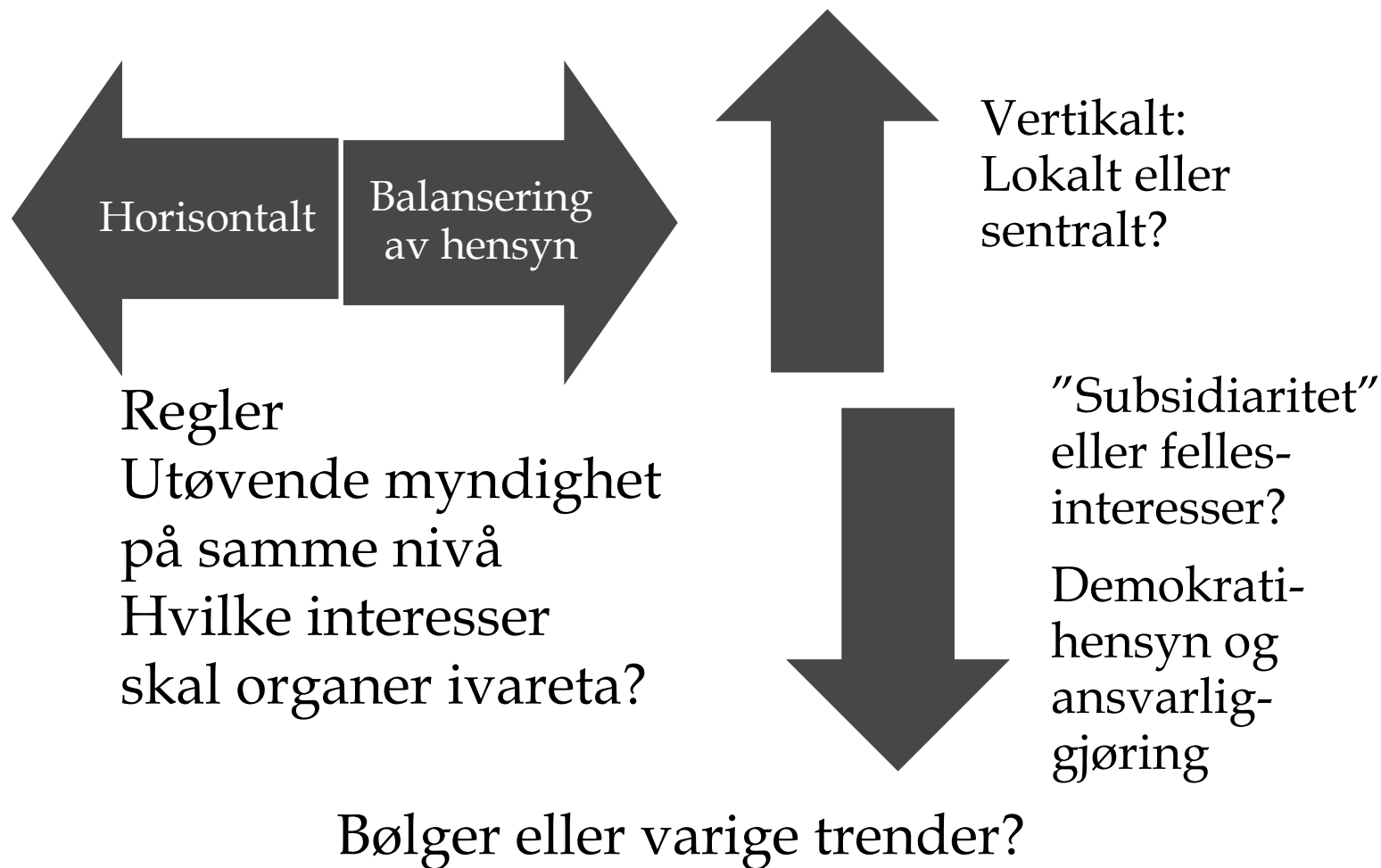
Biodiversitet

Estetikk (landskap og kultur)

