

# HJORT

Liv Zimmermann  
Jan Gudmund Aanerud

Landskonferansen i plan-  
og bygningsrett 2021

H

# Miljøkrav i plan- og byggesaker

- Aktuelt, viktig og bredt tema!

H

# Miljøkrav i plan- og byggesaker

- Spørsmål om hjemmel
- en bremsekloss?

# H

## Rettslige rammer

- Grunnloven § 113 (legalitetsprinsippet):
  - Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha hjemmel i lov
- Plan- og bygningsloven – den viktigste klima- og miljøloven!
  - Adgang til å fremme klima- og miljøhensyn
    - Pbl. § 1-1 første ledd og fjerde ledd
    - Pbl. § 3-1 a) og g)
- Pbl. § § 11-9-11-11 – bestemmelser til kommuneplan
- Pbl. § 12-7 – bestemmelser til reguleringsplan
- Reguleringsbestemmelser kan ikke innholdsmessig være i strid med bestemmelser i TEK

## Rettslige rammer

- Grunnloven § 112 (miljøparagrafen): «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares..»
  - HRs dom i «Klimasøksmålet» (HR-2020-2472-P):
    - Grunnloven § 112 er utvilsomt relevant for tolkning av lover og for skjønnsutøvelsen i forvaltningen
    - Opp til myndighetene hvilke tiltak som skal settes i verk for å sikre oppfyllelse av bestemmelsen
    - Grunnloven § 112 kan benyttes når det gjelder miljøproblemer som lovgiver ikke har tatt stilling til («lovtomme rom»)
- Begrensninger etter andre lover – forurensningsloven, konkurranseloven..

# H

## Eksempler på miljøkrav i planbestemmelser

- Krav om klimagassregnskap/klimaregnskap
- Krav om materialbruk
- Krav om ombruk/gjenbruk
- Krav om grenseverdier for tillatt forurensning
- Krav om særskilt utredning i reguleringsplan om hensyn til miljø, energiforbruk o.l.
- Krav om el-ladepunkter
- Krav om tilknytning til fjernvarme
- Krav om passivhus eller plussnivåhus
- Krav om utslipps- eller fossilfrie byggeplasser

# H

## Eksempler vi skal se nærmere på:

- Kan kommunen stille krav om utslippsfrie- eller fossilfrie byggeplasser?
- Kan kommunen stille krav om bestemt materialbruk?
- Kan kommunen stille krav om ombruk/gjenbruk?

H

# Klimamål

- Parisavtalen
- Grunnloven § 112





# Virkemidler

- Plan- og bygningsloven § 1-1 og § 3-1 første ledd bokstav g + FOR-2018-09-28-1469
  - Klimahensyn uavhengig av utslippskilde
- Forskjellige tilnæringsmåter
  - Reduksjon i fremtidige klimagassutslipp og tilrettelegging for ventede klimaendringer
- Forskjellige hensyn
  - Globalt klima og lokal forurensning
- Forskjellige planverktøy
  - Arealformål og bestemmelser

## Eksempel på «utslippsbestemmelse»

- Bygge- og anleggsplassen skal være fossilfri.
- Alle maskinene på bygge- og anleggsplassen, herunder aggregater og kompressorer, skal bruke elektrisitet, bærekraftig biodrivstoff eller andre klimanøytrale og bærekraftige energikilder.
- Kjøretøy som benyttes til transport av anleggsmaskiner, bygningmaterialer, løsmasser og lignende til og fra bygge- og anleggsplassen er unntatt fra kravet om bruk av fossilfritt drivstoff. Unntaket gjelder ikke for frakt internt på bygge- og anleggsplassen.
- Sammen med søknad om igangsettingstillatelse skal det foreligge en redegjørelse for hvordan kravet til fossilfrie bygge- og anleggsplasser skal oppfylles.

# H

## Noen generelle skranker

- Ikke bransjeregulering
- Ikke konkurranseregulering
- Ikke bestemmelser som motvirker arealformål, se Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen)
- Er «utslippsbestemmelser» omfattet av § 12-7 nummer 1, 2, 3 eller 4?

