

Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan- og bygningsloven



Utarbeidet av

Holth & Winge AS og Civitas AS på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet

19. mars 2024

Sammendrag	5
1. Innledning og oversikt	7
1.1 Tema	7
1.2 Begreper og definisjoner	7
1.3 Metode og gjennomføring av innspillmøter med kommuner som et ledd i gjennomføringen av prosjektet	8
1.4 Utredningens oppbygning	9
DEL I: Oversikt over klimatiltak og tiltakenes betydning for oppfyllelse av nasjonale og internasjonale klimamål	10
2. Tiltak og effekter som danner grunnlaget for analysene av det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven	10
2.1 Hva vil vi oppnå?	10
2.2 Aktuelle effekter	11
2.3 Aktuelle tiltakstyper og effekten av dem	14
DEL II: Plan- og bygningsloven som «klimalov» og annen lovgivning på klimaområdet	19
3. En introduksjon til plan- og bygningsloven og klimahensynets stilling i loven	19
3.1 Noen viktige kjennetegn ved plan- og bygningsloven	19
3.2 Omtalen av klimahensynet i forarbeidene til plan- og bygningsloven	20
3.3 Klimahensynet i plan- og bygningsloven	21
4. En oversikt over annen lovgivning på klimaområdet med berøringsfelt til plan- og bygningsloven	22
4.1 Forurensningsloven	23
4.1.1 Innledning	23
4.1.2 Lovens regimer for kontroll med forurensning	23
4.1.3 Samordning mot plan- og bygningsloven	27
4.2 Kort om produktkontroll-lovgivningen – særlig om regulering av klimagassutslipp fra mobile utslippsskilder på land mv.	30
4.3 Kort om lovgivning som legger overordnede rammene for etablering av ladeinfrastruktur for elektriske transportmidler	32
4.4 Energilovgivningen – regulering av energitiltak for produksjon og overføring av energi i form av elektrisk kraft og fjernvarme	32
4.4.1 Innledning og oversikt	32
4.4.2 Kort om konsesjonsplikten etter energiloven og reglene om energiplanlegging	33
4.4.3 Samordning mellom energiloven og plan- og bygningsloven	34
DEL III: Planbestemmelser til utbyggingsområder som virkemiddel for omstilling til et lavutslippssamfunn	36
5. Bruk av planbestemmelser til utbyggingsområder som virkemiddel for omstilling til et lavutslippssamfunn	36
5.1 Innledning	36

5.2 Overordnede rammer og forvaltningsrettslige utgangspunkter	36
5.3 Rettsvirkningen av planer og tiltaks- og virksomhetsbegrepet i plan- og bygningslovens arealdel	38
5.4 Utgjør formuleringen «til arealformål» en selvstendig kompetansebegrensning med hensyn til miljøverdiene/miljøvirkningenes nærhet til planområdet?	40
5.5 Nasjonale krav til de enkelte bygg fastsatt i TEK 17 som begrensning for adgangen til å fastsette planbestemmelser	42
5.5.1 Innledning	42
5.5.2 Rammene for TEK17 som kompetansebegrensning for adgangen til å fastsette planbestemmelser	42
5.5.3 For hvilke tiltak gjelder kravene TEK17?	46
5.5.4 En oversikt over krav i TEK17 med berøringsfelt mot klima	47
5.6 Kort om begrensninger utenfor plan- og bygningsloven – konkurranselovgivningen	50
DEL IV: Drøftelse av hjemmelsgrunnlaget for å fastsette planbestemmelser på klimaområdet	51
6. Oversikt over planbestemmelser som vil drøftes nærmere i lys av plan- og bygningslovens hjemler	51
7. Gruppe 1: Planbestemmelser med krav om bruk og produksjon av fornybar energi for å dekke energibehov i utbyggingsområder	52
7.1 Innledning og oversikt	52
7.2 Krav eller funksjonskrav om bruk av utslippsfrie energiløsninger i planbestemmelser til kommuneplanens arealdel	53
7.3 Planbestemmelser til reguleringsplaner	64
7.4 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet	67
8. Gruppe 2: Planbestemmelser med krav/funksjonskrav til materialer i bygningskonstruksjoner for å begrense indirekte klimagassutslipp	68
8.1 Innledning og oversikt	68
8.2 Planbestemmelser om byggematerialer til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner	69
8.2.1 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel	69
8.2.2 Planbestemmelser til reguleringsplaner	73
8.3 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet	75
9. Gruppe 3: Planbestemmelser som virkemiddel for å stille krav om tilrettelegging for/installasjon av ladeinfrastruktur i tilknytning til utbyggingsområder	76
9.1 Innledning og oversikt	76
9.2 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner	76
9.3 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet	78
10. Gruppe 4: Planbestemmelser med krav til gjenbruk av bygninger	79
10.1 Innledning og oversikt	79
10.2 Særlig om forholdet til kravene i plan- og bygningslovens byggesaksdel og i TEK17	80
10.3 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner	81

10.4 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet	82
11. Gruppe 5: Planbestemmelser med krav til anleggsvirksomhet i forbindelse med utbygging av områder avsatt til utbyggingsformål	83
11.1 Innledning og oversikt	83
11.2 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner.....	83
12. Særlig om Mortensruddommen HR-2021-953-A	87
DEL V: Kort om arealformål og hensynssoner i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner som virkemidler for å ivareta naturens egne karbonlagre	89
13. Valg av arealformål og bruk av hensynssoner i arealplaner	89
13.1 Innledning.....	89
13.2 Valg av arealformål – juss eller politikk.....	89
13.3 Arealformål og hensynssoner.....	90
DEL VI Oppsummering og noen refleksjoner om veien videre	92
14. Oppsummering av hjemmelsgrunnlaget og spørsmål som bør vies særlig oppmerksomhet i en ev. evaluering av plan- og bygningsloven som klimalov	92
14.1 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser	92
14.2 Noen spørsmål som bør vies særlig oppmerksomhet i en eventuell evaluering av plan- og bygningsloven	93
14.2.1 Innledning.....	93
14.2.2 Behov for avklaring av forholdet mellom kompetansen til å gi planbestemmelser og nasjonale krav fastsatt i TEK17	93
14.2.3 Særlig om arealplaner som virkemiddel for å begrense indirekte utslipp av klimagasser fra produkter innenfor byggesektoren	93
14.2.4 Behov for avklaring av forholdet til forurensingsloven.....	95
Litteraturliste	96

Sammendrag

Denne utredningen kartlegger det rettslige handlingsrommet til å ivareta klima i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Utredningen tar utgangspunkt i fem ulike grupper av planbestemmelser på klimaområdene. Disse planbestemmelsene reiser generelle og prinsipielle diskusjoner rundt kommunens handlingsrom til å gi planbestemmelser som skal sikre og ivareta klimahensyn, spesielt reduksjon i klimagassutslipp.

Kartleggingen viser at kommunenes handlingsrom i enkelte sammenhenger fremstår som uklart. Kommunene har generelt en vid adgang til å styre arealbruk og gi planbestemmelser til ulike arealformål. Til tross for klare intensjoner i plan- og bygningslovens forarbeider om at plan- og bygningsloven skal ha en sentral rolle på veien mot et lavutslippssamfunn, fremstår loven ofte som upresis og mangelfull i møtet med et ønske om å gi bestemmelser som skal sikre reduksjon i klimagassutslipp i arealplaner. I utredningen forklares dette særlig med følgende tre forhold:

- (1) Mangel på klare hjemmelsgrunnlag i loven for planbestemmelser som skal sikre klimahensyn.
- (2) Uklarhet med hensyn til hvor langt kommunene, ved bruk av planbestemmelser, kan gripe inn i sektorregelverket.
- (3) Uklarhet når det gjelder hva som kan stilles som krav i planbestemmelser, og hva som forutsettes å være bestemt i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven (TEK).

Utredningen synliggjør hvordan et komplisert og til dels lite koordinert regelverk gir grunnlag for prinsipielle diskusjoner knyttet til forståelsen av et samlet regelverk, og dermed også en diskusjon om kommunens handlingsrom. De ulike gruppene reiser, til tross for at de gjelder svært forskjellige typer av planbestemmelser, gjennomgående svært mange av de samme problemstillingene knyttet til spørsmål om rettslig grunnlag, sammenheng med andre lov- og forskriftsbestemmelser, samt generelle tolkningsutfordringer.

Utredningen gir grunnlag for å slå fast at de høye ambisjonene i lovens forarbeider med hensyn til lovens betydning for å styre klimagassutslipp, har gitt seg få utslag i klare hjemler i loven for å styre dette. Sammen med kompleksiteten i dagens lovverk, gir dette etter vårt syn en klar oppfordring til å se nærmere på hvilke behov for lovendringer som kan være aktuelle. Den raske utviklingen innenfor energiløsninger, materialer, og teknologi skaper et behov for raskt å ta stilling til dette.

I lys av overordnede nasjonale behov og internasjonale forpliktelser på området er det grunnlag for å hevde at man her ikke har noen tid å miste. I NOU 1972 nr. 1 *Bruken av Norges naturressurser* ble det konkludert med at «lovverket etter hvert (er) blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting». Dette var en generelt sett treffende beslutning den gang. For de problemstillinger denne utredningen tar opp er sitatet spesielt treffende i dag.

Flere utredninger har pekt på behovet for en klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for å gi bestemmelser for å ivareta klimahensyn.¹ Denne utredningen har de samme konklusjoner, og gir et godt grunnlag for et arbeid med tydeliggjøring av lovverket.

¹ Hans Chr. Bugge, Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel? Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 2016. NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050

1. Innledning og oversikt

1.1 Tema

Norge har gjennom Parisavtalen forpliktet seg til å gjennomføre tiltak som innebærer betydelig reduksjon av klimagassutslipp innen 2030. En stor andel av Norges klimagassutslipp kan tilskrives tiltak og virksomhet som gjennomføres og drives med utgangspunkt i rettslig bindende arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven (pbl.).

I Regjeringens andre klimastatus og -plan, er det gitt tydelige signaler om at regjeringen har som ambisjon å bidra til at kommunene settes i stand til å kutte utslipp gjennom areal- og samfunnsplanlegging.² Også Klimautvalget, som leverte sin utredning i oktober 2023,³ legger til grunn at kommunene må ha en tydelig klimarolle. En av Klimautvalgets anbefalinger er at plan- og bygningsloven oppdateres slik at den blir et hensiktsmessig styringsverktøy mot lavutslippssamfunnet.⁴

På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) kartlegger denne utredningen det rettslige handlingsrommet til å ivareta klima i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Hovedformålet med utredningen er å klarlegge det rettslige handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser som kan bidra til å redusere klimagassutslipp, økt energieffektivisering og økt produksjon og bruk av fornybar energi i utbyggingsområder.

Som et grunnlag for arbeidet med utredningen, er det avholdt tre innspillmøter hvor et bredt utvalg av kommuner har bidratt med innspill til mulige klimatiltak og problemstillinger knyttet til det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven. Innspillene fra kommunene har blitt tatt hensyn til ved utvelgelsen av de planbestemmelser på klimaområdet som drøftes nærmere i denne utredningen.

Utredningen tar særlig for seg fem hovedgrupper av planbestemmelser: (1) planbestemmelser med krav til fornybare energiløsninger, (2) planbestemmelser om krav til materialer i bygningskonstruksjoner, (3) planbestemmelser om krav til ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy, (4) planbestemmelser om krav til gjenbruk av bygg fremfor å bygge nytt og (5) planbestemmelser for å begrense klimagassutslipp i anleggsfasen. Selv om utredningen begrenser seg til ovennevnte 5 grupper av planbestemmelser, har drøftelsene av hjemlene til å gi planbestemmelser i lovens kap. 11 og 12 overføringsverdi til alle typer av planbestemmelser som har til formål å begrense klimagassutslipp. Utredningen tar i tillegg for seg bruk av arealformål og hensynssoner for å ivareta arealer med høyt opptak av og/eller høy evne til å lagre karbon.

Utredningen peker på sentrale temaer og problemstillinger som bør utredes nærmere ved en eventuell fremtidig lovendringsprosess som har til formål enten å klargjøre eller utvide plan- og bygningslovens handlingsrom til å styre arealbruken i retning av et lavutslippssamfunn.

1.2 Begreper og definisjoner

I dette punktet gir vi en kort forklaring på noen ord og uttrykk som vil benyttes videre i utredningen.

Klimagasser: En klimagass er en type gass i atmosfæren som fanger varmen fra sola, og skaper drivhuseffekten. Ut over vanddamp, er de viktigste klimagassene karbondioksid (CO₂), metan (CH₄)

2 KLD, Regjeringas klimastatus og -plan, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2003–2024).

3 NOU 2023: 25, Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050.

4 NOU 2023: 25, Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050, s. 330.

og lystgass (N₂O). I tillegg tilføres atmosfæren industrielt fremstilte fluorholdige gasser som ikke finnes naturlig i atmosfæren, som hydrofluorkarboner (HFK), klorfluorkarboner (KFK), hydroklorfluorkarboner (HKFK) og perfluorkarboner (PFK). Klimagassene har ulik effekt og nedbrytningstid i atmosfæren. For eksempel er metan en sterkere klimagass enn CO₂. Metan har imidlertid en langt kortere levetid i atmosfæren enn CO₂.

Direkte klimagassutslipp: Klimagassutslipp fra en identifisert kilde.

Indirekte klimagassutslipp: Klimagassutslipp som skjer et annet sted, og som dermed også er direkteutslipp et annet sted.

Opptak av karbon: Binding av karbon gjennom fotosyntese når planter vokser.

Karbonlagre: Karbon som gjennom fotosyntese er bundet i planter og trær (biomasse) eller i jord (inkludert torv, myrer og humus).

Emisjonsnormer/utslippskrav: Grenseverdier for konsentrasjon av forurensning i utslipp fra en kilde som for eksempel et industrianlegg.

Miljøkvalitetsnormer/Immisjonsnormer: Miljøkvalitetsnormer er en fellesbetegnelse for rettsregler som stiller krav til deler av miljøets tilstand.⁵ Immisjonsnormer er en undergruppe av miljøkvalitetsnormer som refererer til grenseverdier for konsentrasjon av forurensning (nærmere definerte stoffer mv.) i en resipient, for eksempel i vann, luft eller jord. Miljøkvalitetsnormer brukes som et virkemiddel for å sette et «tak» for akseptabel samlet belastning/påvirkning fra alle kilder til en resipient eller til deler av miljøet av hensyn til miljøet i seg selv og/eller menneskers helse.

En mer utfyllende liste over ord og uttrykk er gitt i Civitas rapport om verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven fra 2022.⁶ Flere typer av miljøvirkninger gjennomgås i kapittel 2 nedenfor.

1.3 Metode og gjennomføring av innspillmøter med kommuner som et ledd i gjennomføringen av prosjektet

Hovedformålet med utredningen er å kartlegge gjeldende rett med hensyn til det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kap. 11 og 12. Kartleggingen av gjeldende rett bygger på juridisk metode.

Som et ledd i gjennomføringen av oppdraget, er det blitt avholdt tre innspillmøter med kommuner. Hovedformålet med innspillmøtene har vært å få innsikt i eksempler på tiltak for reduserte klimagassutslipp og mer effektiv/fleksibel energibruk som er blitt fastsatt eller har blitt vurdert i plansammenheng. Innspillmøtene har også gitt innsikt i hvilke planbestemmelser som kommunene selv opplever at utfordrer det rettslige handlingsrommet i pbl. kap. 11. og 12.

⁵ Se f.eks. Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg., 2022 s. 46 og Backer, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg., 2012, s. 88.

⁶ Civitas, «[Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven -Status, praktisering, forslag til forbedringer](#)», 2022.

Det har blitt gjennomført tre innspillmøter hvor i alt 8 kommuner har deltatt. Vi har valgt ut kommuner med ulik størrelse og med ulik geografisk beliggenhet i Norge. Gjennom innspillmøtene har følgende kommuner gitt innspill til aktuelle klimatiltak:

1. **Storbykommuner:** Trondheim kommune, Oslo kommune og Stavanger kommune.
2. **Små eller mellomstore innlandskommuner:** Oppdal kommune, Voss herad og Øystre Slidre kommune.
3. **Kystkommuner:** Tromsø kommune og Harstad kommune.

I innspillmøtene ble en rekke mulige klimatiltak løftet frem, også tiltak hvor arealformål og hensynssoner fremstår som de mest egnede virkemidlene. Også overordnende planstrategier, klima- og energiplanlegging og utbyggingsavtaler ble fremhevet.

Når det kommer til planbestemmelser, som er denne utredningens hovedtema, var det hovedgruppene av «klimabestemmelser» som vi har valgt å fokusere på, som også ble viet mest oppmerksomhet av kommunene under innspillmøtene.

Innspillmøtene har bekreftet at det er et behov for å klargjøre det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven når det kommer til å fastsette klimakrav både i planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner. Kommunene opplever særlig grensen mellom plan- og bygningslovens hjemler til å fastsette planbestemmelser og krav fastsatt i TEK17 som utfordrende og uklar.

1.4 Utredningens oppbygning

Utredningen består av 6 hoveddeler.

I del I gir vi en oversikt over ulike typer av tiltak som kan bidra til å redusere klimagassutslipp og til en mer effektiv/fleksibel energibruk i samfunnet. I denne delen gis det også en skjønnsmessig vurdering av mulige effekter av aktuelle tiltak.

I utredningens del II gir vi en oversikt over plan- og bygningsloven som «klimalov», og en oversikt over et utvalg av andre lover på klimaområdet med berøringsfelt mot plan- og bygningsloven.

I utredningens del III tar vi opp noen generelle problemstillinger knyttet til kommunenes rettslige handlingsrom til å gi planbestemmelser. Her gir vi også en oversikt over de viktigste kravene til bygg i byggteknisk forskrift (TEK17) på klima- og miljøområdet.⁷

Utredningens del IV drøfter det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner. Drøftelsene i denne delen tar utgangspunkt i hovedkategoriene av klimabestemmelser som nevnt i innledningen.

Utredningens del V gir en oversikt over arealformål og hensynssoner som virkemiddel for å redusere klimagassutslipp fra arealer.

I del VI oppsummerer vi våre funn og konklusjoner.

⁷ Forskrift 19. juni 2017 nr. 840.

DEL I: Oversikt over klimatiltak og tiltakenes betydning for oppfyllelse av nasjonale og internasjonale klimamål

2. Tiltak og effekter som danner grunnlaget for analysene av det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven

2.1 Hva vil vi oppnå?

Norges nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser på klimaområdet, samt data om klimagassutslipp i Norge fordelt på sektorer er gjennomgått i Civitas' rapport fra 2022 om verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven.⁸

Tiltak gjennomføres for å oppnå en eller flere ønskede *effekter*, slik at mål kan nås. Myndighetskrav kan tvinge frem eller bidra til at bestemte tiltak gjennomføres, for eksempel at det etableres ladeinfrastruktur for kjøretøy. Myndighetene kan også stille *funksjonskrav* uten å spesifisere tiltakene, for eksempel nullutslipp. Uansett er det som regel *effekten* som er ønskelig.

I vurdering av kommunenes handlingsrom for å stille klima-, energi- og miljøkrav etter plan- og bygningsloven, vil vi i utredningen her vektlegge det juridiske handlingsrommet. Men om det er hjemmel til å stille en bestemt type krav etter plandelen i pbl. eller ikke, er bare en del av bildet. Det er selvsagt *mest* interessant å se på det rettslige grunnlaget for de kravene som gir best effekt. Her må en også ha i mente at samme eller bedre effekt kan oppnås på andre måter, for eksempel gjennom krav i medhold av annet lovverk. Muligheten for å stille krav må også sees i sammenheng med avveining mellom kommunalt/fylkeskommunalt selvstyre og behovet for felles nasjonale krav.

Ulike klima-, energi- og miljøhensyn peker ikke alltid i samme retning. For eksempel kan nedbygging av ei sentrumsnær myr gi redusert utslipp fra transport, men merutslipp når klimagasser i myra frigjøres. Når vi i tillegg bringer inn andre hensyn som naturmangfold, folkehelse (støy, lokal luftforurensning, nærmiljø, m.m.), klimatilpasning og energieffektivitet, blir bildet enda mer komplisert. I tillegg kommer kostnader og alle andre samfunns hensyn. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er en velegnet arena for å avveie mellom ulike hensyn, med konsekvensutredninger og annen samfunnsøkonomisk metodikk som viktige redskaper.

God avveining mellom ulike hensyn fordrer at en klarer å se og forstå de ulike hensynene både hver for seg og i sammenheng. Dette kan være krevende for mange kommuner. Velmente «pedagogiske grep», som overdreven forenkling, kan resultere i plankrav som i sum ikke nødvendigvis er hensiktsmessige. En kan for eksempel snakke om «klimahensyn» uten å være bevisst på om de mener reduserte klimagassutslipp, tilpasning til klimaendringer eller mer bruk av energi fra fornybare kilder. Disse tre typene hensyn kan i samme plansak peke i ulike retninger, for eksempel naturfarer, nedbygging av karbonrike arealer og effektiv tilknytning til fjernvarmenett. Men for omfattende utredninger i hver enkelt plansak er heller ikke ønskelig. Utarbeiding kan da kreve mye tid og ressurser, og planbeskrivelser og annen dokumentasjon kan bli så voluminøse at de reelt sett ikke utgjør et fungerende beslutningsgrunnlag.

I noen tilfeller har nasjonale planmyndigheter valgt å anbefale bestemte *typer* tiltak, i tillegg til eller i stedet for å spesifisere ønsket effekt. Av statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP),⁹ fremgår det for eksempel at det i by- og tettstedsområder og

⁸ [Civitas \(2022\)](#).

⁹ Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, Fastsatt ved kgl.res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.

rundt kollektivknutepunkter bør legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon (pkt. 4.3). Her er det underforstått at tiltakstypen blant annet vil gi redusert bilbruk og dermed lavere transportutslipp.

2.2 Aktuelle effekter

Gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kan kommunene bidra til at Norge oppfyller nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser om å redusere klimagassutslipp og bevare natur. Samtidig kan en gjøre energibruken mer effektiv, mer fleksibel og sikre tilstrekkelig produksjon av fornybar energi. I vårt oppdrag er reduserte klimagassutslipp og mer effektiv/fleksibel energibruk tillagt særlig vekt. Som nevnt i forrige avsnitt, vil en i plansammenheng ofte oppleve at disse hensynene peker i ulike retninger. I utforming av arealformål, hensynssoner og bestemmelser må kommunene derfor avveie mellom disse hensynene.

For alle typer effekter er det snakk om *endring*. Det interessante er om tiltakene i planene «gjør en forskjell» sett i forhold til et referansenivå der dagens arealbruk eller praksis videreføres.

Realisering av gjeldende arealplaner hører med i denne referansebanen. Tiltak kan virke i positiv retning slik at de bidrar til å oppfylle mål og forpliktelser. Men en må også regne med eventuelle tiltak som bidrar i negativ retning. I begge tilfeller er det viktig at samme effekt *ikke* telles flere ganger (addisjonalitet).

I noen sammenhenger har «klimateknikk» og «klimahensyn» overtatt betydningen miljø og miljøhensyn hadde for noen tiår siden, for eksempel i plan- og bygningsloven fra 1985. Klimagassutslipp er et av flere miljøhensyn, men i dagligtale brukes klima, klimahensyn og klimatilpasning gjerne i tilknytning til langt flere miljøforhold, for eksempel om byluft og biologisk mangfold. Miljøbegrepet benyttes på sin side også i andre sammenhenger, for eksempel i beskrivelse av sosiale forhold eller innneklima. Det kan også være krevende å skille hensyn til klimagassutslipp fra husholdning med energi eller andre ressurser. Før vi diskuterer effekter av ulike typer tiltak i plansammenheng, ser vi derfor behov for å kategorisere effekter knyttet til klima, energi, miljø og ressurser. Fremstillingen er sterkt forenklet, basert på skjønn og erfaring og er ikke uttømmende:

Klima	Reduserte direkte klimagassutslipp	Klimagassutslipp som omfattes av de internasjonale klimaavtalene. Klimaloven og nasjonale mål for lavutslippssamfunnet i 2050 er også knyttet til slike direkte utslipp. Norge er ansvarlig for utslipp som skjer innenfor våre grenser, og nasjonal klimastatistikk omfatter primært disse utslippene. I plansammenheng er det naturlig å sette systemgrensen slik at direkte utslipp skjer innenfor kommunegrensene.
	Økt opptak av klimagasser	Når skog eller annen biomasse vokser, bindes klimagasser inntil biomassen forbrennes eller råtner. Forbrenning av f.eks. ved anses derfor som klimanøytralt. Ved netto tilvekst eller ved bruk av tre i bygg bindes klimagasser, slik at de ikke slipper ut i atmosfæren. Slik binding inngår så langt likevel ikke i klimaavtalene.
	Reduserte indirekte klimagassutslipp	Tiltak i et land (eller i en kommune) kan bidra til å redusere klimagassutslipp andre steder (utenfor systemgrensen). I klimakonvensjonene knyttes utslippene til landet (området) der utslippene fysisk skjer. Men effekten på fremtidig klima er i praksis den samme uansett hvor utslippene skjer. Tiltak lokalt kan bidra til å redusere utslipp andre steder, for eksempel redusert kjøp av varer og tjenester som medfører utslipp utenfor kommunegrensene. Mange beregningsverktøy, særlig for bygg, tar også med indirekte utslipp, og noen kommuner har også egne mål.
	Tilpasning til klimaendringer	Om en kommune reduserer direkte og indirekte utslipp, vil en lokalt uansett ikke kunne gjenfinne effekt i form av mindre omfattende fremtidige endringer i klimaet lokalt. Dette er en internasjonal dognad der summen av verdens tiltak avgjør. Selv om klimaendringer kan motivere til utslippsreduksjon, er det i praksis helt adskilte hensyn. Klimatilpasning handler om å tilpasse arealbruk og virksomhet til forventet

		<p>klima med tilhørende naturfarer. Noen tiltak kan samtidig gi utslippskutt og klimatilpasning, men like ofte kan disse hensynene være motstridende.</p>
Energi	Redusert energibruk	<p>Isolert sett er energi en ressurs. Men uttak, transport, lagring og bruk av energiresurser kan medføre klimagassutslipp eller andre miljøvirkninger. Miljøvirkninger, risiko og fleksibilitet avhenger av hvilken energibærer som benyttes, for eksempel strøm, drivstoff (gass, flytende, fast) eller varmtvann. Som for andre ressurser, f.eks. mineraler, vil knapphet på energi ofte være problematisk for menneskene. Redusert energibruk er derfor et viktig mål, men betydningen av redusert forbruk avhenger om andre da kan bruke energien, eller den kan lages. Mulighet for å dra nytte av overskuddsenergi, særlig varme, hører med i dette bildet.</p>
	Høyere andel energi fra fornybare kilder	<p>Fornybar energi hentes fra naturens kretsløp (vann, vind, sol, biomasse, m.m.), mens fossil energi (naturgass, olje og kull) hentes fra døde (fossile) organismer som med et menneskelig perspektiv ikke vil fornyes. Råstoff til kjernekraft er heller ikke fornybart. I et energiperspektiv er den viktige forskjellen at de ikke fornybare kildene kan uttømmes. Selv om det ofte er slik, er ikke fornybar energi nødvendigvis mer miljøvennlig. Klima- og miljøvirkninger fra produksjon, transport, lagring og bruk av energi/energibærer, bør vurderes på linje med andre typer utslipp. Også her er det naturlig å skille mellom direkte utslipp/virkninger som finner sted innenfor kommunegrensene og indirekte utslipp/virkninger andre steder.</p>
	Økt produksjon av fornybar energi	<p>Tiltak i et planområde kan gi økt lokal produksjon av energi, for eksempel solceller, biobrenselanlegg eller bergvarme. I tillegg til at det blir utvunnet mer og som regel fornybar energi, kan dette gjøre energisystemet mer robust og fleksibelt. Dersom forurensende energiproduksjon erstattes, kan en også oppnå klima-/miljønytte, som regel reduserte indirekte utslipp.</p>
	Bruk/ produksjon tilpasset nettkapasitet	<p>Økt bruk av elektrisitet som energibærer og mer lokal produksjon (solceller) har medført at kapasitet i regionalnett og distribusjonsnett blir en stadig viktigere forutsetning for arealbruk. Arealbruk bør også organiseres med tanke på optimal utnyttelse av kraftnettet. For fjernvarmenett vil en ha lignende problemstillinger.</p>
Andre miljøhensyn (eksempler)	Annen forurensning	<p>Forurensning er spredning av stoffer til luft, vann eller jord som fører til ulempe eller skade på helse eller redusert trivsel for mennesker, dyr og planter, eller skade på dødt materiale. Klimagassutslipp er også forurensning, men behandles ofte separat. Virkningene av mer «tradisjonell» forurensning er ofte lokale, og tiden fra utslippet skjer til virkningene oppstår er her ofte kort.</p>
	Folkehelse	<p>Miljørettet helsevern og arbeidsmiljø omfatter faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på helsen, blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer. Hensyn til folkehelse er vevd sammen med mange andre klima- og miljøhensyn, for eksempel fysisk aktivitet (gåing, sykling) som alternativ til bilbruk. Mange typer forurensning, f.eks. støy og støv, påvirker også folkehelsen. Kvaliteter i nærmiljøet anses viktig for folkehelsen, særlig for barn, ungdom og eldre.</p>
	Friluftsliv	<p>Friluftsliv er ikke-motorisert ferdsel, opphold og aktiviteter i naturen med rekreasjon som formål. Utøvelse av friluftsliv bidrar til god folkehelse, men rekreasjon og naturopplevelse tillegges verdi ut over helsegevinsten.</p>
	Naturmangfold	<p>Naturmangfold knyttes til biologi (dyr og planter), landskap og geologi som ikke er resultat av menneskers påvirkning. Ulike tiltak kan både redusere og verne om naturmangfoldet. Ny kunnskap om tap av naturmangfold (naturkrisen) og den internasjonale Naturavtalen fra 2022 (inngått under Biomangfoldkonvensjonen) har brakt temaet høyere på agendaen, slik at klima og naturmangfold nå oftere nevnes parallelt. Naturmangfold tillegges som regel egenverdi, i tillegg til den verdien naturen har for menneskene.</p>
	Kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap	<p>Kulturminner er spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø. Det inkluderer steder det knyttes historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturmiljøer er områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. I</p>

kulturlandskap har menneskers virksomhet ført til omforming fra opprinnelig naturtilstand. Verdiene for menneskene står sentralt i disse aspektene.

Andre ressurs-hensyn	Matproduksjon og skogbruk	Landbruk, havbruk og høsting fra naturen gir mat til mennesker og produksjonsdyr. Skogbruket bidrar med trevirke. I plansammenheng står jordvern sentralt, men også forvaltning av marine ressurser blir et stadig viktigere tema. Matproduksjon og skogbruk er i stor grad avhengig av økosystemtjenester.
	Økosystemtjenester	Økosystemtjenester er goder, tjenester eller produkter som naturen gir menneskene, blant annet mat, medisiner, fiber og brensel, samt fellesgoder som vannrensing, frisk luft, nedbrytning av avfall og pollinering. Naturens evne til å yte økosystemtjenester kan påvirkes positivt eller negativt av tiltak i planer.
	Råstoff	Arealplaner kan omfatte utvinning av mineralressurser eller andre råstoff, men også understøtte eller begrense muligheter for fremtidig råstoffutnyttelse. Redusert bruk av f.eks. bygningsmaterialer kan bidra til redusert uttak av råstoff som det er knapphet på og/eller der uttak gir klimagassutslipp eller andre miljøvirkninger.
	Attraksjoner	Menneskeskapt og/eller naturlige attraksjoner gir grunnlag for både reiseliv og rekreasjon for lokalbefolkningen. Naturverdier, kulturverdier, økosystemtjenester, muligheter for friluftsliv m.m. kan hver for seg eller til sammen danne grunnlag for attraksjoner. Tiltak i arealplaner kan styrke eller forringe attraksjonenes verdi.

Opplistingen er tilpasset innretningen i oppdraget her. Reduserte klimagassutslipp og mer effektiv/fleksibel energibruk vektlegges i den videre diskusjonen. I arealplanlegging benyttes inndelingen i konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) § 21, som også dekker ytterligere aspekter.

Som nevnt kan disse hensynene være motstridende. Men det vil også være synergier for eksempel når nedbygging av myrer unngås, og en både reduserer klimagassutslipp og verner om naturmangfold. Energi og andre ressurser er som regel priset i et marked slik at man for mange tiltak kan hente ut synergi i form av økonomisk gevinst. Derimot kan enkeltaktører som regel ikke hente ut økonomisk gevinst om de reduserer utslipp og andre miljøvirkninger, og dermed oppnås heller ikke tilsvarende synergi. Myndighetene kan likevel prøve å gjøre miljøvennlige valg lønnsomme, for eksempel gjennom kvotehandel eller avgifter.

Forståelsen av forskjellen mellom direkte og indirekte klimagassutslipp synes utfordrende for mange, særlig når dette skal relateres til planlegging etter pbl. Sammenhengen er gjennomgått i Civitas' rapport om verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven fra 2022.¹⁰ Figur 1 nedenfor skisserer en forenklet framstilling, basert på denne rapporten.

¹⁰ [Civitas \(2022\)](#).

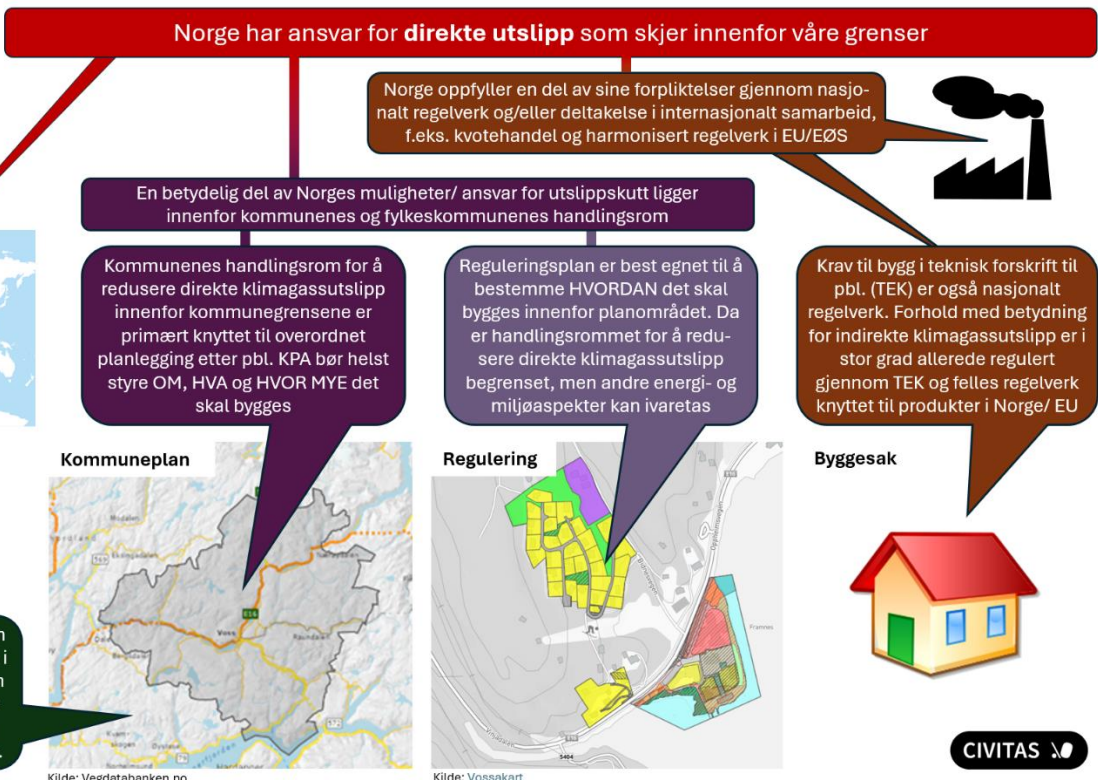
Klimaendringer er resultat av samlede klimagassutslipp på jorda, uavhengig av hvor utslippene skjer.

Hvert land kan (primært) gjøre noe med direkte utslipp som skjer innenfor sine grenser. Derfor omfatter internasjonale avtaler direkte utslipp. Til sammen utgjør direkte utslipp i alle land verdens samlede klimagassutslipp*



Når nordmenn reiser utenlands, importerer produkter etc. kan vi bidra til indirekte utslipp i andre land. Men disse utslippene er samtidig direkte utslipp i andre land, og knyttet til deres forpliktelser

En kommune og dens innbyggere kan bidra til å redusere indirekte utslipp i andre kommuner og andre land. Men disse utslippene er samtidig direkte utslipp i andre kommuner/ land, og knyttet til deres forpliktelser/ ansvar.



*) ekskl. internasjonalt farvann og luftrom

Figur 1. Forholdet mellom direkte og indirekte klimagassutslipp, og hvordan dette kan relateres til planlegging etter plan- og bygningsloven (pbl). Forenklet fremstilling basert på Civitas-rapporten: Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter pbl. Fremstillingen dekker også klimagassutslipp knyttet til produksjon, transport, lagring og bruk av energi, avhengig av hvor utslippene skjer.

2.3 Aktuelle tiltakstyper og effekten av dem

Tilfanget av tiltakstyper som kan utløses av planbestemmelser, hensynssoner og arealformål i arealplaner er stort, og med et utall varianter. Vi har derfor måttet velge ut noen tiltakstyper som vi mener er mest aktuelle for å oppnå reduserte klimagassutslipp og mer effektiv/fleksibel energibruk. I tillegg har vi tatt med en del typer tiltak fordi de ofte inngår i planer, eller det er ønske om at de skal kunne inngå. For hver tiltakstype gir vi en skjønnsmessig vurdering av effekt, basert på inndelingen i forrige avsnitt. Innledningsvis ser vi behov for å diskutere hensiktsmessig arbeidsdeling mellom overordnet arealplanlegging (primært i kommuneplanens arealdel) og fysisk detaljplanlegging (primært i reguleringsplaner).

Civitas' utredning for KDD om verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven,¹¹ konkluderte med at kommunenes handlingsrom for å redusere direkte klimagassutslipp først og fremst er knyttet til reduksjon i transportomfang og å unngå nedbygging av karbonrike arealer. Effekt av nedbygging avhenger av hvor store arealer som bygges ned og hvor store karbonlagre som finnes i jorda her (ulike typer grønne arealer, der myr har de største lagrene). Effekt på transportomfang avhenger av transporttilbud og om utbyggingen medfører endring i antall bosatte, ansatte og besøkende eller i godstransport. I tillegg til ny utbygging, kan fortetting, transformasjon og endret virksomhet gi endringer i transportomfang.

De aller fleste reguleringsplaner fremmes som private planforslag, og forslagsstiller vil neppe bekoste slik planlegging uten at det allerede foreligger en intensjon om utbygging (nybygg med

11 Civitas (2022).

nedbygging, eventuelt fortetting/transformasjon). Utbygger vil likevel måtte akseptere at mer detaljert kartlegging kan avdekke hindre for utbygging, for eksempel grunnforhold eller rødlistearter. Men for øvrig bør det i overordnet plan være mest mulig avklart om utbygging tillates, samt omfang og andre egenskaper som påvirker transport. På reguleringsnivå kan en da konsentrere seg om *hvordan* det skal bygges. Krav til de enkelte byggene følger i stor grad av lovbestemmelser i plan- og bygningslovens byggesaksdel og byggt teknisk forskrift (TEK17).

Selv om potensialet for å kutte direkte klimagassutslipp er begrenset, er innhold i reguleringsplaner avgjørende for mange andre typer klima-, energi- og miljøhensyn. Nedenfor gir vi eksempler på mulige tiltak som kan, eller kanskje kan, gjennomføres gjennom planbestemmelser, hensynssoner og arealformål i reguleringsplan, med skjønnsmessig vurdering av effekt. For å gjøre fremstillingen mest mulig kortfattet og lettlest, har vi valgt å utelate kildehenvisninger, detaljerte beskrivelser og nyansering som i noen sammenhenger kan være viktig.