- Sentrale perspektiver

- Naturlig eller menneskeskapt utvikling?
- Hvor alvorlige er problemene – vårt skadepotensiale
- Sumvirkninger
- Interesseavveining (nytte- og kostnadsanalyse) eller skranker?
- Internasjonalisering av problemene

Forvaltn. og miljøproblemenene



Integrering av miljøhensyn

- Materielt, prosessuelt og institusjonelt
- Generelle rettsgrunnlag
 - Grl. § 110b: Grunnlag for domstolsprøving?
 - TFEU art. 11 og EØS-avt. art. 73, i.f.
 - Utredningsplikt etter fvl. § 17
 - Utredningsinstruksen pkt. 2.3.2
- Spesielle rettsgrunnlag
 - Plan- og bygningsloven: Arealplanlegging og miljøkonsekvensutredninger
 - Naturmangfoldloven: generelle prinsipper i kap. 2
 - Rom for å ivareta miljøhensyn i spesiallovgivning?
Grensen for skjønnsmyndigheten: Rt 1993/528,
Lunner pukkverk

Summegrupper

Hvem skal avgjøre etablering av vindmøllepark?

- OED / Norges vassdrags- og energidirektorat?
- Kommunal og moderniseringsdepartementet
- MD / Miljødirektoratet
- Fylket
- Kommunen



Forvaltningsrett og miljø

Hva gjør miljørett til et interessant studieobjekt i forvaltningsretten?

1. Styrings- (virkemiddel-) perspektivet
 - Bruken av mål – fra generelle formålsbestemmelser til konkrete miljøkvalitetsmål
 - Bruken av prinsipper – politiske (styringsorienterte) og rettslige
2. Kompleksitet i interessekonflikter
 - Styrken i og omfanget av tredjeparts interesser
 - Interesser uten klart definerte talspersoner
3. Graden av usikkerhet – føre var prinsippet
 - Utviklingen av prosessuelle virkemidler

Rettskilder I

- Hva er spesielt for miljøretten?
 - Samme tolkningsargumenter er relevante, men tilgjengelighet og ulik vektning av argumentene? Generelle fenomen?
- Område for mye fullmaktslovgivning
 - Strammet noe inn, mye på grunn av EØS-avtalen
 - Forholdet mellom jus og politikk – miljøretten som skjønnspregete virkemidler for å nå politiske mål
- Grunnlovens betydning
- Rettspraksis
 - Antall og fordeling av saker: Sammenligne Norden
 - Fullmakter og skjønn – vanskelig å etablere rettskrav
 - Andre fora for konfliktløsning – sivilombudsmannen
 - Teknisk tungt område, mange interesser
 - Avhengig av frivillige organisasjoner og advokater
 - Kostnader ved å føre saker

Summegrupper (Rt 2003 / 1630)

Tidligere skoglov § 16, 3. ledd: Avvirkning skal planlegges og foretas under rimelig hensyn til naturmiljøet og friluftslivet (jfr. § 1 tredje punktum).

§ 1, tredje punktum:

Videre skal det legges vekt på skogens betydning som rekreasjonskilde for befolkningen, som viktig del av landskapsbildet, som livsmiljø for planter og dyr og som områder for jakt og fiske.

