

TIL Kommunal- og moderniseringsdepartementet
FRA Advokatfirmaet Hjort DA¹
DATO 23. desember 2020

Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i henvendelse 6. november 2020 bedt Advokatfirmaet Hjort DA om en uavhengig vurdering av spørsmålet om det i gjeldene plan- og bygningslov er hjemmel for å innføre krav om utslippsfrie byggeplasser, med henblikk på å redusere klimagassutslipp og lokal forurensning.

Utover det ovennevnte, er oppdraget ikke nærmere avgrenset med hensyn til innhold eller omfang. Vi vil derfor vurdere spørsmålet i relasjon både plandelen og byggesaksdelen av loven. I plandelen blir spørsmålet særlig om det er hjemmel for å stille krav om utslippsfrie byggeplasser i arealplaner. For byggesaksdelen blir det spørsmål om det foreligger direkte hjemmel i loven, eller om det eventuelt er åpnet for å stille slike krav gjennom forskrift.

Videre i dette punkt 1 er det sagt noe om begrepsbruk. Våre konklusjoner er inntatt i punkt 2. Konklusjonene er basert på de vurderingene som kommer frem av punkt 3 og 4 om henholdsvis plandelen og byggesaksdelen i loven.

1.2 Begrepsbruk

Departementet knytter oppdraget til en vurdering av «*utslippsfrie byggeplasser*». Etter hva vi kjenner til, finnes det ingen legaldefinisjon eller bransjenorm for hva som kreves for å kunne kalle byggeplassene «*utslippsfrie*». Det synes imidlertid å være enighet om at det skal stilles ambisiøse krav for å kunne oppfylle en slik standard. Derfor opereres det også med andre og mildere krav, for eksempel krav om «*fossilfri byggeplass*».

¹ Utredningen er utarbeidet av Hjort-advokatene Liv Zimmermann, Frode A. Innjord, Jan Gudmund Aanerud og Rune Mykkeltvedt

Et slikt skille er eksempelvis anvendt i «*Veileder for tilrettelegging av fossilfrie og utslippsfrie løsninger på byggeplassen*», utarbeidet av DNV GL etter initiativ fra Enova og på vegne av diverse bransjeorganisasjoner.² Under veilederens punkt 1.3 heter det:

«En utslippsfri byggeplass innebærer bruk av energikilder som ikke fører til lokalt utslipp av CO₂e eller NO_x på byggeplassen. Utslippsfrie alternativer til oppvarming inkluderer oppvarming basert på elektrisitet, fjernvarme og andre energibærere som ikke fører til lokalt utslipp av CO₂e eller NO_x på byggeplassen. Utslippsfrie alternativer ved bruk av anleggsmaskiner inkluderer batterielektriske maskiner og elektriske maskiner koblet direkte til strømmettet (kabelelektriske anleggsmaskiner). På lengre sikt kan det også tenkes at det vil utvikles andre utslippsfrie alternativer som vil erstatte eller kan komme i tillegg til de utslippsfrie alternativene nevnt ovenfor.»

«- En fossilfri byggeplass omfatter bruk av utslippsfrie maskiner og løsninger, og i tillegg åpnes det for bruk av bærekraftig bioenergi og biodrivstoff.»

Som det her kommer frem, vil et krav om utslippsfrie byggeplasser kreve at alle prosesser er utslippsfrie, slik at det stilles krav til både bruken av energikilder, oppvarming og anleggsmaskiner. I tillegg er begrepet dynamisk, slik at det utvikler seg i takt med ny teknologi. Grensen for hva som utgjør en del av byggeplassen er også i utvikling, ved at det kan bli oppstilt krav om hvordan mannskap og materiell fraktes *til og fra* byggeplassen. Fossilfrie byggeplasser vil være uten fossile energikilder og dermed i hovedsak knytte seg til utslippsfrie anleggsmaskiner.

Gitt at kravene til *utslippsfrie byggeplasser* er strengere enn for *fossilfrie byggeplasser*, vil skillet kunne ha betydning for hjemmelsspørsmålet. For denne vurderingen finner vi det likevel ikke nødvendig å angi en klar definisjon av begrepene, ei heller skille klart mellom disse.

Vi vil derfor stort sett benytte begrepet *utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*, og eventuelt påpeke om det kan være hjemmel til å kreve at bygge- og anleggsplassene er «*fossilfrie*», men ikke «*utslippsfrie*».

² Veilederen er tilgjengelig på Enova.no: <https://www.enova.no/bedrift/bygg-og-eiendom/tema/veileder-utslippsfrie-byggeplasse>

2 Konklusjon

Vår konklusjon er at *plandelen* i gjeldende plan- og bygningslov, herunder hjemlene til å fastsette planbestemmelser, ikke åpner for å fastsette krav om utslippsfrie byggeplasser, se punkt 3 nedenfor.