Krav om mer energieffektive løsninger i bygg	For tiltak som er regulert av TEK17 gjelder omfattende energikrav. I tillegg forvalter Enova støtteordninger mv. for tiltak i eksisterende bygg. Selv om det hadde vært mulig, ligger det neppe noe stort potensiale for ytterligere besparelser gjennom plankrav.
Krav om fossilfri energi i bygg	Grunnet myndighetskrav er oljefyring nå i praksis utfaset, og det er heller ikke annen vesentlig gjenværende bruk av fossil energi til oppvarming m.m. i bygg. Denne typen krav vil derfor ha liten effekt.
Krav om bruk av «grønn strøm»	Norsk strøm er stort sett fossilfri. Men i perioder importerer vi strøm, og norsk strøm som eksporteres vil kunne erstatte strøm fra fossile kilder (kullkraft etc.) i andre land. Miljø- og klimanytte knyttet til «grønn strøm» er et stort diskusjonstema, men først og fremst handler dette om å redusere indirekte utslipp i andre land.
Krav om solceller på/ved bygg	En eventuell hjemmel for å kreve solceller på tak/fasader av nybygg kan bidra til betydelig økt produksjon av fornybar energi. Samtidig finnes det fra før andre virkemidler som Enova , og solceller installeres nå uansett i stor skala. Hvis noen pålegges å installere solceller, må en forvente spørsmål om distribusjonsnettet har kapasitet til å ta imot overskuddstrøm, og hvem som eventuelt skal betale for å etablere tilstrekkelig kapasitet (anleggsbidrag). Solceller kan også komme i konflikt med grønne tak som blant annet kan fordrøye regnvann og understøtte naturmangfold.
Krav om tilrettelegging for solceller på nybygg	En mindre inngripende type krav er at bygg må <i>tilrettelegges for</i> solceller på fasader eller tak. En har da ingen garanti for at det blir installert solceller, men når byggene først er tilrettelagt for det, vil nok mange gjøre det. Også denne typen krav kan oppleves inngripende, siden de f.eks. kan legge føringer for orientering av bygninger, bygningsform, estetikk og utvendig materialbruk med tilhørende miljøegenskaper.
Krav om hus-batteri eller annen magasinering av energi i bygg	Økt bruk av solceller har aktualisert lagring av energi i bygg. Solcellene vil normalt produsere mest strøm midt på dagen. Da er forbruket gjerne lavt, og strømmettet kan ha for lite kapasitet til å ta imot leveranser fra mange solcelleanlegg. En mulighet er hus-batterier, slik mange allerede har for hyttestrøm eller når bilens batteri i integreres i husholdningens strømforsyning. Det finnes også tekniske løsninger for å lagre solenergi i form av varme. Mer solenergi kan da utnyttes, og kraftnettet avlastes slik at nett-investeringer kan unngås/ utsettes. Batteriløsninger vil ellers komme til nytte ved strømbrydd. Samtidig må en ta hensyn til at store batterier i bygg vil beslaglegge areal og kan innebære økt risiko for energirike batteribranner som er vanskelige å slokke.
Krav om mer samordnet areal- og energiplanlegging	Utbygging eller overgang til mer energikrevende virksomhet kan ikke finne sted uten fremføring av tilstrekkelig elkraft. Effektiv bruk av fjernvarme fordrer balanse mellom varmeproduksjon, distribusjonsnett og abonnenter. Mye samordning bør her skje i tilknytning til overordnet planlegging, for eksempel å sikre kapasitet i regionalnett og/eller å tilpasse utbygging/ utbyggingstakt til tilgjengelig kapasitet. Areal for framtidige/ utvidete kraftlinjer må også avsettes i arealplanene. Mer samordning på detaljnivå kan også være nyttig, og særlig i større regulerings saker gjøres dette i høy grad. Mulige gevinster er først og fremst knyttet til å få et effektivt og fleksibelt forsyningsnett der en

	<p>også tar høyde for fremtidig lokal energiproduksjon. Dette vil neppe utløse større reduksjon i energibruk eller utslipp, men bedre planlegging kan redusere naturinngrep.</p>
<p>Krav knyttet til bygningsmaterialer, f.eks. bruk av tre.</p>	<p>Bygningsmaterialers betydning for innemiljø har vært i fokus i mange tiår, og dette er bl.a. regulert i TEK17. Vektlegging av egenskaper knyttet til klima og ytre miljø har kommet etter, og her inkluderes også bærende konstruksjoner, tak og ytterkledning. Med tusenvis av tilgjengelige bygningsmaterialer er det ikke mulig å si noe generelt, men de fleste klima- og miljøeffekter er knyttet til råvarer, produksjon og transport – og således indirekte. Bruk av tre vil binde karbon, men dette gir altså ikke uttelling i forhold til Norges internasjonale forpliktelser. Brannegenskaper, bæreevne og klimabestandighet (særlig rote) nevnes gjerne i tilknytning til tre – eventuell klima- og miljøgevinst kan bli redusert eller forsvinne dersom uventet kort levetid fører til mye utskiftning.</p>
<p>Krav om klima-, energi- og miljøregnskap for bygg</p>	<p>Fra juli 2022 gjelder krav om klimagassregnskap fra materialer i samsvar med kap. 17 i TEK17. I tillegg finnes flere typer metodikk som beskriver klima-, energi- og miljøegenskaper for bygg, se for eksempel FutureBuilt. Kriteriesett finnes for både nybygg, ombygging, rehabilitering og byggdrift. Krav om slike regnskap vil isolert sett ikke føre til positive effekter, men tanken er her at bevisstgjøring vil føre til adferdsendring. Dette fungerer best for energi og andre besparelser som tiltakshaver kan omsette i penger. Da det er få direkte klimagassutslipp i tilknytning til bygg, vil resultater være knyttet til indirekte klimagassutslipp, andre miljøaspekter, energi, ressursbruk og folkehelse.</p>
<p>Krav om miljøsertifisering av bygg og/eller av byggdrift</p>	<p>Dersom kartlegging kombineres med krav til resultater og prestasjoner, kan en sikre og dokumentere at resultater oppnås. Det kan for eksempel tenkes krav om sertifisering av nybygg i et planområde. Også her finnes flere muligheter, for eksempel BREEAM for nybygg og BREEAM In-Use for byggdrift. Sertifiseringen innebærer også klassifisering, slik at det er mulig å differensiere krav i forhold til ambisjonsnivå, for eksempel «good» eller «excellent» i BREEAM. Score vil som regel tildeles slik at det er mulig å formulere krav der prioriterte klima-, energi- eller miljøaspekter vektlegges mest. Men en må uansett oppnå en «minimums-score» for alle aspekter for å bli sertifisert. Internasjonalt velprøvde løsninger gir grunnlag for effektivt tilsyn, men kan av noen oppfattes som omfattende og inngripende. Systemene kan i ulik grad være tilpasset norske forhold.</p>
<p>Krav om ombruk av bygg</p>	<p>Når arealplaner innebærer foretting, transformasjon eller annen oppgradering av et område, kan fullstendig eller delvis ombruk av eksisterende bygg være et alternativ til riving og nybygg. Det vil som regel gi mindre bygg- og anleggsavfall, redusert bruk av nye bygningsmaterialer og mindre transport. Sistnevnte har også betydning for direkte klimagassutslipp. Siden det i avfallssystemene etter hvert er god kontroll med forurensning, er ressursperspektivet her av størst betydning. Redusert bruk av nye bygningsmaterialer vil begrense indirekte klimagassutslipp og andre miljøvirkninger knyttet til råstoffuttak, produksjon og transport. Ombruk vil også være positivt for å ivareta kulturverdier knyttet til eksisterende bebyggelse og bygningsmiljøer.</p>
<p>Krav om gjenvinning og ombruk av bygg- og anleggsavfall</p>	<p>For større nybygg, rehabilitering og riving stiller TEK17 § 9-6 krav om avfallsplan, og kartlegging for å identifisere farlig avfall samt muligheter for gjenvinning og ombruk. Det stilles også krav til sorteringsgrad og rapportering. Kravene gir allerede grunnlag for høy miljøstandard på området, men også her er det bare ev. redusert transport som vil resultere i reduserte <i>direkte</i> klimagassutslipp. Det er ikke lenger tillatt å deponere nedbrytbart avfall, og dermed oppstår heller ikke klimagassutslipp fra ny deponering. Forbrenning av nedbrytbart avfall regnes som klimanøytralt. Mulige nye tiltak lokalt kunne innebære krav om høyere gjenvinningsgrad eller mer effektiv håndheving, for eksempel krav om godkjent avfallsplan som vilkår for igangsettingstillatelse og/eller dokumentasjon av avfallshåndtering som vilkår for ferdigattest. Mulighet for slik innskjerping vil blant annet kunne ha effekt på lokal forurensning til vann og jord fra ulovlige deponier.</p>
<p>Krav om fossilfri bygge- og anleggsvirksomhet</p>	<p>I stadig mer utstyr og maskiner knyttet til bygg og anlegg skiftes bensin og diesel ut med elektrisk drift. Arbeidsmaskiner står for en betydelig del av direkte klimagassutslipp i kommunene, og potensialet for utslippskutt er fremdeles betydelig. Samtidig innebærer dette overgang til bruk av fornybar energi. Tiltakstypen vil også kunne gi betydelige forbedringer innen arbeidsmiljø, lokal luftforurensning, risiko for uhellsutslipp av drivstoff, samt støy. Utstyret bør lades der det brukes, og midlertidig framføring av store mengder elkraft kan noen steder bli dyrt og/eller utfordre kapasiteten i forsyningsnettet.</p>

<p>Krav knyttet til grønn mobilitet</p>	<p>Utslipp fra vegtransport utgjør en stor del av direkte klimagassutslipp som kommunene kan påvirke. Å erstatte bilbruk med gåing, sykling og kollektivreiser er derfor blant de viktigste tiltakene for å nasjonale mål og oppfylle internasjonale forpliktelser. Som nevnt i innledningen må/bør de viktigste lokaliseringsbeslutningene tas i overordnet planlegging. Det gjelder også tiltak på transportsystemet, for eksempel bedre kollektivtilbud. Men også i detaljplanleggingen kan det stilles krav og gjøres grep som bidrar til redusert biltrafikk. Eksempler på tiltakstyper på reguleringsnivå er bil- og sykkelparkering, holdeplasser, gangforbindelser og tilrettelegging for «mikromobilitet». Selv om slike tiltak alene ikke vil gi «revolusjonerende» effekt på direkte klimagassutslipp understøtter de tiltak i overordnet planlegging. Å fremme alternativer til bilbruk bidrar samtidig til redusert støy og lokal luftforurensning, trafiksikkerhet og fysisk aktivitet (folkehelse).</p>
<p>Krav knyttet til grønn godslogistikk og varedistribusjon</p>	<p>Også for gods/varer tas de viktigste beslutningene for å redusere direkte klimagassutslipp i overordnet planlegging, men de kan understøttes i reguleringsplaner. God fysisk tilrettelegging for vareleveranser kan bl.a. understøtte handel i bysentrum, der kundene i større grad velger klimavennlige transportformer. Det ligger også potensial for kutt i direkte utslipp med bedre organisering og samordning av varedistribusjon, for eksempel med bylogistikksentraler. Selv om organisering kan være vanskelig å fastsette og håndheve gjennom reguleringsplaner, er det uansett viktig at det settes av areal til aktuelle tiltak; en kan også vurdere muligheter for felles finansiering. Som for persontransport vil elektrifisering av kjøretøyene redusere gevinst fra tiltak når det gjelder direkte klimagassutslipp. Men også el-kjøretøyer gir støy (dekk, veidekker), støy. Overgang til mindre kjøretøyer i distribusjon bidrar også til trivsel og trygghet.</p>
<p>Krav knyttet til offentlig ladeinfrastruktur for vegtrafikk (hurtiglading)</p>	<p>Overgang til elbiler skjer nå raskt, etter hvert også for tyngre kjøretøy. I tillegg til å redusere direkte klimagassutslipp, vil det øke andelen fornybar energi og bidra til redusert lokal luftforurensning og støy. Offentlige stimulerings tiltak via Enova er nå avgrenset til tyngre kjøretøy, men også her er målet på sikt at ladeinfrastruktur etableres og drives på kommersiell basis. Uansett trengs arealer, og disse vil ikke nødvendigvis være de samme som for dagens bensinstasjoner. For eksempel blir rasteplasser og døgnhvileplasser mer aktuelle. Hurtiglading av tunge kjøretøy krever særlig store arealer og god kapasitet i strømmettet (se Nasjonal ladestrategi fra 2022). Civitas har nylig gjennomgått temaet i et oppdrag for Lærdal kommune.</p>
<p>Krav knyttet til privat ladeinfrastruktur og depotlading for vegtrafikk.</p>	<p>Mens ny offentlig ladeinfrastruktur nå stort sett er stasjoner som kjøretøyene besøker for hurtiglading, skjer mye saktelading med lavere effekt på parkeringsplasser hjemme, ved arbeidsplasser, ved overnattingssteder og ved depoter for flåtekjøretøy. Miljøgevinsten er stort sett som for hurtiglading, men mer saktelading øker levetiden for de fleste typer batterier, og er således gunstig i et ressursperspektiv. Saktelading krever også mindre areal. Utbygging kan forseres i den grad det er mulig å stille krav om etablering i bestemmelser til reguleringsplan, f.eks. som rekkefølgekrav.</p>
<p>Krav knyttet til ladeinfrastruktur og landstrøm for sjøfart og havbruk</p>	<p>Mens elektrisitet ser ut til å bli dominerende i vegtransporten, er også annet fossilfritt drivstoff aktuelt for sjøfarten, særlig for større fartøyer som seiler over lengre distanser. I lokal fergefart og kortere passasjersamband er elektrifiseringen allerede kommet langt. Landstrøm til fartøy og elforsyning til havbruk kan også erstatte hjelpemotorer og aggregater med fossilt drivstoff. Klima-, energi- og miljøgevinstene er stort sett de samme som for vegtrafikken, og direkte klimagassutslipp fra fartøyer er i dag store. Utvikling av mer miljøvennlige fossildrevne skipsmotorer har gått saktere enn for bilmotorer, slik at fossilfri drift vil gi relativt større gevinst knyttet til lokal og regional luftforurensning (NOx). Selv om «el-fartøyer» som regel har reserveløsning med fossil motor, reduseres uansett drivstoffmengden om bord, slik at risiko for uhellsutslipp av drivstoff reduseres. Fossilfri infrasturtur for sjøfart kan kreve at betydelige arealer avsettes på landsiden, ved bruk av hydrogen og ammoniakk kreves også sikkerhetssoner, se Civitas-rapporten fra Lærdal.</p>
<p>Krav som hindrer nedbygging av karbonrike arealer</p>	<p>De store grepene for å kartlegge og hindre nedbygging av arealer med høyt opptak av og/eller store lagre av karbon må gjøres i overordnet planlegging. Dette gjelder også våtmarker og karbonrike sjøarealer f.eks. med tareskog. Men også inne i områder som reguleres for utbygging, fortetting eller transformasjon kan det være karbonrike arealer som kan spares. Dette kan gi moderate bidrag i reduksjon av direkte klimagassutslipp, og særlig økt opptak hvis en tar vare på og tilfører vegetasjon. Også på reguleringsnivå har denne typen tiltak en rekke andre fordeler, og som kan være viktigere: Grønne</p>

områder gir bedre grunnlag klimatilpasning, særlig i fordrøyning av flomvann. Å bevare slike områder gir som regel også stor nytte for naturmangfold, økosystemtjenester, friluftsliv og folkehelse (trivsel, nærmiljø).

Krav som sikrer grønnstruktur i bebyggelsen

Selv om arealene ikke er karbonrike, kan sikring av grønnstruktur generelt gi mange av de samme fordelene som ved vern av karbonrike arealer. Grønnstrukturen er ofte attraktiv for utslippsfri og helsebringende transport til fots og på sykkel. Viktige deler av sammenhengende grønnstruktur bør sikres i KPA, gjerne supplert med tematisk kommunedelplan. Tett oppfølging i reguleringsplaner er likevel nødvendig. I tillegg kommer mindre, grønne arealer som må sikres i den enkelte plan. Selv om klimaargumentet her ikke er veldig sterkt, kan det argumenteres for noe optak i vegetasjon.

Krav knyttet til «blågrønn infrastruktur» og «naturbaserte løsninger» for overvann

Krav om grønne tak, åpning av vannveier, kunstige våtmarker m.m. blir stadig mer vanlig. Den primære begrunnelsen er her fordrøyning av vann og annen klimatilpasning. I tillegg kan slike tiltak gi betydelige gevinster knyttet til naturmangfold og områdekvaliteter (folkehelse). Avlastning av avløpsnett og eventuelt overløp kan redusere nedstrøms vannforurensning. Noe binding av klimagasser i vegetasjon kan forventes, men sammenhengende grønnstruktur med større trær vil her gi mer effekt.

Krav om klimavennlige avfalls- og avløpsløsninger.

Gjeldende krav til behandling og disponering av avfall, avløpsvann og slam fra rensaneanlegg er viktig for å hindre forurensning, herunder direkte klimagassutslipp. Forbud mot deponering av avfall og slam innebærer at klimagassutslipp nesten utelukkende er knyttet til eldre/ avsluttede deponier. Det er som regel ikke naturlig eller nødvendig å stille avfalls- og avløpsrelaterte krav i arealplan. Et unntak er løsninger for innsamling av avfall fra husholdninger og virksomheter, der mer effektiv og samordnet transport, særlig [avfallssug](#), kan gi noe kutt i direkte klimagassutslipp. Gevinster knyttet til folkehelse (lukt, skadedyr, trivsel, trafiksikkerhet m.m.) må uansett anses viktigere.

Dette er en bruttoliste som danner grunnlag for valget av planbestemmelser som vi har utredet nærmere. Opprinnelig liste er supplert og korrigert etter dialog med referansekommunene som har vært involvert.

Selv om det, helt eller delvis, er mulig å stille krav gjennom bruk av planbestemmelser, arealformål og hensynssoner, innebærer det ikke noen garanti for at tiltak gjennomføres og ønsket effekt oppnås. I den grad aktørenes «lydighet og velvilje» ikke er tilstrekkelig, må håndheving være mulig og realistisk. Plan- og bygningsloven har relativt effektive systemer for å sikre gjennomføring av tiltak knyttet til byggesaker. Men i en driftsfase uten byggesaker er mulighetene for oppfølging svakere. Og selv der kommunene har nødvendig hjemmel til å sikre gjennomføring, kan administrativ kapasitet/prioritering være til hinder for slik oppfølging.

For at krav skal fungere som tiltenkt, må gjennomføring være teknisk og organisatorisk realistisk. For eksempel må nødvendig teknologi være tilstrekkelig moden og tilgjengelig til en akseptabel pris. Krav må også utformes slik at det er mulig å peke ut og følge opp ansvarlige for gjennomføring, særlig for tiltak i fellesområder osv. Lokale forhold er også viktig; for eksempel kan tiltak som lett kan gjennomføres i en kystnær by være urealistiske i fjellområder. Synergier er allerede nevnt, og slike vil lette gjennomføringen. Kostnader/gevinster for den enkelte utbygger, for naboer og for samfunnet som helhet må vurderes, og disse kan variere fra sak til sak. Det samme gjelder øvrige virkninger av tiltaket, inkludert konsekvenser for næringsliv og sivilsamfunn, samt fordelingsmessige (sosiale og geografiske) konsekvenser. Ved detaljert utforming av krav i en plansak med tilhørende konsekvensutredning, må en ha alle disse aspektene i mente.

DEL II: Plan- og bygningsloven som «klimalov» og annen lovgivning på klimaområdet

3. En introduksjon til plan- og bygningsloven og klimahensynets stilling i loven

3.1 Noen viktige kjennetegn ved plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven skiller seg fra andre lover som regulerer arealbruk. Arealplaner vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven skal fungere som sektorovergripende og avklarende. I dette ligger det at plan- og bygningsloven skal virke sammen med en rekke andre lover som også styrer arealbruk og virksomhet som drives fra arealene. Gjennom å fastsette ulike arealformål for områder, legger kommunene dermed i stor grad også rammene for hvilken annen lovgivning som vil gjelde innenfor et område. I områder avsatt til arealformålet LNF-R vil eksempelvis lover som jordlova og skogbrukslova ha betydning for arealbruken. I områder avsatt til samferdselstiltak eller industri, vil eksempelvis forurensningsloven og veglova ha betydning. Vi kan litt forenklet si at arealformålene i planene i praksis peker på en rekke ulike lover i det øyeblikket planen vedtas. Dette får dermed også stor innvirkning på plan- og bygningslovens betydning som virkemiddel i omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Det er en rekke andre lover som har betydning for regulering av klimagassutslipp og for omstilling til et lavutslippssamfunn. Noen viktige lover på klimaområdet, og lovenes berøringsfelt mot plan- og bygningsloven, kommer vi tilbake til i punkt 4 nedenfor.

Som et virkemiddel for å ivareta klimahensyn, er det særlig fire kjennetegn ved plan- og bygningsloven som det er viktig å merke seg:

Før det første er plan- og bygningsloven i utgangspunktet en interesse- og sektornøytral lov. Dette skiller plan- og bygningsloven fra en rekke sektorlover som på sin side har til formål å sikre kontroll med bestemte typer av tiltak, som f.eks. energitiltak eller veietableringer. Plan- og bygningsloven skiller seg også fra andre sektorovergripende lover som har til hovedformål å ivareta bestemte samfunns- eller miljøhensyn på tvers av sektorer, for eksempel forebygging av forurensning og beskyttelse av biologisk mangfold.

Plan- og bygningsloven setter i utgangspunktet ingen hensyn og interesser i en særstilling. Innenfor lovens formål om «bærekraftig utvikling», er alle hensyn og interesser i utgangspunktet likestilte. Klimahensyn, herunder reduksjon av klimagassutslipp og energiomstilling, er dermed kun ett av en rekke hensyn som skal ivaretas ved utøvelse av planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven kan likevel sies å være en av de viktigste lovene for reduksjon av klimagassutslipp. Dette skyldes at lovens plansystem har stor innvirkning på samfunnsutviklingen, blant annet gjennom tilrettelegging for utbygging, transport og infrastruktur, lokalisering av industri og gjennom krav til byggeprosjekter. Hva som er bestemt gjennom kommunale arealplaner, vil dermed kunne få stor betydning for fremtidige klimagassutslipp og naturens evne til å ta opp klimagasser.

For det andre er arealplaner etter plan- og bygningsloven sektorovergripende. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for borgerne, kommunene selv og for andre myndigheter. Lovens reguleringsplanplikt gjelder også som det klare utgangspunktet for alle større bygge- og anleggstiltak. Intensjonen om at plan- og bygningsloven skal være en sektorovergripende

arena for arealforvaltning, rekker riktignok ikke like langt i møte med alle samfunnssektorer. Det er i første rekke enkelte konsesjonspliktige energiltak i vassdrag og på land som er fristilt fra plan- og bygningslovens plansystem. Ettersom også klimautfordringene er sektorovergripende, er plan- og bygningsloven en egnet arena for å samordne sektorens påvirkning og sikre en helhetlig tilnærming til hva som samlet sett gir de beste og mest effektive løsningene for samfunnet. Dette er også fremhevet i lovens forarbeider, hvor det uttales:

Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng. Det eksisterende planverktøyet gir allerede i dag kommunene muligheter til å legge til rette for en klimavennlig arealbruk. Forslaget til ny plan- og bygningslov styrker kommunenes muligheter til å ta klimahensyn i arealplanleggingen.¹²

For det tredje er plan- og bygningsloven i stor grad en prosesslov. Med dette menes at loven, i alle fall lovens plandel, i all hovedsak oppstiller krav til saksbehandlingen. Selve beslutningen – det vil si hvilken arealbruk som skal tillates og hvilke krav som skal gjelde ved ny eller endret arealbruk – er på sin side i all hovedsak et spørsmål om planfaglige og politiske prioriteringer. Dette kan på den ene siden skape utfordringer ved at man er avhengig av beslutningstakernes evne og vilje til å bruke lovens potensial som klimalov, selv om dette innebærer nedprioritering av hensyn og interesser som på kort sikt ville gitt mer synlige resultater og verdiskaping lokalt. På den andre siden gir også lovens vide handlingsrom muligheter, ved at det raskt kan skje endringer i praksis.

For det fjerde er det et kjennetegn ved loven at den i stor grad legger beslutningsmyndigheten til kommunene. Selv om loven bygger på en tanke om et planhierarki, er det i all hovedsak de kommunale planene som avgjør hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Selv om det lokale selvstyret står sterkt i plan- og bygningsretten, er det ikke uten begrensninger. Plan- og bygningsloven § 11-1 andre ledd slår uttrykkelig fast at kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Kommunenes beslutninger vil alltid kunne være gjenstand for kontroll og overprøving. Loven gir dessuten staten en rekke planvirkemidler som ved behov kan brukes for å ivareta nasjonale interesser.

3.2 Omtalen av klimahensynet i forarbeidene til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven bygger på utredninger fra henholdsvis Planlovutvalget (arealplandelen) og Bygningslovutvalget (byggesaksdelen).

Som vi kommer tilbake til senere i utredningen, la Planlovutvalget frem flere forslag for å sikre bedre samordning mellom energiplanlegging etter energiloven og areal- og samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven. I proposisjonen til loven er klimautfordringen viet stor oppmerksomhet. Lovproposisjonen har et innledende kapittel 3 med tittelen: «Enkelte hovedproblemstillinger». Her er klimautfordringen den første som nevnes. Der legges det til grunn at kommunene gjennom sin arealplanlegging har «mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk».¹³

Fortetting rundt viktige kommunikasjonspunkter som buss- og jernbanestasjoner er eksempler på hvordan planlegging kan påvirke/begrense utslipp av klimagasser. I forarbeidene er det også lagt til

12 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 25.

13 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 25 flg.

grunn at kommunene kan utarbeide klima- og energiplaner som kan bidra til å redusere utslipp av klimagasser.¹⁴

3.3 Klimahensynet i plan- og bygningsloven

Forarbeidenes omtale av plan- og bygningsloven som et styringsmiddel for reduksjon av klimagassutslipp, er ikke like fremtredende i selve lovteksten. Formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 slår riktignok fast at loven skal bidra til en bærekraftig utvikling. Dette har selvsagt også en side mot klimautfordringer, og det er på det rene at klimagassutslipp alltid vil være et saklig hensyn ved utøvelse av offentlig myndighet etter loven.

Klimahensynet er dessuten uttrykkelig nevnt i pbl. § 3-1 bokstav g. Bestemmelsen beskriver «oppgaver og hensyn» i planleggingen og utdypet, konkretiserer og supplerer lovens formålsbestemmelse. Bestemmelsen slår fast at planer skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport».¹⁵ Formuleringen «gjennom reduksjon av klimagassutslipp» ble tilføyd ved en lovendring i 2014.¹⁶

Bestemmelsen gjelder etter ordlyden utslipp av alle gasser som har innvirkning på det globale klimaet, og synliggjør at arealplaner skal ta klimahensyn uavhengig av utslippskilde. Det at loven uttrykkelig nevner løsninger for «energiforsyning, areal[bruk] og transport», er en eksemplifisering av tre sentrale utslippsskilder som kan bli påvirket ved arealplanleggingen. Dette understøttes av forarbeidene til lovendringen i 2014 hvor det uttales:

Bestemmelsen innebærer at forvaltningen ved planlegging etter loven plikter å vurdere hvordan utslippene av klimagasser kan reduseres gjennom løsninger for energiforsyning og transport. Bestemmelsen nevner de viktigste utslippsskilder som kan påvirkes gjennom planleggingen etter loven, uten at dette må forstås slik at planleggingen ikke også kan brukes til å motvirke utslipp fra andre kilder.¹⁷ (vår understreking)

Ut fra uttalelsen fremstår det som lovgiver først og fremst har hatt *direkte utslipp* av klimagasser for øye. Bestemmelsen i pbl. § 3-1 om at arealplanlegging skal bidra til reduksjon av klimagassutslipp, reiser spørsmål om plan- og bygningslovens *rolle* i omstilling til et lavutslippssamfunn. Det er på det rene at kommunenes overordnede beslutninger om arealbruk og arealformål vil kunne ha stor betydning for framtidige klimagassutslipp. Avsettes det nye arealer til utbyggingsformål og samferdselsformål, vil det presumptivt medføre høyere framtidige klimagassutslipp knyttet til arealene enn dersom arealene forblir ubebygde.

For denne utredningen er det sentralt å skille mellom plikten til å vurdere konsekvensene av arealplaner og utbyggingen i tråd med slike planer, som en del av begrunnelsen for et vedtak, og det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser for å styre arealbruken.

Kjernen i denne utredningen er å klarlegge hvor langt plan- og bygningsloven rekker som *hjemmelsgrunnlag* for å regulere arealbruken gjennom krav til bygg, aktivitet og virksomhet i en retning som bidrar til å nå nasjonale og internasjonale mål på klimaområdet.

14 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 180.

15 I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 180 er det gjort nærmere rede for dette punktet i retningslinjene, knyttet til den opprinnelige formulering av punktet.

16 Lov 19. desember 2014 nr. 91.

17 Prop.32 L (2018–2019) s. 7.

Med det som utgangspunkt er det lovens hjemler for å fastsette planbestemmelser til arealformål i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner som er av størst interesse for denne utredningen. Hjemlene til å gi planbestemmelser til arealplaner, ble ikke endret ved tilføyelsen av «klimagassutslipp» i pbl. § 3-1. Det innebærer at det i all hovedsak er lovens opprinnelige forarbeider som bidrar til å klargjøre hvordan lovens hjemler skal forstås. Det er få av hjemlene til å fastsette planbestemmelser i lovens kap. 11 og 12 som etter ordlyden uttrykkelig retter seg mot reduksjon av direkte eller indirekte klimagassutslipp.

Som vi kommer tilbake til, er det også få spor av henvisninger til klimagassutslipp i de spesielle merknadene til lovens hjemler til å gi planbestemmelser. Det er ikke dermed sagt at kommunene mangler hjemmel til å vedta planbestemmelser som kan bidra til omstilling til et lavutslippssamfunn.

Lovgiver har bevisst valgt formuleringer som gir kommunene et vidt handlingsrom for å utøve skjønn med hensyn til hva slags planbestemmelser som kan fastsettes. Lovens vide formuleringer gir også, der ikke forarbeidene gir klare holdepunkter for begrensninger, rom for at loven kan tolkes og anvendes i lys av nye samfunnsbehov og utfordringer. Dette reiser spørsmål om hvor langt plan- og bygningslovens hjemler kan strekkes for å møte kommunens behov for å styre arealbruken i en mer klimavennlig retning.

Det er særlig hjemlene til detaljstyring av arealbruken gjennom planbestemmelser som reiser spørsmål om grensene mot annen lovgivning. Mange av lovene på klimaområdet kjennetegnes ved at de regulerer bestemte typer av tiltak/aktiviteter/produkter i bruk eller bestemte virkninger av tiltak som etableres og brukes innenfor områder som i arealplaner er avsatt til et utbyggingsformål. Et sentralt formål med denne utredningen er å trekke opp grensen mellom plan- og bygningslovens hjemmelsgrunnlag for detaljstyring gjennom planbestemmelser og annen lovgivning på klimaområdet som regulerer bestemte tiltak, virkninger eller produkter.

For byggetiltak og produkter som ikke primært er regulert i annen lovgivning (f.eks. etablering av bolig- og næringsbygg og byggematerialer i bygg), er det i første rekke plan- og bygningslovens byggesaksdel med sentrale forskrifter som fastsetter mer detaljerte krav til byggenes kvaliteter. Her er vi i kjernen av et annet viktig formål med utredningen, som er å trekke opp grensen mellom plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser og plan- og bygningslovens byggesaksdel med teknisk forskrift.

4. En oversikt over annen lovgivning på klimaområdet med berøringsfelt til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens saklige og geografiske virkeområde, og ikke minst intensjon om å være en arena for samordning og helhetlig forvaltning av arealene, gjør at den tangerer mange andre lover. Hvordan plan- og bygningsloven forholder seg til annen lovgivning, kan ikke besvares generelt.¹⁸ Formålet med dette kapittelet er å gi en oversikt over enkelte lover på klimaområdet som reiser særlige spørsmål om grensene mot plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser for å ivareta «klimahensyn». I lys av utvalget av planbestemmelser som drøftes nærmere senere i utredningen, vil forurensningsloven og energiloven vies størst oppmerksomhet. I omtalen av disse

¹⁸ Om ulike koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og annen lovgivning, se f.eks. NIBR, «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen», Rapport 2020:17

to lovene peker vi på hvilke *typer av samordnings- og grensespørsmål* lovene kan reise i møte med plan- og bygningsloven.

4.1 Forurensningsloven

4.1.1 Innledning

Forurensningsloven (forurl.) er den generelle loven for kontroll med «forurensning» og «avfall». I likhet med plan- og bygningsloven, er forurensningsloven en sektorovergripende lov. I det ligger det at lovens virkeområde ikke begrenser seg til aktivitet eller virksomhet innenfor bestemte samfunnssektorer.

Forurensningsloven skiller seg likevel fra plan- og bygningsloven ved at den ikke regulerer arealbruken som sådan, men bestemte miljøpåvirkninger som følge av virksomhet og arealbruk; henholdsvis tilførsler av «forurensning» og «avfall». Mens arealplaner, gjennom arealformål og bestemmelser, legger rammene for hva arealene lovlig kan brukes til, har forurensningsloven til formål å sikre kontroll med tilførsler av forurensning og avfall til det ytre miljø. Dette gjelder også den forurensningen som følger av den arealbruken som arealplanene legger til rette for. I dette ligger det også at forurensningsloven, i motsetning til plan- og bygningsloven, ikke er en interessenneutral lov. Det er ingen tvil om at det er forebygging og bekjempelse av miljø- og helseproblemer som følge av forurensning (og avfall) til det ytre miljø som er forurensningslovens hovedformål.¹⁹

Vi vil her konsentrere oss om lovens betydning for kontroll med klimagassutslipp som en form for «forurensning». Det er likevel viktig å være oppmerksom på at regler for å begrense klimagassutslipp også er inntatt i lovens bestemmelser om avfall med forskrifter. Viktige regler for å begrense klimagassutslipp (metangass) finner vi blant annet i avfallsforskriften § 9-4, som fastsetter et forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall.

Et sentralt spørsmål er hvor langt planmyndigheten kan gå i å styre og regulere forurensningsvirkninger som følge av arealbruken (i vår sammenheng direkte utslipp av klimagasser) gjennom planbestemmelser. Dette spørsmålet beror i første rekke på en tolkning av plan- og bygningslovens egne hjemler til å gi planbestemmelser. Dette drøfter vi i utredningens del IV. Spørsmålet kan likevel ikke besvares uten først å trekke opp grensene for forurensningslovens anvendelsesområde på klimaområdet, og undersøke hva som har vært lovgivers intensjon med hensyn til samordning mot annen lovgivning etter forurensningsloven. Spørsmålet om samordning mot plan- og bygningsloven må også drøftes i lys av at forurensningsloven etablerer ulike regimer for kontroll med forurensning.

I fortsettelsen gir vi en oversikt over forurensningslovens betydning som klimalov, og lovens ulike regimer for kontroll med klimagassutslipp.

4.1.2 Lovens regimer for kontroll med forurensning

Det er innledningsvis viktig å merke seg at forurensningsloven er en forholdsvis gammel lov. Den ble i sin tid utarbeidet med andre problemer for øye enn global oppvarming som følge av klimagassutslipp.²⁰ Lovens vide og dynamiske definisjon av «forurensning» i § 6 gjør imidlertid at loven kan fange opp «nye» forurensningsproblemer. Det er i dag ingen tvil om at utslipp av klimagasser (CO₂, lystgass, metan og andre klimagasser) som alene, eller sammen med andre

¹⁹ Se formålsbestemmelsen i lovens § 1.

²⁰ Forurensning, i form av klimagassutslipp, er ikke nevnt i lovens opprinnelige forarbeider.

utslipp, kan være til skade for miljøet, omfattes av lovens definisjon av forurensning i § 6.²¹ Det er ikke dermed sagt at forurensningsloven er den aller viktigste loven for kontroll med klimagassutslipp.

En vesentlig begrensning i forurensningslovens betydning for å begrense klimagassutslipp, finner vi i lovens § 5 andre ledd. Denne bestemmelsen slår fast at:

for forurensning fra det enkelte transportmiddel gjelder det som er fastsatt i eller i medhold av produktkontrollloven, vegtrafikkloven, skipssikkerhetsloven, havne- og farvannsloven, luftfartsloven og jernbaneloven i stedet for bestemmelsene i denne loven.

Med transportmidler menes person- og varetransport som skjer ved motorvogn, båt, fly og tog.²² Utslipp fra transportmidler står for om lag 18 % av de totale klimagassutslippene i Norge.²³ I forarbeidene sies følgende om avgrensningen:

... nærmere krav til føringen av transportmidler og hvordan de skal være innrettet og utstyrt, bl.a. med sikte på å unngå forurensninger, skal fastsettes i medhold av spesiallovgivningen.²⁴

Selv om forurensningsloven ikke regulerer direkteutslipp fra transportmidler, kan det med hjemmel i forurensningsloven § 9 settes grenseverdier for konsentrasjon av forurensende stoffer i luft (miljøkvalitetsnormer), hvor veitrafikk er en av flere kilder til utslipp. Et eksempel er her forurensningsforskriften kap. 7 som fastsetter grenseverdier for blant annet svevestøv. Forurensning fra transportmidler kan også tillegges avgjørende vekt i konsesjonsvurderingen etter § 11 femte ledd for virksomhet som må innhente utslippstillatelse.²⁵

Avgrensningen i § 5 innebærer at det for klimagassutslipp fra det enkelte transportmiddel er plan- og bygningslovens grenser mot den spesielle produktkontroll-lovgivningen på samferdselsområdet som er av størst interesse, ikke grensen mot forurensningsloven.²⁶

Rettslige virkemidler for å begrense klimagassutslipp fra transportmidler finner vi i den sektorspesifikke produktkontroll-lovgivningen som det henvises til i forurl. § 5 andre ledd og i produktkontrollloven som er den sektorovergripende loven for produktkontroll. Vi kommer kort tilbake til reguleringen av klimagassutslipp fra transportmidler i punkt 4.2.

For klimagassutslipp som omfattes av loven, er forurensningslovens utgangspunkt at forurensning er forbudt, jf. «forurensningsforbudet» i lovens § 7. Dette utgangspunktet innebærer at det er forurensninger som må ha et rettslig grunnlag i ett av lovens tre hovedunntak, for å være tillatt.

Forurensning kan for det første være tillatt i kraft av lovfestede unntak fra forurensningsforbudet. Forurensningsloven § 8 slår fast at «vanlig» forurensning (som også omfatter vanlige klimagassutslipp) fra primærnæringene (fiske, jordbruk), boliger, kontorer o.l., samt «midlertidig anleggsvirksomhet», ikke er omfattet av forurensningsforbudet i § 7 med mindre noe annet er bestemt i forskrift gitt med hjemmel i lovens § 9. Som vi kommer tilbake til, må dette unntaket ses i

21 Se også Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg., 2022 s. 391. Lovavdelingen har i tolkningsuttalelse av 13. oktober 2015 lagt til grunn at skadelige utslipp av CO₂, omfattes av § 6.

22 Se Ot.prp.nr. 11 (1979–1980) s. 92-93.

23 Se SSBs oversikt over klimagassutslipp fordelt på sektorer.

24 Ot.prp.nr.11 (1979–1980) s. 92.

25 Jf. Rt.1993 s. 528 (Lunner Pukkverk).

26 I forurl. § 5 3 ledd finner vi noen begrensende unntak hovedprinsippet i andre ledd, som bla. innebærer at tiltaksplikten i § 7 kan gjelde dersom forurensning etter andre ledd er ulovlig etter spesiallovgivningen (produktkontroll-lovgivningen)

sammenheng med at lovens konsesjonssystem i mindre grad egner seg for offentlig kontroll med kildene til forurensning som er nevnt i § 8.

Unntaket for «midlertidig anleggsvirksomhet», må for øvrig forstås slik at det kun omfatter utslipp fra aktivitet eller innretninger som ellers ville vært omfattet av lovens forurensningsforbud i § 7.²⁷ Utenfor faller for eksempel klimautslipp fra mobile transportmidler som brukes til og fra anleggsområder eller på byggeplassene. Som vi har sett, er dette kilder til klimagassutslipp som etter § 5 andre ledd er unntatt fra forurensningslovens forbud i § 7. I motsetning til utslipp som «bare» er unntatt fra forurensningsforbudet i § 7, kan ikke utslipp fra det enkelte transportmiddel reguleres gjennom forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven. Hva som er lovlig/ikke lovlig forurensning fra transportmidler reguleres av produktkontroll-lovgivningen.

Et lignende unntak som i § 8, finner vi i § 5 første ledd for klimagassutslipp fra transportanlegg (flyplasser, veianlegg mv.). Klimagassutslipp fra transportanlegg er i utgangspunktet også unntatt for forurensningsforbudet, men kan reguleres gjennom forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven.

Dette bringer oss over til det andre unntaket, som er forskriftsregulert forurensning. Med hjemmel i lovens § 9 kan det fastsettes generelle regler i forskrifter for nærmere angitte utslipp eller utslippkilder og/eller resipienter. Tanken er da at så lenge aktiviteten eller virksomhetene holder seg innenfor rammene av forskriftens regler, anses forurensningen for å være tillatt uten individuell tillatelse. Det er på enkelte områder fastsatt rettslig bindende miljøkvalitetsnormer som gjennomfører EU-direktiver som er inntatt i EØS-avtalen, blant annet gjennom vannforskriften og forurensningsforskriften.²⁸ Forurensningsforskriften kap. 7 inneholder regler med grenseverdier for enkeltstoffer i luft, som i høye konsentrasjoner kan føre til helseskade lokalt ved eksponering, for eksempel svevestøv. Det er kommunene som måler og overvåker at disse grenseverdiene overholdes lokalt. Reglene i forurensningsforskriften kap. 7 gjennomfører EUs luftkvalitetsdirektiv i norsk rett. Disse reglene illustrerer at tiltak mot lokal forurensning vel så ofte er motivert ut fra helsehensyn som miljøhensyn.

Rettslig bindende resipientkrav (miljøkvalitetsnormer) vil ikke drøftes videre som et mulig virkemiddel i klimapolitikken. Fastsettelse av miljøkvalitetsnormer forutsetter at resipienten lar seg avgrense på et vis, at indikatorene er målbare, og at i hvert fall hovedkildene kan identifiseres. Det sier seg selv at det ikke kan fastsettes bindende krav til konsentrasjon av klimagasser som CO₂ i den globale atmosfæren med hjemmel i norsk lovgivning. En kan si det slik at det er de internasjonalt fastsatte klimamålene, som referer til økning i gjennomsnittstemperatur sammenlignet med førindustrielt nivå, som er de styrende «miljøkvalitetsnormene» for den globale innsatsen for å begrense klimagassutslipp til atmosfæren. Vi antar at det per i dag heller ikke er mulig å fastsette mer lokale grenseverdier for samlede klimagasser i luftrommet, for eksempel for luftrommet over en bestemt by i Norge.