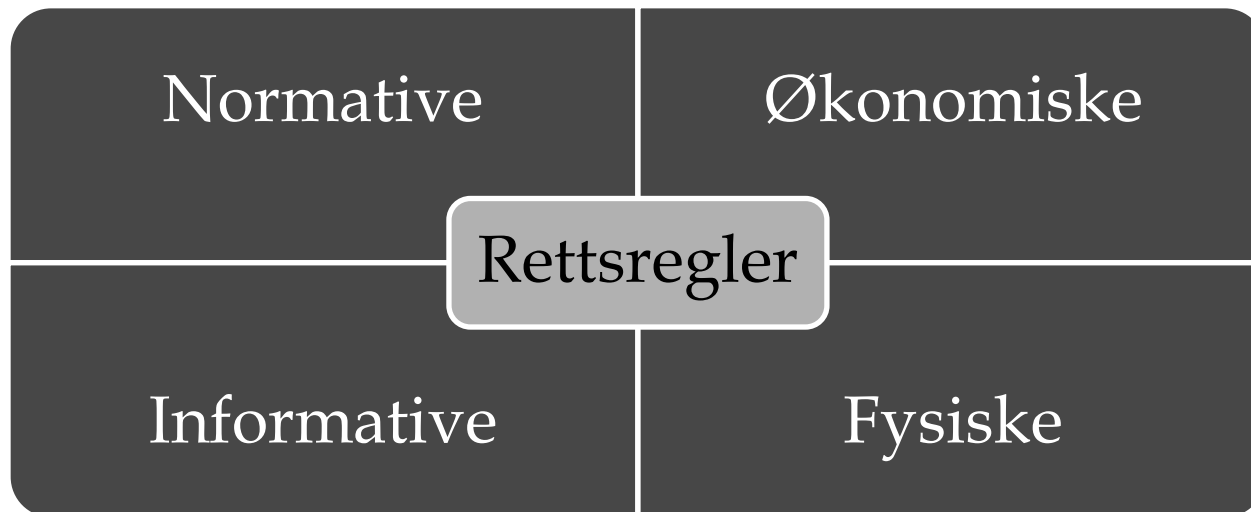


Rettskilder II

- Forarbeider
 - Brukes til å styre bruk av fullmakter og skjønnsmyndighet
- Etterarbeider – bruk av Stortingsmeldinger
- Forvaltningspraksis
 - Instruks, rundskriv og veiledninger, vedtaksregister
- Folkerett
 - EØS-rett / annen folkerett
- Reelle hensyn
 - Godt resultat i den enkelte sak / på generelt nivå
 - Tilsier miljøproblemenes egenart en spesiell tilnærming til reelle hensyn?
 - Objektivisering av reelle hensyn gjennom formålsbestemmelser og miljørettslige prinsipper

Virkemiddelperspektivet

- Hvorfor trenger jurister kunnskaper om bruk og utforming av virkemidler?
 - Jurister, økonomer, statsvitere, ...
 - Et møtested for jus og politikk
- Klassifisere på grunnlag av typer insentiver (Eckhoff, Statens styringsmuligheter, 1983)



Valg av virkemidler

- Miljørettslige prinsipper og virkemidler
- Kunnskap om effektiviteten av virkemidler
 - Kostnadseffektivitet
 - Styringseffektivitet (resultateffektivitet)
 - Dynamisk effektivitet
 - Effektivitet i internasjonalt perspektiv
- Normative eller økonomiske virkemidler?
 - Transaksjonskostnader
 - Bruk av virkemiddelpakker?
- Domstolskontroll
 - Bruk av virkemidler – lovlighetskontroll
 - Ikke-bruk av virkemidler: Rt. 2003/1630