Spørsmålet om planbestemmelser kan oppstille krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser fremstår som både komplisert og tvilsomt, og lovligheten av et slikt krav kan i prinsippet bero på hvordan den enkelte planbestemmelse er utformet.

Samlet sett anser vi det likevel som mest sannsynlig at gjeldende hjemmelsgrunnlag for planbestemmelser ikke er ment å omfatte et krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

På den ene siden foreligger det blant annet en generell hjemmel til å gi planbestemmelser om «*vilkår for bruk av arealer*». Av den grunn er det mulig å se for seg at loven kan hjemle bestemmelser med krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Strengt tatt vil det ligge innenfor rammen av lovteksten å gi bestemmelser med vilkår om at oppføringen av tiltak innenfor planområdet, skal skje utslippsfritt, for eksempel av hensyn til forholdet utenfor planavgrensningen. Et slikt vilkår vil formelt sett ikke rette seg mot bygge- og anleggsbransjen, fordi det gjelder generelt for byggeområdene i planområdet.

På den andre siden vil et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser være mer vidtrekkende og mer særpreget enn de virksomhetsrelaterte krav som tradisjonelt blir inntatt i planbestemmelser.

Det som særpreger kravet er at det ikke retter seg direkte mot verken *tiltaket* som sådan, typisk en bygning, et anlegg eller en konstruksjon, eller den *virksomheten* som følger av det ferdige tiltaket, for eksempel kontorvirksomhet etter oppføring av bygning regulert til næringsbebyggelse.

Plan- og bygningsloven omfatter hele *tiltaksspekteret*, blant annet «*oppføring*» av bygninger, anlegg og konstruksjoner, men det er likevel vanskelig å se at planbestemmelser også kan omfatte krav om utslippsfrie byggeplasser. Bygge- og anleggsvirksomhet er i seg selv ikke et tiltak etter loven. Tvert imot er det tale om en midlertidig virksomhet som er nødvendig for å etablere det tiltaket og den virksomheten som følger av fastsatt arealformål og gitt tillatelse.

Et krav om at slike virksomheter skal være *utslippsfrie*, vil heller ikke påvirke selve *oppføringen*, herunder prosjekteringen og utførelsen, av et tiltak. En nærliggende parallell er formålsbestemmelsen i byggt teknisk forskrift § 1-1, som angir at «*tiltak*» skal bli planlagt, prosjektert og utført ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at «*tiltaket*» oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.

Selv om en bestemmelse skulle nøye seg med å sette et vilkår om at *oppføring* av tiltak skal være utslippsfrie, vil det etter vårt syn oppstå hjemmelsutfordringer. Formelt sett vil en slik bestemmelse ikke innebære et generelt krav til bygge- og anleggsbransjen, men bare rette seg mot oppføringen av tiltak innenfor det konkrete planområdet, gjerne av hensyn til forhold utenfor planavgrensningen.

Reelt sett er det likevel mye som taler for at et slikt vilkår bare vil rette seg mot bygge- og anleggsbransjen, nærmere bestemt utøvelsen av bygge- og anleggsvirksomheten. Vilåret vil ikke få betydning for de krav som gjelder for prosjektering og utførelse av tiltaket, det vil si selve oppføringen. De materielle og bygningstekniske kravene til oppføringen av tiltaket er de samme uavhengig av om arbeidsprosessene blir utført med eller uten utslippsfrie kjøretøyer, maskiner og andre innretninger. Tilsvarende vil gjelde for krav knyttet til det ferdige tiltaket. Samlet sett er det vanskelig å se at vilåret vil få noen annen virkning enn at tiltakshaver må velge ansvarlige foretak som driver utslippsfritt. Tiltakshaver kan ikke velge et foretak som bruker driftsmidler med større eller mindre utslipp, selv om foretaket kan ivareta ethvert krav som knytter seg til oppføringen av tiltaket.

Bestemmelser som er utformet slik at de spesifikt gjelder for bygge- og anleggsplasser, eventuelt bare driftsmidler i bygge- og anleggsvirksomhet, anser vi som enda mer utfordrende i relasjon til gjeldende hjemmelsgrunnlag.

Samlet sett vil et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser skape så vidt mange grensespørsmål at det fremstår som mest nærliggende med en endring eller presisering av gjeldende hjemmelsgrunnlag for planbestemmelser, dersom det er ønskelig å ta i bruk en slik kravstype.

Vi kan heller ikke se at *byggesaksdelen* i gjeldende plan- og bygningslov åpner for å stille krav om utslippsfrie byggeplasser, se punkt 4 nedenfor.