Med hjemmel i § 9 kan det også gis forskrifter som setter til side unntaket fra kilder som er regulert i § 8, eller som regulerer utslipp fra transportanlegg, jf. § 5 første ledd. I 2018 ble det med hjemmel i § 9 vedtatt en forskrift som fastsetter forbud mot bruk av mineralolje til permanent oppvarming av nærmere bestemte bygninger.²⁹ Forbudet ble ved en forskriftsendring i 2021 utvidet til å omfatte midlertidig oppvarming og tørking av bygninger og bygningsdeler. Forskriftens formål er

²⁷ Se også Ot.prp.nr.11 (1979–1980) s. 93.

²⁸ Vannforskriften som gjennomfører EUs vanddirektiv i norsk rett.

²⁹ Forskrift 28. juni 2018 nr. 1060.

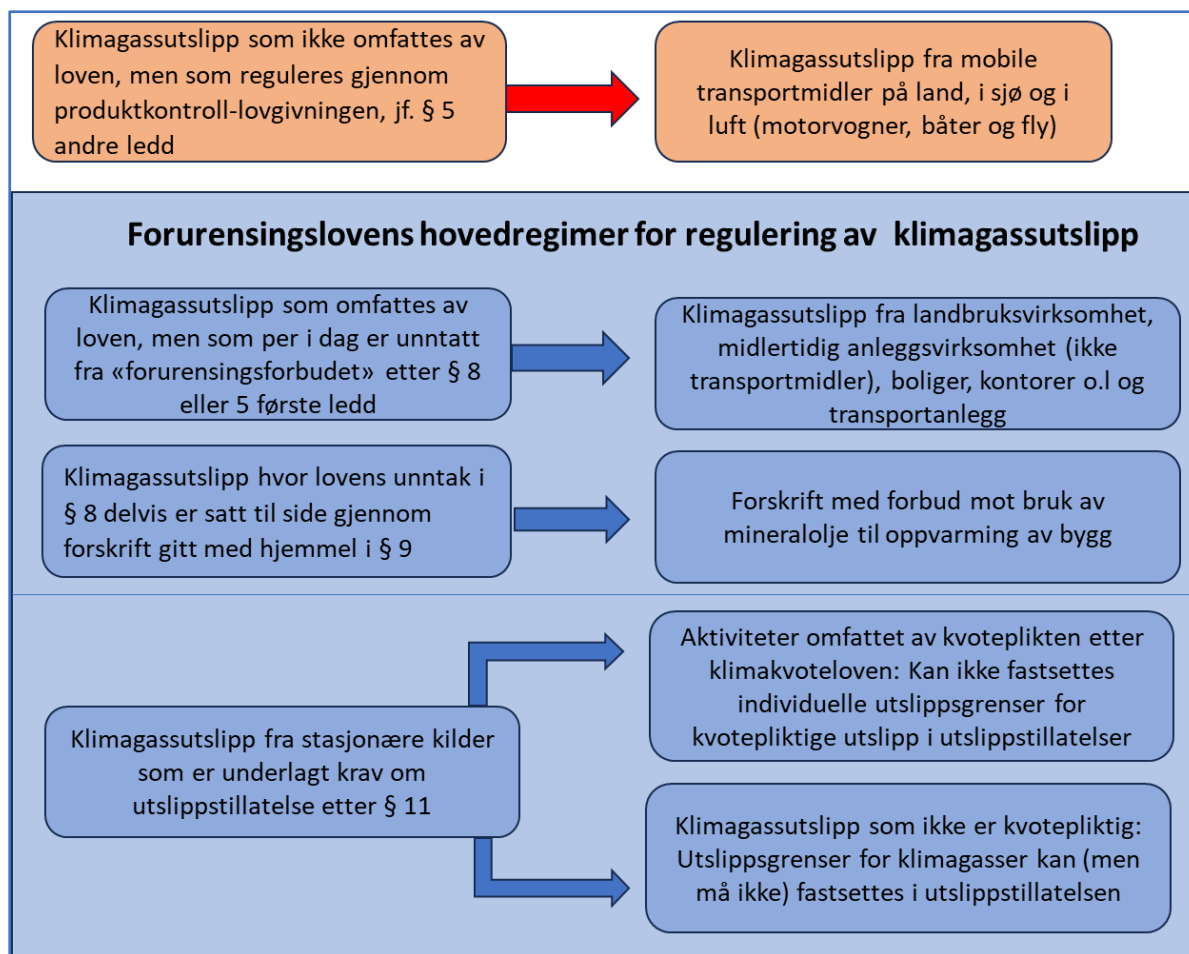
blant annet å redusere utslipp av klimagasser fra oppvarming av bygninger. At det heller ikke er tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel i bygg følger av TEK17 § 14-4.

Alle tilførsler av forurensning som ikke er unntatt fra forurensningsforbudet i medhold av et lovfestet unntak, eller er regulert gjennom generelle bestemmelser i forskrifter, er avhengig av en individuell utslippstillatelse etter § 11. Konesjonsordningen i § 11, som er det tredje unntaket, er lovens viktigste virkemiddel for kontroll med forurensning fra stasjonære punktutslipp. Innføring av kvotesystemet for industrien gjennom klimakvoteloven, har imidlertid medført en vesentlig begrensning i adgangen til å stille krav til klimagassutslipp i utslippstillatelser etter § 11.

EUs kvotesystem (EU ETS) som Norge er en del av er, sammen med CO₂-avgiften, et av de viktigste virkemidlene for å begrense utslipp av klimagasser fra større stasjonære utslippskilder i Norge. Virksomheter som har aktivitet som omfattes av klimakvoteloven har plikt til å levere kvoter som dekker utslippene av klimagasser i årlige oppgjør (primært for CO₂, men for enkelte aktiviteter også andre klimagasser). En klimakvote er i realiteten som en omsettelig tillatelse til å slippe ut en gitt mengde CO₂ (ett tonn med CO₂-ekvivalenter). Klimakvoter, som en form for «tillatelse», skiller seg fra rene offentligrettslige tillatelser ved at kvoter som er kjøpt eller tildelt vederlagsfritt kan omsettes fritt i det europeiske markedet.

Forurensningsloven § 11 andre ledd slår fast at virksomheter med kvotepliktige utslipp må ha utslippstillatelse etter forurensningsloven, men at det kan ikke fastsettes individuelle emisjonsnormer for kvotepliktige utslipp i tillatelsen. Begrunnelsen for denne avgrensingen er at individuelt fastsatte utslippsgrenser i utslippstillatelser, i tillegg til kvoteplikten, kan forstyrre markedsmekanismen i kvotesystemet. Avgrensingen i § 11 andre ledd innebærer dermed at lovens konsesjonsordning langt på vei er satt til side som regulatorisk virkemiddel for kontroll med kvotepliktige klimagassutslipp, og erstattet av klimakvotelovens mer markedsbaserte kvotesystem. Det er viktig å merke seg at begrensningen i § 11 andre ledd bare gjelder for kvotepliktige klimagassutslipp, ikke for klimagassutslipp fra stasjonære kilder som ikke omfattes av kvoteplikten.

Med utgangspunkt i oversikten ovenfor kan forurensningslovens regimer for kontroll med klimagassutslipp, oppsummeres med figuren nedenfor:



Figur 2: Forenklet oversikt over forurensningslovens ulike regimer for kontroll med forurensning.

4.1.3 Samordning mot plan- og bygningsloven

Når det kommer til samordning mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven, er det innledningsvis viktig å merke seg retningslinjen i forurl. § 2 første ledd nr. 2 som slår fast at «forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med denne lov brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer». Denne intensjonen om samordning er også fulgt opp i forurl. § 11 tredje ledd om utslippstillatelser. Her fremgår det at forurensningsspørsmål om mulig skal «søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner». Bestemmelsen er et direktiv til forurensningsmyndighetene om at tiltak mot forurensninger må ses i lys av eksisterende eller fremtidige planer vedtatt etter plan- og bygningsloven. Av forarbeidene fremgår det at forurensningsmyndighetene ved avgjørelse om utslippstillatelse, bør treffe vedtak som fremmer en samlet løsning av forurensningsproblemene i et større område.³⁰

Spørsmålet om hva som har vært lovgivers intensjon med hensyn til eventuell overlappende kompetanse etter henholdsvis forurensningsloven og plan- og bygningslovgivningen, må drøftes i lys av de ulike regimene som forurensningsloven etablerer. Spørsmålet er adressert blant annet i Advokatfirmaet Hjorts (Hjort) utredning om det rettslige handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser om utslippsfrie/fossilfrie anleggsplasser fra 2020. Hjort drøfter spørsmålet

³⁰ Ot.prp.nr.11 (1979–1980) s. 24.

primært med utgangspunkt i rettskildene til plan- og bygningsloven, men er også inne på hvilke samordningsmodeller som harmoniserer best med regimene i forurensningsloven. Hjort skriver:

En nærliggende tilnærming er at planmyndigheten bare kan gi bestemmelser om grenseverdier for forurensning, så langt kravet retter seg mot virksomheter som er tillatt etter forurensningsloven § 11, eller som blir utøvd innenfor rammene av forskrifter etter forurensningsloven 9. Planmyndigheten kan i så fall ikke fastsette grenseverdier for virksomheter som er unntatt fra det generelle forurensningsforbudet etter forurensningsloven § 8, noe som blant annet omfatter midlertidig bygge- og anleggsvirksomhet i inntil to år. Slike virksomheter er fullt lovlige uten tillatelse etter forurensningsloven. Et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser fremstår derfor mer som konkurrerende enn overlappende kompetansutøvelse. En slik bestemmelse vil i realiteten innebære at planmyndigheten overstyrer den generelle unntaksbestemmelsen i forurensningsloven § 8.³¹

Disse betraktningene fra Hjort gir grunnlag for noen mer prinsipielle diskusjoner om forholdet mellom forurensningslovens regimer for kontroll med forurensning og annen lovgivning. Sett fra forurensningslovens ståsted, som er vårt utgangspunkt her, mener vi Hjorts resonnement ikke er helt treffende.

I motsetning til det Hjort synes å legge til grunn, mener vi det kan være flere argumenter som taler for å avgrense hjemlene til å gi planbestemmelser mot utslipp av forurensning som er regulert i forskrifter etter forurensningsloven eller gjennom individuelle utslippstillatelser, enn mot utslipp som ikke er forbudt etter forurensningsloven i kraft av unntaket i § 8 eller andre unntak. At det ikke bør være anledning til å fastsette planbestemmelser til et område som begrenser adgangen til å benytte seg av klimakvotene på bestemte lokaliteter, mener vi har særlig gode grunner for seg. Som vi har sett, gir en klimakvote en tillatelse til å slippe ut en gitt mengde CO₂. Planbestemmelser som for eksempel forbyr kvotepliktige utslipp fra bestemte arealer, vil kunne forstyrre markedsmekanismen i kvotesystemets ved å gjøre kvotene «verdiløse» innenfor bestemte geografiske områder. Om klimagassutslippene som kjøpte eller tildelte klimakvoter gir tillatelse til, slippes ut fra den ene eller den andre lokaliteten i Norge, har dessuten ingen betydning i et klimaperspektiv.

Felles for forskriftsregulert forurensning og forurensning regulert i utslippstillatelser, er at utslippene er underlagt en faglig vurdering av forurensningsmyndigheten. Med det som utgangspunkt, kan det stilles spørsmål ved om «dobbelregulering» av samme forhold alltid er en god løsning for myndighetene, virksomhetene og samfunnet for øvrig.

Når det kommer til forurensningsloven § 8 på områder hvor det ikke er fastsatt forskrifter som «opphever» unntaket, skinner det i sitatet fra Hjorts utredning gjennom en tanke om at lovgiver gjennom å vedta § 8, har ment at disse utslippene skal være *lovlige* også etter andre regler enn forurensningsloven, og at planbestemmelser som regulerer området for § 8, bryter med denne lovgiverintensjonen. Etter vårt syn må unntakene i § 8 først og fremst ses i sammenheng med at forurensningsloven forbyr enhver form for forurensning, og etablerer en konsesjonsordning som det eneste *lovfestede* virkemiddelet for å «dispensere» fra forbudet. Det er liten tvil om at lovens konsesjonsordning fremstår som et egnet virkemiddel for kontroll med de utslippskildene som var i hovedfokus da loven ble vedtatt i 1981, nemlig større punktutslipp fra stasjonære kilder (typisk

31 Advokatfirmaet Hjort AS, *Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*, 23. desember 2020, s. 18.

industriutslipp). Forurensningene som er regulert i § 8 er eksempler på såkalte *diffuse* utslippskilder/utslipp, hvor en konsesjonsordning ikke egner seg like godt. Uten et lovfestet unntak ville alle kilder til forurensning som nevnt i § 8, være avhengig av en individuell utslippstillatelse etter § 11. At dette ville føre til en lite heldig situasjon, påpekes også i proposisjonen til forurensningsloven når det uttales:

*For slike vanlige forurensninger som samlet fører til betydelige skader og ulemper, bør en gi forskrifter som er nødvendig for å løse problemene. Dersom det ikke er gitt forskrifter, bør virksomheten være tillatt etter loven. Ellers ville lovens regel om plikt til å søke om tillatelse gjelde, noe som ville skape en umulig administrativ situasjon.*³² [vår understreking]

Utslipp og kilder som angitt i § 8 er i realiteten et unntak fra konsesjonsplikten, som inntil det eventuelt fastsettes forskrifter ikke er forbudt etter forurensningsloven. Inntil det fastsettes slike forskrifter, kan en si det slik at utslippene som omfattes av § 8 i realiteten er «ikke-regulert» etter forurensningsloven. Et viktig spørsmål er likevel om det finnes holdepunkter for at lovgiver har ment at forurensningsloven etablerer et «monopol» på å oppheve unntakene i § 8 gjennom forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven. Sagt med andre ord, at forurensning som nevnt i § 8 bare kan reguleres ved forskrift gitt med hjemmel i forurensningsloven § 9.

Ordlyden i § 8 gir i seg selv ikke klar støtte for et slikt standpunkt. Det følger av § 8 første ledd at vanlig forurensning som angitt i punktene 1-3, er tillatt etter «denne lov» (altså forurensningsloven) i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9.

Spørsmålet er ikke uttrykkelig drøftet i forarbeidene til loven. Forurensningsloven var den første loven som samlet reguleringen av forurensning under en felles paragraf. I forarbeidene er det klart forutsatt at tiltak som kan tenkes å medføre forurensninger, skulle gå inn under den nye forurensningsloven og vurderes etter denne.³³ Departementet la også til grunn at forurensningsspørsmål som hovedregel burde holdes utenfor den dagjeldende bygningsloven.³⁴ Med det som utgangspunkt, foreslo departementet at en rekke bestemmelser i dagjeldende bygningslov med berøringsfelt mot forurensningsloven ble opphevet. Av interesse i denne sammenheng er bestemmelser i bygningsloven som Miljødepartementet ikke fant grunn til å oppheve. Om dette skriver departementet:

«Også § 106 angår direkte forurensningsspørsmål, og må sees i sammenheng med den nye forurensningsloven. Nr. 1 gir et generelt direktiv om at fyringsanlegg, piper og ventilasjonsanlegg skal føres opp slik at de ikke volder skade eller ulempe for omgivelsene ved forurensning. Denne bestemmelsen bør etter departementets mening bli stående som et direktiv for den bygningstekniske utføringen. Nr. 2 gir bygningsrådet hjemmel til å pålegge nødvendige tiltak for å motvirke skader og ulemper fra anlegget. Men er anlegget vurdert i samband med enkelttillatelse etter forurensningslovens kapittel 2, må det etter departementets mening være opp til forurensningsmyndighetene å avgjøre om det skal pålegges særskilte tiltak, og dette bør i tilfelle skje i medhold av forurensningsloven. Man foreslår derfor et nytt annet ledd som gjør det klart at bygningsrådet i slike tilfelle ikke kan gi pålegg med hjemmel i bygningslovens § 106 nr. 2. Derimot er det ikke grunn til å oppheve § 106 nr. 2, idet bestemmelsen kan gjøre nytte i de tilfelle hvor anlegget ikke blir underkastet noen individuell vurdering etter forurensningsloven. Det vil f.eks. gjelde for vanlige

32 Ot.prp. nr.11 (1979–1980) s. 21.

33 Se bla. NUT 1977:1 s. 27.

34 NUT 1977:1 s. 27.

fyringsanlegg, jfr. § 6. [någjeldende § 8]. Ble bygningslovens § 106 nr. 2 opphevet fullstendig, ville en nabo være henvist til å ta opp spørsmålet om retting ved rettssak etter granneloven, noe som vil være vesentlig mer tungvint for ham enn å rette en henvendelse til bygningsrådet etter § 106 nr. 2.³⁵

I tråd med forslaget i NUT 1977:1, ble ikke bestemmelsen i bygningsloven av 1965 § 106 opphevet ved vedtakelsen av forurensningsloven, men det ble tilføyd et nytt tredje ledd i § 106 om at bestemmelsen ikke gjaldt for anlegg med utslippstillatelse etter forurensningsloven. Selv om denne bestemmelsen i bygningsloven § 106 ikke er blitt videreført i senere plan- og bygningslover, kan lovgivers valg gi en indikasjon på at tanken om å etablere et «monopol» for regulering av forurensning gjennom forurensningsloven, ikke var like fremtredende for forurensninger som etter § 8 er unntatt fra kravet om individuell utslippstillatelse.

Også andre unntak i forurensningsloven reiser spørsmål om forholdet til annen lovgivning. Som vi har sett ovenfor, følger det av forurl. § 5 første ledd at forurensning fra veier må bringes inn under loven gjennom forskrifter gitt i medhold av § 9. I en tolkningsuttalelse fra Lovavdelingen fra 2010 om adgangen til å fastsette trafikkregulerende tiltak i medhold av vegtrafikkloven § 7 uttales det:

Det er imidlertid ikke slik at forurensningsloven § 5 er til hinder for at samferdselsmyndighetene iverksetter tiltak for å motvirke luftforurensning fra vegtrafikk.³⁶

Som også Lovavdelingen peker på, er det i forarbeidene klare holdepunkter for at forurensningsloven og samferdselslovgivningen er ment å virke sammen og utfylle hverandre når det kommer til forurensning fra veitrafikk.

4.2 Kort om produktkontroll-lovgivningen – særlig om regulering av klimagassutslipp fra mobile utslippskilder på land mv.

Mange virksomheter som produserer ulike typer av produkter, f.eks. produkter som brukes i bygningsmaterialer, er underlagt krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Forurensningsloven regulerer imidlertid ikke utslipp av forurensning fra produkter i *omsetning og bruk*. Produktkontroll-lovgivningen er svært omfattende og fragmentert. I tillegg til produktkontrollloven som er den generelle loven på området, inneholder sektorregelverket for samferdsel produktregulering som gjelder for ulike typer av transportmidler. Mye av norsk lovgivning som har til formål å begrense miljø- og klimavirkninger fra produktet i bruk og omsetning, er gjennomføring av EU-regelverk inntatt i EØS-avtalen. Enkelte deler av produktkontroll-lovgivningen i EU er også implementert i norsk rett ved forskrift til plan- og bygningsloven. Dette gjelder blant annet byggevareforordningen som i norsk rett er gjennomført ved forskrift om omsetning og dokumentasjon av produkter til byggverk (Byggevareforskriften).

I fortsettelsen vil vi konsentrere oss om reguleringen av fossile transportmidler, som er den produktgruppen som bidrar til høyest klimagassutslipp under bruk. Fossile transportmidler er mobile kilder til klimagassutslipp. Bortsett fra at bruken er betinget av at det finnes egnet infrastruktur (som veier, jernbane mv.), og at det kan være lovbestemte restriksjoner for motorisert ferdse i enkelte områder, har ikke transportmidler på land noen klar geografisk avgrensning for bruken.

³⁵ NUT 1977:1 s. 184.

³⁶ Lovavdelingen, tolkningsuttalelse 4. november 2010 (JDLOV-2010-10284).

Det er derfor også naturlig at de rettslige virkemidlene for å begrense direkte klimagassutslipp fra transportmidler i bruk primært rettes mot produktene (transportmidlene), uavhengig av hvor de til enhver tid brukes. Et annet virkemiddel for å begrense klimagassutslipp fra transportmidler, som faller utenfor produktkontroll-lovgivningen, er å regulere trafikkomfanget.

Produktkontroll-lovgivingen for fossile transportmidler på land retter seg dels mot drivstoff, og dels mot kjøretøyenes egenskaper. Regler som gjelder for transportmidler som både brukes på land, i luft og sjø, er inntatt i produktkontrollforskriften som er gitt med hjemmel i produktkontrollloven. Her finner vi blant annet regler med krav til innblanding av biodrivstoff. Disse reglene gjennomfører deler av fornybardirektivet fra 2009 i norsk rett. Fornybardirektivet fra 2009 er opphevet av fornybardirektivet fra 2018. Sistnevnte direktiv er ikke inntatt i EØS-avtalen enda. Det er nå fremlagt et forslag til nok et revidert fornybardirektiv,³⁷ som skjerper kravene til bruk av «avansert» biodrivstoff,³⁸ og alternativt drivstoff av ikke-biologisk opprinnelse slik som fornybart hydrogen.

For transportmidler på land er det også inntatt regler for å begrense klimagassutslipp fra fossile kjøretøy i forskrifter til vegtrafikkloven. Gjennom en forskrift fra 2018,³⁹ er det innført blant annet krav til gjennomsnittlig utslipp av CO₂ og teknologikrav for produsenter av kjøretøy i nærmere angitte grupper, blant annet personbiler, busser, varebiler og lastebiler. Også denne forskriften gjennomfører EU-regelverk som er inntatt i EØS-avtalen.

Forslagene som ligger i EUs «klar for 55 pakke», herunder i det reviderte fornybardirektivet, vil medføre strengere krav til å begrense klimagassutslipp fra transportsektoren. Forslaget til nytt revidert fornybardirektiv setter blant annet et mål om 13 prosent reduksjon av klimagassintensitet i all transport, inkludert skipsfart og luftfart, innen 2030.

Når det kommer til *annen* forurensning fra veitrafikk, kan kommunene med hjemmel i en forskriftene til veitrafikkloven,⁴⁰ innføre såkalte «midlertidige lavutslippssoner» for å forbedre luftkvaliteten i et område utsatt for *lokal* luftforurensning fra biler. Denne forskriften gir ikke hjemmel til å innføre lavutslippssoner utelukkende for å begrense klimagassutslipp, men er primært et virkemiddel for å følge opp grenseverdiene for konsentrasjon av «farlige» stoffer i utendørs luft som er fastsatt i forurensningsforskriften kap. 7.⁴¹

Spørsmålet i denne utredningen er i hvilke grad arealplaner kan være, og bør være, et virkemiddel for å begrense direkte utslipp av klimagasser fra transportmidler. Her må en skille mellom kjøretøyenes egenskaper og hvor mye de brukes (trafikkarbeid).

I nasjonale mål for å begrense trafikkomfang, særlig «Nullvekstmålet» for storbyene, er klimagassutslipp bare en del av begrunnelsen. Målet er også begrunnet i kø, luftforurensning og støy.⁴² Det er liten tvil om at beslutninger om arealbruk både kan utløse et transportbehov og legge til rette for transport som vil medføre endringer i direkte utslipp av klimagasser når planene realiseres. Dette handler i stor grad om lokalisering, valg av arealformål, omfang av utbygging og hvordan arealbruken for øvrig styres gjennom arealplaner. Vi har i punkt 2.3 argumentert for at trafikkomfang først og fremst bør ivaretas gjennom overordnet arealplanlegging på kommuneplan-

37 COM (2021) 557.

38 Avansert biodrivstoff framstilles i hovedsak av rester og avfall fra næringsmiddelindustri, og er mer bærekraftig enn «konvensjonelt» biodrivstoff, som benytter råstoff som kan utnyttes i f.eks. matproduksjon.

39 Forskrift 28. desember 2018 nr. 2247.

40 Forskrift 20. desember 2016 nr. 1681.

41 Se Forskrift 20. desember 2016 nr. 1681 § 4.

42 Meld. St. 20 (2020–2021) Nasjonal transportplan 2022–2033.

nivå. Dette er også koblet til nasjonale, planrelaterte virkemidler som byvekstavtaler.⁴³ Gitt dette, er potensialet for å redusere trafikk i den enkelte reguleringsplan begrenset. I utredningens del IV hvor vi drøfter plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser, konsentrerer vi oss om spørsmål knyttet til egenskaper ved kjøretøy/utstyr, herunder anleggsmaskiner og arbeidsmaskiner, der bruken i mindre grad kan knyttes til trafikk på vegnettet.

4.3 Kort om lovgivning som legger overordnede rammene for etablering av ladeinfrastruktur for elektriske transportmidler

En økende andel av både private og offentlige transportmidler er i dag helelektriske, og uten direkte klimagassutslipp under bruk.⁴⁴ Overgangen til utslippsfrie transportmidler har fått betydelig drahjelp gjennom incentivordninger for private, som avgifts- og brukerfordeler, og for offentlig sektor gjennom blant annet anskaffelsesregelverket. Denne utviklingen har medført, og vil medføre, et økt behov for produksjon av elektrisk energi og overføringskapasitet i nettet og for etablering av infrastruktur for lading av batterier. Tiltak for produksjon og overføring av elektrisk energi reguleres primært av energilovgivningen, som vi kommer tilbake til i punkt 4.4.

I 2020 ble det vedtatt en egen lov om infrastruktur for alternativt drivstoff (AFI-loven). Loven gjennomfører, sammen med tilhørende forskrift,⁴⁵ direktiv 2014/94/EU (AFI-direktivet) i norsk rett. AFI-direktivet, og dermed også AFI-loven, gjelder bare *offentlig* tilgjengelige ladepunkter for elektriske kjøretøy og for offentlig tilgjengelige fyllestasjoner for alternativt drivstoff.

Høsten 2023 vedtok EU en ny AFI-forordning om infrastruktur for alternative drivstoff som vil erstatte AFI-direktivet. Den nye forordningen innebærer omfattende endringer. I direktivet fra 2014, som er gjennomført i norsk rett, er det kun fastsatt krav til tekniske spesifikasjoner og krav til brukerinformasjon. I den nye forordningen er det inntatt bindende måltall for samlet installert effekt på offentlig tilgjengelige ladestasjoner som en funksjon av antall elektriske kjøretøy i landet. I tillegg er det fastsatt krav til maksimum avstand mellom ladestasjoner og for fyllestasjoner for hydrogen. Det gjenstår å se hvordan dette regelverket vil gjennomføres i norsk rett.

Rammevilkår og regelverk med vekt på kobling til arealplan vedtatt etter plan- og bygningsloven er gjennomgått i Civitas' rapport fra 2023.⁴⁶ Dette inkluderer omtale av nasjonal ladestrategi fra 2022, som staker ut kursen for regjeringens arbeid med å videreutvikle ladetilbudet.⁴⁷

4.4 Energilovgivningen – regulering av energitiltak for produksjon og overføring av energi i form av elektrisk kraft og fjernvarme

4.4.1 Innledning og oversikt

Omstilling til et lavutslippssamfunn nødvendiggjør økt produksjon og bruk av fornybare energikilder som kan erstatte bruken av fossile utslippskilder. Det er energiloven (enl.) som regulerer produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av *elektrisk kraft og fjernvarme*.⁴⁸ Etablering av vannkraftanlegg reguleres i første rekke av vassdragslovgivningen (vannressursloven og vassdragsreguleringsloven). Vi går ikke nærmere inn på vassdragslovgivningen her.

43 Samferdselsdepartementet, Byvekstavtaler og belønningsavtaler,

44 Vi går her ikke inn på indirekte klimagassutslipp som skjer under produksjon av elbiler i andre land, som ikke medregnes i Norges klimaregnskap, se kapittel 2.

45 Forskrift 7. september 2021 nr. 2692 om infrastruktur for alternativt drivstoff.

46 Civitas, «Lærdal kommune - [Fossilfritt transportknutepunkt i Vestland](#)», 2023

47 Samferdselsdepartementet, Nasjonal ladestrategi, 2022.

48 Før energiloven av 1990 ble vedtatt, var fjernvarme regulering i en egen lov, lov om bygging og drift av fjernvarmeanlegg fra 1986.

Energiloven er dermed den sentrale loven for etablering av energiltak for produksjon av elektrisk energi og fjernvarme på land, og for etablering av anlegg for overføring av energi (strømnettet). Energiltak som reguleres av energiloven, er ikke ensbetydende med «energiløsninger» for bygg. Energiløsninger for bygg kan også omfatte andre løsninger for oppvarming av bygg enn ved bruk av elektrisk energi og vannbåren varme. Energiløsninger for oppvarming av bygg som medfører utslipp av forurensning kan reguleres etter forurensningsloven. Andre løsninger enn strøm for oppvarming av bygg, kan likevel ikke erstatte behovet for også elektrisk energi. I de aller fleste deler av landet er det en forutsetning at helårsboliger og landbasert næring skal tilknyttes strømnettet.

Når arealplaner som legger til rette for utbygging (bolig, næring, samferdsel, m.m.) gjennomføres, vil både utbyggingen og den senere bruken skape et energibehov. På denne måten kan en si at arealplanene vedtatt etter plan- og bygningsloven legger viktige premisser for fremtidig energibehov i samfunnet.

4.4.2 Kort om konsesjonsplikten etter energiloven og reglene om energiplanlegging

Energiloven etablerer en konsesjonsordning som det viktigste virkemiddelet for å sikre offentlig kontroll med utbygging av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg.

Energiloven fastsetter i § 3-1 første ledd konsesjonsplikt for elektriske anlegg for blant annet produksjon, omforming og overføring av elektrisk energi. Med hjemmel i enl. § 3-1 andre ledd er det fastsatt nærmere konsesjonspliktgrenser for elektriske anlegg i energiforskriften som tar utgangspunkt i spenning eller installert effekt. I fortsettelsen vil vi gi en kort oversikt over konsesjonspliktgrensene for anlegg for overføring av elektrisk energi og for produksjon av elektrisk energi. Fjernvarmeanlegg er ikke anlegg for produksjon og overføring av *elektrisk energi*, og her gjelder egne konsesjonspliktgrenser i energiloven og energiforskriften kap. 5.

Utgangspunktet etter energiforskriften § 3-1 er at høyspente elektriske anlegg er konsesjonspliktige. Høyspentanlegg er anlegg med spenning over 1000 volt vekselstrøm/1500 volt likestrøm.

Overføringsnettet er oppdelt i tre nettnivåer; transmisjonsnettet (sentralnettet), regionalnett og distribusjonsnett (lokalt nett). Transmisjonsnettet består av kraftledninger som forbinder produsenter og forbrukere i ulike deler av landet med hverandre. Det er Statnett, som er heleid av den norske stat, som eier og drifter transmisjonsnettet. Regionalnettet er bindeledd mellom transmisjonsnettet og distribusjonsnettene, mens distribusjonsnettet forsyner kraft til sluttbrukerne. Norge er delt i områder hvor et regionalt eller lokalt nettselskap er gitt områdekonsesjon etter energiloven § 3-2 for å bygge, eie og drive regional- og distribusjonsnett innenfor et avgrenset område. En områdekonsesjon gir en tillatelse og rettslig monopol til å bygge, eie og drive fordelingsanlegg med nominell spenning fra 230 V og opp til og med 22 kV (2200 V) innenfor et geografisk avgrenset område. Det innebærer at områdekonsesjonærer i utgangspunktet ikke må søke om egne anleggskonsesjoner for nye distribusjonsanlegg med spenning på 22 kV eller lavere. For etablering regionalnett, som normalt har en spenning spenningsnivå på 66 eller 132 kV, eller distribusjonsnett med høyere spenning, må det søkes om anleggskonsesjon etter enl. § 3-1.

Rett til tilknytning til strømnettet for sluttbrukerne er regulert gjennom leveringsplikten for områdekonsesjonærer og gjennom tilknytningsplikten for uttak, jf. henholdsvis energiloven §§ 3-3, 3-4 og 3-4a. Når kunder blir tilknyttet nettet, får økt kapasitet eller bedre kvalitet og dette utløser nettinvesteringer, skal nettselskapene fastsette og kreve inn anleggsbidrag for å dekke hele eller

deler av de tilhørende investeringskostnadene. Reglene om anleggsbidrag er gitt i kontrollforskriften kap. 16.⁴⁹

Når det kommer til *produksjonsanlegg* for elektrisk energi, er det fortsatt vannkraft som bidrar med desidert mest i norsk kraftforsyning. Produksjonsanlegg for elektrisk energi som reguleres av energiloven er vindkraftanlegg og solcelleanlegg på land.

Vindkraftanlegg på land er konsesjonspliktig når den installerte effekten i anlegget er over 1 MW, eller anlegget består av mer enn fem vindturbiner, jf. energiforskriften § 3-1 andre ledd. Det er foreløpig ikke fastsatt egne konsesjonspliktgrenser for solcelleanlegg. Solkraftanlegg er per i dag bare konsesjonspliktig dersom det som en direkte følge av solkraftverket må etableres nye høyspente transformatorer, jordkabler eller luftledninger for å få kraften ut på nettet. Med nåværende konsesjonspliktgrense, vil konsesjonsplikt i praksis kun være aktuelt for større bakkemonterte solcelleanlegg som skal forsyne eksterne kunder.

Etter energiforskriften § 5-1 er konsesjonspliktgrensen for fjernvarmeanlegg satt til anlegg med ytelse over 10 MW (10 MJ/s). Som vi kommer tilbake til i punkt 7, kan det gjennom planbestemmelser til reguleringsplaner fastsettes tilknytningsplikt for ny bebyggelse innenfor konsesjonsområdet for fjernvarmeanlegg. Energiforskriften § 5-1 andre ledd åpner for at anleggseier har mulighet til å be om konsesjonsbehandling også for mindre anlegg. Dette har særlig betydning der anleggseier ønsker mulighet for at det kan fastsettes tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven.

Energiloven har regler om «energiplanlegging» i kapittel 7. Med «energiplanlegging» menes planlegging av energisystemet som helhet, inkludert energiproduksjon, transport og energibruk. Energiloven § 7-1 slår fast at enhver som har anleggs-, område- eller fjernvarmekonsesjon, plikter å delta i slik planlegging.

Med hjemmel i energiloven er det også fastsatt en egen forskrift om blant annet regionale kraftsystemutredninger.⁵⁰ Utredningene inngår som et faggrunnlag i energiplanlegging. Tidligere var det også en ordning med *lokale* energiutredninger. Denne ordningen ble avvirket i 2015. Informasjonsbehovet som denne ordningen dekket for kommunene, ble søkt kompensert for ved en ny bestemmelse om plikt for blant annet område- og fjernvarmekonsesjonærer til å bistå kommunene med nødvendig informasjon om energiforsyningen.⁵¹

At lovgivningen bør legge til rette for et koordinert og tett samarbeid mellom myndighetene som legger premissene for fremtidige energibehov (kommunene), og myndighetene og aktørene som styrer tiltakene som kan dekke energibehovet (energimyndighetene og nettselskapene), mener vi er avgjørende for å styre samfunnet mot visjonen om lavutslippssamfunnet.

4.4.3 Samordning mellom energiloven og plan- og bygningsloven

Samordning mellom energiloven og plan- og bygningsloven reiser ulike spørsmål. Det er innledningsvis viktig å merke seg at elektriske anlegg omfatter tiltak og installasjoner av svært forskjellig karakter. Det kan handle om alt fra små anlegg som solceller på en enebolig som bare dekker deler av denne boenhetens energibehov, til store vindmølleparker og vannkraftutbygging i vassdrag som bidrar til å dekke regionale og nasjonale energibehov.

49 Forskrift 11. mars 1999 nr. 302.

50 Forskrift 7. desember 2012 nr. 1158.

51 Se forskrift 7. desember 2012 nr. 1158, § 3 om informasjonsplikt.

Mens de store produksjonsanleggene på land, for eksempel vindmølle- eller solcelleparker, kan innebære betydelige arealbeslag i seg selv, vil etablering av solceller på bygninger ikke innebære noe ytterligere arealbeslag utover det arealet som bygningsmassen uansett opptar. Som vi har sett ovenfor, omfattes ikke alle produksjonsanlegg for elektrisk energi av konsesjonsplikten i energiloven.

En kan si at sammenhengen mellom energiloven og plan- og bygningsloven har to hovedsider. På den ene siden plan- og bygningsloven som et mulig *hinder* for å etablere større arealkrevende anlegg for produksjon og overføring av fornybar energi, og på den andre siden plan- og bygningsloven som virkemiddel for å *fremme* produksjon og bruk av fornybare energikilder for å dekke det energibehovet som planen vil utløse når den realiseres.

Den første siden reiser spørsmål om kommunenes «vetorett» når det kommer til etablering av større arealkrevende energitiltak i egen kommune. Det var denne siden av forholdet mellom plan- og bygningsloven og energilovgivningen som ble viet mest oppmerksomhet av departementet ved behandlingen av Planlovutvalgets lovutkast. Det er også denne siden som har vært mest fremtredende i den politiske debatten de siste årene, og som i 2022 resulterte i at unntaket fra reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 ble opphevet for konsesjonspliktige vindkraftanlegg på land. Tilsvarende endring er nå foreslått for konsesjonspliktige solcellekraftanlegg på land.⁵²

For denne utredningens formål er det den *andre* siden av forholdet mellom energiloven og plan- og bygningsloven som er av størst interesse. Kommunene kan naturligvis gjennom valg av arealformål i arealplaner legge til rette for etablering av energitiltak, og på denne måten signalisere at energitiltak er en lovlig og ønsket arealdisponering. Hovedspørsmålet for denne utredningen er om kommunene også gjennom planbestemmelser kan legge til rette for bruk av fornybare energiløsninger, eller gjøre utbygging i tråd med arealformålet *betinget av* at energibehovet helt eller delvis dekkes av fornybar energi som produseres i eller utenfor planområdet.

Sett fra energilovens ståsted, foreligger det etter vår vurdering tungtveiende argumenter for å avgrense kompetansen til å gi planbestemmelser som forutsetter at energibehovet skal dekkes gjennom *bestemte konsesjonspliktige produksjonsanlegg* for fornybar energi, før konsesjonsspørsmålet er avklart etter energi- og vassdragslovgivningen. For det første kan verken planmyndigheten eller energimyndighetene pålegge noen å bygge ut produksjonsanlegg for elektrisk energi eller fjernvarme. For det andre er kompetansen til å gi konsesjon etter energilovgivningen diskresjonær. Konsesjonsbehandlingen kan avdekke at samfunnsmessige hensyn som miljøhensyn, effektiv utnyttelse av energiressurser, samfunnsøkonomisk lønnsomhet mv., tilsier at konsesjon ikke bør gis. Planbestemmelser vedtatt etter plan- og bygningsloven vil selvsagt ikke legge rettslige bindinger for konsesjonsvurderingen etter energiloven, og en kan dermed risikere at det fastsettes planbestemmelser som ikke kan oppfylles.

I den andre enden av skalaen kan vi plassere for eksempel solcelleanlegg på bygg som verken utløser konsesjonsplikt eller nødvendiggjør oppgradering av distribusjonsnett. At kommunene kan fastsette planbestemmelser om slike fornybare energiløsninger, er mindre problematisk sett fra et energiregulatorisk ståsted.

Ovennevnte to eksempler illustrerer bare noen ytterpunkter i hver sin ende av en skala. Kommunenes kompetanse til å gi rettslig bindende planbestemmelser på energilovens område, kan

⁵² Se KDD og Olje- og energidepartementet, Høringsnotat, «Forslag til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven»

reise en rekke sammensatte problemstillinger med sider til kapasitet i nettet, samfunnsmessig rasjonell utbygging av nett og produksjonsanlegg, mv.

DEL III: Planbestemmelser til utbyggingsområder som virkemiddel for omstilling til et lavutslippssamfunn

5. Bruk av planbestemmelser til utbyggingsområder som virkemiddel for omstilling til et lavutslippssamfunn

5.1 Innledning

I dette punktet tar vi opp noen generelle spørsmål knyttet til kommunenes kompetanse til å gi planbestemmelser, herunder legalitetsprinsippets rolle og tiltaksbegrepet i plan- og bygningsloven.

I dette punktet drøfter vi også på generelt grunnlag hvilke rammer og begrensninger krav fastsatt i TEK17 setter for adgangen til å fastsette planbestemmelser. I tillegg gir vi en oversikt over bestemmelser i TEK17 med berøringsfelt mot klima, og som kan ha betydning for hva kommunene kan vedta planbestemmelser om.

5.2 Overordnede rammer og forvaltningsrettslige utgangspunkter

Plan- og bygningslovens betydning som en «klimalov» henger nært sammen med planmyndighetens adgang til å styre arealbruken. Dette igjen har en side mot hvilke fullmakter Stortinget har gitt planmyndighetene til å bestemme arealbruken, herunder å gi bestemmelser til arealplaner. Før vi går nærmere inn på de spørsmålene denne utredningen søker å besvare, skal vi kort gjøre rede for legalitetsprinsippets betydning for kommunenes handlingsrom til å gi planbestemmelser.

Legalitetsprinsippet slår fast at myndighetene må ha hjemmel i lov for å treffe vedtak som innebærer inngrep i borgernes rettigheter. Prinsippet var i lang tid ulovfestet konstitusjonell rett, men ble lovfestet i Grunnloven § 113 i 2014.

Plan- og bygningsretten skiller seg fra mange andre spesielle forvaltningsområder ved at den fra den overordnede arealplanleggingen og ned til den konkrete byggesaken gir hjemmel for å treffe forskjellige typer av vedtak som styrer bruksmuligheter for arealer. Det som etter legalitetsprinsippet åpenbart er et inngrep i privates rettsstilling, i vår sammenheng et inngrep i eiendomsretten, er at tiltak på egen eiendom ikke kan gjennomføres i strid med kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, og kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak i § 12-1 tredje ledd. Det er hevet over enhver tvil at disse «inngrepene» i eiendomsretten har klar hjemmel i plan- og bygningsloven, og dermed oppfyller legalitetsprinsippet hjemmelskrav.