Normative virkemidler

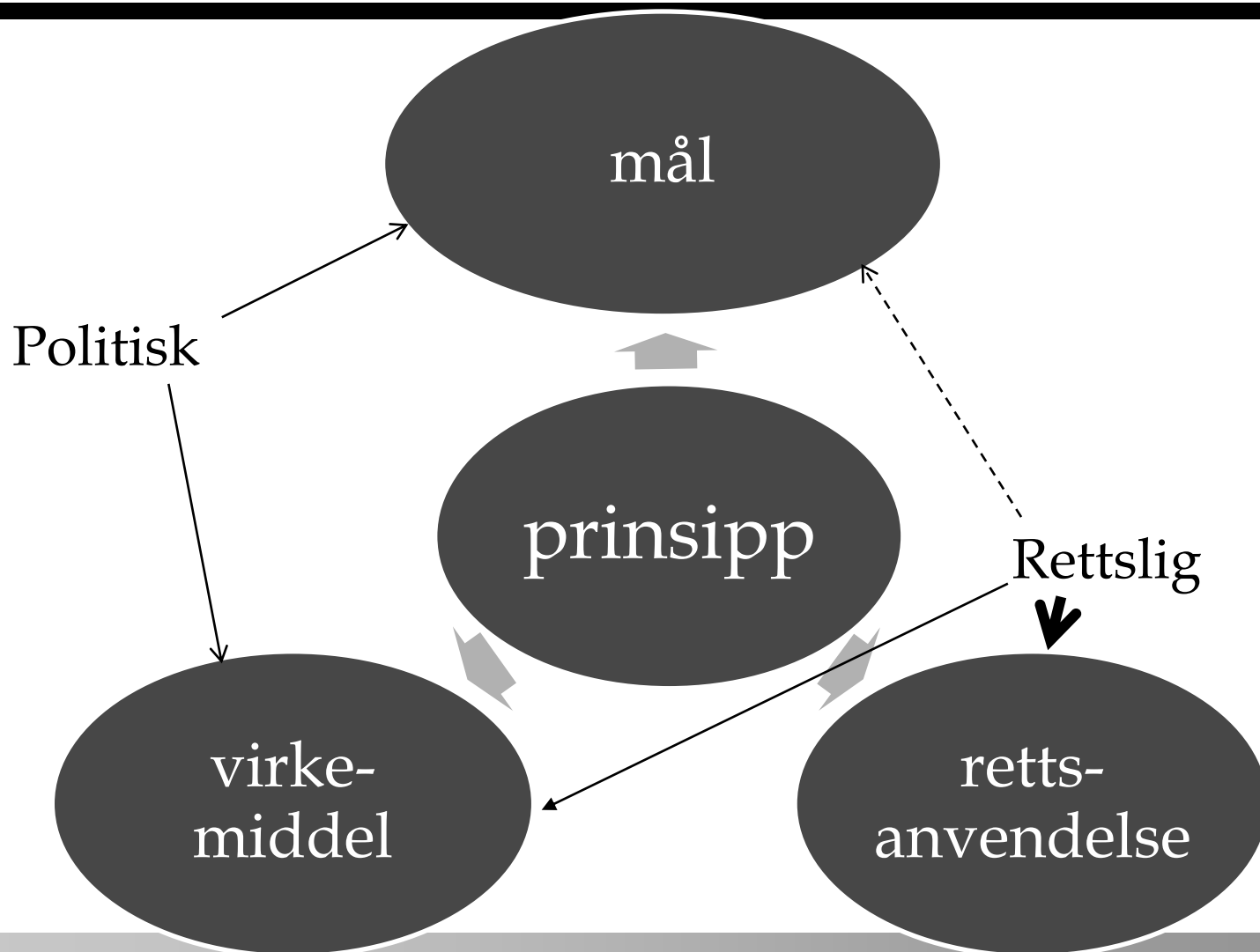
- Internalisering av pliktfølelse hos mottager
- Problem: Manglende kostnadseffektivitet
 - "Command and control"
- Hva sikrer fleksibilitet?
 - Unntaksadgang (med vilkår)
 - Bruk av "rettslige standarder"
 - Målorientert forpliktelse (forpliktelse til resultat snarere enn fremgangsmåte)
 - Fullmaktstilnærming – gradvis innstramning, myke regler
 - Variasjon av sanksjoner
 - Flexibilitet i etterlevelse og kontroll

Summegrupper

Hvordan håndtere vannscootere?



”Prinsipp” og relaterte begrep



Miljørettslige prinsipper

- "Prinsipp": Ulike forståelser
 - Backer har god framstilling
- Typer prinsipper
 - Relasjonen til mål, virkemidler og rettsanvendelse
 - Rettslige og politiske funksjoner
 - Opprinnelse og gjennomslag: Internasjonalt / nasjonalt
- Hvilke prinsipper er sentrale?
 - Rom for ulike oppfatninger
 - Definisjonsspørsmål
 - Hovedprinsipper og avledete prinsipper
 - Grl. § 110 b, forurensningsloven § 2, svalbardmiljøloven (2001/79) §§ 5-10, naturmangfoldloven §§ 6-12, EØS-avtalen fortalen og art. 73