Spørsmålet om å fastsette krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser fremstår som parallelt til situasjonen med styring av bygge- og anleggsavfall, som er særskilt regulert i byggteknisk forskrift §§ 9-6 til 9-9. Slik vi oppfatter det, ble hjemmelen i plan- og bygningsloven § 29-8 andre ledd ansett som nødvendig, og i alle tilfeller som hensiktsmessig, for å fastsette forskriftene om avfallshåndtering.

3 Plandelen

3.1 Generelt om arealplanlegging

Problemstillingen i det følgende er om arealplaner kan oppstille rettslig bindende krav til *utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*. Som nevnt ovenfor, er det ingen klar definisjon av hva som ligger i begrepet. Vi legger til grunn at begrepet må bli betraktet i både lokalt og globalt perspektiv, og tar utgangspunkt i et globalt klimaperspektiv, men kommer også inn på hensynet til å begrense eller forebygge lokal forurensning. Menneskeskapt utslipp som øker konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, noe som igjen bidrar til temperaturstigning, er den største miljøutfordringen verden står overfor i dag.

Norge er gjennom internasjonale avtaler bundet til å jobbe mot et konkret *klimamål*. Gjennom klimaavtalen med EU er Norge forpliktet til å samarbeide om å redusere utslippene med minst 40 prosent innen 2030, sammenlignet med 1990-nivået. I inneværende år er det videre meldt inn et forsterket klimamål under Parisavtalen, som innebærer å redusere utslippene med minst 50 og opp mot 55 prosent innen samme frist, også her sammenlignet med utslippsnivået i 1990.³ Vi viser også til de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.⁴

I 1992 vedtok Stortinget enstemmig en ny bestemmelse i Grunnloven § 110 b om vern av natur og miljø. Ved grunnlovsrevisjonen i 2014 ble bestemmelsen ansett å gi uttrykk for en grunnleggende menneskerettighet, og § 110 b ble derfor til ny § 112 i kapittel E om menneskerettigheter. Grunnloven § 112 første ledd fastslår blant annet at enhver har «*rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares*», mens tredje ledd antas å oppstille en tiltaksplicht for staten for å ivareta og sikre miljøet. Bestemmelsen er i skrivende stund til avklaring i Høyesterett i plenum, men vi anser det som uomtvistet at bestemmelsen pålegger staten plikter også på plan- og bygningsrettens område. I alle tilfeller kan bestemmelsen få betydning for tolkningen av formelle lover, blant annet plan- og bygningsloven.

Samtidig kan vi konstatere at *klimahensyn* er relevante etter plan- og bygningsloven, blant annet med tanke på arealplanleggingen. Formålsbestemmelsen i § 1-1 fastslår blant annet at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og følger dermed opp det ovennevnte prinsippet i Grunnloven § 112 første ledd. Den supplerende bestemmelsen i § 3-1 første ledd bokstav g presiserer at arealplaner, innenfor rammen av formålsbestemmelsen, skal «*ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport*».

Arealplanleggingen er dermed et *virkemiddel* for å nå målsettingen om reduksjon i fremtidige klimagassutslipp og tilrettelegging for ventede klimaendringer. Et eksempel på det førstnevnte kan være at kommunen ikke vedtar *arealformål* som åpner for bebyggelse på arealer utsatt for ekstremværhendelser eller havnivåstigning. Et eksempel på det sistnevnte kan være at kommunen vedtar *bestemmelser* som oppstiller tilknytningsplikt for fjernvarme.

³ <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/pages/Party.aspx?party=NOR>

⁴ Se FOR-2018-09-28-1469

Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav g angir generelt at arealplaner skal ta klimahensyn gjennom reduksjon av «*klimagassutslipp*». Bestemmelsen gjelder dermed alle gasser som i store mengder får innvirkning på det globale klimaet, men vil typisk omfatte CO₂ og metan. Vi finner det klart at arealplaner skal ta klimahensyn uavhengig av *utslippsskilde*. 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.

Det å ta klimahensyn gjennom fastsettelse av *arealformål*, anser vi som verken kontroversielt eller problematisk. Så lenge rammene for utøving av forvaltningsskjønn er ivarettatt, står kommunen blant annet fritt til å avstå fra å fastsette arealformål som kan motvirke fastsatte klimamål.⁵

I hvilken grad loven åpner for å fastsette *bestemmelser* basert på klimahensyn, er derimot en mer intrikat problemstilling. Vi kan her skissere to ytterpunkter. På den ene siden gir loven uttrykkelig hjemmel til å vedta bestemmelser med tilknytningsplikt for fjernvarme. Hensikten med slike bestemmelser er å unngå forsyning av varme fra fossilt brensel. På den andre siden kan man tenke seg en regulering til landbruk, hvor bestemmelsene setter en maksimumsgrense for antall husdyr. Formålet med bestemmelsen er å begrense utslippet av metan fra landbruket. Mange vil nok mene at loven ikke åpner for å gi sistnevnte bestemmelse.