I juridisk litteratur omtales plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser til arealplaner ofte som «vilkårshjemler».⁵³ Denne begrepsbruken leder tanken i retning av vilkårshjemler til *enkeltvedtak* som vi finner blant annet i konsesjonslovgivningen og i andre deler av plan- og bygningsloven, for eksempel reglene om dispensasjon i pbl. kap. 19. Med det som utgangspunkt, kan uttrykksformen «vilkårshjemler» være noe misvisende når det kommer til kommuneplanens arealdel, som minner mer om en lokal forskrift. Etter plan- og bygningsloven av 1985 hadde kommunene en rekke hjemler til å fastsette bestemmelser i vedtekter (lokale forskrifter). 1985-lovens vedtektsystem ble opphevet ved vedtakelsen av gjeldende lov. Hjemlene til å gi

⁵³ Se f.eks. Bugge (2022) s. 234 og Marianne, Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett*, 2014/1 s. 14-32.

bestemmelser i vedtekter i 1985-loven ble på enkelte områder innarbeidet i hjemmelsgrunnlaget for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9.

Når det kommer til reguleringsplaner, er kanskje parallellen til enkeltvedtak som fattes blant annet i medhold av konsesjonslovgivningen noe klarere. Om reguleringsbestemmelser skriver Bugge:

Slik kan reguleringsbestemmelser også ses som eksempler på tyngende vilkår knyttet til et ellers begunstigende vedtak – ordet «vilkår» er da også bruk i § 12-7 nr. 2, og det reiser seg lignende prinsipielle spørsmål om hva som kan bestemmes.⁵⁴

Det er viktig å understreke at ikke alle reguleringsplanvedtak er «begunstigende vedtak». Avsettes arealer til naturvernformål etter pbl. § 12-5 nr. 5, må dette anses som et «tyngende» vedtak, på samme måte som f.eks. et vernevedtak etter naturmangfoldloven. Det samme gjelder kommunenes egne reguleringsplanprosesser for å realisere offentlige formål. Bugges uttalelse tar nok utgangspunkt i at de aller fleste reguleringsplaninitiativ for utbyggingsformål fremsettes av private forslagsstillere.

Utgangspunktet etter pbl. § 12-1 tredje ledd er at det for større bygge- og anleggstiltak må vedtas en reguleringsplan. På samme måte som ingen har rettskrav på å få innvilget en utslippstillatelse etter forurensningsloven eller konsesjon etter energiloven, har ikke private forslagsstillere rettskrav på at kommunene vedtar en reguleringsplan for utbyggingsformål. Dette gjelder også for reguleringsplaninitiativ som fremmes i tråd med kommuneplanens arealdel. Kommunene kan ut fra planfaglige og/eller politiske prioriteringer, det vil si vurderinger som i liten grad er styrt av rettsregler, alltid velge ikke å vedta en reguleringsplan for utbyggingsformål.

Det er viktig å være oppmerksom på at heller ikke alle hjemlene til å gi planbestemmelser til reguleringsplaner har like klare likehetstrekk med vilkårshjemler til *enkeltvedtak*. Et illustrerende eksempel er hjemmelen i pbl. § 12-7 nr. 3 til å fastsette rettslige bindende resipientkrav (miljøkvalitetsnormer), og spørsmålet om hvor langt denne hjemmelen rekker i møte statlige myndigheters kompetanse til å gi forskrifter med miljøkvalitetsnormer.⁵⁵

Som vi har pekt på i punkt 4.1 om forurensningsloven, anser vi ikke rettslig bindende grenseverdier for klimagasskonsentrasjon i luft som et aktuelt virkemiddel i norsk klimapolitikk. Poenget i denne sammenheng, som også Innjord mfl. er inne på, er hvilke private rettssubjekter planbestemmelser med miljøkvalitetsnormer vil kunne rette seg mot. Innjord mfl. skriver:

Tenker vi oss for eksempel at kommunen i medhold av § 12-7 nr. 3 har fastsatt grenseverdier for forurensning eller stilt andre krav til miljøet i planområdet, vil disse bestemmelsene ramme alle tiltak som medfører at de fastsatte grenseverdiene overskrides. Det gjelder enten de aktuelle tiltakene iverksettes innenfor eller utenfor planområdet.⁵⁶

Planbestemmelser med en slik udefinert krets av mulige «adressater», vil fort minne om forskrifter.

Når det kommer til adgangen til å stille vilkår til begunstigende vedtak, har legalitetsprinsippets hjemmelskrav for mange typer av vilkår blitt ansett for å være oppfylt ved Stortingets lovfesting av en diskresjonær kompetanse til å treffe vedtak. Den ulovfestede vilkårslæren, altså adgangen til å stille vilkår uten klar hjemmel i formell lov, er begrunnet i et «mer til det mindre»-argument: Når Stortinget først har gitt forvaltningen kompetanse til å nekte å innvilge et begunstigende vedtak

⁵⁴ Bugge (2022) s. 234.

⁵⁵ Se forurl. § 9 og vannressursloven § 9.

⁵⁶ Innjord, Frode og Zimmermann, Liv (red.) mfl., *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, Bind I, 2. utg., 2020 s. 348.

utfra vurderinger som ikke er fullt ut styrt av rettsregler, må forvaltningen også ha hjemmel til å gjøre det mindre, nemlig stille visse vilkår for det begunstigende vedtaket.⁵⁷

Mens de lovfestede hjemlene til å fastsette vilkår til konsesjonen og tillatelser som ofte suppleres av den ulovfestede vilkårlæren, er plan- og bygningslovens «vilkårshjemler» forutsatt å være uttømmende. I forarbeidene til § 12-7 fremgår det:

*Slik bestemmelsen nå formuleres, vil den være uttømmende. Imidlertid er den formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold.*⁵⁸

Stortinget har ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven bevisst valgt å vedta lovbestemmelser som etter ordlyden gir kommunene vid hjemmel til å gi bestemmelser til arealplaner. Utgangspunktet for diskusjonen om legalitetsprinsippets betydning må derfor være at kommunene har vid hjemmel i formell lov til å gi bestemmelser til slike planer. På legalitetsprinsippets område kan det stilles spørsmål ved om ordlyden i kompetanseregler «yter motstand» mot utvidende eller analogisk tolkning. Legalitetsprinsippet som *tolkningsprinsipp* er naturligvis ikke til hinder for at andre rettskilder eventuelt gir holdepunkter for innskrenkende tolkning av lovens ordlyd.

Hjemlene til å gi planbestemmelser til arealer avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel (§ 11-10) og til reguleringsplaner (§ 12-7) slår fast at planbestemmelser kan gis i «nødvendig utstrekning». Vilkåret «nødvendig utstrekning» må vurderes konkret. I vurderingen skal det legges vekt både på kommunens interesser, men også konsekvenser for berørte aktører. Det skal ikke legges flere restriksjoner på arealbruken enn det som er saklig begrunnet. Hensyn som faller inn under lovens formål og som er angitt i § 3-1 er naturligvis saklige hensyn.

Gaulosen-dommen fra 1993 gir grunnlag for å diskutere om det må oppstilles noen absolutte begrensninger for handlingsrommet til å gi planbestemmelser til reguleringsplaner i medhold av loven. Om hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser etter 1985-loven § 26 uttaler Høyesterett:

*Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt.*⁵⁹

Hva som ligger i «vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området» kan nok diskuteres. Denne begrensningen som Høyesterett oppstiller, vil nok typisk sette grenser for bestemmelser som i realiteten hindrer gjennomføring av en plan i tråd med reguleringsformålet.

5.3 Rettsvirkningen av planer og tiltaks- og virksomhetsbegrepet i plan- og bygningslovens arealdel

Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner følger av pbl. §§ 11-6 og 12-4. Begge bestemmelser slår i første ledd fast at planen fastsetter framtidig arealbruk for området og at planen ved kommunestyrets vedtak er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende

⁵⁷ Har derimot søker rettskrav på tillatelse gitt at nærmere angitte lovfeste betingelser er oppfylt, vil legalitetsprinsippet stenge for at forvaltningen oppstiller ytterligere vilkår for det begunstigende vedtaket.

Forvaltningens kompetanse er i disse tilfellene begrenset til å kontrollere om de lovfestede betingelsene er oppfylt eller ikke i den enkelte sak.

⁵⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 232.

⁵⁹ Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) også omtalt som «Øye-dommen».

tiltak som nevnt i § 1-6». Av begge bestemmelsers andre ledd fremgår det videre at «tiltak etter § 1-6 første ledd», ikke må være i strid med planens «arealformål og bestemmelser».

Som det fremgår av §§ 11-6 og 12-4, knytter rettsvirkningene av arealplaner seg til hvilke nye «tiltak» og utvidelser av eksisterende tiltak som er tillatt, eller ikke tillatt, innenfor et planområde.

Plan- og bygningsloven § 1-6, som det henvises til, opererer med et svært vidt «tiltaksbegrep». I tillegg til lovens positive oppramsing av tiltak i § 1-6 første ledd første punktum, regnes også «annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner», som tiltak etter § 1-6 første ledd andre punktum.

En plan med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner kan altså gi grunnlag for å slå fast at visse tiltak eller former for bruk/virksomhet er «tiltak» som omfattes av planens rettsvirkninger, uavhengig av oppramsingen i pbl. § 1-6 første ledd første punktum. I så fall er det ikke loven selv som definerer hva som er et tiltak, men kommunenes egne arealplaner.

Et illustrerende eksempel på betydningen av pbl. § 1-6 første ledd andre punktum er Høyesteretts avgjørelse i HR-2019-2102-A (Selsaken). Høyesterett skriver i avsnitt 82:

Som tiltak regnes etter plan og bygningsloven 2008 § 1-6 også annen virksomhet «som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner». Dette gjelder uavhengig av om tiltaket er søknadspliktig, jf. § 1-6 andre ledd siste punktum. Fast vinterbrøyting vil nødvendigvis måtte være en «virksomhet». Det sier da seg selv at brøyting vil være i strid med planbestemmelsene om skiløype i veitraseen i vintersesongen.

Vinterbrøyting av vei er ikke omtalt i forarbeidene til loven, noe som heller ikke er særlig overraskende. Avgjørelsen illustrerer imidlertid et viktig lovsystematisk poeng. Hva som anses som «tiltak», og som dermed er omfattet av planers rettsvirkninger, kan ikke løsrives fra kommunens hjemler til å fastsette *planbestemmelser*. Sagt med andre ord, det kommunen har hjemmel til å styre gjennom planbestemmelser, vil etter § 1-6 første ledd andre punktum være omfattet av planers rettsvirkninger. At plan- og bygningslovens planbestemmelser *kan* gi hjemmel for å styre aktivitet og bruk som ikke innebærer fysiske konstruksjoner eller tiltak, har også klar støtte i forarbeidene til lovens hjemler til å fastsette planbestemmelser. I forarbeidene til pbl. § 12-7 nr. 1 som gjelder for alle arealformål er det uttalt at:

Bestemmelsen gir også hjemmel til å styre bruk. I dette ligger muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen.⁶⁰

Det er på det rene at «ferdsel» til fots eller ved hjelp av motoriserte fremkomstmidler, ikke omfattes av tiltaksdefinisjonen i pbl. § 1-6 første ledd første punktum, og heller ikke er søknadspliktig etter plan- og bygningslovens byggesaksdel. Ferdsel vil også i de fleste tilfeller være mer naturlig å betegne som en aktivitet eller bruk som skjer på arealene, enn en form for «virksomhet».

Departementet skriver videre i proposisjonen:

«[r]eguleringsplan gjelder i utgangspunktet regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan. Slik plan kan heller ikke bestemme hvem som skal stå for

60 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

gjennomføringen av den eller benytte bygninger, anlegg og grunn. Dette er forhold som til vanlig fastsettes i konsesjoner eller tillatelser etter andre lover».⁶¹

Departementets angivelse av grensene mot drift av virksomhet, er av mindre interesse for spørsmålene som er temaet for denne utredningen. Hvem som kan drive virksomhet på stedet, eller private og driftsøkonomiske forhold for virksomheten, er eksempler på regulering som ikke knytter seg bruken av området i tråd med arealformålet.

Temaet for denne utredningen er planbestemmelser som har til formål å begrense negative virkninger og/eller understøtte positive virkninger for miljø eller omgivelser som følge av den utbyggingen som planen legger til rette for. Departementets uttalelse om at reguleringsplan i «utgangspunktet» ikke gjelder for regulering av «aktivitet og virksomhet som sådan», gir i seg selv ikke gode nok holdepunkter for å etablere klare grenser. Særlig gjelder dette når en ser hen til ordlyden i pbl. § 1-6 første ledd andre punktum, som slår fast at også «annen virksomhet og endring av arealbruk» som vil være i strid med planbestemmelser, kan være et tiltak. Dersom en planbestemmelse har til formål å styre noe annet enn det som kan betegnes som «tiltak» etter pbl. § 1-6 første ledd første punktum, må det nok stilles krav til klarhet i den hjemmelen som påberopes som rettslig grunnlag for styring av arealbruken gjennom planbestemmelser.

5.4 Utgjør formuleringen «til arealformål» en selvstendig kompetansebegrensning med hensyn til miljøverdiene/miljøvirkningenes nærhet til planområdet?

Alle arealer i kommuneplanens arealdel skal underlegges et arealformål. I dette ligger også at bestemmelser alltid vil være knyttet til et arealformål. Plan- og bygningslovens system når det kommer til adgangen til å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel, er at det går et skille mellom bestemmelser som gjelder uavhengig av arealformål (§ 11-9) og bestemmelser som kan knyttes til bestemte arealformål (§ 11-10 og § 11-11). For reguleringsplaner er det bare én paragraf om planbestemmelser i § 12-7, som gjelder for alle arealformål.

Felles for pbl. §§ 11-10, 11-11 og § 12-7 er at bestemmelsene i første ledd inneholder formuleringen «til arealformål». Hjort legger i sin utredning om utslippsfrie anleggsplasser fra 2020 til grunn at disse to ordene utgjør rettslige skranker for kommunenes anledning til å fastsette planbestemmelser som har til formål å redusere klimagassutslipp i reguleringsplaner etter § 12-7. Hjort skriver:

Slik vi ser det, er koblingsvilkåret [«til arealformål»] en reell kompetansebegrensning. I korte trekk er det mest nærliggende å anta at vilkåret hovedsakelig innebærer en geografisk begrensning i adgangen til å gi reguleringsbestemmelser. De beste grunner tilsier at bestemmelser etter § 12-7 må ha en fysisk eller funksjonell forbindelse til de arealformål som er fastsatt i samsvar med § 12-5. Alternativt kan man si det slik at bestemmelser må være knyttet til den enkelte regulering, nærmere bestemt slik at bestemmelsene skal ivareta hensyn relatert til et konkret planområde med tilstøtende omgivelser.⁶² (vår understrekning)

I disse to ordene legger Hjort at planbestemmelser må knyttes til arealbruken, altså tiltakene i planområdet, og som hovedregel bare gir hjemmel til å regulere miljøpåvirkninger fra aktivitet i planområdet dersom miljøpåvirkningene direkte rammer miljøverdier, resipienter eller mennesker innenfor planområdet. Hjort erkjenner at det er vanskelig å trekke en klar grense, og at enkelte

61 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

62 Hjort (2020) s. 8.

bestemmelser i pbl. § 12-7 uttrykkelig åpner for å ivareta interesser og hensyn utenfor planområder. Disse bestemmelsene må etter Hjorts syn forstås som «unntak» fra denne «hovedregelen» som Hjort forankrer i ordlyden «til arealformål».

Vi vil innledningsvis understreke at vi er enige i at diskusjonen som Hjort trekker opp er relevant for spørsmålet om hvor langt *hver enkelt hjemmel* til å gi planbestemmelser rekker på miljø- og klimaområdet. Det er snarere den rettslige konstruksjonen til Hjort – at ordene «til arealformål» gir uttrykk for en selvstendig kompetansebegrensning – vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved.

I utredningen fra Hjort legges det stor, nærmest avgjørende, vekt på ordlyden «til arealformål» i § 12-7 første ledd. For det første mener vi at ordlyden i § 12-7 første ledd isolert sett åpner også for andre tolkninger enn den Hjort legger til grunn. Formuleringen «til arealformål» kan etter vårt syn simpelthen forstås som «til den arealbruken som et arealformål dekker». Sett i lys av at bestemmelser alltid må gis til et arealformål, kunne ordlyden «til arealformål» i § 12-7 like gjerne vært byttet ut med «til reguleringsplan». Dette ville utvilsomt vært unødvendig slik kap. 12 er bygget opp, og kan forklare hvorfor departementet i forarbeidene brukte ordlyden «til arealformål». Ordlyden i pbl. (85) § 26 var:

Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand. Det kan i bestemmelse til reguleringsplan eller bebyggelsesplan stilles krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 annet ledd. (vår understrekning).

Forarbeidene til § 12-7 er tydelige på at bestemmelsen er en videreføring av pbl. (85) § 26. I forarbeidene uttales det:

Paragrafen gir rammer for hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplan. § 26 i gjeldende plan- og bygningslov har en generell utforming, etter at en i bygningsloven av 1965 hadde en oppregning av forhold det kunne gis bestemmelser om. Endringen ble gjort for å unngå at oppregningen ble regnet som uttømmende.²⁹

Standpunktet til Hjort har heller ikke støtte i lovens forarbeider. Dette tilkjenner også av Hjort, som skriver at lovforarbeidene ikke sier noe konkret om betydningen av at reguleringsbestemmelser skal være gitt «til arealformål».

På bakgrunn av ovennevnte fremstår Hjorts standpunkt om at ordlyden «til arealformål» gir uttrykk for en selvstendig kompetansebegrensning, etter vårt syn som konstruert. At diskusjonen som Hjort trekker opp er høyst relevant for spørsmålet om hva de *konkrete* hjemlene til å gi planbestemmelser både til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner dekker, er vi som nevnt enige i. Vi vil forfølge Hjorts diskusjon når vi behandler hjemlene til å gi planbestemmelser både til kommuneplans arealdel og til reguleringsplaner. Diskusjonen er særlig relevant for hjemlene til å fastsette planbestemmelser med krav til «miljøkvalitet» i kommuneplanens arealdel etter pbl. § 11-9 nr. 6 og til reguleringsplaner etter § 12-7 nr. 3.

5.5 Nasjonale krav til de enkelte bygg fastsatt i TEK 17 som begrensning for adgangen til å fastsette planbestemmelser

5.5.1 Innledning

I dette punktet drøfter vi på generelt grunnlag hvilke rammer og begrensninger TEK17 setter for adgangen til å fastsette planbestemmelser, og om det kan gis planbestemmelser om tekniske krav på områder som allerede er omhandlet i TEK17.

Deretter gis en oversikt over bestemmelser i TEK17 med berøringsfelt mot klima, som kan ha betydning for hva kommunene kan vedta planbestemmelser om. Det er i hovedsak bestemmelser i kapittel 8 Opparbeidet uteareal, kapittel 9 Ytre miljø, kapittel 14 Energi og kapittel 17 Klima og livsløp som er relevante for temaet i denne utredningen.

5.5.2 Rammene for TEK17 som kompetansebegrensning for adgangen til å fastsette planbestemmelser

Plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å styre arealbruken og bestemme hvordan arealer, bygninger og anlegg skal brukes/bygges. Det er opp til kommunen å avgjøre hvilke bestemmelser som skal gis til en plan, innenfor rammene som følger av lovens kapittel 11 og 12. Det klare utgangspunktet er at planbestemmelsene ikke kan stride mot lovens materielle bestemmelser, og at planbestemmelsene må fastsettes innenfor rammene av lovens formålsbestemmelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2015 imidlertid uttalt at

Reguleringsbestemmelser må ligge innenfor lovens formål i § 3-1, jf. også § 1-1. Reguleringsbestemmelser kan benyttes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene.⁶³ (vår understreking)

Dette er også gjentatt i Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for reguleringsplaner. KDD har altså lagt til grunn at det er et visst rom til å benytte planbestemmelser for å presisere og utdype det som følger av bestemmelser i loven. Forutsetningen er likevel at planbestemmelsene er i samsvar med loven, eller bare avviker fra lovkrav der det er gitt eksplisitt adgang til det. Et eksempel på sistnevnte er pbl. § 29-4 første ledd, som sier at det kan vedtas andre byggehøyder i plan. Dersom det ikke fremgår av den enkelte lovbestemmelse at loven kan fravikes, så gjelder loven foran planbestemmelsen ved motstrid.

Spørsmålet blir så om det er et tilsvarende forhold mellom byggteknisk forskrift og arealplaner, og hvordan forskriften og planbestemmelser eventuelt skal virke ved siden av hverandre. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for et avgrenset område, mens forskriften gjelder nasjonalt. Mens hjemlene til å gi planbestemmelser i pbl. kap. 11 og 12 er kompetanseregler som gir kommunene en diskresjonær kompetanse til stille vilkår for arealbruken i egen kommune, er kravene i TEK17 pliktregler som retter seg direkte mot borgerne. I kraft av å være pliktregler vil flere av disse kravene gjelde uavhengig av hvilke planbestemmelser den enkelte kommune velger å fastsette i sine planer. På den andre side må krav som skal gjelde for hele landet ta høyde for til dels store regionale forskjeller, og ambisjonsnivået må tilpasses deretter.

At det i praksis oppleves som uklart hvilket handlingsrom kommunene har til å fastsette planbestemmelser på områder som er regulert i TEK17, er blitt bekreftet gjennom dialogen med referansekommunene i prosjektet.

63 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tolkningsuttalelse av 19. januar 2015

I forarbeidene til plan- og bygningsloven står det følgende:

*Det er ikke formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Således stilles fortsatt krav til **tekniske løsninger i det enkelte bygg** i teknisk forskrift, f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg.⁶⁴ (vår utheving)*

Denne uttalelsen er inntatt i de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5. Uttalelsen er relevant for det rettslige handlingsrommet til å fastsette bestemmelser om «funksjonskrav» i kommuneplanens arealdel. Det vi skal merke oss er formuleringen «i det enkelte bygg», og eksemplene på krav som nevnes i forlengelsen av dette. Hvilken betydning denne uttalelsen har for tolkningen av hjemlene til å gi planbestemmelser som angår tekniske krav i det enkelte bygg, kommer vi tilbake til i del IV.

Uttalelsen synes for øvrig å forutsette at det på tidspunktet da proposisjonen ble ført i pennen, eksisterte et klart skille mellom hvilke krav som stilles i plan og hvilke som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. I en tolkningsuttalelse fra 2007 om plan- og bygningsloven av 1985 § 26 uttalte daværende Miljøverndepartementet følgende:

Teknisk forskrift (TEK) inneholder krav til tekniske løsninger ved det enkelte bygg, herunder krav til tilgjengelighet. Departementet mener at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi reguleringsbestemmelser om de tekniske løsningene inne i et bygg. Derimot kan det gis bestemmelser om bl.a. tilgjengelighet til et bygg, antall etasjer og utforming av uteareal. Miljøverndepartementet mener at det i reguleringsbestemmelser kan stilles strengere krav til tilgjengelighet/adkomst enn det som fremgår av TEK.⁶⁵

Uttalelsen i forarbeidene til § 11-9 nr. 5 synes å følge opp rettsoppfatningen som departementet la til grunn etter 1985-loven. Det er likevel vanskelig å se at skillet var helt klart reflektert i 1985-loven. Samtidig utvides byggteknisk forskrift til stadig å omfatte flere områder. Dette reiser spørsmål om endringer og utvidelser av byggteknisk forskrift er vedtatt med et bevisst forhold til det tilsynelatende «eksisterende skillet» mellom krav som kan stilles i henholdsvis arealplan og sentral forskrift. TEK17 gjennomfører også en rekke direktiver og forordninger som er inntatt i EØS-avtalen i norsk rett. Utviklingen innenfor EU kan også bidra til å bryte ned skillet mellom hvilke krav som skal gjelde generelt i Norge, og hvilke krav den enkelte kommunen har frihet til å fastsette i egne planer.

Miljøverndepartementet gjentar det ovennevnte sitatet fra forarbeidene i sitt brev av 26. oktober 2010⁶⁶ om adgangen til å stille krav om universell utforming i reguleringsplan. Departementet skriver deretter:

I forlengelsen av ovennevnte vil det i reguleringsplan fortsatt være anledning til å stille strengere krav om universell utforming til utearealer enn de krav som fremgår av byggteknisk forskrift kapittel 8.

Miljøverndepartementet synes å legge til grunn at TEK-kravene er minstekrav som skal gjelde for hele landet, men at kommunene gjennom hjemlene til å fastsette planbestemmelser kan ha adgang til å fastsette strengere krav på noen områder.

64 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222

65 Miljøverndepartementet, tolkningsuttalelse 8. juni 2007.

66 Miljøverndepartementet, tolkningsuttalelse 26. oktober 2010.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttalte seg i 2015 om adgangen til å stille tekniske krav i plan.⁶⁷ Departementet viser til vurderingene som ble gjort i forarbeidene, og skriver

Bakgrunnen for at tekniske krav til bygg er forbeholdt byggt teknisk forskrift er at det skal være et nasjonalt omforent teknisk regelverk som ivaretar grunnleggende hensyn til helse, miljø, sikkerhet/rømning og tilgjengelighet. Et nasjonalt omforent regelverk bidrar også til å sikre kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i byggeprosessen. Dette innebærer at det i planbestemmelser ikke kan stilles strengere krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg enn de minimumskrav som fremgår av byggt teknisk forskrift.

Det er klart at utgangspunktet må være at tekniske krav til byggverk skal stilles i et nasjonalt regelverk, byggt teknisk forskrift, for å sikre ivaretagelsen av slike sentrale hensyn som departementet beskriver her.

Dagens plan- og bygningslov angir hva det kan gis planbestemmelser om både til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Loven av 1985 § 20-4 listet opp hva det kunne gis bestemmelser om til kommuneplanens arealdel, men hadde ingen tilsvarende opplisting av hva det kunne gis reguleringsbestemmelser om. Det var en generell adgang til å gi bestemmelser, og loven la i stor grad opp til at kommunene ga mer detaljerte krav om tiltak gjennom kommunale vedtekter. I merknadene til overgangsbestemmelsene i dagens lov i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 244 sies det:

Elleve ledd slår fast at gjeldende kommunale forskrifter og vedtekter etter gjeldende plan- og bygningslov fortsetter å gjelde inntil de blir erstatter av forskrifter, eller planbestemmelser der det er alternativet, etter ny lov. Andre punktum setter en ytre frist på åtte år for å fastsette slike nye bestemmelser. Deretter faller dagens kommunale forskrifter og vedtekter bort.⁶⁸

Det må etter dette kunne legges til grunn at sentrale forskrifter (i dag TEK17), som stiller krav til tekniske løsninger, går foran planbestemmelser dersom det foreligger motstrid mellom disse. I KDDs veileder for reguleringsplaner fastslås det også at det ikke kan gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, med henvisning til TEK17.⁶⁹ Eventuelle forbud som er oppstilt i forskriften, som TEK17 § 14-4 første ledd som sier at det ikke er tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel, innebærer naturligvis at kommunen ikke kan «oppheve» dette forbudet gjennom en planbestemmelse.

Der det ikke er tale om motstrid mellom forskriften og planbestemmelser, må det etter vårt syn være lovens regler om hva det kan gis planbestemmelser om, som utgjør de rettslige rammene. Reguleringsbestemmelser må kunne utfylle og presisere de kravene som TEK17 stiller, på samme måte som de kan brukes for å utfylle og presisere lovbestemmelser, som beskrevet ovenfor.

Planbestemmelser må etter vårt syn også kunne skjerpe de kravene som er satt i TEK17, forutsatt at den aktuelle forskriftsbestemmelsen ikke er en uttømmende regulering av handlingsrommet i lovgivningen eller setter en klar begrensning for handlingsrommet. Forskriften angir de minimumskravene et bygg må oppfylle for å kunne oppføres lovlig i Norge⁷⁰, men dette utelukker etter vår vurdering ikke uten videre at det i enkelte tilfeller kan være rom for å gi bestemmelser om samme tema i en arealplan.

67 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, tolkningsuttalelse av 19. januar 2015

68 Merknaden står til forslaget § 34-1 elleve ledd, og omhandler det som er vedtatt som § 34-2 niende ledd

69 Kommunal- og distriktsdepartementets veileder «Reguleringsplan», s. 141

70 Byggt teknisk forskrift (TEK17) med veiledning - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no)

Vi mener at det alltid må gjøres en konkret vurdering av hva som er regulert i forskriften og hvordan, når man skal vurdere handlingsrommet for å gi planbestemmelser på et område. Dersom et «minimumskrav» i forskriften er formulert slik at det kan tolkes også som et maksimumskrav for hva som kan kreves, kan dette innebære en begrensning i adgangen til å gi planbestemmelser.

Selve vurderingen av hva som er regulert i forskriften og hvilke begrensninger bestemmelsene eventuelt innebærer, kan være krevende.

Utgangspunktet er at TEK17 angir funksjonskrav på ulike områder. Funksjonskrav er definert som et «overordnet formål eller oppgave som skal oppfylles i det ferdige byggverket» i TEK 17 § 1-3 første ledd bokstav c. Funksjonskravene er ofte angitt kvalitativt, altså beskrevet med ord, og kan gjelde hele eller deler av byggverket, rom, installasjoner og utearealer. Et typisk eksempel på funksjonskrav i forskriften er § 8-1 om opparbeidet uteareal. Bestemmelsen sier

Opparbeidet uteareal skal utformes slik at det er tilstrekkelig egnet til sin funksjon. (vår understreking)

Dersom bestemmelsene på et område kun inneholder helt overordnede funksjonskrav, setter forskriften i liten grad begrensninger for planbestemmelser om samme tema. Her bør det kunne gis bestemmelser for å utdype og presisere forskriftsbestemmelsene. Dette forutsetter naturligvis at kravene som stilles i plan er innenfor de rettslige rammene som følger av loven.

I mange tilfeller er funksjonskravene i forskriften fortolket og angitt som ytelser, enten som ytelseskrav i selve forskriften eller som såkalte «preaksepterte ytelser» i veiledningen som direktoratet for byggkvalitet har utarbeidet til forskriften. Ytelseskravene er myndighetenes tolkning og konkretisering av hva som skal til for å tilfredsstille funksjonskravene. Direktoratet for byggkvalitet skriver på sine nettsider at:

Ytelser kan være tekniske, bruks- eller miljømessige kvaliteter, kapasiteter eller egenskaper hos byggverk, bygningsdeler, installasjoner eller utearealer. Ytelser er tallfestet (angitt kvantitativt) der dette har vært mulig, men kan også være angitt kvalitativt.⁷¹

Ytelseskrav som er angitt direkte i forskriften, og som angir konkrete krav om for eksempel høyder, bredder, størrelser eller mengder, vil som regel være noe enklere å fortolke. Likevel sier forskriften i en del tilfeller at tiltaket skal oppfylle «minimum» av noe, og det vil da måtte vurderes ekstra ut fra ordlyden for øvrig, veiledningen til forskriften mv., hvilket handlingsrom som eventuelt er igjen for planbestemmelser.

Der funksjonskravene er fortolket og angitt som preaksepterte ytelser i veiledningen til forskriften, kan det også oppstå tolkningsutfordringer. De preaksepterte ytelsene er gitt av direktoratet for byggkvalitet, og er ytelser som vil oppfylle, eller bidra til å oppfylle, funksjonskrav i forskriften. Disse ytelsene er altså mulige måter å oppfylle funksjonskravene på, men er ikke direkte krav i seg selv. Prosjekterende foretak kan velge å benytte andre løsninger for å oppfylle funksjonskravet, og må da vise gjennom en analyse⁷² at funksjonskravet er oppfylt, se TEK17 § 2-2. I disse tilfellene kan det være uklart hva forskriften konkret har stilt krav om, og hvilke begrensninger forskriften egentlig setter for handlingsrommet for planbestemmelser.

71 Slik leser du byggt teknisk forskrift - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no)

72 Etter DiBKs veiledning til TEK17 § 2-2 innebærer en analyse å vise på en systematisk og oversiktlig måte hvordan funksjonskravene er oppfylt der de preaksepterte ytelsene ikke er lagt til grunn. I noen tilfeller vil en enkel faglig vurdering eller et logisk resonnement, eventuelt med referanse til rapporter eller lignende, være tilstrekkelig.

Når det gjelder tekniske områder som ikke er regulert i TEK17, har departementet i uttalelsen av 2015 gitt uttrykk for at

Byggteknisk forskrift angir ikke krav/ytelser for alle områder. Det er heller ikke praktisk mulig. For det tilfelle at et område ikke er regulert nærmere i byggteknisk forskrift, vil spørsmålet om kommunens adgang til å stille egne tekniske særkrav måtte vurderes ut fra hva plan- og bygningsloven åpner for at det i plan kan stilles krav om, se punkt 1 ovenfor. Vi kan således ikke utelukke at kommuner i plan kan stille egne tekniske særkrav innenfor områder som ikke omfattes av byggteknisk forskrift, eksempelvis krav om «grønne tak».

Vi anser det etter dette klart at det er adgang til å stille tekniske krav i planbestemmelser om områder som ikke er regulert i TEK17, forutsatt at kravene er innenfor de rammene som følger av loven.

5.5.3 For hvilke tiltak gjelder kravene TEK17?

Hovedregelen etter plan- og bygningsloven er at alle tiltak etter loven skal oppfylle tekniske krav, se pbl. § 29-5. De nasjonale tekniske kravene er gitt i TEK17, som «trekker opp grensen for det minimum av egenskaper et byggverk må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge.»⁷³ Dette gjelder i utgangspunktet uavhengig av om tiltakene er søknadspliktige eller ikke.

Bestemmelsene i TEK17 gjelder i utgangspunktet fullt ut for nye byggetiltak, for eksempel oppføring av nye bygg. For tiltak på eksisterende bygg er utgangspunktet etter pbl. § 31-2 første ledd at tiltak skal prosjekteres og utføres i samsvar med krav gitt i eller med hjemmel i loven. Bestemmelsen sier at ved hovedombygging gjelder kravene for byggverket i sin helhet, mens for øvrige tiltak gjelder relevante krav i loven for de delene av byggverket som tiltaket omfatter. Vi kommer nærmere tilbake til kravene for eksisterende bygg i punkt 10.

Videre er det enkelte tiltak som ikke behandles etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og som følgelig er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, se pbl. § 20-6 og byggesaksforskriften (SAK10) § 4-3. For en del av tiltakene fremgår det av SAK10 § 4-3 første ledd at pbl. § 29-5 og de tilhørende delene av TEK17 bare «gjelder så langt de passer», Dette dreier seg noe forenklet sagt om offentlige veganlegg, vannkraftanlegg, en del energianlegg, landbruksveier, flytende akvakulturanlegg, steinbrudd og gjerder og anlegg i reindrift.

SAK10 § 4-3 andre ledd fastslår at blant annet hele kapittel 29 bare gjelder så langt det passer for bygninger eller bygningstekniske installasjoner i tilknytning til energianlegg etter § 4-3 første ledd bokstav b og c, jernbaneanlegg, oppføring, gjenoppføring og reparasjon av navigasjonsinnretninger, og enkelte tilfeller av gjenoppføring og reparasjon av moloer og annet dekningsverk i sjø.

Tilsvarende unntak fra pbl. kapittel 29 er gjort i SAK10 § 4-3 tredje ledd for flere tiltak etter brann- og eksplosjonsvernloven.

Det er ellers viktig å merke seg at TEK17 selv også gjør unntak fra deler av forskriftskravene for en del bygningstyper eller spesielle tilfeller. TEK17 § 1-2 angir hvilke deler av forskriften som kommer til anvendelse for driftsbygninger i landbruket, tilsvarende bygninger for husdyr utenom landbruket, fritidsbolig med én boenhet, husvære for seterbruk, reindrift eller skogsdrift, konstruksjoner, anlegg og midlertidige bygninger, bygninger som oppføres som studentbolig, samt bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel innenfor en boenhet. Videre er det også gjort unntak i flere

⁷³ Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning, dibk.no

enkeltbestemmelser i forskriften, for eksempel § 14-5 som gjør unntak fra energikravene for enkelte typer bygninger av en viss størrelse.

5.5.4 En oversikt over krav i TEK17 med berøringsfelt mot klima

I det følgende gis en oversikt over bestemmelser i TEK17 med berøringsfelt mot klima, og som er relevante med hensyn til de 5 hovedgruppene av planbestemmelser vi har prioritert å drøfte i utredningen.

(i) Kapittel 8 Opparbeidet uteareal

§ 8-8 fjerde og femte ledd – «ladeklare bygg»

I TEK17 § 8-8 fjerde ledd stilles det krav om at parkeringsplass skal klargjøres med føringsvei og plass for elektrisk infrastruktur for ladeanlegg til elbil dersom det er stilt krav om parkering i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Veiledningen til bestemmelsen sier at

Kravet gjelder all nyetablering av parkeringsplasser uavhengig av om de er helt selvstendige eller om parkeringsplassen er i tilknytning til bygning. Videre gjelder kravet uavhengig av om det er stilt som tallfestede krav eller maksimumskrav. Eksempelvis gjelder kravet ved etablering av en frittliggende parkeringsplass i forbindelse med utfartsparkering og ved bygging av parkeringskjeller eller garasje.

Det er ikke krav om installering av selve ladeanlegget, men kun om å klargjøre føringsveier og plass for elektrisk infrastruktur for ladeanlegg til elbil.⁷⁴

Bestemmelsens femte ledd gjør unntak fra kravet i fjerde ledd for fritidsbolig som ikke har kjøreatkomst, byggverk som ikke er koblet til strømmettet, tiltak på eksisterende byggverk som ikke er hovedombygging, og hovedombygging der kostnaden for oppfyllelse av kravet overstiger syv prosent av totalkostnaden ved hovedombyggingen.

Kravet gjelder ikke for driftsbygninger i landbruket og tilsvarende bygninger for husdyr utenom landbruket, se TEK17 § 1-2 første ledd. For permanente og midlertidige konstruksjoner og anlegg og for midlertidige bygninger, vil kravet bare gjelde så langt det passer, se TEK17 § 1-2 fjerde og femte ledd.

(ii) Kapittel 9 Ytre miljø

§ 9-1. Generelle krav til ytre miljø

Bestemmelsen sier at

Byggverk skal prosjekteres, oppføres, driftes og rives på en måte som medfører minst mulig belastning på naturressurser og det ytre miljøet. Byggavfallet skal håndteres tilsvarende.

I veiledningen til bestemmelsen fastslås det blant annet at er det viktig å vurdere miljøpåvirkningen ved oppføring og drift av bygget allerede tidlig i prosessen, for å begrense belastningen på ytre miljø, og at det på bakgrunn av denne vurderingen utarbeides miljømål.

§ 9-2. Helse- og miljøfarlige stoffer

Bestemmelsen stiller et generelt krav om at det skal velges produkter uten eller med lavt innhold av helse- eller miljøfarlige stoffer. Bestemmelsens krav i seg selv er generelt, og verken bestemmelsen eller veiledningen stiller krav om konkrete produkter eller materialer som skal benyttes.

⁷⁴ [Nye bygg skal være ladeklare - Direktoratet for byggkvalitet \(dibk.no\)](https://dibk.no/nybyggskalladeklare)

Veiledningen til bestemmelsen på DiBKs nettsider påpeker at i tillegg til reglene i TEK17, omfattes byggevarer av bestemmelser i forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK).

§ 9-3. Forurenset grunn

Bestemmelsen stiller krav om at det ved planlegging av byggverk, skal undersøkes om det finnes forurenset grunn.

§ 9-5. Byggavfall og ombruk

Bestemmelsens første ledd stiller krav om at avfallsmengder fra byggverk skal begrenses til et minimum. I andre ledd stilles det krav om bruk av produkter som er egnet for ombruk og materialgjenvinning, og at byggverk skal prosjekteres og bygges slik at det er tilrettelagt for en senere demontering.

Bestemmelsen skal bidra til å redusere mengden avfall og farlig avfall, samt at materialer blir mer egnet for ombruk og materialgjenvinning. Krav som bidrar til mindre bruk av materialer, kan bidra til reduserte klimagassutslipp i tillegg til redusert ressursbruk⁷⁵, men først og fremst gjelder dette reduksjon i indirekte klimagassutslipp.

§ 9-8. Avfallssortering

Bestemmelsen fastsetter at minimum 70 vektprosent av avfallet som oppstår i tiltak etter § 9-6 første ledd skal sorteres i rene avfallstyper. Kravet gjelder altså for de tiltakene hvor det også er krav om utarbeidelse av avfallsplan etter § 9-6. Minimumskravet på 70 vektprosent er satt for å bidra til oppfyllelse av EUs krav om 70% materialgjenvinning.⁷⁶

Videre stiller bestemmelsen krav om at alt avfall skal leveres til godkjent avfallsmottak, ombruk eller direkte til gjenvinning.

§ 9-10. Utslippskrav til vedovner

Bestemmelsen stiller krav om at lukket ildsted for vedfyring skal utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot forurensning, og at utslipp av partikler ikke skal overstige verdiene gitt i Norsk Standard NS 3059:1994.

(iii) Kapittel 14 Energi

§ 14-1. Generelle krav

I § 14-1 første ledd stilles det et overordnet krav om at bygninger «skal prosjekteres og utføres slik at det tilrettelegges for forsvarlig energibruk». Bestemmelsens andre ledd angir at kravene gjelder for oppvarmet BRA, mens tredje ledd presiserer at u-verdier skal beregnes som gjennomsnitt for de ulike bygningsdelene.