# Kategorisering av planbestemmelser

1. Krav til det regulerte tiltaket
  - «Tiltakskrav»
  - For eksempel krav til lengde, bredd og høyde på tiltak
2. Krav til den virksomhet som følger av det regulerte tiltaket
  - «Tiltakstilknyttede krav»
  - For eksempel krav til grenseverdier og åpningstider for regulert skytebane
3. Krav til *selve prosessen* frem til det regulerte tiltaket og den forutsatte virksomheten
  - «Tiltaksuavhengige krav»
  - Visse krav er *uttrykkelig hjemlet* i plan- og bygningsloven § 28-2 og § 29-8

## Kjennetegn på «utslippsbestemmelser»

- Bygge- og anleggsvirksomhet
  - Ikke et tiltak etter loven
  - Ikke en del av den varige virksomheten som følger av det regulerte tiltaket
  - Midlertidig aksjon for å realisere det regulerte tiltaket og den tilhørende virksomheten
  - Uten betydning for klimakvaliteten i (1) det ferdige tiltaket og i (2) den varige virksomheten som følger av det regulerte tiltaket
  - Utslippsbestemmelser ligger klart innenfor kategori 3 – «tiltaksuavhengige krav»

H

## § 12-7 nummer 1

- Hjemler bestemmelser om «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet»

# H

## § 12-7 nummer 2

- Hjemler bestemmelser om
  - (1) «vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet», eller
  - (2) «forbud mot former for bruk»
- Bestemmelser om (1) og (2) kan bli gitt
  - (a) for å fremme eller sikre formålet med planen,
  - (b) for å avveie interesser og ivareta ulike hensyn i planområdet, eller
  - (c) av hensyn til forhold utenfor planområdet

# H

## § 12-7 nummer 3

- Hjemler bestemmelser om
  - «**grenseverdier for tillatt forurensning** og andre krav til miljøkvalitet i planområdet»,
  - samt tiltak og krav til ny eller pågående **virksomhet i planområdet** for å forebygge eller begrense forurensning, herunder av hensyn til forhold utenfor planområdet



# H

## § 12-7 nummer 4

- Hjemler bestemmelser om «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal»

H

## Nærmere om «virksomhet» – på den ene siden

- § 12-7 nummer 3 er generelt formulert
- Klimahensyn ligger innenfor rammen av § 1-1 og § 3-1 første ledd bokstav g
- Vi er på et område hvor legalitetsprinsippet bør være mindre strengt
- Miljøstandarden i Grunnloven § 112 tilsier at loven bør være vidtrekkende

## Nærmere om «virksomhet» – på den andre siden

- Reguleringsplaner skal som klar hovedregel gjelde «fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan», se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233
- Bygningsloven 1965 § 26
  - Fysiske avskjermingstiltak for å bøte på forurensning fra regulert arealbruk
  - bokstav g – «støyvoller»
  - Bokstav m – «[støy]skjerming» knyttet til «steinbrudd og massetak»
- Plan- og bygningsloven 1985 § 26
  - Normer for forurensning og begrensninger på åpningstider knyttet til regulert arealbruk
  - Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) – masseuttak
  - Lovavdelingen 10. juli 2000 – skytebane

# H

## Nærmere om «virksomhet» – på den andre siden

- Plan- og bygningsloven 2008
  - Forarbeidene sier ikke noe om at nummer 3 er ment å utvide adgangen til virksomhetsstyring gjennom planbestemmelser (sammenlignet med uttalelsen 10. juli 2000 fra Lovavdelingen)

H

## En kort oppsummering

- De beste grunner tilsier at § 12-7 ikke gir hjemmel til å vedta «utslippsbestemmelser»
- Se KMD 11. oktober 2021 (20/6866-9)

# H

## Nærmere om «forurensning»

- Utslipp av klimagasser er å anse som forurensning etter forurensningsloven § 6
- Klimagassutslipp er derfor som hovedregel omfattet av det generelle forbudet i § 7
- Unntak etter § 8 – vanlig forurensning
- Unntak etter § 9 – forskrifter om forurensning
- Unntak etter § 11 – særskilt tillatelse til forurensende tiltak