Bærekraftig utvikling

- Mål, prinsipp eller begge deler?
- Internasjonal anerkjennelse – Rio +20
- To hovedperspektiver
 - Tematisk – miljø, økonomi, sosial (fordeling)
 - Tid – nåværende og fremtidige generasjoner
- Grenser for økonomisk vekst? Sterk og svak versjon
- Bruk som prinsipp
 - Konkretisert gjennom andre prinsipper, særlig "forvalteransvar" (Grl. § 110 b)
 - Betydning for valg og utforming av virkemidler
 - Betydning for relevans og vekt av miljøhensyn og hensyn til langsiktig konsekvenser ved rettsanvendelsen: Bruk i formålsbestemmelser, kommuneloven (107/92) § 1
 - Konkret anvendelse, genteknologiloven (38/93) § 10, 2. ledd

Føre vår prinsippet

■ Rio-erklæringen prinsipp 15

“Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

■ Vilkår for anvendelse

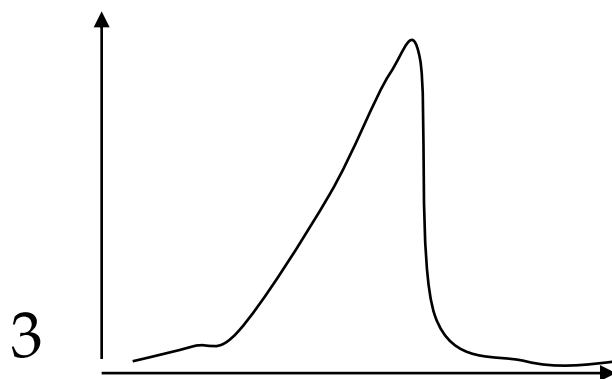
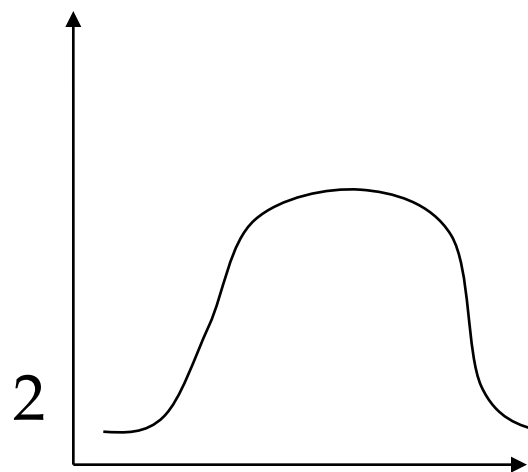
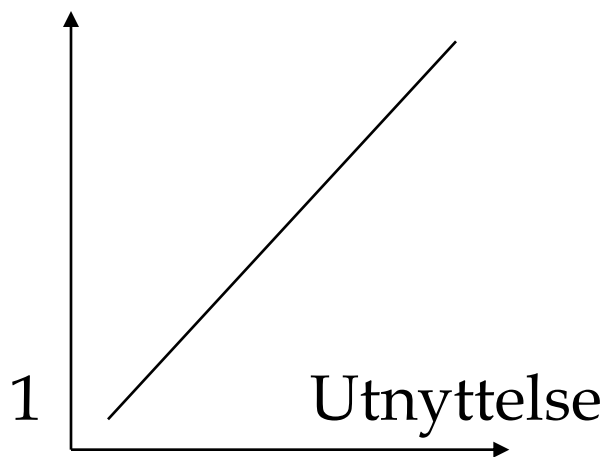
- Alvorlig /irreversibel skade – økosystemers tålegrense
- Forholdet til vitenskapelighet

■ Virkemidler

- Rett eller plikt til handling?
- Styringseffektivitet heller enn kostnadseffektivitet
- Forholdet til kost- nyttevurderinger
- Prosessuelle virkemidler, eks. bevisbyrde

Økosystemers tålegrense

Utbytte



Elementer i føre vår prins.

Vilkår for anvendelse

Skadepotensiale

Sannsynlighet



Føre var prinsippet



Rettsvirkninger

Forebygging, styrings.eff.