Etter fjerde ledd gjelder ikke energikravene for bygning eller del av en bygning som skal holde lav innetemperatur, dersom energibehovet holdes på et forsvarlig nivå. Dette gjelder ifølge veiledningen bygninger som skal ha innetemperatur på under 15 grader i oppvarmingssesongen.

Femte ledd slår fast at energikravene i kapittel 14 bare gjelder «så langt de passer» dersom de ikke er forenelige med bevaring av kulturminner og antikvariske verdier.

§ 14-2. Krav til energieffektivitet

Bestemmelsens første ledd inneholder en tabell med energirammer for totalt netto energibehov

75 Høringsnotatet «Klimabaserte energikrav til bygg, ref. 21/4140», side 5.

76 Høringsnotatet «Klimabaserte energikrav til bygg, ref. 21/4140», side 21.

for 13 ulike bygningskategorier, og stiller krav om at energirammene i tabellen ikke skal overstiges, samtidig som krav i § 14-3 om minimumsnivå for energieffektivitet skal overholdes.

Andre ledd inneholder en tabell for energiltak, og fastslår at for boligbygning kan kravet til energieffektivitet oppfylles ved å følge punktene i tabellen, som et alternativ til kravene i første ledd.

Tredje og fjerde ledd angir hvordan energirammene og -behovet skal beregnes. Femte ledd stiller krav om energibudsjett for yrkesbygninger, mens sjette ledd stiller krav om formålsdelte energimålere i boligblokker med sentralvarme og i yrkesbygninger.

§ 14-3. Minimumsnivå for energieffektivitet

I bestemmelsens første ledd er det angitt minimumsnivåer for energieffektivitet som alltid skal være oppfylt. Det er angitt ett nivå for boligbygninger og fritidsboliger med laftede yttervegger, og ett nivå for alle andre bygninger.

Andre ledd stiller krav om at rør, utstyr og kanaler som er knyttet til bygningens varmesystem skal isoleres.

§ 14-4. Krav til løsninger for energiforsyning

Bestemmelsens første ledd oppstiller et forbud mot å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel.

I andre ledd stilles det krav om at bygninger med over 1000m² oppvarmet BRA skal ha energifleksible varmesystemer som dekker minimum 60 prosent av normert netto varmebehov. I tillegg skal slike bygninger tilrettelegges for bruk av lavtemperatur varmeløsninger og ha felles varmesentral.

Kravene i andre ledd gjelder ikke for småhus, se tredje ledd. Etter fjerde ledd skal boenhet i småhus oppføres med skorstein. Det er likevel ikke krav om skorstein dersom boenheten oppføres med vannbåren varme, eller om det årlige netto energibehovet til oppvarming ikke overstiger kravet til passivhus.

§ 14-5. Unntak og krav til særskilte tiltak

Bestemmelsen gjør unntak fra kravene i kapittel 14, eller deler av dem, for enkelte tiltak. Videre oppstiller den andre krav for særskilte tiltak.

(iv) Kapittel 17 Klima og livsløp

§ 17-1. Klimagassregnskap fra materialer

Bestemmelsen stiller krav om at det skal utarbeides et klimagassregnskap ved oppføring og hovedombygging av boligblokk og yrkesbygning.

Bestemmelsen gjelder et dokumentasjonskrav, og stiller ikke et kravsnivå for reduksjon av klimagassutslipp. Av høringsnotatet til bestemmelsen fremgår det at:

Det foreslåtte dokumentasjonskravet vil bidra til å synliggjøre klimagassutslipp fra byggematerialene og legge til rette for at næringen får økt oppmerksomhet om å redusere utslippene. Dette gjelder selv om det ikke settes et kravsnivå. Videre vil kravet bidra til kompetanseheving i næringen. Kravet til dokumentasjon kan være et første steg mot et

fremtidig obligatorisk kravsnivå for reduksjon av klimagassutslipp fra bygninger. Vi har ikke nok kunnskap og erfaring til å sette et slikt obligatorisk nivå i dag.⁷⁷

5.6 Kort om begrensninger utenfor plan- og bygningsloven – konkurranselovgivningen

Kommunene er som sagt gitt vide fullmakter til å styre arealbruken gjennom arealformål, hensynssoner og bestemmelser. I planleggingen kan og skal kommunene ivareta en rekke hensyn etter loven, og planbestemmelser skal være innenfor lovens rammer.

Det er imidlertid viktig å merke seg at det ikke bare er plan- og bygningsloven som gir rammer for hva det kan vedtas planbestemmelser om. Også konkurranselovgivningen og EØS-reglene vil kunne innebære begrensninger på dette området.

Etter konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e skal Konkurransetilsynet «påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak». Begrepet «offentlige tiltak» er ment å forstås i videste forstand, og dreier seg typisk om utøvelse av offentlig myndighet gjennom reguleringer.⁷⁸ Bestemmelsen kan komme til anvendelse for reguleringer gjennom planbestemmelser. Et eksempel på dette finnes i påpekning fra Konkurransetilsynet til Stavanger kommune av 29. juni 2020. Kommunen hadde en bestemmelse i kommuneplanen om at det skulle være minst 800 meter avstand mellom nærbutikker og mellom nærbutikker og bydels- og lokalsentre. Tilsynet var av den oppfatning at slik regulering av dagligvarebutikkers lokalisering kunne ha konkurransebegrensende virkninger ettersom konkurransen mellom butikker svekkes jo lengre avstanden er mellom de konkurrerende butikkene, og ba kommunen om en redegjørelse for i hvilken grad det var blitt tatt konkurransemessige hensyn ved utarbeidelsen av kommuneplanen.

Vi legger til grunn at tilsvarende vurderinger kan gjøres også for andre tilfeller. Dette kan for eksempel være dersom det i plan stilles krav om bruk av lokalt produserte materialer for å begrense klimaavtrykk, altså typisk «kortreiste» materialer. En slik bestemmelse vil kunne innebære at det i realiteten bare er et par aktuelle leverandører som kan benyttes i utbyggingen, og dermed også være konkurranseregulerende.

De tekniske kravene til selve byggverkene fastsettes nasjonalt. Dette innebærer i utgangspunktet også at selv om et produkt kan fremstilles og omsettes fritt i EØS, vil det ikke uten videre kunne brukes i byggverk i Norge. Forskrift om dokumentasjon av byggevarer (DOK) kapittel II gjennomfører byggevareforordningen (forordning (EU) nr. 305/2011) i norsk rett.⁷⁹ Byggevareforordningen inneholder krav om og regler for CE-merking av byggevarer.

I den innledende veiledningen til forskrift om dokumentasjon av byggevarer på hjemmesidene til direktoratet for byggkvalitet, er forskjellen mellom omsetning og bruk av produkter beskrevet slik:

Krav om dokumentasjon av produkter til byggverk er nedfelt i egen forskrift. Dette tydeliggjør forskjellen mellom omsetning av produkter til byggverk i EØS-området og bruk av produkter til byggverk i Norge. Krav om og til dokumentasjon av egenskaper ved omsetning og markedsføring av byggevarer er rettet mot produsent eller omsetningsledd.

⁷⁷ Høringsnotatet «Klimabaserte energikrav til bygg, ref. 21/4140», side 13.

⁷⁸ NOU 2003:12 Ny konkurranselov side 36, merknadene til daværende § 2.

⁷⁹ Norge er forpliktet til å gjennomføre forordninger som innlemmes i EØS-avtalens vedlegg, i norsk rett, se EØS-avtalen artikkel 7. En forordning er en bindende rettsakt som gjelder i sin helhet med alle detaljer i hele EU. Dette til forskjell fra direktiver, som fastsetter mål som landene skal oppnå, men hvor det er opp til hvert land å velge form og utforme innholdet i de nasjonale rettsaktene som skal sørge for at målene nås.

Selv om et produkt til byggverk kan fremstilles, omsettes eller markedsføres på det norske markedet betyr dette ikke at produktet kan brukes i ethvert byggverk. EØS-avtalen skal sikre fritt varebytte i hele EØS-området. Egenskapene til produkter til byggverk dokumenteres på samme måte i EØS-området for å fjerne tekniske handelshindringer.

EØS-avtalen skal sikre fri flyt av varer, personer, tjenester og kapital mellom EØS-landene, og like konkurransevilkår og lik adgang til det indre markedet i hele EØS. De overordnede tekniske kravene fastsettes i hvert enkelt land, slik at enkelte produkter ikke vil være mulige å benytte fordi de ikke oppfyller de tekniske kravene som er stilt til byggverket. Likevel vil en planbestemmelse om eksempelvis at produkter i byggverkene skal være lokalt produsert, kunne komme i konflikt med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Dette skyldes at et slikt krav ikke relaterer seg til de tekniske egenskapene i seg selv, men til produksjonsstedet, og dermed kan anses å virke handelsbegrensende.

DEL IV: Drøftelse av hjemmelsgrunnlaget for å fastsette planbestemmelser på klimaområdet

6. Oversikt over planbestemmelser som vil drøftes nærmere i lys av plan- og bygningslovens hjemler

I denne delen av utredningen går vi nærmere inn på hjemlene i pbl. kap. 11 og 12 til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner. I kapittel 2.2 har vi gitt en «bruttoliste» med mulige tiltakstyper der kommunene kan ha et ønske om å fastsette planbestemmelser eller andre typer av plankrav for å ivareta ulike klima-, energi- og miljøhensyn. Vi har som nevnt prioritert fem hovedgrupper av planbestemmelser.

Utvalget av typer av planbestemmelser er dels basert på behov for rettslig avklaring som er identifisert blant annet gjennom innspillsmøtene med kommunene. Utvalget er videre begrunnet i skjønsmessige vurderinger av klima-, energi- og miljøgevinster ved å stille aktuelle krav i plansammenheng.

Utvalget er etter vårt syn godt egnet til å belyse ulike typer av rettslige problemstillinger og grensespørsmål når det kommer til plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser på klima- og energiområdet.

Oversikt over utvalgte grupper av planbestemmelser som vil drøftes nærmere

Gruppe 1: Planbestemmelser med krav om fornybare løsninger for å dekke energibehov til bygg og anlegg, herunder krav om lokalt produsert fornybar energi.

Gruppe 2: Planbestemmelser med krav til materialer i bygningskonstruksjoner for å begrense indirekte klimagassutslipp.

Gruppe 3: Planbestemmelser med krav om tilrettelegging for/installasjon av ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy.

Gruppe 4: Planbestemmelser med krav til gjenbruk av bygningsmasse og bygningskomponenter for å begrense indirekte klimagassutslipp.

Gruppe 5: Planbestemmelser med krav til anleggsvirksomhet for å begrense direkte klimagassutslipp i forbindelse med utbygging av områder avsatt til utbyggingsformål.

7. Gruppe 1: Planbestemmelser med krav om bruk og produksjon av fornybar energi for å dekke energibehov i utbyggingsområder

7.1 Innledning og oversikt

I dette punktet drøfter vi handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser som stiller krav/funksjonskrav om bruk av utslippsfrie energiløsninger eller egenproduksjon av fornybar energi for å dekke energibehovet til bygninger eller andre tiltak som etableres innenfor områder avsatt til ulike utbyggingsformål. Krav om lokal fornybar energiproduksjon eller bruk av fornybar energi kan være et viktig bidrag til en energiomstilling bort fra bruk av fossile energikilder. På kort sikt legger vi til grunn at lokal fornybar energiproduksjon i form av solkraft, og i tettbebygde strøk vannbåren varme, er mest aktuelt.

Dialogen med referansekommunene i prosjektet har bekreftet at dette er planbestemmelser som både har blitt vurdert, og i noen kommuner fastsatt, til kommuneplanens arealdel. Dialogen med referansekommunene har også vist at det er betydelig usikkerhet, og delte meninger om, hvorvidt kommunene har hjemmel i plan- og bygningsloven til å fastsette slike planbestemmelser.

Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel om energiløsninger kan i prinsippet være formulert som enten påbud eller forbud. Formuleres planbestemmelser som forbud mot energiløsninger som medfører klimagassutslipp, er det forholdet til forurensningsloven som er av størst interesse. Planbestemmelser som derimot formuleres som krav eller påbud om fornybare energiløsninger i form av elektrisk energi, reiser spørsmål om forholdet til energiloven.

En planbestemmelse om at for eksempel energibehovet til et akvakulturanlegg skal dekkes gjennom landstrøm eller andre teknologier som gir tilsvarende reduksjon av direkte klimagassutslipp, vil være utformet som et påbud, men vil i realiteten samtidig innebære et forbud mot å dekke energibehovet under drift gjennom fossile energikilder, for eksempel diesellaggregater. En slik planbestemmelse kommer likevel ikke i direkte inngripen med forurensningsloven. Gjennom forurensningsloven kan myndighetene forby eller regulere «noe» som kan føre til forurensning eller fare for forurensning til det ytre miljø, som forbudet mot oppvarming mv. av bygg med mineralolje. At det med hjemmel i forurensningsloven kan gis forskrifter som for eksempel forbyr diesellaggregat for akvakulturanlegg, er ikke tvilsomt. En konsekvens av et eventuelt forbud mot diesellaggregat, vil naturlig nok være at energibehovet må dekkes på en annen måte. Installering av utslippsfrie energiløsninger som solceller eller bruk av landstrøm medfører i seg selv ikke utslipp av «forurensning», og omfattes dermed ikke av forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7.

Dette illustrerer at planbestemmelser i form av henholdsvis påbud og forbud i noen tilfeller er to innganger for å oppnå det samme, nemlig at bruk av fossile energiløsninger for å dekke energibehovet under drift, ikke vil være tillatt innenfor planområdet uten dispensasjon etter pbl. § 19-2.

De fleste bygninger på land trenger elektrisitet, og det er kun i unntakstilfeller aktuelt å hente strømmen fra fossile energikilder som diesellaggregat. I tillegg er det med hjemmel i forurensningsloven nå gitt forbud mot de fleste typer av oppvarming med energi fra fossile kilder i bygg.⁸⁰ Som regel må arealer avsatt til utbygging tilkobles strømnettet. Formålet med, og effektene av, et krav om en andel egenprodusert fornybar energi (f.eks. solceller i områder avsatt til bolig), er

⁸⁰ Se punkt 4.1 ovenfor om forskrifter til forurensningsloven § 9.

derfor ikke at de direkte klimagassutslippene fra *planområdet* reduseres, men at behovet for eksternt produsert strøm for å dekke energibehovet avlastes. Produseres det overskuddsstrøm som kan sendes ut på nettet, vil det også bidra til økt tilgang til fornybar energi i samfunnet. Den lokalproduserte strømmen kan i noen grad fortrenge strømmimport eller gi økt eksport, slik at indirekte utslipp knyttet til kraftverk i utlandet reduseres. Begrunnelsen for denne typen tiltak må likevel primært antas å være knyttet til energibehov, ikke reduksjon i klimagassutslipp. Lokal strømforsyning vil som regel ikke være så omfattende at det i vesentlig grad kan erstatte vedfyring med tilhørende lokal luftforurensning (partikler) og klimagassutslipp. Utslipp av CO₂ fra forbrenning av ved telles for øvrig som null i klimagassregnskapet.⁸¹

7.2 Krav eller funksjonskrav om bruk av utslippsfrie energiløsninger i planbestemmelser til kommuneplanens arealdel

Det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser om energiløsninger og energiforsyning til kommuneplanens arealdel drøftes her med utgangspunkt i pbl. § 11-9 nr. 3, nr. 5 og nr. 6.

(i) Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 andre punktum

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 andre punktum er den eneste bestemmelsen som etter ordlyden retter seg mot løsninger for energiforsyning. I kraft av å være en slags «spesialbestemmelse» for energiløsninger, mener vi denne bestemmelsen er et naturlig utgangspunkt for drøftelsen av kommunenes handlingsrom til å fastsette planbestemmelser om energiløsninger.

Bestemmelsen i § 11-9 nr. 3 andre punktum slår fast at det kan gis «bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5». Det følger av både ordlyden om «tilrettelegging» og av forarbeidene at denne bestemmelsen ikke gir hjemmel for å stille krav om *opparbeidelse* av fjernvarmeanlegg i tilknytning til utbyggingsområder. I forarbeidene uttales det:

Det er videre gitt en hjemmel for å stille krav om transportløsning og at nye byggeområder skal tilrettelegges for forsyning av vannbåren varme. Det kan imidlertid ikke gis bestemmelser som pålegger opparbeidning eller som bestemmer energiform og energibærer. (...) Med tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme siktes det til at kommunene i sin planlegging av nye byggeområder vurderer om vannbåren varmforsyning er hensiktsmessig, og setter av areal til rørtraseer og varmesentraler mv.⁸²

Som det fremgår av proposisjonen, ligger det i «tilrettelegging» at kommunene kan avsette arealer for etablering av infrastruktur for fjernvarmeanlegg der det anses som hensiktsmessig. I lys av signalene i forarbeidene fremstår ikke dette som annet enn en hjemmel til å presisere arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» i § 11-7. Hva som ligger i begrensningen med hensyn til å bestemme «energibærer», er noe uklart all den tid bestemmelsens ordlyd bare omfatter «vannbåren varme». Vi antar at det med «energibærer» ikke siktes til energibærer for overføring av varmeenergi fra produksjonsstedet til forbrukerne, som for «vannbåren varme» åpenbart er vann, men til energikilder som kan brukes for å produsere varme i fjernvarmeanleggene.

I punkt 4.4 ovenfor har vi sett at fjernvarmeanlegg er konsesjonspliktig etter energiloven når anlegget forsyner eksterne forbrukere, og har en ytelse på over 10 MW. Plan- og bygningsloven § 27-5 etablerer en kobling mot energilovens konsesjonssystem. Etter pbl. § 27-5 skal bygg som

81 Se NOU 2023: 25 s. 54.

82 Ot.prp. 32 (2007–2008) s. 221.

oppføres innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme der tilknytningsplikt for tiltaket er bestemt i plan, knyttes til fjernvarmeanlegget. Det er altså en forutsetning for krav om tilknytning at det både er gitt fjernvarmekonsesjon etter energiloven og at tilknytning er bestemt i plan vedtatt etter plan- og bygningsloven. Verken pbl. § 11-9 nr. 3 eller § 27-5 gir noen selvstendig hjemmel til å pålegge ny bebyggelse tilknytningsplikt til fjernvarme. Ved en lovendring i 2014 ble det imidlertid tilføyd en hjemmel til å fastsette tilknytningsplikt gjennom planbestemmelser til reguleringsplaner etter pbl. § 12-7 nr. 8.⁸³

Oppsummert kan det sies at kommunene i kommuneplanens arealdel kan avsette arealer til fjernvarme-infrastruktur, mens tilknytningsplikt for ny bebyggelse først kan fastsettes i bestemmelser til reguleringsplan innenfor det området som en fjernvarmekonsesjon etter energiloven dekker. Kommunene har gjennom disse bestemmelsene ingen hjemmel for å kreve at energibehovet til nye utbyggingsområder dekkes gjennom etablering av nye fjernvarmeanlegg. Nye utbygginger av fjernvarmeanlegg er prisgitt at noen ønsker å bygge ut fjernvarme og at det gis konsesjon etter energiloven.

Det er etter vårt syn liten tvil om at ordlyden § 11-9 nr. 3 andre punktum ikke dekker andre løsninger for forsyning av energi enn vannbåren varme. At det for «infrastruktur for energiløsninger» bare kan gis planbestemmelser om at det skal tilrettelegges for at ny bebyggelse kan forsynes med vannbåren varme, fremgår også uttrykkelig av de spesielle merknadene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav b) om hensynssone for infrastruktur.⁸⁴

At denne avgrensningen var et bevisst valg fra lovgivers side, har støtte i forarbeidene. Når det kommer til energiløsninger, ble § 11-9 nr. 3 vedtatt med en klart mer begrenset ordlyd enn det som var Planlovutvalgets opprinnelige forslag til ordlyd. Energiplanlegging og plan- og bygningslovens rolle for energiomstilling ble viet adskillig oppmerksomhet i Planlovutvalgets utredninger. Planlovutvalget ble i mandatet eksplisitt bedt om å utrede hvordan plan- og bygningsloven kunne utnyttes og videreutvikles for å følge opp nasjonale mål, også på energiområdet. Av særlig interesse i denne sammenheng er Planlovutvalgets forslag til ny hjemmel for å fastsette bestemmelse om blant annet energiløsninger, i lovutkastets § 9-9 tredje ledd:

I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak.⁸⁵ (vår understreking)

Ordlyden i Planlovutvalgets forslag begrenset seg for det første ikke til vannbåren varme. For det andre åpnet denne ordlyden ikke bare for å tilrettelegge for energiløsninger, men også for å gi «påbud» eller «forbud» om nærmere bestemte løsninger for energiforsyning. Planlovutvalgets forslag var tilnærmet identisk med någjeldende § 11-9 nr. 3 første punktum, med den forskjellen at energiforsyning var inkludert sammen med blant annet løsninger for vannforsyning og avløp, og ikke skilt ut i en egen bestemmelse i andre punktum.

Forslaget til lovutkastets § 9-9 tredje ledd, var et av flere forslag med særmerknader fra utvalgsmedlem Toven, som uttaler:

⁸³ Endringslov 19. desember 2014 nr. 91. I plan- og bygningsloven av 1985 gav § 66a hjemmel til å fastsette i vedtekt (lokal forskrift) at bygninger som oppføres innenfor konsesjonsområde for fjernvarme, måtte tilknyttes anlegget.

Adgangen til å fastsette vedtekter ble opphevet med någjeldende plan- og bygningslov.

⁸⁴ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 218.

⁸⁵ Se NOU 2003:14 pkt. 9.4.2.

Det kan være ønskelig å gi kommunene større ansvar for og kontroll med valg av oppvarmløsningsløsninger tilknyttet nye byggeområder eller større enkeltbygg. Formuleringene med generell hjemmel til forbud og påbud synes imidlertid å gi kommunen ubegrenset myndighet på dette området. Et totalt forbud mot bestemte energiløsninger i alle nye bygg i kommunen kan f.eks. være hjemlet, men vil vanskelig kunne begrunnes ut fra økonomiske eller miljømessige hensyn. Det kan også reises tvil om et slikt forbud er forenelig med gjeldende regler om et fritt elmarked og områdekonsesjonærenes tilknytningsplikt (...) Siden bestemmelsene ikke bare synes å gjelde fjernvarme og annen ytre infrastruktur for energi, men også varmeløsninger innen det enkelte bygg, er det viktig at pålagte løsninger er samfunnsmessig rasjonelle.⁸⁶ (vår understreking)

Som utvalgsmedlem Toven peker på her, er det noe uklart hva som ligger i formuleringen «løsninger for energiforsyning». I høringen ble Planlovutvalgets forslag utførlig kommentert både av energimyndighetene (daværende Olje- og energidepartement) og energiselskapene. I proposisjonen er høringsuttalelsene som angår utvalgets forslag til ny hjemmel i plan- og bygningsloven § 9-9 tredje ledd delvis sitert under omtalen av Planlovutvalgets forslag til endringer i energiloven.⁸⁷

Høringsinnspillene fra energimyndighetene til Planutvalgets forslag til ny § 9-9 tredje ledd er imidlertid ikke drøftet i forarbeidene til plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser. Forarbeidene gir dermed svært få holdepunkter for å si noe om hvilke konkrete energiregulatoriske argumenter som ligger bak departementets valg om å begrense ordlyden til «tilrettelegging» for «vannbåren varme». I de alminnelige merknadene til hjemlene til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel nøyter departementet seg med å oppsummere noen av synspunktene fra blant annet Olje- og energidepartementet. Departementet skriver:

Olje- og energidepartementet er også skeptisk til detaljerte bestemmelser inn på sektormyndighetens område og foreslår tilføyelser om dette i motivene. Etter Olje- og energidepartementets syn kan det likevel være behov for å overlate myndighet til å fastsette slike bestemmelser til kommunen gjennom planprosessen på noen utvalgte saksområder, f.eks. i forbindelse med energiplanlegging. Slik overføring av myndighet forutsettes avklart med energimyndighetene og må i utgangspunktet gjelde som en adgang til å gi utfyllende bestemmelser gjennom plan.⁸⁸

Sett i lys av Planlovutvalgets opprinnelige forslag, er det etter vårt syn nærliggende å legge til grunn at avgrensningen av ordlyden til kun å omfatte «vannbåren varme», var et bevisst valg fra lovgivers side, som trolig er begrunnet i dissensen fra utvalgsmedlem Toven og innspill som ble fremmet i høringen.

I de innledende kapitlene til lovproposisjonen, hvor departementet oppsummerer plan- og bygningslovens virkemidler for å ivareta klima, er det likevel en uttalelse som gir holdepunkter for at kommunene har hjemmel til å regulere energiløsninger for oppvarming av bygg i plan. Departementet skriver:

Forslaget til ny plan- og bygningslov styrker kommunenes muligheter til å legge til rette for energiløsninger som fjernvarmeanlegg, blant annet av hensyn til utslipp av klimagasser.

⁸⁶ NOU 2003:14, s. 309.

⁸⁷ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 162.

⁸⁸ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 115.

Forslaget gir også kommunene mulighet til å fastsette hensynssoner, hvor det ut fra blant annet miljøhensyn kan settes forbud mot bestemte energiløsninger. Dette kan innebære restriksjoner på installasjon av oljefyrte ildsteder.⁸⁹ (vår understrekning)

Dette er ikke en uttalelse fra de alminnelige eller spesielle merknadene, men er til gjengjeld nokså konkret når det hevdes at det kan settes forbud/restriksjoner mot bestemte energiløsninger, som oljefyrte ildsteder, til hensynssoner. Oljefyrte ildsteder er et eksempel på en energiløsning for oppvarming av bygg, som ikke omfattes av energiloven, og som tidligere var omfattet av unntak fra forurensningsloven § 7 i medhold av forurl. § 8. I dag er bruk av mineralolje til oppvarming av bygg forbudt etter forskrift gitt med hjemmel i forurl. § 9.⁹⁰ Denne forskriften ble vedtatt mange år etter at proposisjonen til plan- og bygningsloven ble ført i pennen.

Vi antar at det i sitatet siktes til pbl. § 11-8 tredje bokstav b om hensynssone for infrastruktur, som etter forarbeidene åpner for forbud mot eller påbud om nærmere angitte «energløsninger». Av § 11-8 tredje ledd bokstav b fremgår det videre at det kan gis «bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og nr. 4».

Et forbud mot, eller restriksjoner på, bruk av oljefyrte ildsteder dekkes klart nok ikke av ordlyden i § 11-9 nr. 3 eller nr. 4 (rekkefølgekrav). Som vi har sett, er det på energiområdet bare vannbåren varme som dekkes av ordlyden i § 11-9 nr. 3. I den grad det i sitatet over siktes til hensynssone til kommuneplanens arealdel, er det mulig at departementet enten har «glemt» at hjemmelen til å gi bestemmelser i § 11-9 nr. 3 ikke ble vedtatt i tråd med Planlovutvalgets opprinnelige forslag, eller mener at restriksjoner på oljefyrte ildsteder dekkes av andre hjemler til å gi planbestemmelser i § 11-9. I forarbeidene til § 11-8 tredje ledd bokstav b) er det presisert at det for «... infrastruktur for energi bare kan bestemmes at det skal tilrettelegges for at ny bebyggelse kan forsynes med vannbåren varme».⁹¹ Dersom departementet sikter til andre hjemler til å gi planbestemmelser til kommuneplanens arealdel i § 11-9, må det presumptivt bygge på en tanke om at oljefyrte ildsteder i bygg ikke omfattes av begrepet «infrastruktur for energi». For hensynssone til reguleringsplan er det pbl. § 12-7 som angir menyen av bestemmelser. Om kommunene har hjemmel til å fastsette planbestemmelser om energiløsninger til reguleringsplaner, tar vi for oss nedenfor i pkt. 7.3.

Spørsmålet videre er hvilken betydning «spesialbestemmelsen» i § 11-9 nr. 3 andre punktum om vannbåren varme, som er en form for energiforsyningsløsning, har for tolkningen av plan- og bygningslovens øvrige og mer generelt utformede hjemler til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel. Er det i lys av forhistorien til § 11-9 nr. 3, holdepunkter for å innfortolke en adgang til å stille krav til *andre* løsninger for energiforsyning i lovens øvrige hjemler til å gi planbestemmelser i § 11-9?

Det er to andre hjemler i § 11-9 som etter ordlyden kan tenkes å dekke planbestemmelser som direkte eller indirekte retter seg mot energiløsningen. Den første av disse er § 11-9 nr. 5 som gir hjemmel til å fastsette «funksjonskrav», mens den andre er § 11-9 nr. 6 som gir hjemmel til å fastsette bestemmelser om «miljøkvalitet». Verken «funksjonskrav» eller «miljøkvalitet» retter seg etter ordlyden direkte mot fornybare energiløsninger av hensyn til utslipp av klimagasser. Det synes mer nærliggende at «funksjonskrav» og «miljøkvalitet» kan knyttes til lokal luftforurensning fra fyringsanlegg, osv. Spørsmålet er imidlertid om det også kan fastsettes «funksjonskrav» for

89 Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 218.

90 Se utredningens punkt 4.1 over om forurensningsloven.

91 Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 218.

energiløsninger i planområdet, eller fastsette krav til «miljøkvalitet» som har til formål å begrense klimagassutslipp gjennom krav knyttet til energiløsninger.

I fortsettelsen vil vi først ta for oss hjemmelen til å fastsette bestemmelser om «funksjonskrav» i § 11-9 nr. 5, før vi ser på hjemmelen til å fastsette bestemmelser om «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6. Disse to hjemlene er sentrale også for drøftelsen av andre «klimatiltak» som vi behandler senere i utredningen.

(ii) Plan- og bygningslovens hjemmel til å gi bestemmelser med «funksjonskrav» i § 11-9 nr. 5

I juridisk teori er det hevdet at ordlyden «funksjonskrav» i § 11-9 nr. 5 isolert sett kan omfatte krav til lokal energiproduksjon og krav til bygg. Junker mfl. skriver om den tilsvarende ordlyden i § 12-7 nr. 4 (som hjemler bestemmelser om funksjonskrav til reguleringsplan):

Et funksjonskrav som av hensyn til miljø (energisparing) satte krav om økt isolasjon i vegg, ville falt naturlig innenfor definisjonen. Det samme gjelder en bestemmelse som av hensyn til miljøet stilte krav om en viss lokal energiproduksjon pr. kvadratmeter.⁹²

Vi enige i at ordlyden trekker i retning av at § 11-9 nr. 5 gir en svært vid og fleksibel hjemmel til å målstyre arealbruk og tiltak gjennom funksjonskrav. Begrepet «funksjonskrav» er svært vidt og dekker en rekke ulike forhold. Planlovutvalget skriver følgende om funksjonskrav:

Funksjonskrav angir kvalitative mål som ønskes oppnådd i et område, og overlater til utbygger å finne de beste løsninger for å oppnå dem. Dette vil kunne erstatte mer detaljerte bestemmelser og være et fleksibelt virkemiddel i arealplanleggingen. Innenfor et planområde kan funksjonskrav beskrive hva området skal inneholde, uten at det må foretas detaljert plassering av forskjellige typer aktiviteter. I arealdelen for mer enkle situasjoner kan bruk av hovedkategori nr. 1, areal for bebyggelse og anlegg, kombinert med visse funksjonskrav for området, erstatte deling i underformål. I et område kan det for eksempel angis antall boliger og visse funksjonskrav knyttet til miljøforhold, adkomst, tilrettelegging for funksjonshemmete, estetikk og lignende, uten at det er nødvendig å detaljbestemme lokaliseringen. I et LNFR-område kan funksjonskrav for eksempel gå ut på at bygging ikke skal være til hinder for friluftslivet, landbruket eller skade viktige nøkkelbiotoper.⁹³

Som det fremgår, knytter Planlovutvalget funksjonskravene primært opp mot det som tradisjonelt har vært arealplaners hovedformål etter plan- og bygningsloven, nemlig funksjoner for bruken av, og av hensyn til interesser og omgivelsene i, planområdet. Proposisjonen kan etter vårt syn gi noen flere holdepunkter for avgrensninger med hensyn til hva slik «kvalitative mål» kan knytte seg til. I de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5 gis en rekke eksempler på forskjellige typer av funksjonskrav, når det uttales:

Det kan gis grunnleggende bestemmelser om funksjonskrav herunder om universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer. Videre kan det stilles parkeringskrav i

⁹² Junker, Eivind; Askeland, Magnus; Bø, Lars Arne, «Bestemmelser om energi- og miljøkrav i reguleringsplaner – i lys av konseptet nullutslipps nabolag», Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 4/2022.

⁹³ NOU 2003: 14 s. 308.

form av f.eks. maksimumskrav og minimumskrav, og gis normer for utearealer og lekearealer mht. størrelse, beliggenhet/avstand, sol og lys, beskaffenhet, kvalitet osv.⁹⁴

Funksjonskravene som nevnes, som universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer, lekearealer, sol- og lysforhold, er også eksempler på kvaliteter som vil ha direkte betydning for arealenes kvaliteter for brukerne og for omgivelsene når disse bygges ut.

Det at Planlovutvalget opprinnelig hadde inkludert ordlyden «påbud og forbud» om løsninger for «energiforsyning» i sitt forslag, og at dette i den vedtatte lovteksten ble begrenset til tilrettelegging for vannbåren varme, kan etter vårt syn også trekke i retning av at det var et bevisst valg fra lovgiver ikke å inkludere adgangen til å gi bestemmelser om annen form for energiforsyning i andre bestemmelser i § 11-9. Når lovgiver uttrykkelig har gitt kommunene mulighet for å legge til rette for fjernvarme i § 11-9 nr. 3, kan det tolkes i retning av at annen energiforsyning ikke er ment å inkluderes i de øvrige alternativene. Sagt med andre ord, at de generelle hjemlene for å oppstille «funksjonskrav», må tolkes innskrenkende i lys av den «presumptivt» uttømmende spesialbestemmelsen for løsninger for energiforsyning.

En mulig innvending mot et slikt standpunkt er at lokale utslippsfrie energiløsninger, for eksempel solceller på bygninger, er nokså forskjellige fra fjernvarmeanlegg. Solceller på annet enn hytter var nok heller ikke en særlig aktuell problemstilling da forarbeidene til plan- og bygningsloven ble ført i pennen.

Solceller på fasader og bygg vil med dagens konsesjonspliktgrense i praksis aldri utløse konsesjonsplikt etter energiloven. Innføres det en konsesjonspliktgrense for solceller med utgangspunkt i effekt, f.eks. 1 MWp, vil det med dagens teknologi heller ikke utløses konsesjonsplikt for annet enn større, og på sikt, reguleringsplanpliktig bakkemonterte anlegg.⁹⁵ I NVEs høringsnotat av 19. desember 2023 antydes det at et 1 MWp solkraftverk i dag medfører et arealbeslag på om lag 10 dekar.⁹⁶

Med det som utgangspunkt, kunne en kanskje hevde at § 11-9 nr. 3 andre punktum kun er en uttømmende spesialbestemmelse om infrastruktur for energiløsninger som er konsesjonspliktig etter energiloven. Et slikt standpunkt er det ingen klare holdepunkter for i forarbeidene, og det kan føre til vanskelige avgrensningsspørsmål i praksis. Det er ikke gitt at planbestemmelser med for eksempel funksjonskrav om utslippsfrie akvakulturanlegg, som for øvrig heller ikke var en særlig aktuell problemstilling da plan- og bygningsloven ble vedtatt, i praksis kan oppfylles uten at det etableres konsesjonspliktig infrastruktur (sjøkabler eller oppgradering av høyspent nettanlegg) på landsiden. Dette er igjen spørsmål som det ikke er reflektert over i forarbeidene, annet enn når det kommer til fjernvarmeanlegg.

Når det kommer til *lokale* energiløsninger på bygg, reiser dette også spørsmål om hvordan uttalelsen i forarbeidene til § 11-9 nr. 5 om forholdet til TEK17 skal forstås. Det er som nevnt i de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5 at departementet skriver at formålet med loven ikke er å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, og at tekniske krav «i det enkelte bygg», f.eks. krav til konstruksjon,

⁹⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

⁹⁵ Se høringsnotatet om innlemming av konsesjonspliktige solcelleanlegg i plan- og bygningsloven.

⁹⁶ Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet, Høringsnotat med forslag til endringer i forskrift om konsekvensutredninger (endringer i krav om meldeplikt for kraftledninger og solkraftverk), 19. desember 2023

materialer og byggevarer, «energikrav» og universell utforming i det enkelte bygg», fortsatt skal stilles i teknisk forskrift.⁹⁷

Uttalelsen trekker etter vårt syn i retning av at pbl. § 11-9 nr. 5 ikke gir hjemmel til å fastsette funksjonskrav som retter seg mot «energikrav» i det enkelte bygg. At uttalelser i forarbeidene til en konkret hjemmel i pbl. § 11-9 kan gi grunnlag for en innskrenkende tolkning av ordlydens tematiske grenser, er naturligvis et annet spørsmål enn om alle krav som er fastsatt, eller kan fastsettes, i TEK17 på generelt grunnlag begrenser adgangen til å gi planbestemmelser som hjemlene i pbl. kapittel 11 og 12 utfra lovens ordlyd og forarbeider er ment å dekke. Sagt på en annen måte må en skille mellom hva hjemlene til å gi planbestemmelser tematisk sett dekker med hensyn til forhold i det enkelte bygg, og TEK17-krav som beveger seg inn på områder som også omfattes av hjemlene til å gi planbestemmelser.

Hva som ligger i uttrykket «energikrav» i det enkelte bygg er imidlertid ikke helt klart. Er f.eks. solceller på tak og fasader et energikrav i det enkelte bygg, eller utenfor det enkelte bygg? I de spesielle merknadene til plan- og bygningsloven § 29-5 om tekniske krav, som er den sentrale hjemmelen for TEK17, synes det å være forutsatt at krav til «energiløsninger» i bygg skal fastsettes i sentral forskrift. Til § 29-5 fjerde ledd som gir hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser om tekniske krav til tiltak i forskrift, herunder om «krav til energiløsninger», skriver departementet:

Omlegging til alternative energikilder vil være ett viktig bidrag i målsettingen om reduksjon av klimagassutslipp. Kravet til forsvarlig energibruk gir derfor hjemmel for regulering av bruk av bestemte energikilder, herunder bruk av olje og strøm som hovedenergikilde. Nærmere regler vil bli fastsatt i forskrift.⁹⁸

Disse uttalelsene kan gi en indikasjon på at hjemmelen i § 11-9 nr. 5 ikke er ment å omfatte funksjonskrav om «energiløsninger» i det enkelte bygg. I dag er oljefyrte ildsteder i bygg regulert i TEK17 § 14-4 om krav til «løsninger for energiforsyning». Denne bestemmelsen slår i første ledd fast at det ikke er tillatt å installere varmeinstallasjon for fossilt brensel. At oljefyrte ildsteder er en energiløsning i det enkelte bygg, er neppe tvilsomt.

I lys av forhistorien til pbl. § 11-9 nr. 3 og uttalelsen om kompetansedelingen mellom henholdsvis planbestemmelser fastsatt i plan og generelle krav fastsatt sentral forskrift i de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5, er det vår konklusjon at kommunene ikke har hjemmel til å oppstille «funksjonskrav» med krav om fornybar produksjon eller krav om bruk av fornybare energiløsninger i kommuneplanens arealdel. Dersom kommunene gjennom å oppstille «funksjonskrav» i realiteten kan nedlegge forbud eller gi påbud om bestemte energiforsyningsløsninger av hensyn til klima, vil lovgivers valg om å begrense ordlyden i Planlovutvalgets opprinnelige forslag til § 9-9 tredje ledd, som uttrykkelig åpnet for nettopp slik regulering, etter vårt syn kunne undergraves.

(iii) Plan- og bygningslovens hjemmel til å gi bestemmelser med krav til «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6

Når det kommer til hjemmelen til å gi bestemmelser om «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6, har mange av de samme synspunktene knyttet til forhistorien til § 11-9 nr. 3 overføringsverdi.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 342

Etter vårt syn kan både ordlyden i bestemmelsen, og forarbeidene til den, i seg selv gi holdepunkter for avgrensninger. Bestemmelsen åpner for at det til alle arealformål i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om:

miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg

I juridisk teori er det av flere hevdet at denne bestemmelsen gir en svært vid hjemmel til å fastsette ulike typer av planbestemmelser som har, eller kan ha, en eller annen side til miljø og klima.

For den videre diskusjonen kan vi skissere tre hovedtyper av bestemmelser:

- 1) Bestemmelser som stiller kvalitative eller kvantitative krav til miljøverdier eller resipienter som helt eller delvis befinner seg innenfor kommunens arealer.
- 2) Bestemmelser som har til formål å begrense negative virkninger (for f.eks. miljø eller helse) fra tiltak, aktivitet og virksomhet i kommunen som særlig rammer innenfor hele eller deler av kommunens grenser (typisk lokal luft- eller støyforurensning).
- 3) Planbestemmelser som har til formål å begrense eller forhindre en hvilken som helst negativ miljøpåvirkning til det ytre miljø gjennom påbud eller forbud til tiltak, bygg, virksomhet og installasjoner, uavhengig av om påvirkningen skjer *fra* kommunens arealer og om virkningen *rammer innenfor* kommunens grenser. Denne gruppen omfatter også indirekte klimagassutslipp hvor utslippet kan skje et annet sted enn i kommunen, og hvor virkningen ikke særlig rammer innenfor kommunen.

Denne inndelingen bygger videre på Hjorts diskusjon i utredningen om utslippsfrie anleggsplasser, hvor det argumenteres for at ordlyden «til arealformål» gir uttrykk for en slags «hovedregel» om at de miljøverdier som kommunen ønsker å beskytte, eller miljøvirkningene som kommunen ønsker å begrense gjennom planbestemmelser, må ha en viss nærhet til arealformålets geografiske avgrensning i plankartet.