# H

## Nærmer om «forurensning»

- Prinsipp om samordning og overlappende kompetanse
  - Forurensningsloven § 2 nr. 2 og § 11 fjerde ledd
- Adgang til å gi bestemmelser om forurensning
- Den nærmere rammen for slike bestemmelser er derimot uklar
- Reguleringsplanveilederen punkt 6.5.3 om plan- og bygningsloven § 12-7 nummer 3
  - «Denne bestemmelsen skal ikke gå utover de krav som blir stilt i sektorlovgivning, men kan være supplerende.»

## Nærmere om «forurensning»

- Forurensningsloven § 8 første ledd nummer 3
  - «Vanlig forurensning fra (...) midlertidig anleggsvirksomhet er tillatt etter denne lov i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9.»
- Forurensningsforskriften § 18-3 nummer 3
  - «Midlertidig bygge- og anleggsvirksomhet – bygge- og anleggsvirksomhet på samme sted i inntil 2 år.»



H

## Nærmere om «forurensning»

- En «utslippsbestemmelse» vil overstyre den generelle unntaksbestemmelsen i § 8
- Mer konkurrerende enn overlappende kompetanseutøvelse

# Krav om bestemt materialbruk

- Klimamål: Redusere klimagassutslipp fra materialer
- Kan det f.eks. stilles krav om bruk av tre som byggemateriale (krav om massivtre i bygningskonstruksjonen) av hensyn til klima?
- KMDs brev av 31. mai 2019 – «Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjonen»

# Krav om bestemt materialbruk

- Pbl. § 12-7 nr. 1: «grad av utnytting, **utforming**, herunder estetisk krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet»
- Pbl. § 12-7 nr. 2: «vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, (..) for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og **ivareta ulike hensyn** i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet»
- Pbl. § 12-7 nr. 4: «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, (..) herunder krav for å sikre hensynet til helse, **miljø**..»

# Krav om bestemt arealbruk

- KMDs brev av 31. mai 2019:
  - Krav om bestemt materialbruk vil ikke bare kunne stilles av hensyn til helhetlig materialbruk og helhetlig utforming, men også av hensyn til miljø
  - Etter departementets syn er en bestemmelse om bruk av tre ikke et slikt teknisk krav som er forbeholdt byggeteknisk forskrift

H

## Krav om bestemt materialbruk

På denne bakgrunn mener departementet mener det er hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser om bruk av tre i byggverk etter pbl. § 12-7 nr. 1, 2 og 4. Departementet kan ikke se at loven utelukker at slike bestemmelser også gjelder bruk av tre i bygningskonstruksjonen. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte reguleringsplan av behov for å gi slike bestemmelser. I reguleringsplanveilederen av 10. september 2018 er det redegjort for rammene for innhold og utforming av reguleringsbestemmelser (se [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)).

H

# Krav om bestemt materialbruk

- Pbl. § 12-7: reguleringsbestemmelser kan gis «i nødvendig utstrekning» - stiller krav til saklighet og relevans
  - er bruk av tre «nødvendig» av hensyn til klima?

# Krav om ombruk/gjenbruk

- Gjenvinning:
  - Ombruk: Utnytter på nytt et materiale i dets opprinnelige form
  - Gjenbruk: Lager et nytt materiale av et gammelt materiale
- Forslag til endringer i TEK17 § 9-5 andre ledd:

*Det skal velges produkter som er egnet for ombruk og materialgjenvinning. Byggverk skal prosjekteres og bygges slik at det så langt som mulig er tilrettelagt for senere demontering.*
- Men hva med de materialene som allerede er produsert?
- Kan det stilles krav om at f.eks. et nybygg skal oppføres med ombrukte/gjenbrukte materialer?

H



Liv  
Zimmermann

lzi@hjort.no  
+47 99 44 82 73



Jan Gudmund  
Aanerud

jga@hjort.no  
+47 92 23 90 38