Rett eller plikt til å handle

Gjennomføring av føre vår

- Ulike former for speilvending
 - Konesjonsordninger
 - Fredning av truede arter / leveområder
 - Automatisk fredning av kulturminner
- Pliktige og lovlige hensyn
- Fremskaffelse av miljøinformasjon
- Plassering av bevisbyrde ved enkeltvedtak og domstolsavgjørelser
- Kodifisering
 - Naturmangfoldloven § 9, Svalbardmiljøloven § 7, havressursloven § 7, 2. ledd
 - Fortalen til EØS-avtalen, TFEU art. 191 nr. 2

Grunnloven § 110 b

- Grunnelementer
 - Miljøkvalitet
 - Prosessuelle elementer
- Betydning som selvstendig rettsgrunnlag
 - For hvem? Lovgiver, forvaltning, domstoler, private rettssubjekter
 - Betydningen av tredje ledd
- Betydning som tolkningsmoment
 - Grunnlov og lov - Rt. 1993/321 (Hydalen)
- Betydning for skjønnsutøvelse
 - Hvilke hensyn "kan" og "skal" vektlegges?
- Hva gjøres i praksis?

Stortingets menneskerettighetsutvalg

- St.dok. 16 (2011-12) s. 242
- Sterk vektlegging av rettslige aspekter – styrking av dette?
 - Munner ut i forslag om revisjon av 3. ledd (ny § 112)
 - Vektleggelse av myndighetenes plikt til å følge opp bestemmelsen
 - «Det paaligger Statens Myndigheter at træffe Foranstaltninger der gennemføre disse Grundsætninger.»

Int'l miljørett – traktater

■ Traktater: Formål

1. Etablere felles problem- og målforståelse (eks. ramme-konvensjoner: UNFCCC, LRTAP, Ozone, CBD?)
2. Etablere samarbeid (kunnskap, kompetanse, teknologi, etc.)
3. Vern mot felles bilaterale og regionale miljøproblemer
 - Grensekryssende påvirkning (sur nedbør), fellesressurser (delte elver)
4. Sikre minimumsvern av globale miljøgoder (World Heritage)
5. Harmonisering av virkemiddelbruk (Kyoto Prot., CITES)
 - Effektivisering og konkurransemessige virkninger

■ Dominerende forhandlingstemaer (tematisk oversikt)

- Klimaproblemet
- Biologisk mangfold
- Forurensning og farlige stoffer (land, hav og luft)
- Institusjonelle strukturer ("governance")

Traktater (II)

■ Status

- Ad hoc preget (forhandlingen av kvikksølvavtale)
- I stor grad enighet om problemformuleringer og målformuleringer (UNFCCC)
- Svake på formuleringer av konkrete virkemidler, men varierer en god del (fra Kyoto til Montreal)
- Spenning mellom fleksibilitet og effektivitet (klima, sur nedbør)
- Problemprinsippet "felles men differensiert ansvar" (klima)
- Grad av global oppslutning (CMS 119, Ramsar 168, CBD 193)

■ Europeisk miljøsamarbeid

- FNs økonomiske kommisjon for Europa UNECE (Århus, SEA)
- Europarådet (Bern, landskap)
- EU
- Nordisk (NMK)
- Europa sammenlignet med andre regioner

Int'l miljørett – sedvanerett

■ Sedvanerett

- Suverenitet i historisk perspektiv
- Suverenitet og miljøproblemene
 - Hva utgjør suverenitetskrenkelseser?
 - Plikten til samarbeid
- ILC Draft Articles on Prevention
- ILC Draft Articles on State Responsibility

■ Rollen til "soft law"

- Første skritt i konsensusbygging
- Hjelp til implementering av generelle forpliktelser

■ Miljø og menneskerettigheter

- M.r. som virkemiddel for miljøformål
- Integrering av miljøhensyn i m.r. (Rt. 2008/1747)

EU- og EØS-miljørett (I)

■ Miljø i EU

- EUs formål og kompetanse: TEU fortale , art. 3.3 og 21.2; TFEU art. 4.2 og 11; MR Charter art. 37
- Subsidiaritet og proporsjonalitet: TEU art. 5; TFEU protokoll 2
- Miljøbestemmelser: TFEU art. 114, 191-193 og 194

■ Miljø i EØS

- Fastfrysing av situasjonen i 1992
- EØS fortale, art. 1.2(f), 73 -75 og 112

■ Hvilke EU-rettsakter skal inn i EØS-avtalen?