Selve ordlyden «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6 leder etter vårt syn tankene i retning av bestemmelser som stiller krav til tilstanden til det ytre miljø for deler av eller hele kommunens areal.⁹⁹ Hadde uttrykket «miljøkvalitet» vært inntatt i lover som for eksempel vannressursloven eller forurensningsloven, hadde det neppe vært noen tvil om at «miljøkvalitet» referer til miljøets tilstand. Vi tilkjennegir samtidig at ordlyden «miljøkvalitet» i en lov som plan- og bygningsloven, kan ha uskarpe grenser og at det kan argumenteres for mindre restriktive slutninger fra ordlyden enn den vi legger til grunn. Vår slutning fra ordlyden har imidlertid også støtte i lovens forarbeider. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 bygger på Planlovutvalgets forslag til bestemmelse som hadde følgende ordlyd:

I vedtak om arealdel kan fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder.¹⁰⁰

Planlovutvalget uttaler blant annet dette om bestemmelsen:

I vedtak om arealdel kan det fastsettes mål for miljøkvalitet i hele eller deler av kommunens areal, herunder vassdrag og sjøområder. Dette kan for eksempel være grenseverdier for

⁹⁹ Forurensning i «innemiljø» reguleres for øvrig av arbeidsmiljøloven, ikke forurensningsloven.

¹⁰⁰ NOU 2003: 14 s. 22.

forurensing i sjø eller vassdrag med tanke på bading, eller grenseverdier for støy for å sikre områder med fred og ro for friluftsliv.¹⁰¹

Det er få spor av at Planlovutvalget mente at «mål for miljøkvalitet» er ensbetydende med krav rettet inn mot tiltak og installasjoner, herunder krav til energiløsninger for bygg av hensyn til klimagassutslipp. Sett i lys av at Planlovutvalget foreslo en egen bestemmelse om energiløsninger, har det formodningen mot seg at «mål for miljøkvalitet» også var ment å dekke fornybare energiløsninger. Under oversikten «miljømål/miljøkvalitetskrav» uttaler Planlovutvalget følgende:

Det er behov for å klargjøre kommunenes hjemmel til å fastsette lokale miljøkvalitetsnormer/grenseverdier, ev. også strengere krav enn i de sentrale forskrifter [dvs. forskrifter med miljøkvalitetsnormer fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 9 og vannressursloven § 9]. Dette kan være grenseverdiforskrifter for luft og for støy, kvalitetsnormer for vann med videre. Dette er et viktig punkt i forbindelse med kommunale arealplaner. Utvalget foreslår bestemmelser til de kommunale arealplanene som gir grunnlag for å fastsette denne type miljømål i planene. Se § 9-9 annet ledd og § 11-5 nr. 3.¹⁰² (vår understreking og tilføyelse)

Som vi har pekt på tidligere, finner vi ikke grunn til å drøfte adgangen til å fastsette eventuelle miljøkvalitetsnormer for «lokal» klimagasskonsentrasjon i luft over en kommune. Ut fra eksemplene som nevnes, er det heller ikke miljøkvalitetsnormer for slik «forurensning» Planlovutvalget har hatt i tankene. Klimagassutslipp er ikke et lokalt «forurensningsproblem» som for eksempel støyforurensning eller svevestøv, men et globalt forurensningsproblem.

Poenget vi ønsker å understreke her, er at utvalget, etter omtalen av «miljømål/miljøkvalitetskrav», under en egen oversikt, drøfter hvorvidt kommunen også burde ha hjemmel til å stille forurensningsmessige krav til ny virksomhet i plan (dvs. planbestemmelser som har til formål å begrense utslipp fra kildene). En slik hjemmel ble, som vi kommer tilbake til, foreslått til reguleringsplannivå og vedtatt i § 12-7 nr. 3, riktignok med «forbehold» om avklaring etter forurensningsloven.

At Planlovutvalgets intensjon var at miljømålene skulle følges opp i reguleringsplaner kommer også til uttrykk i utvalgets merknader til bestemmelsen:

Dette kan gi grunnlag for retningslinjer og bestemmelser til område- og detaljplaner om for eksempel grenseverdier for miljøbelastninger, avbøtende tiltak og så videre.¹⁰³

Selv om ordlyden i bestemmelsen som ble vedtatt, på flere punkter avviker fra Planlovutvalgets opprinnelige forslag, er det også i proposisjonen holdepunkter for at uttrykket «miljøkvalitet» er ment å dekke det som var Planlovutvalgets intensjon. Departementet skriver:

nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold ...¹⁰⁴(vår understreking)

101 NOU 2003: 14, s. 175.

102 NOU 2003: 14, s. 205.

103 NOU 2003: 14, s. 308.

104 Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

Vi kan her merke oss formuleringen «generelle» bestemmelser om miljøkvalitet. Selv om eksemplene videre i sitatet ikke er uttømmende (jf. «f.eks.») er det bare miljøkvalitetsnormer og «naturtyperegulering» som er omtalt i de spesielle merknadene. Sistnevnte kjenner vi igjen fra naturmangfoldloven kap. VI.

Vi kan slå fast at bestemmelser om bruk av fornybare energiløsninger for bebyggelse, ikke er en «miljøkvalitetsnorm». En slik bestemmelse stiller ikke krav til miljøet/resipientenes tilstand som sådan av hensyn til miljøet i seg selv (biosentrisk) eller av hensyn til for eksempel lokalbefolkningens helse (antroposentrisk),¹⁰⁵ men er en bestemmelse som skal ha til formål å omstille samfunnet bort fra bruk av fossile energikilder. Et krav om egenproduksjon av elektrisk strøm i urbane områder vil normalt ikke begrense direkteutslipp av klimagasser fra bygningene, men kan som nevnt avlaste behovet for eksternt produsert strøm og øke produksjonen i samfunnet.

Vi kan ikke finne klare holdepunkter verken i ordlyden eller forarbeidene for at uttrykket «miljøkvalitet» er ment også å omfatte direkte regulering av tiltak og virksomhet som har til formål å omstille verdenssamfunnet bort fra fossile energikilder av hensyn til en global resipient. En uttalelse i proposisjonen som likevel støtter opp om en videre forståelse av uttrykket «miljøkvalitet» isolert sett, er igjen departementets oppsummering av plan- og bygningsloven som klimalov innledningsvis i proposisjonen, hvor det fremgår:

Plan- og bygningsloven gir dessuten kommunene en viss mulighet til å gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, herunder klimagassutslipp, samt bestemmelser om utslippsgrenser i reguleringsplanen.¹⁰⁶ (vår understreking)

Her er «klimagassutslipp» angitt som et eksempel på et krav til miljøkvalitet. At kommunene gjennom valg av arealformål med bestemmelser kan beskytte arealer som lagrer/binder karbon, og med det begrense *direkteutslipp* av klimagasser, er neppe tvilsomt. Om det med «klimagassutslipp» også siktes til indirekte utslipp som eventuelt skjer et annet sted enn i kommunen, er uklart.

Det er videre uklart om det i sitatet siktes til planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner eller begge deler, ettersom uttrykket «miljøkvalitet» også er inntatt i § 12-7 nr. 3. Til sammenligning åpner pbl. § 12-7 nr. 3 (planbestemmelser til reguleringsplaner) etter ordlyden både for resipientregulering og regulering av utslipp fra virksomhet. Denne bestemmelsen slår fast at det i reguleringsplaner kan gis bestemmelser om:

grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning

Denne bestemmelsen ble vedtatt med en ordlyd som ligger tett opp til Planlovutvalgets forslag.¹⁰⁷

Bestemmelsen i § 12-7 nr. 3 reiser i seg selv mange tolknings spørsmål, som også er blitt adressert i juridisk teori og i andre utredninger. Noen av disse tolknings spørsmålene, som knytter seg til samordningen mot forurensningsloven, kommer også vi tilbake til senere. Det vi skal merke oss her,

¹⁰⁵ For eksempel er immisjonsnormene for stoffer i luft, som svevestøv, i forurensningsforskriften kap. 7 primært fastsatt for å forhindre lokale konsentrasjoner som er skadelig for mennesker ved eksponering.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 26.

¹⁰⁷ Se Planlovutvalgets forslag til § 11-5 nr. 3 i NOU 2003: 14. Bestemmelsen bygger også på § 26 i plan- og bygningsloven av 1985. Lovavdelingen la til grunn at § 26 i 1985-loven åpnet både for å fastsette grenseverdier for utslipp og resipientkrav, jf. Lovavdelingens uttalelse 10. juli 2000.

er at ordlyden i § 12-7 nr. 3 uttrykkelig åpner både for resipientkrav/krav til det ytre miljø og for krav eller tiltak for å begrense eller forbygge forurensning fra kildene. Dette kan gi en indikasjon på at uttrykket «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6 bare er ment å hjemle krav til det ytre miljø, typisk krav til en resipient eller en naturtype. Vi kan også merke oss at «krav til miljøkvalitet» etter ordlyden i § 12-7 nr. 3 er knyttet «til planområdet», mens krav eller tiltak til ny eller pågående virksomhet også kan fastsettes for å ta hensyn til forhold «utenfor planområdet.» Dersom «krav til miljøkvalitet» i seg selv skulle gi en selvstendig hjemmel til å stille krav til tiltak og virksomhet som begrenser direkte eller indirekte klimagassutslipp som rammer miljøet langt utover planområdet, er bestemmelsen etter komma i § 12-7 nr. 3 egentlig overflødig.

Med utgangspunkt i de typene av forurensning som Planlovutvalget tilsynelatende hadde for øye, som støy, lokal luftforurensning og vannforurensning, er det etter vårt syn heller ikke unaturlig at hjemmelen til å gi planbestemmelser rettet mot å begrense forurensning fra utslippskilder fra bygg og virksomhet som drives fra bygg, mv., er gitt til reguleringsplaner. Reguleringsplanplikten i § 12-1 tredje ledd innebærer at alle større utbygginger må gjennom en reguleringsprosess. Det er i de aller fleste tilfellene først på reguleringsplannivå at detaljene for utbyggingen og påvirkninger på omgivelsene blir endelig klarlagt.

Miljøkvalitetsnormer og andre krav til miljøkvalitet, for eksempel krav som beskytter bestemte naturtyper, er på sin side *forskriftslignende* regulering som etter vårt syn hører naturlig hjemme på et overordnet plannivå. For det første fordi resipienten eller naturtypen som kravene retter seg mot, kan strekke seg utover planområdet for en reguleringsplan. Og for det andre fordi slike bestemmelser vil kunne legge føringer for forskjelligartete, og en ubestemt krets av, aktiviteter og tiltak, og også omfatte tiltak som påvirker resipientene, men som etableres utenfor planområdet til en reguleringsplan. Fastsettes det generelle krav til miljøkvalitet for hele eller deler av kommunen i kommuneplanens arealdel, kommer også hjemmelen til å stille krav til virksomhet i reguleringsplaner hvor påvirkningen også rammer miljøverdier eller resipienter utenfor planområdet, til sin rette.

Det er ikke utenkelig at Planlovutvalget har latt seg inspirere av regimene som kan etableres etter forurensningsloven § 9 og vannressursloven § 9. Planlovutvalgets arbeid pågikk tilnærmet samtidig med prosessen med å forberede grunnlaget for implementering av EUs vanddirektiv i norsk rett gjennom vannforskriften, som er hjemlet både i forurensningsloven § 9 og vannressursloven (vrl.) § 9. Fastsettes det sentrale forskrifter med rettslig bindende miljøkvalitetsnormer med hjemmel i forurl. § 9 eller vrl. § 9, vil disse normene utgjøre rettslige skranker for konsesjonsbehandlingen av enkelttiltak etter henholdsvis forurensningsloven § 11 og vassdragslovgivningen.¹⁰⁸ Med mindre den enkelte forskrift åpner for unntak, er konsesjonsmyndigheten forpliktet til å sikre at det ikke gis konsesjon til nye tiltak som kommer i konflikt med forskriftsfestede miljøkvalitetsnormer.¹⁰⁹ Utfordringen med å implementere et slikt system i plan- og bygningsloven er at kommunene kan vedta reguleringsplaner som ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel. Plan- og bygningslovens plandel etablerer ikke et like strengt hierarki i forholdet mellom kommuneplanens arealdel og

108 Se f.eks. forarbeidene til vrl. § 9, Ot.prp.nr.39 (1998–1999) s. 329.

109 Illustrerende er Førdefjorden-saken (TOSL-2022-165021). Ett av hovedspørsmålene i Førdefjorden-saken var om utslippstillatelsen til sjødeponiet etter forurensningsloven § 11 var gitt i strid med vannforskriftens forbud mot forringelse av den kjemiske og økologiske tilstanden i vannforekomster med unntak i § 12. Begge parter var enige i at vannforskriftens miljøkvalitetsnormer setter rettslige skranker for kompetansen til å gi utslippstillatelse etter forurl. § 11. Spørsmålet i saken var om vilkårene for å gjøre unntak i vannforskriften § 12 var oppfylt.

reguleringsplaner, som forholdet mellom en sentral forskrift gitt med hjemmel i forurensningsloven og enkeltsaksbehandling etter denne loven.

At ordlyden «miljøkvalitet» gir en vid hjemmel til å fastsette planbestemmelser, som ikke relaterer seg til miljøverdier eller resipienter som befinner seg innenfor kommunens grenser, er også lagt til grunn av KDD. I departementets rundskriv om etablering av ladepunkter og ladestasjoner fra 2021 uttales det at dersom kommunen ønsker å gi generelle bestemmelser om plassering og utforming av ladestasjoner i kommuneplanens arealdel, kan det gjøres blant annet med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 om «miljøkvalitet og estetikk». ¹¹⁰ Departementets forankring av krav om etablering av teknisk infrastruktur for å legge til rette for lading av elbiler i ordlyden «miljøkvalitet», er å bevege seg nokså langt fra de eksemplene på planbestemmelser som det vises til i forarbeidene. På den andre siden kan infrastruktur for elbiler kanskje føre til at flere erstatter fossile kjøretøy med elbiler, som igjen kan bidra til å redusere lokal luftforurensning fra fossile biler. Rundskrivet viser til flere hjemler for krav om ladestasjoner, pbl. §§ 11-9 nr. 5 og nr. 6 samt 11-10 nr. 2. Uttalelsen går ikke nærmere inn i vurderinger av disse hjemlene. Det er derfor vanskelig å si om departementet har ment at pbl. § 11-9 nr. 6 om «miljøkvalitet og estetikk» gir selvstendig hjemmel for å stille et slikt krav.

I tolkningsuttalelse av 19. mars 2019 legger departementet til grunn at bestemmelser i reguleringsplaner om ladepunkter for el-bil kan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 2, jf. nr. 4 og nr. 7. Departementet viser ikke her til pbl. § 12-7 nr. 3, som bruker uttrykket «miljøkvalitet». Dette kan kanskje tilsi at hjemmelen til å gi bestemmelser om krav om ladestasjoner i kommuneplanens arealdel først og fremst er knyttet til pbl. § 11-9 nr. 5 (funksjonskrav). I så fall er det en klar sammenheng mellom tolkningsuttalelsen i 2019 og rundskrivet i 2021.

Dersom uttrykket «miljøkvalitet» også hjemler et krav om egenproduksjon av fornybar energi for å avlaste behovet for strømproduksjon ellers i samfunnet, er det i realiteten få grenser for hvilke planbestemmelser som kan fastsettes med hjemmel i § 11-9 nr. 6. Det er i så fall vanskelig å se for seg at kommunene skulle ha behov for noen ytterligere hjemler til å gi planbestemmelser som har til formål å legge til rette for, eller bidra til, omstilling til et lavutslippssamfunn i vid forstand. Som nevnt, mener vi at det i lys av lovens ordlyd og forarbeider er grunn til å stille spørsmål ved om det har vært lovgivers intensjon å gi planmyndigheten nærmest en «blankofullmakt» til å fastsette alle tenkelige påbud/forbud til bygg og tiltak mv. som kan tenkes å ha en positiv effekt for målet om å omstille samfunnet til et lavutslippssamfunn. Det kan også stilles spørsmål om kommunene har tilstrekkelig grunnlag for å kunne forutsi forbudenes/påbudenes effekt på klimagassutslipp. Med utgangspunkt i ovennevnte, er det vår vurdering at § 11-9 nr. 6 fra lovgivers side ikke er ment som en hjemmel til å fastsette krav/påbud om bruk av fornybar energi for å omstille samfunnet til et lavutslippssamfunn.

7.3 Planbestemmelser til reguleringsplaner

Som nevnt ovenfor, gir pbl. § 12-7 nr. 3 hjemmel til å gi planbestemmelser med «krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning». Det er liten tvil om at denne bestemmelsen etter ordlyden åpner for å fastsette krav til virksomhet for å begrense eller forebygge utslipp og tilførsel av forurensning.

¹¹⁰ Rundskriv H-4/21, «Etablering av ladepunkter og ladestasjoner for elektrisk drevne kjøretøy (elbiler) og fartøy med batterielektrisk fremdrift – forholdet til plan- og bygningsloven mv.», 14.09.2021.

Begrepet «forurensning» er ikke definert i plan- og bygningsloven slik som det er i forurensningsloven, jf. forurl. § 6.¹¹¹ Dette reiser spørsmål om hvordan uttrykket «forurensning» skal forstås i plan- og bygningsloven. I en rapport utarbeidet av NTNU og SINTEF i 2020 er det hevdet at «forurensning» i plan- og bygningsloven, i motsetning til begrepet «forurensning» i forurl. § 6, ikke omfatter klimagassutslipp.¹¹² Standpunktet er ikke nærmere begrunnet. Utfra eksemplene på forurensning som nevnes i forarbeidene (lokal luftforurensning, støy og vannforurensning) kan det argumenteres for at lovgiver ikke har hatt klimagassutslipp for øye. Det er heller ikke unaturlig at diskusjonen om arealplaner som virkemiddel for å begrense forurensning tar sitt utgangspunkt i forurensning som rammer lokalt. Det er likevel ikke klare holdepunkter for at begrepet «forurensning» i § 12-7 nr. 3 er ment å ha et annet innhold enn definisjonen i forurl. § 6. Dersom lovgiver hadde ment at begrepet «forurensning» skulle ha et annet innhold enn den veletablerte definisjonen av forurensning i forurl. § 6, mener vi tvert imot at det hadde vært naturlig å påpeke det i forarbeidene. Dertil kommer det at klimagassutslipp i dag er nevnt uttrykkelig i pbl. § 3-1.

Vi forstår ordlyden i § 12-7 nr. 3 dithen at det kan stilles krav til virksomhet i planområdet som kan medføre utslipp/tilførelser av forurensning, hvor skadevirkningen rammer enten i eller «utenfor» planområdet. Bygninger som brukes til f.eks. boligformål faller ikke naturlig inn under ordlyden «virksomhet».

Etter vårt syn omfatter ordlyden heller ikke planbestemmelser som har til formål å begrense indirekte utslipp som *ikke* skjer fra «virksomheten» som drives fra arealene. Solceller på bolig- og næringsbygg vil sjelden erstatte fossile energikilder som medfører utslipp av klimagasser. Når mer energi tilføres markedet, kan lavere priser for eksempel føre til at det samlede forbruket øker, slik at utslippene fra fossil strømproduksjon (i utlandet) heller ikke påvirkes nevneverdig.

Planbestemmelser om utslippsfrie energiløsninger kan nok likevel for enkelte typer av virksomhet bidra til å «begrense» eller «forebygge» direkteutslipp av klimagasser fra «virksomhet», og slik sett være omfattet av ordlyden isolert sett. Det gjelder i første rekke der alternativet til fornybare løsninger for å dekke energibehovet til en virksomhet, er fossile energiløsninger lokalt. Det kan f.eks. være tilfelle for akvakulturanlegg i sjø. Det er likevel neppe denne typen tiltak for å «begrense» forurensning lovgiver har hatt for øye da § 12-7 nr. 3 ble vedtatt. Et pålegg om bruk av fornybare energiløsninger som innebærer at en unngår løsninger som medfører «forurensning», faller utenfor forurensningslovens virkemiddelapparat. Forarbeidene til § 12-7 nr. 3 viser at bestemmelsen først og fremst er ment som et supplement til forurensningslovgivningen. I de spesielle merknadene uttales det:

... Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene. Bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensningssaker til kommunene i forbindelse med plan. Adgangen til å stille forurensningsmessige krav forutsettes nærmere avklart i forskrifter, jf. merknad til omtalen av forurensningsloven i kap. 5.9.4.6.¹¹³

111 Plan- og bygningsloven benytter også på andre områder uttrykk som har en legaldefinisjon i andre lover, som f.eks. «vassdrag» som er definert i vannressursloven § 2. Se for eksempel pbl. § 1-2 om lovens virkeområde og arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i pbl. § 11-7 nr. 6 og § 12-5 nr. 6.

112 NTNU og SINTEF, «Muligheter og begrensninger i dagens lovverk ved utvikling av et ZEN område», 2020 s. 11.

113 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

Et sentralt spørsmål er om § 12-7 nr. 3, i lys av disse uttalelsene, gir kommunene en selvstendig hjemmel til å regulere direkte utslipp av forurensning, herunder direkte klimagassutslipp, uten at kommunens kompetanse formelt avklares etter forurensningsloven og med forurensningsmyndighetene.

Etter plan- og bygningsloven av 1985, var det antatt at § 26 ga en vid og selvstendig hjemmel til å regulere forurensning gjennom reguleringsbestemmelser, og at kompetansen etter plan- og bygningsloven også overlappet med kompetansen etter forurensningsloven. I en tolkningsuttalelse fra 2000 la Lovavdelingen til grunn at det med hjemmel i 1985-loven § 26 kunne fastsettes planbestemmelser med strengere grenseverdier for støy enn det som var fastsatt i utslippstillatelse etter forurl. § 11.¹¹⁴

Uttalelsen i de spesielle merknadene til § 12-7 nr. 3 kan tyde på at lovgiver har hatt en *intensjon* om å klargjøre kompetansen etter henholdsvis forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Uttalelsen er likevel langt fra klargjørende. Etter vårt syn fremstår det blant annet som høyst uklart hva departementet mener i sitatet over når det uttales at kommunens hjemmel til å treffe vedtak må avklares med forurensningsmyndighetene «i den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler». Sikter departementet her til all forurensning som er omfattet av forurensningslovens virkeområde og som kan reguleres i forskrift etter forurl. § 9 (f.eks. «vanlig» forurensning midlertidig anleggsvirksomhet som ellers er unntatt etter forurl. § 8), eller siktes det bare til utslipp som må ha individuell utslippstillatelse etter forurl. § 11?

At Planlovutvalget var opptatt av å unngå overlappende kompetanse til å regulere *konsesjonspliktige* utslipp i plan, har støtte i forarbeidene:

Som hovedregel bør det ikke være overlappende kompetanse. Her er forutsigbarhet viktig. Har for eksempel en industribedrift fått konsesjon etter forurensningsloven eller vannressursloven, bør i alminnelighet ikke kommunen etterpå kunne stille strengere krav i en detaljplan for tiltaket om de samme spørsmål. Dette er bare ett av mange eksempler. Slik mange lover er formulert og praktisert, kan det imidlertid være uklare grenser her. Dersom det er overlappende kompetanse, bør dette gjøres klart. Om nødvendig bør uklarhetene fjernes gjennom forskrifter. Problemet med tilgrensende kompetanse viser forøvrig behovet for at plan og konsesjon kan behandles samlet gjennom én felles prosess¹¹⁵

Planlovutvalget foreslo følgende bestemmelse i forurl. i § 11 tredje ledd om utslippstillatelser:

Forurensningsmyndigheten kan bestemme at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.¹¹⁶

Kommunene er, i tillegg til å være planmyndighet etter plan- og bygningsloven, på noen områder også forurensningsmyndighet etter forurensningsloven § 11 (etter delegasjon).¹¹⁷ Forslaget til ny bestemmelse ville ha åpnet for at kommunene, på områder hvor de også er forurensningsmyndighet etter § 11, i stedet kunne ha gitt tillatelse gjennom plan med vilkår i planbestemmelser fastsatt med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 3. Sett fra et miljøforvaltningsperspektiv

114 Lovavdelingen, tolkningsuttalelse 10. juli 2000 (JDLOV-2000-3962). Se også

115 NOU 2003: 14 s. 68.

116 NOU 2003: 14 s. 33.

117 Se forurensningsforskriften kap. 12 (utslippstillatelse til sanitære avløpsanlegg) og forskrift om myndighet til kommunene etter forurensningsloven (utslippstillatelse for støy).

er ikke dette uten videre en god løsning. Forurensningsloven har blant annet svært vide omgjøringsregler i § 18, som også åpner for å trekke tilbake utslippstillatelser etter 10 år med virkning for *lovlig pågående utslipp*.¹¹⁸ En slik modell som Planlovutvalget foreslo, kunne ha svekket det offentliges muligheter for styring og kontroll med forurensning.¹¹⁹

Forslaget til ny bestemmelse i forurl. § 11 tredje ledd ble ikke vedtatt. I proposisjonen uttales det:

Departementet går på denne bakgrunn inn for at den videre samordningen kan løses gjennom forskrifter som klargjør hvilke forurensningsoppgaver kommunene kan ivareta gjennom sine planer og vedtak etter plan- og bygningsloven og ev. forurensningsloven i forbindelse med vedtak etter plan- og bygningsloven. Det fremmes derfor ikke forslag til endringer i forurensningsloven.¹²⁰

Forskrift som avklarer kommunenes myndighet til å regulere forurensning i plan har enn så lenge ikke blitt vedtatt. Det er nok trolig det som har skapt usikkerhet med hensyn til hvordan pbl. § 12-7 nr. 3 skal forstås i møte med forurensningsloven.

Når det kommer til *konsesjonspliktige utslipp*, fremstår intensjonen om å unngå overlappende kompetanse etter henholdsvis forurensningsloven og plan- og bygningsloven som forholdvis klar. Planlovutvalget tar ikke direkte stilling til forholdet mellom plan- og bygningsloven og utslipp av forurensning som i medhold av unntaket i forurl. § 8 ikke er konsesjonspliktige utslipp etter forurl. § 11. Dette gjelder blant annet direkteutslipp av klimagasser og annen forurensning fra midlertidige anleggsplasser, jf. § 8. Vi vil forfølge dette videre i punkt 11 hvor vi tar for oss planbestemmelser med krav til anleggsfasen.

7.4 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet

Som gjennomgangen over viser, er det vår vurdering at plan- og bygningslovens kap. 11 og 12 i dag ikke gir et klart hjemmelsgrunnlag til å gi planbestemmelser med krav om egenproduksjon av fornybar energi eller krav om bruk av fornybare energiløsninger.

Solkraftanlegg på bygninger som kan tilkobles etablerte lavspenningsanlegg, er i dag ikke konsesjonspliktige anlegg etter energiloven. Vi antar at en hjemmel til å stille plankrav om installering av ikke-konsesjonspliktige elektriske anlegg for å dekke bygningers energibehov, er mindre problematisk sett fra et energiregulatorisk perspektiv. Samtidig kan utbygging av solceller på bygg i stor skala reise spørsmål om kapasiteten til å motta overskuddsstrøm i nettet. En klargjøring av hjemmelsgrunnlaget til å gi planbestemmelser med krav om etablering av for eksempel solceller, må uansett avklares med energimyndigheten (Energidepartementet).

I hvilken grad det er behov for å klargjøre hjemmelsgrunnlaget til å gi planbestemmelser om fornybare energiløsninger i plan- og bygningslovens arealdel, bør imidlertid også ses i lys av utviklingen i EU. I forslaget til revidert bygningsdirektiv som EU-parlamentet og EU-rådet kom til enighet om i desember 2023, er det blant annet inntatt en ny artikkel 9a med krav om installering av solceller i nye bygg, med ulike tidsfrister for offentlige bygg og private boliger (tidsfrister fra

118 Se f.eks. Jonsvatnet-saken (LF-2016-17920) om gyldigheten av kommunens vedtak om «masseomgjøring» (tilbaketrekning) av utslippstillatelsene til 90 hytteeiendommer i nedbørfeltet til Jonsvatnet etter forurl. § 18.

119 Det er mulig formuleringen «pågående» virksomhet i § 12-7 nr. 3, som utfordrer arealplaners rettsvirkninger, ble inntatt for å kompensere for tapet av styringsmulighetene som ligger i forurl. § 18.

120 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 158.

2027– 2030).¹²¹ Ettersom det i Norge, i motsetning til i andre land i Europa, brukes lite fossilt brensel til oppvarming av bygg, vil slike krav for Norges del trolig i liten grad medføre reduksjon i «våre» direkte klimagassutslipp. Det vil likevel kunne øke produksjonen av fornybar energi i Norge og bidra positivt i et beredskapsperspektiv.

Dette er likevel krav som vi antar at på sikt må gjennomføres i norsk rett gjennom nasjonale regler. Vi har i denne utredningen ikke gått i dybden på de nye kravene som ligger i det reviderte bygningsdirektivet eller i annet nytt eller foreslått regelverk i EU. Forslagene til nye krav i det reviderte bygningsdirektivet reiser likevel spørsmål om det på sikt vil være et behov for kommunene til å gi planbestemmelser om installering av solceller på nye bygninger. Vi antar at ny EU-lovgivning på dette området vil gis i form av minimumskrav. Et spørsmål som i så tilfelle må adresseres, er om kommunene bør ha hjemmel til å vedta planbestemmelser med strengere krav.

8. Gruppe 2: Planbestemmelser med krav/funksjonskrav til materialer i bygningskonstruksjoner for å begrense indirekte klimagassutslipp

8.1 Innledning og oversikt

I dette punktet vil vi drøfte handlingsrommet til å vedta planbestemmelser om byggematerialer i bygninger. Materialvalg i bygg kan ha betydning for inneklimatekstikk, ressurbruk, m.m., men det er få virkninger på ytre miljø lokalt som kan kobles til valg mellom bygningsmaterialer som det i dag er lovlig å benytte. Materialvalg som begrenser godstransport, for eksempel bruk av lokale råvarer, vil kunne redusere direkte klimagassutslipp noe, men for øvrig er det som regel vanskelig å knytte materialvalg til direkte klimagassutslipp. Tre brukt i bygg utgjør et midlertidig karbonlager, men dette krediteres enn så lenge ikke som utslippsreduksjon i de internasjonale klimaavtalene. Reduksjon i direkte utslipp må eventuelt uansett knyttes til det stedet der trærne har vokst og bundet opp karbon.

Materialvalg kan ha stor betydning for å begrense indirekte klimagassutslipp, og vi legger til grunn at dette er det primære miljøargumentet knyttet til valg av bygningsmaterialer. En stor andel av de indirekte klimagassutslippene i et byggs livsløp skjer ved produksjon. Indirekte utslipp er også knyttet til transport i utlandet. Det er utarbeidet en rekke rapporter og beregningsverktøy for indirekte utslipp fra ulike typer av bygningsmaterialer, som ulike typer av betong, tre, mv.¹²²

Planbestemmelser som har blitt løftet frem i innspillmøtene med kommunene, kan deles inn følgende tre hovedkategorier:

- 1) Krav til bruk av bestemte byggematerialer med lavere indirekte klimagassutslipp enn andre byggematerialer, for eksempel bruk av limtre i bærende konstruksjoner.
- 2) Funksjonskrav til materialer, for eksempel tallfestede utslippskrav.
- 3) Krav til byggematerialenes opprinnelse, for eksempel bruk av lokalt produserte og tilvirkede byggematerialer for å begrense klimagassutslipp (primært indirekte, knyttet til transport).

Krav til klimagassregnskap for materialer ved oppføring og hovedombygging av boligblokk og yrkesbygning følger i dag av TEK17 § 17-1. Som vi har sett ovenfor, oppstiller bestemmelsen kun et dokumentasjonskrav, og ikke et kravsnivå for indirekte klimagassutslipp fra materialer.

¹²¹ Den omforente teksten til revidert bygningsdirektiv kan finnes her:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16655-2023-INIT/en/pdf>

¹²² Se f.eks. Direktorat for forvaltning og økonomistyring, beregningsverktøy for klimagassutslipp for anskaffelser.

<https://anskaffelser.no/nn/verktoy/analyseverktoy/klimagassutslipp-bygg>

Et hovedspørsmål for denne utredningen er om, og i hvilken utstrekning, planbestemmelser til arealplaner tematisk sett kan omfatte krav til materialer og byggevarer i bygninger, med begrunnelse i et ønske om reduksjon i indirekte klimagassutslipp. Dette spørsmålet melder seg for alle de tre typene av planbestemmelser som er skissert ovenfor. Dersom plan- og bygningsloven gir hjemmel til å fastsette planbestemmelser om valg av materialer og bygningskomponenter i det enkelte bygg, er spørsmålet videre hvilke typer av bestemmelser som kan gis.

I fortsettelsen vil vi ha hovedfokus på planbestemmelser i gruppe 1 og 2. Som vi har redegjort for ovenfor, er det vår vurdering at planbestemmelsene i gruppe 3 trolig ofte vil kunne støte an mot konkurranseregelverket og i noen tilfeller de fire frihetene (fri varehandel) i EØS-avtalen. Dette er planbestemmelser som kan gi lokale produsenter en konkurransefordel og som kan tenkes å hindre fri flyt av byggevarer innenfor EØS/EU. Planbestemmelser med krav til bygningskomponenter kan også reise spørsmål om forholdet til eventuelle *totalharmoniserte* områder innenfor EUs produktregulering for byggesektoren.¹²³ I den grad kommunene har hjemmel til å gi planbestemmelser om materialer og bygningskomponenter, må det rettslige handlingsrommet for alle grupper av planbestemmelser utøves innenfor rammene av konkurranselovgivningen og eventuelle forpliktelser etter EØS-avtalen.

8.2 Planbestemmelser om byggematerialer til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner

Fastleggelsen av det rettslige handlingsrommet for å gi bestemmelser om bruk av bestemte materialer eller funksjonskrav om tallfestede utslippskrav til materialer, reiser til dels andre spørsmål enn adgangen til å gi bestemmelser om krav til lokal produksjon eller bruk av fornybar energi for å dekke energibehovet i bygninger. Likevel er det viktig å understreke at de generelle diskusjonene knyttet til rammene for å gi bestemmelser om «funksjonskrav» og «miljøkvalitet» som følger av punktene ovenfor, også vil være sentrale for drøftelsen av handlingsrommet til å gi planbestemmelser om byggematerialer begrunnet i et ønske om reduksjon i klimagassutslipp. Når det kommer til å gi bestemmelser om «miljøkvalitet» etter pbl. § 11-9 nr. 6, viser vi til diskusjonen ovenfor. Planbestemmelser med krav eller funksjonskrav til byggematerialer har primært til formål å begrense indirekte klimautslipp, som kan skje langt utenfor kommunens grenser.

8.2.1 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel

For kommuneplanens arealdel er det naturlig å knytte krav til materialer for å begrense indirekte klimagassutslipp til pbl. § 11-9 nr. 5 om funksjonskrav.

Vi understreker igjen at ordlyden isolert sett gir en vid hjemmel som også kan omfatte funksjonskrav til materialer i bygg. Hvordan uttalelsen i de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5 om forholdet til TEK17, som vi har referert tidligere, skal forstås, er i denne sammenheng av stor betydning.

Hvordan disse uttalelsene skal forstås kan selvsagt problematiseres. Skal de forstås som 1) en begrensning i hjemmelen i § 11-9 nr. 5 til å gi planbestemmelser som angår tekniske forhold i bygg, som funksjonskrav til «materialer» og «byggevarer», 2) at begrensningen i kommunens adgang til å regulere slike forhold i planbestemmelser først inntreder *der det er gitt* bestemmelser i TEK, og der disse kan defineres som tekniske krav eller 3) slik at der TEK17 oppstiller tekniske krav, er adgangen

¹²³ Med «totalharmoniserte» krav, menes områder hvor det ikke er adgang til å fastsette verken mindre strenge eller strengere regler i nasjonal rett.

til å gi planbestemmelser om det samme alltid begrenset? Det siste innebærer at det som til enhver tid er regulert i TEK17 setter rammene for kommunenes kompetanse, og ikke hvorvidt planbestemmelsen retter seg mot forhold i det enkelte bygg eller ikke.

Etter vårt syn trekker ordleggingen i de spesielle merknadene i retning av førstnevnte tolkningsalternativ. Departementet innleder med å presisere hvilke krav som kan fastsettes med hjemmel i § 11-9 nr. 5, herunder krav til «universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer». Departementet uttaler deretter at «[s]åledes stilles fortsatt krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg i teknisk forskrift f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg». Etter vårt syn er det vanskelig å lese forarbeidene på en annen måte enn at intensjonen har vært å klargjøre hvilke krav som skal stilles i forskrift, og ikke i plan.

Vi oppfatter det også slik at tolkningsuttalelsen til daværende Miljøverndepartement fra 2010 til dels bygger på en slik forståelse av forarbeidene når det uttales at det fortsatt vil være anledning til å stille krav til universell utforming for «utearealer».¹²⁴

Krav til byggverk som ikke er bygninger, altså anlegg og konstruksjoner, mener vi også at faller utenfor avgrensningen i forarbeidene til § 11-9 nr. 5. Det at TEK17 på noen områder oppstiller krav til utearealer, andre byggverk, parkeringsplasser m.v., må etter vårt syn være uten betydning for kommunenes kompetanse til å gi planbestemmelser med strengere krav, forutsatt at hjemlene til å gi planbestemmelser dekker de aktuelle områdene. Her er det i så tilfelle TEK17 som beveger seg inn på områder som lovgiver har forutsatt at ligger innenfor hjemlene til å gi planbestemmelser.

Et illustrerende eksempel, hvor uttalelsen i forarbeidene etter vårt syn trekkes for langt, er en tolkningsuttalelse fra KDD fra 2022 om avstandsregler på campingplasser.¹²⁵ Uttalelsen har nylig blitt korrigert av KDD med en tilføyelse av ordet «ikke».¹²⁶ Departementet skriver:

Byggteknisk forskrift (TEK17) § 11-6 (7) oppstiller i dag et krav om minimum fire meters avstand mellom campingenheter på campingplasser. Som det fremgår av ordlyden, er forskriftens avstandskrav et minimumskrav. Det følger av dette at kommunene i plan [ikke] har anledning til å stille strengere krav til brannsikkerhet og avstand mellom campingenheter. For at det kommunale avstandskravet skal være likt forskriftens minimumskrav, kreves det derfor en endring av den kommunale planbestemmelsen. [vår understrekning]

Uttalelsen synes å bygge på et standpunkt om at alle forhold som til enhver tid er regulert i TEK17 alltid begrenser kommunenes kompetanse til å gi planbestemmelser om samme forhold. De spesielle merknadene til pbl. § 11-9 nr. 5 gir etter vårt syn ikke rettskildemessig belegg for å etablere en slik regel. Vi har svært vanskelig for å se at avstandskrav mellom campingenheter på campingplasser er et krav til tekniske løsninger «i det enkelte bygg» som lovgiver har forutsatt skal fastsettes i forskrifter, og presumptivt ikke i plan. Slik vi ser det, ga deler av tolkningsuttalelsen mer

124 Adgangen til å stille krav om universell utforming i reguleringsplan - tolkningsuttalelse av 26.10.2010.

125 KDD, «§ 11-6 i TEK 17 - Departementet besvarer henvendelse om avstandsregler på campingplasser og forholdet til kommunale planer», tolkningsuttalelse av 25. mai 2022

126 KDD, «Henvendelse om avvik mellom tolkningsuttalelser - adgangen til å stille krav i reguleringsplan utover minimumskravene i byggteknisk forskrift», 29. januar 2024. Her påpeker KDD at ordet «ikke» i den opprinnelige uttalelsen hadde falt ut ved en inkurie.

mening før den ble korrigeret av departementet med tilføyelsen av ordet «ikke».¹²⁷ Når det i sentral forskrift er fastsatt nasjonale minimumskrav til avstand mellom campingenheter av hensyn til blant annet brannfare, er vi enige i at kommunene i planbestemmelser ikke kan fastsette mindre strenge krav (kortere avstand). En planbestemmelse med et slikt innhold vil i realiteten være en tilsidesettelse av minstekravene fastsatt i en nasjonal forskrift.

Departementet uttaler selv at kravene til avstand i TEK § 11-6 er «minimumskrav», ikke «minimums- og maksimumskrav» (i EU-retten ofte omtalt som «totalharmonisering»). Ut fra de hensyn som TEK-kravene skal ivareta, som er å hindre brannspredning mellom «byggverk», er det heller ingen grunn til at disse kravene skulle være maksimumskrav. Uten holdepunkter i andre rettskilder for at hjemmelen til å gi planbestemmelser ikke omfatter krav til avstand mellom campingenheter, står kommunene etter vårt syn fritt til å gi strengere regler (i denne sammenheng krav om større avstand) enn det som følger av minimumskravene i TEK17. En slik planbestemmelse må, som ellers, selvsagt være begrunnet i saklige arealdisponeringshensyn som ligger innenfor rammen av de hensyn som arealplanlegging etter loven skal ivareta.

Grensen som uttalelsen i forarbeidene synes å etablere mellom henholdsvis krav «til bygg» og tekniske krav «i det enkelte bygg», er vanskelig å operasjonalisere. Som eksempler på tekniske krav til det enkelte bygg nevner forarbeidene helt eksplisitt «krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav» m.v. Er det lovgivers intensjon å trekke et skille mellom materialer på fasaden og materialer innenfor fasaden? Og hva legger departementet i «tekniske krav»? At kommunene gjennom planbestemmelser kan stille krav til materialvalg på *fasader* o.l. av hensyn til visuelle og arkitektoniske kvaliteter, er ikke tvilsomt. Hvilke «ikke synlige» bygningsmaterialer som brukes i et byggs konstruksjon (tre eller ulike typer av betong og armering), har nok mindre betydning for bruken av bygningene i tråd med formålet og byggenes innvirkning på de nærliggende omgivelsene.

I sin tolkningsuttalelse fra 2010, kom Miljødepartementet til at det med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 4 og 5 kunne stilles krav til hvor stor andel av boligene i planområdet som måtte ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet i reguleringsplaner. Standpunktet har god støtte i forarbeidene til § 12-7 nr. 5.¹²⁸ Dette er også et eksempel på en planbestemmelse som har direkte betydning for boligens tiltenkte brukergrupper. Gjennom denne typen av planbestemmelser kan kommunene sikre en fordeling av boligtyper i kommunen som også ivaretar behovet til eldre og personer med ulike former for funksjonsnedsettelse.

Det må på den ene siden anses som klart at minimumskrav i TEK17 til for eksempel bæreevne i konstruksjoner og krav til brannsikring, er «tekniske krav», som kommunene ikke kan sette til side gjennom planbestemmelser. Rettslig bindende plankrav til byggematerialer av hensyn til indirekte klimagassutslipp, kan bidra til lavere direkte klimagassutslipp ett annet sted i verdikjeden (f.eks. under produksjon) sammenlignet med bruk av andre materialer som også tilfredsstillende minstekrav til bæreevne m.v. i TEK17. Vi kan slå fast at dette er krav som kan rette seg mot materialer «i det enkelte bygg». Spørsmålet er likevel om slike krav til materialer også er «tekniske krav».

127 Vi sikter da kun til den uttrykte regelen om forholdet til TEK17, ikke til tolkningsuttalelsen for øvrig som var noe selvmotsigende også før den ble korrigeret.

128 Se Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

At krav til konstruksjoner i bygg av hensyn til å begrense indirekte klimagassutslipp, ikke er tekniske krav slik dette uttrykket brukes i forarbeidene, er lagt til grunn av i KDD i departementets svar til Kristiansand kommune i 2019. Departementet skriver:

Ellers er det lagt til grunn at det ikke kan gis reguleringsbestemmelser om rene byggetekniske krav, som for eksempel krav til bæreevne, energikrav mv som følger av byggeteknisk forskrift. Etter departementets oppfatning er imidlertid en reguleringsbestemmelse om bruk av tre ikke et slik teknisk krav som er forbeholdt byggeteknisk forskrift.

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.¹²⁹ (våre understrekinger)

Legger en til grunn at «tekniske krav» til materialer typisk bare er krav begrunnet i konstruksjonssikkerhet, brannfare ol., er vi enige i at bruk av tre og andre lovlige materialer av hensyn til å begrense indirekte klimagassutslipp, faller utenfor avgrensningen i forarbeidene. Forarbeidene til loven bringer oss ikke nærmere et entydig svar på dette spørsmålet. Vi skal likevel merke oss at forarbeidene i tillegg til å nevne «materialer og byggevarer», også nevner «energikrav» i det enkelte bygg. De energikravene som var fastsatt i teknisk forskrift med hjemmel i 1985-loven på det tidspunktet proposisjonen til någjeldende lov ble ført i pennen, var også begrunnet i nettopp miljø- og klimahensyn. Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk fra 1997 inneholdt blant annet følgende bestemmelse i § 8-5:

For innbygging i byggverk skal det velges materialer og produkter hvor fremstillingsprosessen er energieffektiv og utslippsfattig. Materialer og produkter til byggverk skal velges slik at det også ved byggverkets avskaffelse brukes lite energi med lav grad av forurensning. Det skal velges materialer og produkter med potensial for gjenbruk og gjenvinning

At energikrav i det enkelte bygg også nevnes i forarbeidene som et eksempel på et «teknisk krav», kan kanskje svekke den forståelsen som KDD legger til grunn i tolkningsuttalelsen referert til over.

Oppsummert mener vi at forarbeidene til § 11-9 nr. 5 gir holdepunkter for at lovgiver har ment å trekke en grense mellom hvilke krav som kan fastsettes i plan, og hvilke krav som skal fastsettes i sentral forskrift. All den tid forarbeidene uttrykkelig nevner krav til materialer i det enkelte bygg som et konkret eksempel på forhold som fastsettes i forskrift, kan det argumenteres for at dette er forhold som lovgiver nettopp har ment å forbeholde sentrale forskrifter. Som vi har pekt på ovenfor, er imidlertid grensen mellom henholdsvis krav «til bygg» og «i det enkelte bygg», uklar. Det samme gjelder spørsmålet om hva det i forarbeidene legges i uttrykket «tekniske krav». Etter vårt syn kan det nok også argumenteres for at ikke alle krav til materialer i bygg er «tekniske krav». Vi viser her til KDDs argumentasjon i departementets svar til Kristiansand kommune ovenfor om tre i bærende konstruksjoner.

129 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre», 31. mai 2019.

8.2.2 Planbestemmelser til reguleringsplaner

På reguleringsplannivå er det flere hjemler i pbl. § 12-7 som kan drøftes i lys av krav til materialer og bygningskomponenter i bygg for å begrense utslipp som primært skjer et annet sted i verdikjeden.

Et naturlig utgangspunkt for drøftelsen er pbl. § 12-7 nr. 4, som gir hjemmel til å gi 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».

I omtalen av bestemmelsen skriver Innjord mfl.:

Av uttrykket herunder følger det at oppregningen av hvilke hensyn og interesser som kan ivaretas av funksjonskrav, ikke er uttømmende. Bestemmelsen må derfor tolkes slik at den gir en generell hjemmel til å fastsette funksjons- og kvalitetskrav for å ivareta de interesser som faller innenfor rammen av lovens formål, jf. §§ 1-1 og 3-1.¹³⁰

Ettersom reduksjon av klimagassutslipp i dag uttrykkelig er fremhevet som en oppgave i pbl. § 3-1, er vi enige i at funksjons- og kvalitetskrav kan fastsettes også for å ivareta klimahensyn. Spørsmålet er imidlertid om det i medhold av pbl. § 12-7 nr. 4 kan fastsettes funksjons- og kvalitetskrav som retter seg mot materialer og komponenter som inngår i bygg. Det at klimagassutslipp i dag uttrykkelig er nevnt som en oppgave i pbl. § 3-1, og dermed er et relevant hensyn som en planbestemmelse kan ha til formål å ivareta, utvider i seg selv ikke hjemmelens tematiske grenser. Det er likevel et poeng i denne sammenheng at det i proposisjonen er forutsatt at plan- og bygningsloven er ment å være et sentralt virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. På den annen side; det at kommunene har hjemmel til å fastsettes funksjons- og kvalitetskrav for å ivareta klimagassutslipp, er ikke ensbetydende med at slike bestemmelser kan rette seg mot bygningsmaterialer i det enkelte bygg.

Innjord mfl. drøfter ikke hjemmelens tematiske grenser nærmere. Også i § 12-7 nr. 4 ser vi at lovteksten benytter formuleringen funksjons- og kvalitetskrav «til bygninger», og ikke «i bygninger». Ordlyden til § 12-7 nr. 4 synes dermed å reflektere den samme uklare grensen som hjemmelen til å fastsette funksjonskrav til kommuneplanens arealdel i § 11-9 nr. 5.

I forarbeidene til § 12-7 nr. 4 vises det eksplisitt til omtalen av funksjonskrav i merknadene til § 11-9 nr. 5. Også dette gir en indikasjon på at grensen som trekkes opp i de spesielle merknadene til § 11-9 nr. 5 med hensyn til hvilke krav som fastsettes i forskrift, også gjelder for hjemmelen til å gi funksjons- og kvalitetskrav til bygninger i reguleringsplan. Junker mfl. argumenterer i samme retning, når de skriver følgende om energikrav:

Energikrav for det enkelte bygg nevnes som et av eksemplene på tema som bare skal reguleres av byggteknisk forskrift. Selv om bemerkningene om skillet mellom planbestemmelser og krav til det enkelte bygg står i forbindelse med bestemmelser til kommuneplanen, er det grunn til å tro at samme tankegang har vært gjeldende for reguleringsplaner. I motsatt fall ville det vært naturlig å ha en merknad om det i kommentarene til § 12-7.¹³¹

130 Innjord mfl. (2020) s. 355.

131 Junker mfl. (2022).

Med dette som utgangspunkt, er det nærliggende å legge til grunn at pbl. § 12-7 nr. 4 ikke gir kommunene en videre hjemmel til å stille krav som retter seg mot tekniske krav i det enkelte bygg enn det § 11-9 nr. 5 gjør.

Betydningen av uttalelsen i forarbeidene til pbl. § 11-9 nr. 5 om grensen mot teknisk forskrift, er naturligvis et relevant spørsmål også når det gjelder andre hjemler til å gi planbestemmelser til reguleringsplaner enn § 12-7 nr. 4. Det at forarbeidene tar opp forholdet til krav fastsatt i sentral forskrift i relasjon til hjemmelen til å gi funksjonskrav, kan tyde på at lovgiver har ansett at det nettopp er denne bestemmelsen hvor grensen særlig aktualiseres. Uttalelsen i forarbeidene om at det ikke er «formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven», er likevel generell og av betydning også for tolkningen av andre hjemler til å gi planbestemmelser.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 gir etter ordlyden en vid hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser. Bestemmelsen slår fast at det kan gis bestemmelser om:

...vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, som oppdeling av boenheter til hybler og byggegrensar, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller utenfor planområdet

Som det fremgår, gir § 12-7 nr. 2 i dag hjemmel til å fastsette «vilkår for» eller «forbud mot former for bruk» av blant annet «bygninger». Det kan diskuteres om krav som retter seg mot bygningsmaterialer i bygg faller naturlig inn under ordlyden vilkår for «former for bruk» av bygninger. Ordlyden leder tankene mer i retning av hvordan bygningene disponeres, enn hvilke byggematerialer bygningene består av. Oppdeling av boenheter som det uttrykkelig vises til i bestemmelsen er et eksempel på førstnevnte. Som det videre fremgår, kan vilkår for bruken av bygninger ivareta «ulike hensyn i eller utenfor planområdet». I forarbeidenes omtale av nr. 2 sies det:

Det kan gis bestemmelser om vilkår for bruken av et område, av hensyn til miljø, sikkerhet, samfunnsinteresser, eller andre forhold.¹³²

Av forarbeidene fremgår det videre at bestemmelsen er ment å videreføre § 26 i plan- og bygningsloven av 1985.¹³³ Det er likevel viktig å merke seg at noen av de reguleringsbestemmelsene som det var antatt at § 26 i 1985-loven dekket, i gjeldende lov er skilt ut i egne bestemmelser i § 12-7. Dette gjelder blant annet adgangen til å fastsette emisjons- og immisjonsnormer (miljøkvalitetsnormer) for forurensning i § 12-7 nr. 3, som Lovavdelingen i sin tid la til grunn at kunne fastsettes med hjemmel i § 26 i 1985-loven som et «vilkår for bruken» for å fremme formålet med planen.¹³⁴ Vi legger til grunn at planbestemmelser som har til formål å begrense direkteutslipp av forurensning, herunder direkteutslipp av klimagasser fra bygg og virksomhet, etter gjeldende lov må hjemles i § 12-7 nr. 3. Sagt med andre ord mener vi at § 12-7 nr. 3 må tolkes som en uttømmende spesialbestemmelse for å fastsette planbestemmelser for å begrense forurensning fra arealbruk, byggverk og virksomhet som rammer i eller utenfor planområdet.

Ordlyden i § 12-7 nr. 3 åpner klart nok for å fastsette krav til utslipp fra planområdet (direkteutslipp) som rammer utenfor planområdet, og tangerer slik sett forurensningslovens hjemler til å gi forskrifter, samt lovens konsesjonssystem. Hvordan denne hjemmelen forholder seg

¹³² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234.

¹³³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233

¹³⁴ Lovavdelingen, tolkningsuttalelse av 10. juli 2000 (JDLOV-2000-3962).

til forurensningslovens konsesjonssystem, har vi behandlet ovenfor i punkt 7. Forurensningsloven er også en lov som adresserer tilførsler av forurensning til det ytre miljø der tilførslene faktisk skjer (direkte utslipp). Miljø- og klimavirkninger av produkter i omsetning og bruk, i vår sammenheng byggematerialer, reguleres av den generelle og spesielle produktkontroll-lovgivningen. Krav til produkter som benyttes i byggesektoren finner vi både i TEK17 og i byggevareforskriften som gjennomfører någjeldende byggevareforordning i norsk rett.

Dette reiser spørsmål om hjemmelen i § 12-7 nr. 3 også dekker krav for å begrense indirekte utslipp som skjer under f.eks. produksjon eller transport et annet sted enn innenfor planområdet. Som vi alt har pekt på i punkt 7, mener vi at pbl. § 12-7 nr. 3 er ment som en hjemmel til å stille krav til forurensning *fra* virksomhet og tiltak i planområdet som rammer i eller utenfor planområdet. Det er ingen holdepunkter i forarbeidene for at § 12-7 nr. 3 er ment også å supplere produktkontroll-lovgivningen.

På bakgrunn av drøftelsene over, er vår konklusjon at hjemlene til å gi planbestemmelser til reguleringsplaner i pbl. § 12-7 ikke gir et videre rettslig handlingsrom til å fastsette krav til bygningsmaterialer for å begrense indirekte klimagassutslipp enn hjemlene til å gi planbestemmelser til kommuneplanens arealdel.

8.3 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet

Bruk av planbestemmelser for å fastsette krav til materialer i bygg for å begrense indirekte klimagassutslipp, kan vi nok med sikkerhet slå fast at lovgiver ikke har sett for seg da plan- og bygningsloven ble vedtatt. Denne typen av planbestemmelser utfordrer både grensen mot TEK17 og hvilke klimagassutslipp som kan reguleres i arealplaner.

Som drøftelsen ovenfor viser, er vi i tvil om krav til materialer i det enkelte bygg, er et slikt «teknisk krav» som forarbeidene synes å forbeholde TEK17. Etter vårt syn må forholdet mellom hjemlene til å gi planbestemmelser i plan- og bygningslovens arealdel og nasjonale krav fastsatt i TEK17, klargjøres. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis i punkt 14.

Drøftelsene ovenfor illustrerer, etter vårt syn, en svakhet ved lovens forarbeider og intensjonen om at plan- og bygningsloven skal være en klimalov; nemlig hvilken rolle lovgiver, gjennom å tilføye reduksjon av klimagassutslipp som en oppgave i § 3-1, har ment at rettslig bindende planbestemmelser til kommunale arealplaner skal spille som virkemiddel for omstilling til et lavutslippssamfunn. Etter vårt syn er det f.eks. en forskjell på det å bruke planer og planbestemmelser for å begrense direkte klimagassutslipp fra planområdet (eventuelt innenfor kommunegrensene eller nasjonalt), og det å bruke rettslig bindende planbestemmelser som et virkemiddel for å begrense klimagassutslipp som skjer et annet sted, f.eks. under produksjon, transport mv. av bygningsmaterialer og produkter til bygg. Forarbeidene til plan- og bygningsloven tyder på at lovgiver først og fremst har sett for seg planbestemmelser som et virkemiddel for å begrense forurensning som skjer *fra aktiviteten* eller virksomheten i planområdet. Rettslig bindende planbestemmelser som virkemiddel for å begrense klimagassutslipp som primært skjer en annet sted i verdikjeden enn i bruksfasen, bør etter vårt syn utredes nærmere. I punkt 14 peker vi på noen spørsmål vi mener bør vies oppmerksomhet i et ev. arbeid med å klargjøre hjemmelsgrunnlaget til å fastsette planbestemmelser om bygningsmaterialer av hensyn til klima.

9. Gruppe 3: Planbestemmelser som virkemiddel for å stille krav om tilrettelegging for/installasjon av ladeinfrastruktur i tilknytning til utbyggingsområder

9.1 Innledning og oversikt

En stor andel av bilparken i Norge består i dag av elektriske kjøretøy. Utbygging og tilrettelegging for ladeinfrastruktur er viktig for å nå regjeringens mål om å øke denne andelen som et ledd i å omstille samfunnet bort fra fossile transportmidler.¹³⁵

Offentlige ladestasjoner for elektriske kjøretøyer tilbyr i dag som regel hurtiglading, på samme måte som bensinstasjonene tilbyr fossilt drivstoff, og i mange tilfeller også hurtiglading. I tillegg kommer ladeinfrastruktur ved boliger, arbeidsplasser, overnattingssteder, depot for flåtekjøretøyer osv., vanligvis med saktelading. Saktelading tilbys ellers på en del offentlig tilgjengelige parkeringsplasser. Aktuelle tiltakstyper og effekten av dem er nærmere beskrevet i kapittel 2.2 over og grundigere gjennomgått i Civitas' rapport for Lærdal kommune i 2023,¹³⁶ der også saktelading og hurtiglading er nærmere definert.

Siden saktelading vanligvis kombineres med parkering, påvirker det som regel arealbehovet lite, og behovet for elektrisk kraft kan normalt dekkes uten store tilleggsinvesteringer. Hurtiglading, særlig for tunge kjøretøy, vil vanligvis være arealkrevende, og i tillegg innebære behov for særskilt framføring av kraft som kan kreve areal. Spesielt i og rundt de store byene kan arealer være en knapp ressurs.

Etablering av offentlige ladestasjoner med flere ladepunkter vil normalt være et «tiltak» som må være i tråd med arealformålet som er fastsatt for området. Hvilke arealformål som er forenlig med etablering av ladestasjoner, og bruk av arealformål for aktivt å tilrettelegge for etablering av offentlige ladestasjoner, faller utenfor de problemstillinger vi vil behandle her.

Spørsmålet her er det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser med krav om etablering av ladeinfrastruktur på arealer som avsettes til parkering eller som skal oppfylle krav til parkeringsdekning for områder som avsettes til utbyggingsformål.

Som vi har sett ovenfor, ble det i 2021 innført regler i TEK17 § 8-8 fjerde og femte ledd om tilrettelegging for infrastruktur for lading. Reglene i TEK17 innebærer at det ikke vil være behov for planbestemmelser om at nye parkeringsplasser som skal oppfylle krav til parkeringsdekning for utbyggingsområder, skal *tilrettelegges* for eventuell senere etablering av ladeinfrastruktur. Nye utbygginger må, uavhengig av hva som følger av den enkelte arealplan, oppfylle minstekrav fastsatt i en sentral forskrift til plan- og bygningsloven. For parkeringsplasser som skal dekke planbestemte krav om parkeringsdekning, er spørsmålet om kommunene gjennom planbestemmelser kan stille krav om at ladeinfrastrukturen også skal installeres. Et slikt krav vil gå lenger enn de kravene som er fastsatt i TEK17 § 8-8. Igjen blir spørsmålet hvordan uttalelsen i forarbeidene, som trekker en grense mellom henholdsvis krav «til bygg» og tekniske krav «i det enkelte bygg», skal forstås når det kommer til ladeinfrastruktur for parkeringsplasser.

9.2 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner

I kommuneplanens arealdel kan arealer avsettes til «parkeringsplass» som et underformål til «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» etter pbl. § 11-7 første ledd nr. 2. I reguleringsplaner

¹³⁵ Se nasjonal ladestrategi, 2022.

¹³⁶ Lærdal kommune: Fossilfritt transportknutepunkt i Vestland, kapittel 2, Civitas 2023.

kan underformålet «parkeringsplass» til § 12-5 første ledd nr. 2 detaljeres noe mer, jf. kart- og planforskriften. Arealer som avsettes til «parkeringsplass» som underformål til «samferdselsanlegg» vil i *utgangspunktet* være offentlige parkeringsplasser som ikke skal dekke konkrete utbyggingsområders parkeringsbehov.

Plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 1 og § 12-5 nr. 1 inneholder ikke et eget underformål for «parkeringsplass» for arealer som avsettes til bebyggelse og anlegg. Krav til parkeringsdekning for utbyggingsområder i kommuneplanens areadel kan fastsettes gjennom planbestemmelser med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 5 (funksjonskrav om parkering). Slike bestemmelser omtales som «parkeringsnorm» og kan fastsettes i form av f.eks. maksimumskrav og minimumskrav. Etter 1985-loven ble parkeringsnormer som gjaldt for hele kommunen, fastsatt i lokale vedtekter.

Hjemlene til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner er de samme for arealer som avsettes til henholdsvis «samferdselsanlegg» og til «bebyggelse og anlegg». KDD har utgitt et rundskriv (rundskriv H-4/21) hvor det legges til grunn at krav om etablering av ladestasjoner kan hjemles i pbl. § 11-9 nr. 5 (funksjonskrav), nr. 6 (estetikk miljøkvalitet) og i § 11-10 nr. 2 (fysisk utforming av anlegg). Departementet skriver videre:

når et areal settes av til parkering, bør kommunen derfor ha som rutine å sette krav til etablering av ladestasjoner, med f.eks. en prosentvis eller konkret angivelse av antall ladestasjoner.

Vi antar at det i sitatet siktes til underformålet «parkeringsplasser» til arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Rundskrivet skiller ikke mellom saktelading og hurtiglading, selv om dette i praksis er to vidt forskjellige typer arealbruk. Hurtiglading skjer normalt på dedikerte stasjoner der det er en forutsetning at kunden flytter bilen etter fullført ladning, noe som vanligvis tar om lag 20 minutter. Saktelading kan ta flere timer, og vil som regel kombineres med ordinær parkering, der brukeren gjerne vil ønske at bilen kan bli stående også etter at den er tilstrekkelig ladet. Vi må forstå rundskriv H-4/21 slik at anbefalingen gjelder saktelading på ordinære parkeringsplasser.

Som redegjort for ovenfor i punkt 7, mener vi det er tvilsomt om krav om installering av ladestasjoner og ladepunkter for elbiler på parkeringsplasser/biloppstillingsplasser dekkes av hjemmelen i pbl. 11-9 nr. 6 til å fastsette bestemmelser om «miljøkvalitet» i kommuneplanens arealdel. Vi viser her til drøftelsen ovenfor i punkt 7 om krav til produksjon eller bruk av fornybar energi for å dekke energibehovet i utbyggingsområder. Infrastruktur for lading av elbiler er, i likhet med solceller på fasader, elektriske anlegg, hvor en eventuell positiv miljøeffekt i tilfelle er indirekte og vanskelig å fastslå.

Det er ikke dermed sagt at kommunene ikke har hjemmel til å stille krav om installering av ladeinfrastruktur. Til kommuneplanens arealdel er det etter vår oppfatning mer naturlig å forankre krav om installering av ladepunkter i hjemmelen til å gi «funksjonskrav» for blant annet «parkering» i § 11-9 nr. 5. I lys av samfunnsutviklingen hvor den samlede bilparken består av både fossile og elektriske kjøretøy, er det nærliggende å anse ladeinfrastruktur (saktelading) som en «funksjon» som biloppstillings- og parkeringsplasser enten har eller ikke har. At en andel av biloppstillingsplassene er tilrettelagt for, eller har ladepunkter, vil i økende grad både være forventet, og ikke minst ønsket, i samfunnet. Installering av ladepunkter er et eksempel på et krav som vil ha betydning for de som senere skal bruke arealene, og som dermed faller naturlig inn under de formål som arealplaner skal ivareta.

Disse betraktningene er langt på vei dekkende også for hjemmelen til å fastsette bestemmelser om «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer» til reguleringsplaner etter § 12-7 nr. 4. Bestemmelser om parkering er på reguleringsplannivå regulert i en egen bestemmelse i § 12-7 nr. 7. Bestemmelsen slår fast at det kan gis bestemmelser om «trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning». I forarbeidene sies følgende om bestemmelsen:

*Det kan gis bestemmelser om parkeringsdekningen i et område, f.eks. antall parkeringsplasser. Også bestemmelser om parkering for sykler knyttet til transportsystemet eller til offentlige og private bygninger og anlegg kan innarbeides».*¹³⁷

På reguleringsplannivå gir også pbl. § 12-7 nr. 2 en vid og generell hjemmel til å fastsette «vilkår» «for bruk av arealer, bygninger og anlegg», som etter vårt syn kan hjemle et krav om installering av en andel ladepunkter på parkeringsplasser.

Planbestemmelser om at det f.eks. for en andel av parkeringsplassene også skal etableres ladepunkter for elbiler, vil som nevnt innledningsvis gå lenger enn kravene fastsatt i TEK17. Som vi har pekt på ovenfor i punkt 6, må nasjonale krav fastsatt i TEK17 ta høyde for til dels store regionale forskjeller. I Oslo er f.eks. andelen av elbiler betydelig høyere enn i Troms og Finnmark.¹³⁸ Mye taler for at krav til etablering av ladeinfrastruktur bør fastsettes lokalt, ut fra vurderinger av både lokale behov og type parkeringsplass. Når det gjelder sistnevnte, kan det for eksempel være ønskelig med høy andel lading på plasser som stort sett benyttes til heldagsparkering for arbeidstakere, mens det kan være mindre formålstjenlig å kreve ladeinfrastruktur på en utfartsparkering som benyttes mest i helgene.

Reglene om klargjøring for etablering av infrastruktur for lading er inntatt i kapittel 8 om opparbeidet uteareal i TEK17. Kravet i TEK17 § 8-8 fjerde ledd (med unntak i femte ledd) retter seg etter ordlyden mot «parkeringsplasser» generelt, så lenge det er stilt krav om parkering i eller i medhold av plan- og bygningsloven. I direktoratet for byggkvalitet sin veiledning til bestemmelsen gis det uttrykk for at bestemmelsen kan omfatte alle typer av parkeringsplasser, både uteparkering og parkering i byggverk, og uavhengig av om parkeringsplassene skal dekke et konkret behov til utbyggingsområder. Direktoratet skriver:

*Kravet gjelder all nyetablering av parkeringsplasser uavhengig av om de er helt selvstendige eller om parkeringsplassen er i tilknytning til bygning.*¹³⁹

Planbestemmelser med krav til installering av ladepunkter på parkeringsplasser utenfor bygg, utfordrer ikke grensen som trekkes opp i forarbeidene til plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 5. Et slikt plankrav vil heller ikke være i strid med krav i TEK17, men gå lenger enn det som er pålagt etter nasjonale regler.

9.3 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet

I tråd med drøftelsene ovenfor, er det vår konklusjon at plan- og bygningsloven gir hjemmel til å fastsette planbestemmelser både til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner om at det

137 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234

138 Se SSBs statistikk: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/bilparken/artikler/nysgjerrig-pa-elbiler-i-norge-se-siste-elbilstatistikk-her>

139 <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/8/8-8>.

skal installeres ladeinfrastruktur til arealer som avsettes til arealformålet parkering, eller som skal dekke parkeringsbehovet for arealer avsatt til utbyggingsformål.

Siden det til dels er store regionale forskjeller i Norge, antar vi at det på kort sikt ikke vil være hensiktsmessig å fastsette nasjonale krav om det f.eks. for bestemte type av parkeringsplasser skal være en gitt andel ladepunkter. Som vi har pekt på ovenfor, mener vi behovet for å stille krav om at ladeinfrastruktur bør vurderes lokalt og konkret. Sett i lys av at kommunene i dag opplever det som usikkert og uklart om det kan gis planbestemmelser som går lenger enn krav fastsatt i TEK17, bør hjemlegrunnlaget til å gi slike planbestemmelser, etter vårt syn, *klargjøres* i plan- og bygningslovens bestemmelser i lovens kap. 11 og 12.

10. Gruppe 4: Planbestemmelser med krav til gjenbruk av bygninger

10.1 Innledning og oversikt

Som alternativ til riving og nybygg kan eksisterende bygg helt eller delvis brukes videre. Ved riving og rehabilitering kan kasserte bygningsmaterialer også gjenvinnes, og gjenstander fra bygget brukes om igjen. Begge deler omfattes av krav om avfallsplan i TEK 17 § 9-6. I dette kapittelet vil vi konsentrere oss om planbestemmelser som skal sikre at eksisterende bygg helt eller delvis beholdes. En mer utfyllende beskrivelse av aktuelle tiltakstyper er gitt i punkt 2.3.

Hensyn til klima, energi og miljø vil ofte bli bedre ivaretatt når eksisterende bygg beholdes, sammenliknet med riving og nybygg. Dette gjelder også der en oppnår høy andel gjenvinning og ombruk fra bygg som er revet. Det å la bygg bli stående kan gi noe reduksjon i direkte klimagassutslipp fra anleggsmaskiner og transport til/fra byggeplass, mindre støy og støv i anleggsfasen, og generelt færre ulemper for nærmiljøet. Ombruk kan gjøre det enklere å beholde eksisterende trær og grunnstruktur, og gi mindre grunnarbeid og utfylling, noe som både kan påvirke naturmangfold og karbonlagre i jord og biomasse. Kulturminne- og kulturmiljøhensyn kan også ofte tale for bevaring. Fredning etter kulturminneloven vil,¹⁴⁰ uavhengig av kommunens planer, legge begrensninger for rivning.

Først og fremst gir nybygg større indirekte utslipp enn ombruk og rehabilitering av eksisterende bygg, ettersom klimagassutslipp i forbindelse med materialproduksjon, transport og bygging allerede er påført miljøet. Nybygg vil som regel medføre større uttak av råstoff som det kan være knapphet på og/eller andre «indirekte» miljøkonsekvenser andre steder i verdikjeden.

Bevaring av bygg framfor nybygg vil imidlertid ikke alltid være den beste løsningen, blant annet fordi moderne bygg kan fungere mer klima-, energi- og miljøvennlig i driftsfasen. Nybygg kan for eksempel gjøres mer energieffektive. I eksisterende bygninger er de fysiske rammene for tiltaket allerede mer eller mindre gitt. Nybygg i transformasjonsområder kan gi mer effektiv utnyttelse av arealene enn ombygging av eksisterende bygg. På steder der mange kan gå, sykle eller reise kollektivt, kan høyere arealutnyttelse og/eller overgang til mer besøks- og arbeidsplassintensiv virksomhet som forutsetter nybygg, gi reduserte direkte utslipp fra trafikk.

Transformasjon i form av rivning og oppføring av nye større bygninger i allerede utbygde områder, vil i praksis alltid utløse krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1. Kommunene kan selvfølgelig alltid velge ikke å vedta en plan for transformasjon av allerede bebygde områder. Spørsmålet er hvilket

140 Se kulturminneloven § 4 tredje ledd og § 15.

handlingsrom kommunene har til å fastsette planbestemmelser for å ivareta bygningsmasse av hensyn til klima, energi og miljø i områder hvor kommunene ønsker transformasjon.

I innspillmøtene med kommunene ble det etterlyst klarere hjemler til å gi planbestemmelser for å ivareta eksisterende bygningsmasse av hensyn til miljø og klima, særlig i transformasjonsområder.

Før vi i punkt 10.3 går inn på hjemlene til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner, vil vi først redegjøre for TEK-kravenes betydning for handlingsrommet til gjenbruk og rehabilitering av bygninger.

10.2 Særlig om forholdet til kravene i plan- og bygningslovens byggesaksdel og i TEK17

Gjenbruk av eksisterende bygningsmasse vil ofte medføre at det må utføres tiltak på bygningene, slik at dagens tekniske krav også vil komme til anvendelse. Utgangspunktet for hvilke krav som gjelder for tiltak på eksisterende bygg finnes i pbl. § 31-2, som i første ledd fastslår at:

På eksisterende byggverk skal tiltak etter § 20-1 prosjekteres og utføres i samsvar med krav gitt i eller med hjemmel i loven. Ved hovedombygging gjelder kravene etter denne loven for byggverket i sin helhet. Ved øvrige tiltak gjelder relevante krav i loven for de delene av byggverket som tiltaket omfatter.

Bestemmelsen slik den lyder i dag, trådte i kraft 1. januar 2023 sammen med flere endringer i pbl. kapittel 31. Et av formålene med endringene var å tydeliggjøre hva slags arbeid på eksisterende byggverk som er omfattet av loven, og hvilke krav som da gjelder.¹⁴¹

Ved hovedombygging, altså ved gjennomgripende endringer eller reparasjoner som er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet, vil kravene i TEK17 gjelde for byggverket i sin helhet. For bruksendring kan hele bruks-/boenheten omfattes. For alle andre tiltak på eksisterende bygg er det de «relevante kravene» i TEK17 som gjelder for tiltaket. I forarbeidene står det blant annet følgende om «relevante krav»:

Med «relevante krav» menes for det første at kravene gjelder for den delen eller funksjonen tiltaket omfatter. Søknad om fasadeendring kan dermed ikke føre til at bygningsmyndighetene kan stille nye krav til parkering eller uteareal. For det andre innebærer det at de tekniske kravene må oppfylle en funksjon og ha en effekt i byggverket. For eksempel må oppfyllelse av energikrav føre til at byggverket blir mer energieffektivt. Energikrav til en vegg eller en del av en vegg vil ha liten effekt for byggverkets energieffektivitet, samtidig som det er dyrt. Energikravene vil i et slik tilfelle ikke være relevante. Motsatt vil en søknadspliktig utskifting av vinduer ha en effekt på byggverkets energibruk. I slike tilfeller bør derfor kravene til vinduene gjelde fullt ut.¹⁴²

Det kan dermed være slik at gjenbruk av eksisterende bygningsmasse innebærer at bygningsmassen i sin helhet må oppfylle alle krav i TEK17, eller at det kan være til dels omfattende krav som gjelder.

Samtidig med endringene i pbl. § 31-2, ble det også vedtatt endringer i pbl. § 31-4 for å gjøre det enklere for kommunene å gjøre unntak fra de tekniske kravene. I forarbeidene står det blant annet:

Plan- og bygningsloven og de tekniske kravene er i stor grad utformet med tanke på nye byggverk. Kravene vil ofte også gjelde ved arbeid på eksisterende byggverk, og kan da være

141 Prop. 64 L (2020–2021), s. 5.

142 Prop. 64 L (2020–2021), s. 20 flg.

dyre og vanskelige å oppfylle. Bygningsmassen er mangfoldig, og den tekniske standarden varierer. Det er derfor et mål at regelverket gir kommunen handlingsrom til å stille krav som lar seg oppfylle i praksis, og som kan tilpasses det aktuelle bygg verkets fysiske forutsetninger.¹⁴³

Pbl. § 31-4 første ledd åpner for at kommunen kan gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø. Kommunen skal i vurderingen legge vekt på byggverkets alder, formell vernestatus, type, formål, plassering, varigheten av tiltaket og nåværende tekniske tilstand, forhold som kan redusere negative konsekvenser ved at det gis unntak, og fordeler som oppnås med tiltaket. Etter bestemmelsens andre ledd har kommunen mulighet til å stille vilkår som kan redusere ulemper eller skadevirkninger tillatelsen kan føre til.

Lovendringene skal føre til at det blir enklere for kommunene å gjøre unntak fra de tekniske kravene. Hensynet til reduksjon av klimagassutslipp vil etter vårt syn alltid være et saklig hensyn i den vurderingen pbl. § 31-4 legger opp til. Det er likevel slik at de tekniske kravene i utgangspunktet fortsatt gjelder ved tiltak på eksisterende bygg, og at kommunene må gjøre en konkret vurdering i hver enkelt sak og vurdere om vilkårene for unntak er oppfylt, og eventuelt fatte vedtak om unntak.

10.3 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner

Det er ingen av hjemlene til å gi planbestemmelser til kommuneplanens arealdel eller til reguleringsplaner som uttrykkelig åpner for at det kan fastsettes planbestemmelser som har til formål å bevare eksisterende bygninger av hensyn til miljø- og klimapåvirkninger knyttet til å rive og bygge nytt. Til kommuneplanens arealdel kan det etter pbl. § 11-9 nr. 7 gis bestemmelser om «hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø». Bestemmelsen er etter ordlyden formulert som en hjemmel til å gi planbestemmelser av mer retningsgivende karakter, som i reguleringsplan kan følges opp gjennom mer detaljerte og rettslig bindende krav. Det sentrale i denne sammenheng, er at § 11-9 nr. 7 ikke har til formål å ivareta eksisterende bygninger ut fra klimahensyn. I forarbeidene er § 11-9 nr. 7 omtalt på følgende måte:

... gir anledning til å gi bestemmelser om hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og bygningsmiljøer. Bestemmelsen er ny, men avløser dels innholdet i retningslinjer om estetikk mv. etter gjeldende lov § 74 nr. 2 og dels også kravet i gjeldende lov § 92 siste ledd om å ta hensyn til bestående bygningsverdier av historisk og antikvarisk verdi ved endring av bygninger. Videre gis nå en direkte hjemmel til å ta hensyn til kulturlandskapsverdier.¹⁴⁴ (vår understreking)

Til reguleringsplaner kan det med hjemmel i § 12-7 nr. 6 fastsettes «bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør». Også dette er en bestemmelse som har til formål å sikre bygningsverdier av historisk, antikvarisk og arkitektonisk verdi, og som dermed supplerer vern og fredning etter kulturminneloven.¹⁴⁵

Ettersom ordlyden og forarbeidene klart angir hvilke hensyn planbestemmelser gitt i medhold av § 11-9 nr. 7 og § 12-7 nr. 6 kan ivareta, er det av liten betydning for tolkingen av hjemmelens

¹⁴³ Prop. 64 L (2020–2021), s. 7.

¹⁴⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 222.

¹⁴⁵ Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234.

rekkevidde at arealplanlegging etter § 3-1 også skal ivareta andre hensyn, herunder reduksjon av klimagassutslipp.

Bestemmelsene nevnt ovenfor er de eneste i pbl. kap. 11 og 12 som uttrykkelig retter seg mot bevaring av eksisterende bygninger/deler av bygninger. Spørsmålet er igjen om krav til bevaring av bygninger som har til formål å forhindre riving, eller krav til gjenbruk av materialer for å begrense indirekte klimagassutslipp, kan «presses» inn i lovens generelle hjemler til å fastsette «funksjonskrav» eller krav til «miljøkvalitet», enten i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplaner. Et krav om at bygninger eller materialer skal gjenbrukes fremfor å bygge nytt er, i likhet med andre planbestemmelser som vi har drøftet tidligere, bestemmelser som skiller seg nokså klart fra de eksemplene på krav til «miljøkvalitet» som nevnes i forarbeidene til § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr. 3. Etter vårt syn er det ikke slike planbestemmelser § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr. 3 er ment å hjemle.

Etter vår oppfatning gir verken pbl. § 11-9 nr. 5 eller § 12-7 nr. 4 hjemmel for planbestemmelser om at for eksempel et visst antall bygninger, eller bestemte bygninger, ikke kan rives ved transformasjon av hensyn til å redusere indirekte klimagassutslipp. Bygging av nye bygg innenfor transformasjonsområder må selvsagt oppfylle krav fastsatt i planbestemmelser for fremtidig arealbruk. Kommunene kan kanskje til en viss grad fastsette planbestemmelser som kan legge til rette for å benytte eksisterende bygninger og bygningsmasse, fremfor å rive og bygge nytt. Det kan eksempelvis være planbestemmelser om utnyttelsesgrad (BYA) som samsvarer med utnyttelsesgraden til eksisterende bygg, eller krav til fasader som er lik eksisterende bebyggelse. Slike planbestemmelser gir selvsagt ingen garanti for at utbygger ikke likevel finner det mer lønnsomt eller hensiktsmessig å rive for å bygge nye bygninger som oppfyller krav i planbestemmelsene. Bruk av hjemler til å gi planbestemmelser som har til formål å ivareta andre hensyn enn å unngå riving, vil naturligvis også kunne utfordre kravet til saklig begrunnelse.

I innspillmøtene med kommunene ble funksjonskrav med tallfestede krav til gjenbrukte bygningsmaterialer særlig fremhevet som en planbestemmelse som kan bidra til omstilling innenfor byggesektoren. Dette er et eksempel på en planbestemmelse som minner om planbestemmelser med tallfestede krav til klimagassutslipp fra materialer. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr. 4 som mulige hjemmelsgrunnlag for denne typen av planbestemmelser, kan også utfordre grensen som trekkes opp mellom henholdsvis krav «til bygg» og tekniske krav «i det enkelte bygg» i forarbeidene til pbl. § 11-9 nr. 5. Hvor denne grensen som skisseres i forarbeidene egentlig går, er som nevnt uklart. Er for eksempel en planbestemmelse med krav om at en andel av fasadene på bygg i planområdet skal bestå av gjenbrukte materialer, et funksjons- eller kvalitetskrav «til bygg» eller et teknisk krav til materialer «i det enkelte bygg»? En eventuell grense for adgangen til å fastsette funksjonskrav i plan som retter seg mot forhold «innenfor fasaden», fremstår som vilkårlig når det primært er indirekte klimagassutslipp som er utgangspunktet for diskusjonen.

Dette illustrerer igjen et poeng som vi har pekt på tidligere, nemlig at hjemlene til å gi planbestemmelser, som i all hovedsak står uendret siden plan- og bygningsloven trådte i kraft, ikke er utarbeidet med direkte og indirekte klimagassutslipp for øye.

10.4 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet

Som vi har sett, gir plan- og bygningsloven kommunene kun hjemmel til å ivareta eksisterende bygninger ut fra historiske og antikvariske hensyn.

Selv om ombruk av bygg som regel vil være best for klima, energi og miljø, taler mye for at dette bør vurderes *lokalt* og konkret for hvert enkelt bygg. Det er vanskelig å se for seg nasjonale regler med krav på dette området. Ved å gi kommunene hjemmel til å stille krav som har til formål å forhindre riving av hensyn til klima og miljø, kan kommunene selv avveie og vurdere hvorvidt gjenbruk av bygg er hensiktsmessig ut fra andre mål for by- og samfunnsutvikling i kommunen. Særlig for energi og indirekte klimagassutslipp finnes det gode beregningsverktøy for å sammenlikne ulike alternativer.