- Minimums- og totalharmonisering: fire friheter
- Direktiver, forordninger ++: Uklar grense
- Over 250 miljørettsakter i EØS-avtalen (vedlegg XX)

EU- og EØS-miljørett (II)

- Gradvis utbygging av miljødimensjonen
 - Forurensing (96/61/EF), konsekvensutredninger (85/337/EØF), miljøinformasjon (2003/4/EF), klimakvoter (2003/87/EF), REACH (EC 1907/2006)
 - Naturvernområdet holdt utenfor, men vanndirektivet (2000/60/EF)
 - Politisk kontroversielle saker
- Begrensninger i handlefrihet v/ harmonisering
 - Spesifikk unntaksadgang: tilpasninger
 - Generell fleksibilitet: TFEU art. 114 vs. EØS art. 112
- Begrensninger der det ikke er harmonisering – miljø og de fire friheter
 - TFEU art. 36 og EØS art. 13

Summegrupper

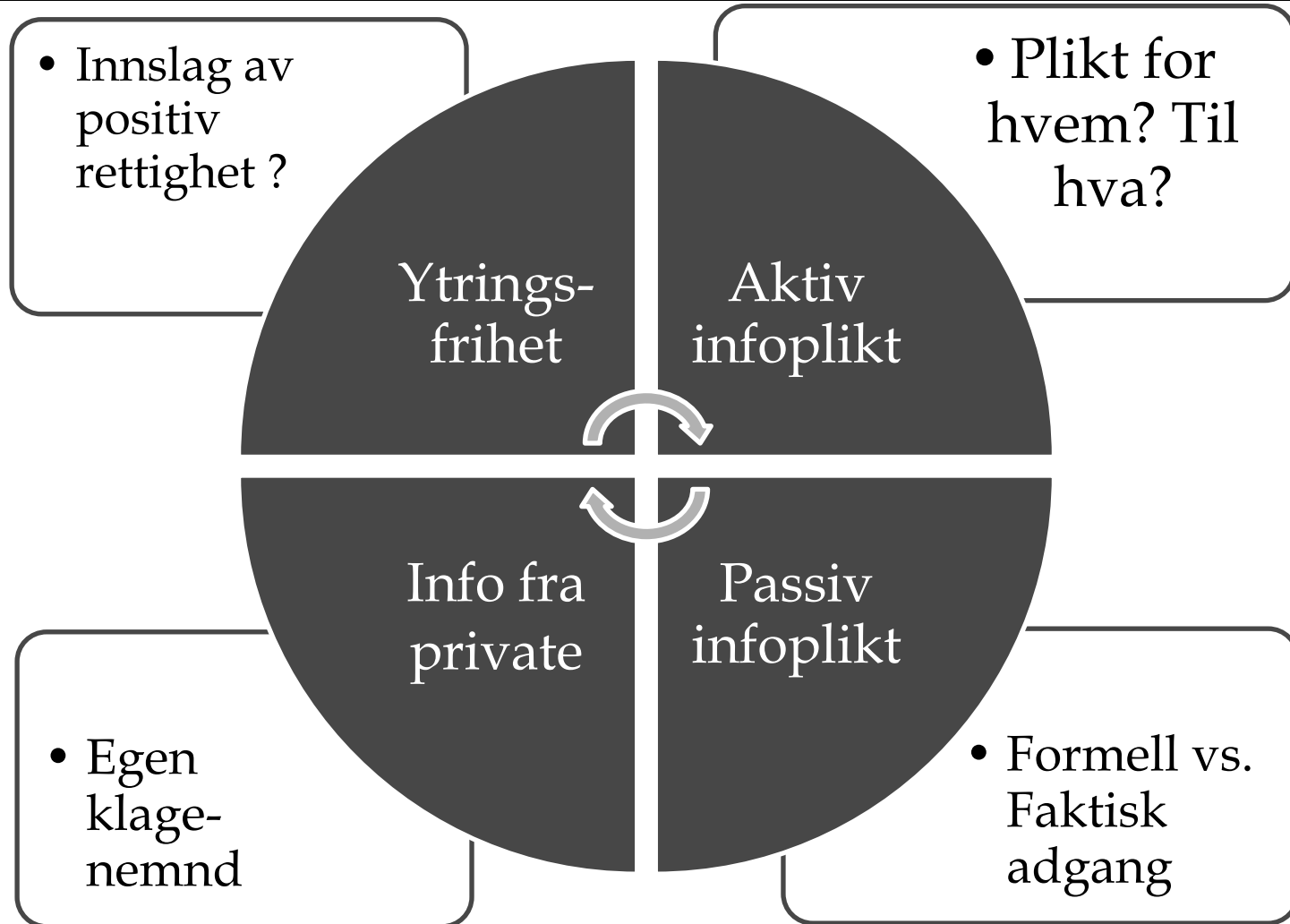
Hvilke folkerettsregler er relevante for avgjørelser om ulvejakt?