Eventuelle planbestemmelser med krav om gjenbruk av bygninger må også ta høyde for kravene i TEK17. Gis kommunene hjemmel, må kommunene også vurdere om krav i TEK17 kan oppfylles eller er uforholdsmessig kostnadskrevende å oppfylle, for at eksisterende bygg skal kunne brukes i tråd med fremtidig arealformål. Slike planbestemmelser kan heller ikke gå lenger enn de kravene som følger av pbl. § 31-4, og for eksempel avvike fra kravene til forsvarlighet. Dette vil være i direkte strid med loven. Prosessen med å gi unntak etter pbl. § 31-4 første ledd og at flere tekniske krav fortsatt vil gjelde selv om kommunen finner grunnlag for å gi unntak i enkelttilfeller, vil etter vårt syn kunne ha betydning for hvor hensiktsmessig det vil være å gi planbestemmelser med krav om gjenbruk av bygningsmasse.

11. Gruppe 5: Planbestemmelser med krav til anleggsvirksomhet i forbindelse med utbygging av områder avsatt til utbyggingsformål

11.1 Innledning og oversikt

I dette punktet tar vi for oss krav til anleggsvirksomhet i forbindelse med utbyggingen av områder som i plan er avsatt til et utbyggingsformål (f.eks. bolig, næring eller samferdselsformål). Bygg- og anleggsnæringen står for om lag 1,2 % av Norges totale klimagassutslipp. Det er transport og drift av maskiner som forårsaker de største *direkte utslippene* av klimagasser under bygge- og anleggsvirksomhet. Det har de siste årene blitt rettet fokus mot «fossilfrie» eller «utslippsfrie» anleggsplasser som et innsatsområde for omstilling til et lavutslippssamfunn.¹⁴⁶ I tillegg til at fossilfri anleggsdrift i utbyggingsfasen reduserer direkte klimagassutslipp, vil en overgang til elektriske eller hydrogendrevne løsninger redusere utslipp av annen forurensning som rammer lokalt i kommunen som svevestøv (PM), nitrogenoksider (NOx) og støy.

Som tidligere nevnt, har Advokatfirmaet Hjort på oppdrag fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, utredet det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven for å gi bestemmelser om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Utredningen foretar en grundig gjennomgang av de ulike hjemlene for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner. Utredningen løfter frem spørsmålene på en god måte, men vi mener det kan være grunnlag for å stille spørsmål ved Hjorts konklusjon. Dette kommer vi tilbake til.

11.2 Planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner

Det er etter vårt syn ikke tvilsomt at ordlyden «miljøkvalitet» i pbl. § 11-9. nr. 6 tematisk sett dekker krav til konsentrasjon av forurensning i luft som rammer lokalt, som svevestøv, nitrogenoksider og støy. Lokalt fastsatte miljøkvalitetsnormer for «farlige» stoffer i luft, reiser spørsmål om forholdet til reglene i forurensningsforskriften kap. 7, som gjennomfører luftkvalitetsdirektivets miljøkvalitetsnormer i norsk rett.

¹⁴⁶ Om begrepene «fossilfri» og «utslippsfri», se Miljødirektoratets veileder, <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/bygg-og-anlegg/utslippsfrie-byggeplasser/muligheter-for-utslippskutt/>

Som vi har redegjort for i punkt 7.2, mener vi det er uklart hvordan lovens ordlyd «miljøkvalitet» i § 11-9 nr. 6 skal forstås, og om denne bestemmelsen åpner for å forby at planer gjennomføres ved bruk av fossilt drivstoff på anleggsplasser. Dette er en form for direkteregulering av bestemte typer av næringsvirksomhet.

Når det kommer til reguleringsplaner, er det hjemlene i § 12-7 nr. 2 og nr. 3, som er mest aktuelle å drøfte nærmere. Det er ingen tvil om at pbl. § 12-7 nr. 2 etter ordlyden gir en svært generell og vid hjemmel til å fastsette planbestemmelser. Planbestemmelser om utslippsfrie eller fossilfrie anleggsplasser må anses som regulering av forurensning, som etter vårt syn må ha hjemmel i § 12-7 nr. 3. Som vi har redegjort for i punkt 8.2.2 ovenfor, ble planbestemmelser om forurensning skilt ut i en egen og ny bestemmelse i § 12-7. nr. 3 ved vedtakelsen av gjeldende lov. At § 12-7 nr. 2 eventuelt skulle forstås som en «sekkebestemmelse» som åpner for å gi planbestemmelser for å begrense direkteutslipp av forurensning, som *ikke* dekkes av § 12-7 nr. 3, fremstår som lite naturlig all den tid loven i dag inneholder en spesialhjemmel for planbestemmelser om forurensning.

Slik vi ser det, reiser pbl. § 12-7 nr. 3 som mulig hjemmelsgrunnlag for planbestemmelser om utslippsfrie anleggsplasser, to hovedspørsmål. Det første er om lovens ordlyd «virksomhet» omfatter midlertidig anleggsvirksomhet i utbyggingsfasen, eller bare virksomhet som drives fra arealene etter at planen er realisert i tråd med arealformålet (etterbruken). Det andre er igjen forholdet til forurensningsloven, nærmere bestemt om kommunenes kompetanse til å gi planbestemmelser som retter seg mot midlertidig anleggsvirksomhet som ikke er konsesjonspliktig etter forurensningsloven § 11, også må avklares formelt gjennom forskrift gitt etter forurensningsloven.

(i) Gir § 12-7 nr. 3 hjemmel til å styre virksomhet i anleggsfasen?

Det er ikke tvilsomt at plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 etter ordlyden åpner for å stille krav til «virksomhet» for å begrense forurensning. Det er heller ingen tvil om at bruk av fossilt drivstoff på anleggsplasser medfører direkteutslipp av både klimagasser og annen forurensning som rammer lokalt.

I sin utredning legger Hjort til grunn at ordlyden i § 12-7 nr. 3 åpner opp for at det kan gis planbestemmelser med krav om utslippsfrie anleggsplasser, men synes å legge avgjørende vekt på at kravet verken retter seg mot selve «tiltaket» eller den virksomheten som skal drives fra arealene etter gjennomføringen av planen. Utredningen til Hjort er grundig på mange punkter. Likevel mener vi konklusjonen her kan problematiseres. Det problematiske med Hjorts konklusjon er at den legger til grunn at ordlyden i loven gir hjemmel for krav om utslippsfrie anleggsplasser, men at et slikt krav gjelder midlertidig aktivitet eller virksomhet som ikke er «tiltak» etter loven, og derfor krever særskilt hjemmel.

Som vi har sett ovenfor i punkt 5.3 kan også virksomhet som er i strid med planbestemmelser regnes som «tiltak» etter pbl. § 1-6 første ledd andre punktum, og dermed være omfattet av planers rettsvirkninger. I forarbeidene uttales det følgende om pbl. § 1-6 første ledd andre punktum:

Det er i andre punktum klargjort at også annen virksomhet og endring av arealbruk i strid med planens arealformål, hensynssoner og bestemmelser, vil være tiltak i lovens forstand.¹⁴⁷

147 Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 174.

Bestemmelsen i § 1-6 første ledd andre punktum sier imidlertid ingenting om hva kommunene har hjemmel til å gi planbestemmelser om. Dersom kommunene *ikke* har hjemmel til å gi planbestemmelser som regulerer anleggsfasen, vil virksomhet i anleggsfasen heller ikke kunne være et tiltak etter § 1-6 første ledd andre punktum som omfattes av planens rettsvirkninger. Spørsmålet er dermed om ordlyden «virksomhet» i pbl. § 12-7 nr. 3. bare omfatter forurensning fra den virksomhet som skjer fra arealene etter at arealformålet er realisert, eller om bestemmelsen også kan omfatte anleggsvirksomheten som er nødvendig for å realisere arealformålet. Forarbeidene gir begrenset veiledning med hensyn til dette spørsmålet.

Det er ingen tvil om at loven og forarbeidene kunne vært tydeligere med hensyn til det rettslige handlingsrommet til å styre tiltak og virksomhet i anleggsfasen ved gjennomføring av en reguleringsplan. Likevel mener vi utredningen fra Hjort trekker konklusjonen på et for avgrenset grunnlag. Ett forhold som Hjort ikke tar opp, men som vi mener er av betydning, er reguleringsplanplikten som følger av pbl. § 12-1 tredje ledd, og ordlyden, forarbeidene og rettspraksisen til denne bestemmelsen.

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd slår fast at større bygge- og anleggstiltak, eller det å endre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, krever reguleringsplan. Fastleggelsen av de rettslige rammene for planplikten er etter vårt syn viktig for spørsmålet om adgangen til å gi planbestemmelser som regulerer anleggsfasen. Det er naturlig å legge til grunn at det må være en sammenheng mellom hva som kan utløse planplikten og hva som kan styres gjennom bestemmelser til en reguleringsplan. Det sentrale spørsmålet hvis man legger en slik tilnærming til grunn, er om arbeider og virksomhet i anleggsfasen kan utløse planplikt.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd er det uttalt:

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter.¹⁴⁸

I Kvinnheraddommen, Rt. 2009 s. 354, skriver Høyesterett:

Lovens uttrykk «bygge- og anleggsarbeider» tar sikte på alle tiltak som medfører endring i bestående miljø og konsekvensene av slike tiltak.

Vi ser at Høyesterett anlegger en meget vid forståelse av «bygge- og anleggsarbeider». Høyesterett følger opp med å slå fast at:

Jeg forstår lov og forarbeider slik at plikt til å regulere foreligger når tiltaket i seg selv eller konsekvensene av tiltaket vil medføre vesentlig endringer i det bestående miljø eller utløser behov for andre tiltak som samlet kan gi større virkninger. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse plikt til å utarbeide reguleringsplan. Som det framgår av forarbeidene, vil reguleringsplikten variere sterkt etter forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted. Også anleggsvirksomhet for å gjennomføre tiltaket skal tas i betraktning.

Høyesterett legger til grunn at det bare er søknadspliktige tiltak som kan utløse reguleringsplanplikten, men med Høyesteretts vide utgangspunkt, er det etter vårt syn ikke

148 Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

grunnlag for å si at krav knyttet til den virksomheten som ikke er søknadspliktig, faller utenfor totalvurderingen av tiltakets virkninger for miljø og samfunn. Planplikten, og Høyesteretts forståelse av denne, er argumenter som taler mot at det rettslige handlingsrommet i loven ikke kun knytter seg til selve «arealbruken», men også gjelder for anleggsfasen.

Vi er på mange måter enige i det som legges til grunn i Hjorts utredning når det kommer til de rettslige grunnlagene for å gi bestemmelser til arealplaner. Hjort legger som nevnt til grunn at ordlyden i § 12-7 nr. 3 taler for et vidt handlingsrom. Konklusjonen om at kommunene ikke har hjemmel synes i stor grad å bygge på reelle hensyn. Slik vi ser det er ordlyd, forarbeider, lovens saklige anvendelsesområde, lovens formål og rettssystematikk tillagt for liten vekt i denne vurderingen.

(ii) Krav rettet mot midlertidig anleggsvirksomhet og forholdet til forurensningsloven

Som vi har sett i punkt 4.1, er «vanlig forurensning» fra «midlertidig anleggsvirksomhet» tillatt etter forurensningsloven § 8 i den utstrekning det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. Det er per i dag ikke gitt slike særlige forskrifter for anleggsvirksomhet. Utgangspunktet er derfor at «midlertidig anleggsvirksomhet» er tillatt etter forurensningsloven. Hva som er «midlertidig» anleggsvirksomhet, kan by på tvil, og forarbeidene gir lite veiledning. I forvaltningspraksis og teori er det lagt til grunn at anleggsvirksomhet med en varighet på over 2-3 år, ikke vil bli ansett som «midlertidig», og dermed er avhengig av utslippstillatelse.¹⁴⁹

Etter vårt syn fremstår Planlovutvalgets intensjon om å unngå overlappende kompetanse etter henholdsvis forurensningsloven og plan- og bygningsloven, klarere for konsesjonspliktige utslipp enn for utslipp som omfattes av unntaket i forurl. § 8.

Planlovutvalgets forslag til ny bestemmelse i forurl. § 11 tredje ledd (adgang til å gi tillatelse gjennom plan) knyttet seg bare til konsesjonspliktige utslipp. Så lenge unntaket for utslipp og utslippsskilder som er omfattet av forurl. § 8, ikke er «opphevet» gjennom forskrift gitt med hjemmel i forurl. § 9, oppstår det ikke dobbeltregulering dersom utslipp reguleres i plan.

Uttalelsen i proposisjonen om at «... den videre samordningen kan løses gjennom forskrifter som klargjør hvilke forurensningsoppgaver kommunene kan ivareta gjennom sine planer og vedtak etter plan- og bygningsloven», er på den andre siden generell og skiller ikke klart mellom forurensningslovens ulike regimer for kontroll med forurensning.

KDD konkluderer i sin tolkningsuttalelse fra 2021 med at pbl. § 12-7 nr. 3 ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å kreve fossilfrie anleggsplasser. Departementet synes i denne forbindelse å legge avgjørende vekt på en manglende kobling mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven, spesielt i relasjon til bygge- og anleggsplasser. Departementet skriver:

Ettersom det ikke er laget en kobling mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven når det gjelder kommunenes adgang til å gi bestemmelser om fossilfrie byggeplasser, legger departementet til grunn at kommunen i dag ikke kan bruke pbl. 12-7 nr. 3 som hjemmel for å kreve fossilfrie byggeplasser.¹⁵⁰

149 Se Øystein Wang, *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utg., 2015 s. 66

150 Tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 11.10.2021.

Departementet legger med dette til grunn at forarbeidene også forutsetter at forurensningsloven etablerer et monopol på å «oppheve unntakene» i § 8, og at kommunens kompetanse til å regulere utslipp fra anleggsplasser i plan også må avklares gjennom forskrift etter forurensningsloven.

Selv om rettskildene ikke gir et entydig svar, heller vi mot at kommunene på et generelt grunnlag har hjemmel til å gi bestemmelser i reguleringsplaner som har til formål å begrense utslipp i anleggsfasen. På den annen side er det åpenbart at det vil være en krevende øvelse å formulere slike bestemmelser. Det vide handlingsrommet til å gi bestemmelser til arealplaner må ikke leses som om det ikke gjelder et rettslig krav til begrunnelse, presisjon og innhold i en konkret bestemmelse. Det er ikke vanskelig å se for seg konkrete formuleringer i en bestemmelse som vil resultere i ugyldighet. I denne diskusjonen må det selvsagt skilles mellom spørsmålet om kommunen har hjemmel og om kommunen har brukt hjemmelen på korrekt måte.

Det kan argumenteres for at bestemmelser om utslippsfrie anleggsplasser er problematisk der tilgangen på utslippsfrie anleggsmaskiner er begrenset. I så fall kan konkurranselovgivningen sette begrensninger, men det kan også ligge generelle begrensninger implisitt i loven, med hensyn til at bestemmelsene ikke kan være så strenge at de i realiteten forbyr det samme tiltaket som arealplanen åpner opp for. Det sier seg selv at dette alltid må bli en konkret vurdering.

Et åpenbart alternativ til å regulere utslipp fra anleggsplasser i arealplaner, er at kommunene som «forurensningsmyndighet» gis hjemmel til å gi lokale forskrifter etter forurensningslovgivningen. Vi har blitt kjent med at det er et pågående arbeid med å utrede om kommunene skal gis hjemmel i forurensningslovgivningen til å regulere utslipp fra anleggsplasser i lokale forskrifter. Dersom kommunene gis hjemmel til å vedta lokale forskrifter om utslipp fra anleggsplasser etter forurensningsloven, vil det ikke være behov for å regulere samme forhold i arealplaner vedtatt etter plan- og bygningsloven.

12. Særlig om Mortensruddommen HR-2021-953-A

Et særlig spørsmål vi kort ønsker å kommentere her, er betydningen av Høyesteretts avgjørelse i den såkalte «Mortensruddommen» for de spørsmål vi har drøftet ovenfor. Grunnen til at vi løfter frem avgjørelsen og problemstillingen, er at rekkefølgekrav på reguleringsplannivået ofte knytter seg til tiltak utenfor planområdet, og at eventuelle rekkefølgekrav knyttet til klimatiltak på denne måten ikke har de samme begrensninger som andre typer planbestemmelser som vi har behandlet ovenfor.

Saken gjaldt gyldigheten av et rekkefølgekrav i en reguleringsplan i Oslo kommune om opparbeidelse av en turvei utenfor planområdet, men i nærheten av planområdet. Høyesterett har her prinsipielle betraktninger rundt kommunenes adgang til å oppstille rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Særlig sentralt i avgjørelsen er drøftelsene rundt sammenhengen mellom pbl. § 12-7 nr. 10, og pbl. § 17-3 tredje ledd. Høyesterett sier:

Før jeg går over til å se nærmere på tolkningen av § 12-7 nr. 10, nevner jeg at det er naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i sammenheng med bestemmelsene om utbyggingsavtaler i kapittel 17. Etter § 17-1 er en utbyggingsavtale «en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved den rettslige forankringen av denne koblingen, men det synes uansett ikke å være avgjørende for resultatet i saken. Høyesterett konkluderer nemlig på følgende vis:

Oppsummert mener jeg at adgangen til å vedta rekkefølgebestemmelser ikke bare begrenses av læren om myndighetsmisbruk. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker for forvaltningens adgang til å ta slike bestemmelser inn i reguleringsplaner. I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.

Det er ingen tvil om at Høyesterett her (dissens 3-2) oppstiller rettslige begrensninger i adgangen til å oppstille rekkefølgekrav med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 10. Spørsmålet blir imidlertid om denne avgjørelsen også får betydning for den generelle adgangen til å gi bestemmelser til reguleringsplaner, jf. våre drøftelser ovenfor. Etter vårt syn taler utgangspunktet for Høyesteretts drøftelse, koblingen mellom pbl. § 12-7 nr. 10 og pbl. § 17-3 tredje ledd og oppsummeringen fra Høyesterett selv, for at Høyesterett ikke på generelt grunnlag har ment å gjøre endringer i gjeldende rett. Høyesterett har tidligere, på linje med de uttalelsene mindretallet kommer med i saken, lagt til grunn at styringen av arealbruken, herunder det å gi bestemmelser til planer, først og fremst er et spørsmål om politikk – ikke juss. I Barkasaken, Rt. 2007 s. 281 sier Høyesterett:

Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket – det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet.

For utredningen her blir spørsmålet om adgangen til å oppstille rekkefølgekrav, gir kommunene et videre handlingsrom enn det andre typer planbestemmelser gir når det kommer til reduksjon av klimagassutslipp, ettersom rekkefølgekrav ikke har samme geografiske avgrensning som andre planbestemmelser. Kan kommunen for eksempel oppstille et rekkefølgekrav om at et boligområde ikke kan bygges ut før en myr et annet sted i kommunen er restaurert, med begrunnelse i et ønske om reduksjon i klimagassutslipp i kommunen?

En slik tilnærming byr på i hvert fall to utfordringer. *For det første* kan en stille spørsmål ved om slik restaurering i det hele tatt faller inn under tiltak som kan kobles mot rekkefølgekrav, altså at dette ligger utenfor hva pbl. § 12-7 nr. 10 hjemler. *For det andre* kan det, med grunnlag i Mortensruddommen, stilles spørsmål ved om slike rekkefølgekrav i så fall kun kan settes der hvor kommunen selv har til hensikt å utføre tiltaket. Dette reiser kompliserte spørsmål som vi ikke går nærmere inn på her, men som en skal være oppmerksom på dersom en går i gang med et lovarbeid på området. I så fall kan det være grunnlag for tydeliggjøring av hjemler til eksempelvis å stille krav om restaurering som rekkefølgekrav.

Hvorvidt det er hjemmel i loven for å styre arealbruken gjennom planbestemmelser er alltid et spørsmål om juss. Hvorvidt hjemmelen skal brukes eller ikke, vil derimot være en planfaglig og/eller politisk vurdering. Dette utgangspunktet er, etter vårt syn, ikke endret med Mortensruddommen.

DEL V: Kort om arealformål og hensynssoner i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner som virkemidler for å ivareta naturens egne karbonlagre

13. Valg av arealformål og bruk av hensynssoner i arealplaner

13.1 Innledning

Denne utredningen gjelder det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser til arealplaner for å ivareta klimahensyn, først og fremst planbestemmelser som skal bidra til reduksjon i klimagassutslipp. For helheten er det likevel viktig å understreke at bruk av arealformål og hensynssoner kanskje er de viktigste verktøyene kommunene har til å ivareta klimahensyn, herunder sørge for at utbygging skjer på en måte som begrenser klimagassutslipp. Stikkordene her handlingsrommet til å bestemme hvor det skal bygges (eksempelvis knutepunktfortetting) og hvilke arealer det skal bygges på (eksempelvis unngå bygging på myr). Forarbeidene understreker på mange måter hvor viktig det er at kommunene løfter blikket i planprosesser, og gjøre vurderinger av de samlede virkninger av en planlagt utbygging. I forarbeidene sies det blant annet:

En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.¹⁵¹

Ut fra den generelle og sterke vektleggingen av plan- og bygningsloven som et virkemiddel for å oppnå reduksjon av klimagassutslipp, fremstår det som klart at en vurdering av dette hensynet alltid vil være et saklig hensyn. Med utgangspunkt i lovens forarbeider, etterarbeider, tilføyelser og internasjonale forpliktelser, er det grunnlag for å diskutere om dette også er et hensyn man alltid er pliktig å vurdere. Det er grunnlag for å lese forarbeidene slik at en planbeskrivelse som ikke gjør en vurdering av planens virkninger for klimagassutslipp, vil kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil.¹⁵² Virkningen av en slik feil vil ikke uten videre være ugyldighet. Men dersom mangelen kobles til en manglende eller mangelfull konsekvensutredning av en konsekvensutredningspliktig plan, vil veien frem til et ugyldig planvedtak være kort.¹⁵³

13.2 Valg av arealformål – juss eller politikk

Valg av arealformål er på mange måter en operasjonalisering av formålsbestemmelsens henvisning til at plan- og bygningsloven både skal ivareta behovet for utbygging og behovet for vern. Valg av arealformål er i praksis helt avgjørende for om det åpnes opp for utbygging, hvordan det skal bygges og graden av styring fra myndighetenes side. Med dette som utgangspunkt er det selvsagt viktig å fastlegge om valg av arealformål er et spørsmål om politikk eller et spørsmål om juss. I utgangspunktet er dette enkelt å besvare. Stortinget har forutsatt at dette primært er et spørsmål om politikk. Høyesterett har i en sak behandlet i 2007 bekreftet at valg av arealformål primært er et spørsmål om juss. I Rt. 2007 s. 387 uttaler Høyesterett:

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

¹⁵² Se, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187.

¹⁵³ Se, Rt. 2009 s. 661 Husebyskogen.

Innledningsvis bemerker jeg at domstolenes kompetanse er begrenset ved overprøving av vedtak etter pbl. § 25. Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket – det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet.

Den siste delen av sitatet ovenfor er viktig. Ikke nødvendigvis fordi det er særlig praktisk eller hyppig forekommende at kommunen anvender reguleringsformål feil på det faktum de har til behandling, men fordi presiseringen fra Høyesterett viser at hvordan forvaltningen anvender rettsreglene, alltid vil kunne bli et spørsmål om juss. Dette har en side mot subsumsjon, myndighetsmisbruk og forholdsmessighet (EMK TP-1-1). Alle disse spørsmålene berøres av Høyesterett i saken. Etersom Høyesterett konkluderer med at arealformålet i den konkrete saken ble anvendt feil, gjør naturlig nok ikke Høyesterett noen dyptpløyende vurdering av myndighetsmisbruk og forholdsmessighet etter EMK.

For denne utredningen er det dermed viktig å merke seg at avveininger og prioriteringer som i utgangspunktet er lagt til politikerne kan, når det gjøres feil, bli et spørsmål om juss. Dermed kan dette også bli spørsmål som kan bli forelagt for domstolene.

13.3 Arealformål og hensynssoner

Kommunene kan velge arealformål fra den «menyen» plan- og bygningsloven oppstiller. For kommuneplanenes arealdel er det pbl. § 11-7 som lister opp hvilke arealformål som kan brukes. Arealformål i reguleringsplaner styres av opplistingen i pbl. § 12-5.

En sentral forskjell når det kommer til kommunenes bruk av arealformål på de to nivåene, er muligheten til å kombinere arealformål. I kommuneplanens arealdel er det ikke adgang til å kombinere arealformål. Kommunene må gjøre en vurdering av hva som vil være fremtidig «hovedformål» for et bestemt område, selv om kommunen legger til grunn at det i en eventuell fremtidig reguleringsplan vil være tale om kombinerte formål. På reguleringsplannivå har kommunene mulighet til å kombinere formål, for eksempel å kombinere nærings- og boligformål i et sentrumsområde.

I kommuneplanens arealdel kan kommunene etter pbl. § 11-7 velge mellom arealformålene:

- Bebyggelse og anlegg
- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
- Grønnstruktur
- Forsvaret
- Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift
- Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Denne opplistingen i loven suppleres med en rekke underformål kommunene også kan bruke for å angi fremtidig arealbruk mer spesifikt. Opplistingen svarer også til den vi finner i pbl. § 12-5, og som gjelder arealformål på reguleringsplannivå.

Går en inn i ordlyden i pbl. § 11-6 ser en raskt at ingen av arealformålene, og heller ikke underformålene, bruker begrepet «klima». Dette innebærer ikke at valg av arealformål er uten

betydning for arealplaners påvirkning på klimahensyn, snarere tvert imot. Arealformål som åpner for utbygging, gir også mulighet for direkte og indirekte klimagassutslipp. Direkte klimagassutslipp kan oppstå gjennom opparbeidelse og utbygging på arealer, eksempelvis på myr, mens indirekte utslipp forekommer gjennom den bruken arealendringen medfører, eksempelvis knyttet til materialbruk når det føres opp nye bygg. Det aller meste av større arealbruksendringer krever reguleringsplan før gjennomføring av tiltak, jf. pbl. § 12-1. Juridisk sett innebærer dette at det først er etter at en reguleringsplan er vedtatt, og arealformål, hensynssoner og planbestemmelser er bestemt, at planer direkte og indirekte kan få store konsekvenser for klimagassutslipp.

På samme måte som med arealformål, ser en at heller ikke opplistingen av hva det kan gis hensynssoner om, jf. pbl. § 11-8, bruker begrepet «klima». Igjen innebærer ikke dette at valg av hensynssone er uten betydning for ivaretagelse av klimahensyn.

I plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a) slås det fast at det kan fastsettes sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Hva har lovgiver ment med «miljørisiko» i denne sammenheng? Ettersom det kan gis bestemmelser til denne sonen, «som forby eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter» blir det av sentral betydning å fastlegge hva som er ment med begrepet «miljørisiko» her. Begrepet fareårsak, som for eksempel kan være skred, flom og liknende, er nok begrepet miljørisiko mindre håndfast for de fleste brukerne av loven. Til dette kommer også at en i lovproposisjonen ikke finner noen forklaring på hva man fra departementets side har med begrepet miljørisiko. Helt sentralt for vår utredning her er om det er rettslig grunnlag for å slutte at dette også har en side mot klimarisiko. I NOU 2003: 14 ser en imidlertid at utvalget der tilsynelatende har hatt akutt forurensning, sikring av vannforsyning o.l. i tankene, ikke klimahensyn og begrensninger i klimagassutslipp.¹⁵⁴

Opp imot det overordnede temaet i denne utredningen skaper denne uklarheten også usikkerhet med hensyn til det rettslige handlingsrommet til å gi bestemmelser til hensynssoner hjemlet i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a). Etter vårt syn er det vanskelig å se at pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a) på noen måter utvider det handlingsrommet som ligger i pbl. §§ 11-9 til 11-11 og pbl. § 12-7 nr. 1 til 14.

154 NOU 2003: 14 s. 22.

DEL VI Oppsummering og noen refleksjoner om veien videre

14. Oppsummering av hjemmelsgrunnlaget og spørsmål som bør vies særlig oppmerksomhet i en ev. evaluering av plan- og bygningsloven som klimalov

14.1 Oppsummering av det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser

På bakgrunn av drøftelsene i utredningens del IV gir vi i tabellen nedenfor en oppsummering av våre vurderinger av hjemmelsgrunnlaget for å fastsette planbestemmelser.

Planbestemmelser som vi har drøftet i del IV	Oppsummering av våre vurderinger av det rettslige handlingsrommet i pbl. kap. 11 og 12.
Gruppe 1: Planbestemmelser med krav om fornybare løsninger for å dekke energibehov til bygg og anlegg	Vår vurdering er at plan- og bygningslovens § 11-9 og § 12-7 ikke gir et klart hjemmelsgrunnlag til å gi planbestemmelser med krav om egenproduksjon av fornybar energi eller krav om bruk av fornybare energiløsninger for å dekke energibehovet til bygg.
Gruppe 2: Planbestemmelser med krav til materialer i bygningskonstruksjoner for å begrense indirekte klimagassutslipp.	Hjemmelsgrunnlaget til å gi planbestemmelser om materialer i bygningskonstruksjoner, fremstår etter vårt syn som usikkert i lys av forarbeidene til pbl. § 11-9 nr. 5. Forarbeidene synes å oppstille en begrensning i adgangen til å gi planbestemmelser om «tekniske» forhold «i det enkelte bygg». Planbestemmelser som gjelder «ikke-tekniske» forhold, for eksempel krav til utvendig kledning, dekkes av ordlyden i loven og «rammes» ikke av uttalelsene i forarbeidene. Planbestemmelser med krav til materialer i bygningskonstruksjoner for å begrense indirekte klimagassutslipp, kan rette seg mot forhold i det enkelte bygg, men det fremstår som uklart om slike bestemmelser er et «teknisk krav», eller ikke. Det er behov for å klargjøre arbeidsdelingen mellom planbestemmelser og TEK17.
Gruppe 3: Planbestemmelser med krav om tilrettelegging for/installasjon av ladeinfrastruktur for elektriske kjøretøy.	Vår vurdering er at pbl. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 (nr. 2, 4 og 7) gir hjemmel til å fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner om at det for en andel av parkeringsplasser også skal installeres ladeinfrastruktur for saktelading.
Gruppe 4: Planbestemmelser med krav til gjenbruk av bygningsmasse for å begrense indirekte klimagassutslipp.	Vår vurdering er at plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser ikke dekker krav om å beholde bygg/deler av bygg av hensyn til å begrense klimagassutslipp. Hjemlene til å ivareta eksisterende bygg i pbl. § 11-9 nr. 7 og § 12-7 nr. 6 har til formål å sikre bygningsverdier av historisk, antikvarisk og arkitektonisk verdi.
Gruppe 5: Planbestemmelser med krav til anleggsvirksomhet for å begrense direkte klimagassutslipp ifm. utbygging av områder avsatt til utbyggingsformål.	Ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 3 dekker isolert sett slike planbestemmelser, men forarbeidene sår tvil om når kommunene har selvstendig hjemmel til å fastsette krav til forurensning som reguleres av forurensningsloven. Etter vårt syn fremstår intensjonen om å unngå overlappende kompetanse, klarere for konsesjonspliktige utslipp (forurl. § 11) enn for utslipp som er unntatt fra forurensningsforbudet i medhold av forurl. § 8

14.2 Noen spørsmål som bør vies særlig oppmerksomhet i en eventuell evaluering av plan- og bygningsloven

14.2.1 Innledning

Kartleggingen av det rettslige handlingsrommet til å gi planbestemmelser i utredningens del IV har avdekket flere spørsmål om etter vårt syn bør utredes nærmere. I dette punktet peker vi på noen problemstillinger og temaer som vi mener bør stå sentralt i en eventuell fremtidig evaluering av plan- og bygningsloven som «klimalov».

14.2.2 Behov for avklaring av forholdet mellom kompetansen til å gi planbestemmelser og nasjonale krav fastsatt i TEK17

Etter vårt syn bør en tydelig avklaring av adgangen til å vedta planbestemmelser om tekniske krav og hva som utelukkende skal reguleres i TEK17, være et sentralt tema ved en eventuell evaluering av plan- og bygningsloven.

Det synes klart at kommunene kan vedta planbestemmelser med tekniske krav innen områder som ikke er regulert i forskriften. Videre er det klart at det ikke kan gis planbestemmelser som stiller krav som er direkte i strid med klare krav i TEK17. Utover disse relativt klare ytterpunktene, er grensen mellom planbestemmelser og forskriftskrav etter vårt syn fortsatt uklar, og noe som bør presiseres. Innspillmøtene med kommunene har også vist at dette er et vanskelig tema.

Uttalelser i forarbeidene og tolkningsuttalelser fra departementene synes å legge til grunn at det eksisterer et klart skille mellom hva det kan gis planbestemmelser om, og hvilke krav som kun skal stilles i byggteknisk forskrift. Utredningen viser imidlertid at det er vanskelig å fastlegge hva dette «eksisterende skillet» innebærer. I uttalelsene sies det blant annet at planer ikke kan stille strengere krav enn de kravene forskriften stiller til tekniske løsninger «i det enkelte bygg», men det kan stilles spørsmål om hva som ligger i dette, herunder om hva som anses som «i» et bygg. Det er ikke tydelig hvilken kompetanse kommunene eventuelt har til å gi planbestemmelser som kan anses å utfylle og presisere bestemmelsene i TEK17, for eksempel der forskriftskravene er angitt som mer fleksible funksjonskrav uten et presist angitt kravsnivå.

En klar hjemmel til å gi planbestemmelser på områder som omfattes av TEK17 kan på den ene siden sikre kvaliteter i byggverk, herunder bidra til reduserte klimagassutslipp mv, utover nasjonale minstekrav. På den annen side er tekniske krav et faglig komplisert område som kanskje best ivaretas i sin helhet av sentrale myndigheter for å sikre både riktig nivå i kravene og forutsigbarhet for utbyggere. Utredningen viser at det er mange andre regelverk som spiller inn på dette området, i tillegg til at regelverk som konkurranselovgivningen og EØS-krav kan legge klare føringer for hva det kan gis planbestemmelser om.

Det bør derfor gjøres en helhetlig og konkret vurdering av forholdet mellom plan og byggteknisk forskrift, og angis mer presist hvor lovgiver anser at skillet faktisk går. En slik klargjøring bør etter vår oppfatning skje gjennom endringer i plan- og bygningsloven, ikke gjennom til dels sprikende tolkningsuttalelser.

14.2.3 Særlig om arealplaner som virkemiddel for å begrense indirekte utslipp av klimagasser fra produkter innenfor byggesektoren

Et spørsmål som etter vårt syn bør vies oppmerksomhet ved en eventuell evaluering av plan- og bygningsloven som klimalov, er om, og i hvilken grad, kommunene bør gis klar hjemmel til å stille krav som har til formål å begrense indirekte utslipp fra f.eks. bygningsmaterialer i de enkelte bygg.

Indirekte utslipp fra råstoffutvinning, foredling, produksjon og transport av bygningsmaterialer kan være knyttet til lange og uoversiktlige verdikjeder. I høringsnotatet til forslaget til nye regler om dokumentasjonskrav for klimagassutslipp fra materialer fra 2021, som ble fulgt opp gjennom någjeldende bestemmelser i TEK17 § 17-1, uttaler direktoratet for byggkvalitet:

*Kravet til dokumentasjon kan være et første steg mot et fremtidig obligatorisk kravsnivå for reduksjon av klimagassutslipp fra bygninger. Vi har ikke nok kunnskap og erfaring til å sette et slikt obligatorisk nivå i dag.*¹⁵⁵

Uttalelsen gir grunnlag for to refleksjoner: *For det første*, er kunnskapsgrunnlaget i dag godt nok til at kommunene bør kunne stille konkrete krav til reduksjon av klimagassutslipp fra bygninger gjennom planbestemmelser? *For det andre*, dersom det i framtiden fastsettes nasjonale krav i TEK17, bør kommunene i så tilfelle ha kompetansen til å fastsette strengere krav gjennom planbestemmelser?

Markedseffekten av utstrakt bruk av planbestemmelser til å fastsette f.eks. tallfestede krav til indirekte utslipp fra materialer og byggevarer andre steder i verdikjeden, er at enkelte byggematerialer (avhengig av hvilket beregningsverktøy for indirekte utslipp som benyttes) trolig vil bli mer attraktive enn andre. Noen av de utslippene slike planbestemmelser har som formål å begrense, vil være direkteutslipp andre steder i Norge, f.eks. utslipp fra innenlands sementproduksjon, eller direkteutslipp i andre land.

En rekke bygningsmaterialer og produkter til bygg, for eksempel betongelementer, importeres også fra andre land i EU/EØS. Produkter som brukes i bygg, er et område som er regulert i EU-retten og som er omfattet av EØS-avtalen. Vi har i denne utredningen ikke gått i dybden verken på gjeldende regelverk eller nye regelverket som er under utvikling om byggematerialer i EU. Vi nevner likevel at det i EU er en pågående prosess med å vedta en ny byggevareforordning.¹⁵⁶ Et av målene med revisjonen er å fremme et velfungerende indre marked for byggevarer. I Regjeringens egen omtale av kommisjonens forslag til ny byggevareforordning sies blant annet følgende:

Med forslaget ønsker man å skape harmoniserte regler for å vurdere og angi miljø- og klimaegenskaper for byggevarer. Nye krav til produkter skal sikre at utforming og produksjon av byggevarer er basert på den nyeste teknologien for å gjøre produktene mer varige, enklere å reparere, resirkulerbare og lettere å produsere.

...

*I tillegg foreslås det å innføre det Kommisjonen omtaler som en «harmonisert sone». Den harmoniserte sonen skal anses som uttømmende regulert med hensyn til alle potensielle produktkrav. Det vil innebære at det i utgangspunktet ikke er anledning til å stille nasjonale krav til produktene.*¹⁵⁷ (vår understreking)

Det regjeringen her skriver, illustrerer et aspekt ved forholdet til eventuelle *fullharmoniserte* områder i EØS-retten som bør tas i betraktning i en fremtidig evaluering av planbestemmelser som

155 Direktoratet for byggkvalitet, Klimabaserte energikrav til bygg (ref. 21/4140), høringsnotat 30. september 2021.

156 Se https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr/review_en

157 <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/juni/forslag-til-ny-byggevareforordning/id2925250/>

virkemiddel for å stille krav, påbud og forbud til byggematerialer av hensyn til klima- og miljøvirkninger utenfor kommunenes/landets grenser.

14.2.4 Behov for avklaring av forholdet til forurensingsloven

Som vi har sett i utredningens del IV, er hjemlene til å gi planbestemmelser i lovens kap. 11 og 12 svært vidt formulert. En gjennomgående svakhet ved forarbeidene til plan- og bygningsloven er, etter vårt syn, fraværet av prinsipielle drøftelser om «arbeidsdelingen» mellom rettslig bindende planbestemmelser fastsatt til arealplaner og vedtak (forskrifter og tillatelser med vilkår) som fattes i medhold av annen lovgivning.

Ordlyden i flere av hjemlene til å fastsette planbestemmelser både til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner, trekker isolert sett i retning av at kompetansen etter plan- og bygningsloven i stor grad overlapper med kompetansen etter en rekke andre lover. Det er etter vårt syn ingen tvil om at pbl. § 12-7 nr. 3 etter *ordlyden* gir hjemmel til å regulere forurensning fra virksomhet (herunder direkteutslipp av klimagasser) og dermed overlapper med kompetansen etter forurensningsloven. Uttalelsen i forarbeidene til § 12-7 nr. 3 om at det forutsettes at «kommunen har hjemmel til dette i forhold til forurensningsloven», og at kommunens «hjemmel til å treffe vedtak må avklares med forurensningsmyndigheten», etterlater flere spørsmål uten klare svar. På hvilke områder har det vært lovgivers intensjon at kommunene eventuelt har en selvstendig hjemmel til å regulere forurensning gjennom planbestemmelser, og når må kompetansen «avklares» etter forurensningsloven? I forarbeidene, som ble ført i pennen for over 15 år siden, ble det signalisert at kommunenes kompetanse til å regulere forurensningsvirkninger i plan skulle klargjøres gjennom forskrift. En slik forskrift har enn så lenge ikke blitt gitt. Etter vårt syn er tiden for lengst moden for at arbeidsdelingen mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven utredes nærmere og klargjøres av lovgiver.

Litteraturliste

- Advokatfirmaet Hjort AS, *Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser* (2020)
- Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg. (2012)
- Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 6. utg. (2022)
- Bugge, Hans Chr., «Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?» *Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet* (2016).
- Civitas AS, *Lærdal kommune - Fossilfritt transportknutepunkt i Vestland* (2023)
- Civitas AS, *Verktøy for reduksjon av klimagassutslipp i planlegging etter plan- og bygningsloven - Status, praktisering, forslag til forbedringer* (2022).
- Innjord, Frode og Zimmermann, Liv (red.) mfl., *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, Bind I, 2. utg. (2020)
- Junker, Eivind; Askeland, Magnus; Bø, Lars Arne, «Bestemmelser om energi- og miljøkrav i reguleringsplaner – i lys av konseptet nullutslipps nabolag», *Tidsskrift for eiendomsrett* (2022).
- Klima- og miljødepartementet, *Regjeringas klimastatus og -plan*, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2003–2024).
- NIBR, *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen* (2020)
- NTNU og SINTEF, *Muligheter og begrensninger i dagens lovverk ved utvikling av et ZEN område* (2020)
- NOU 2023: 25, *Omstilling til lavutslipp. Veivalg for klimapolitikken mot 2050* (2023)
- Reusch, Marianne, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og Rett* (2014)
- Samferdselsdepartementet, *Nasjonal ladestrategi* (2022).
- Wang, Øystein, *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utg. (2015)