Saksbehandling i miljøsaker

- Læringskrav: «Prinsippene for og de viktigste reglene om saksbehandlingen i miljøsaker med hovedvekt på reglene om konsekvensutredning og retten til miljøinformasjon»
- Tradisjonell forvaltningsrett
 - Rettssikkerhetsperspektivet i møtet mellom forvaltning og individ
 - Partsbegrepet
- Særhensyn(?) i miljøsaker
 - Tredjepartsinteresser
 - Interesser uten klare talspersoner ("rasjonell apati")
 - Integrasjon som medfører "bukken og havresekken"
 - Kompleksitet og usikkerhet

Miljøinformasjon



Plikter til å sikre kunnskap

- **Rettsgrunnlag: Plikt til å skaffe informasjon?**
 - Miljøinformasjonsloven (31/2003), §§ 8-9
 - Nml § 8
 - Særregler i skogbruksloven (31/2005) §§ 4 og 5, forskrifter
 - Regnskapsloven (56/1998), særlig §§ 3-3a, 12. ledd (årsberetning) og 3-3, 8. ledd (små foretak)
- **Hvem?**
 - Både offentlige og private
- **Hva?**
 - "ikke ubetydelig påvirkning av miljøet" – mer enn ubetydelig, men mindre enn betydelig!
 - Livssyklusperspektiv? miljøinføl. §§ 9 og 16(2)
 - Også framtidige virkninger?
- **Aktiv informasjonsplikt?**
 - Miljøinføl. § 8, forbrukerinfo (91/1981) og merkeordninger

Retten til miljøinformasjon

- Grl. § 110b, dir. 2003/4/EF, Århuskonvensjonen (1998)
 - Forholdet til ytringsfriheten
- Offentlighetsloven (16/2006)
 - Adgangen til å gjøre unntak (§ 14, klage etter §§ 15 og 19)
 - Praktiseringen av meroffentlighet (§ 11)
 - Organisering av off. sektor – private rettssubjekter
- Miljøinformasjonslov (31/2003)
 - Utvidet informasjonsbegrep (§ 10)
 - Absolutt rett til visse typer informasjon (§ 12)
 - Særregel om avveining av interessen i informasjon mot interessen i å unnta informasjonen fra offentlighet (§ 11)
 - SOMs sak om uttalelser ved åpning av oljefelt (2004/1322)
 - Praktiseringen av loven – betydning av adm. oppfølging
 - Forholdet til etterlevelsesmekanismen i Århuskonvensjonen
 - Informasjon fra private: Eget klagesystem – Rt. 2010/385

Summegrupper

- Sammenlign reglene om meroffentlighet!
- Offl. § 11: Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.
- Miljøinføl § 11: (1) Krav om miljøinformasjon kan avslås dersom det er et reelt og saklig behov for det i det enkelte tilfelle og informasjonen eller dokumentet informasjonen finnes i, kan unntas fra offentlighet i medhold av offentleglova.
(2) Ved vurderingen av om det foreligger reelt og saklig behov etter første ledd skal de miljø- og samfunnsmessige interessene som ivaretas ved å utlevere informasjonen, veies mot de interessene som ivaretas ved et avslag. Dersom de miljø- og samfunnsmessige interessene veier tyngst, skal informasjonen utleveres.