En beslektet problemstilling er om rekkevidden av et eventuelt hjemmelsgrunnlag kan variere med hvilke hensyn som ligger bak en bestemmelse, for eksempel slik at bestemmelser i større grad kan ivareta hensynet til lokal forurensning enn globalt klima.

Med henvisning til det som er nevnt ovenfor, anser vi det som klart at planbestemmelser om «*utslippsfrie byggeplasser for å redusere klimagassutslipp og lokal forurensning*» vil ligge innenfor den vidtrekkende rammen av formålsbestemmelsen i plan- og bygningslovene § 1-1 og den supplerende bestemmelsen i § 3-1 første ledd bokstav g. En mer sentral problemstilling er om et slikt krav også vil ligge innenfor de snevrere rammene som følger av hjemmelsgrunnlagene for planbestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10 og 11-11 om kommuneplan eller § 12-7 om reguleringsplan. Vi er dermed kommet til et kjernepunkt i utredningen.

Ut fra en antagelse om at krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser i første rekke er ment å komme til uttrykk i reguleringsplan, vil vi først vurdere plan- og bygningsloven § 12-7 om *reguleringsplanbestemmelser*. Vi vil deretter vurdere om plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10 og 11 om *kommuneplanbestemmelser* eventuelt avviker fra § 12-7 for så vidt gjelder adgangen til å fastsette krav om utslippsfrie byggeplasser.

⁵ Se blant annet plan- og bygningsloven § 10-1 om kommunal planstrategi

3.2 Nærmere om reguleringsplanbestemmelser

3.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir i 14 punkter en uttømmende oppregning av hvilke bestemmelser som kan bli fastsatt i reguleringsplan.⁶ Dersom en bestemmelse ikke lar seg plassere under noen av de 14 punktene, må den som klar hovedregel bli kjent ugyldig. Det at en bestemmelse bygger på hensyn som ligger innenfor rammen av § 1-1 og § 3-1 første ledd bokstav g, er i seg selv ikke tilstrekkelig.

Av de 14 punktene i § 12-7 er det bare punkt 1, 2, 3 og 4 som mulig kan hjemle bestemmelser med krav om «*utslippsfrie byggeplasser*». Samtidig er det slik at punkt 3 fremstår som en presisering av i punkt 2.

Før vi går nærmere inn på punkt 1, 2, 3 og 4, er det hensiktsmessig å si noe om den innledende teksten i § 12-7, som refererer til samtlige av de 14 påfølgende punktene.

3.2.2 Generelle vilkår i plan- og bygningsloven § 12-7

I innledningen til § 12-7 står det generelt at loven hjemler bestemmelser «*til*» arealformål «*om*» de forskjellige forhold som er angitt i 14 punkter.⁷

En isolert lesning av bestemmelsen tilsier at den oppstiller et «*koblingsvilkår*», nærmere bestemt slik at det må foreligge en forbindelse mellom arealformål og bestemmelse.

En sammenhengende lesning av loven trekker i samme retning. For det første følger det av § 12-1 første ledd at reguleringsplan er definert som «*et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser*», det vil si arealene innenfor planområdet, eventuelt også omgivelsene rundt planavgrensningen. For det andre står § 12-5 om arealformål uten en tilsvarende begrensning som i § 12-7 om bestemmelser, slik at selve valget av arealbrukskategorier, som er det helt essensielle i arealplanleggingen, bare beror på et fritt forvaltningsskjønn. For det tredje angir kapittel 11 om kommuneplan, som en kontrast til kapitel 12, et direkte skille mellom *generelle bestemmelser* etter § 11-9 og bestemmelser «*til arealformål*» etter §§ 11-10 og 11-11. Generelle bestemmelser vil gjelde for hele kommunen, eventuelt en bestemt del av arealet innenfor kommunegrensen, for eksempel ethvert areal avsatt til næringsbebyggelse.

Lovforarbeidene sier ikke noe konkret om betydningen av at reguleringsbestemmelser skal være gitt «*til arealformål*». Forarbeidene gir heller ingen føringer om at bestemmelser til reguleringsplan er ment å være styringsmiddel for ivaretagelse av mer alminnelige hensyn for hele kommunen eller større deler av arealet innenfor den enkelte kommune.

I et slikt perspektiv vil det etter vårt syn være metodisk uholdbart, og i alle tilfeller meget anstrengt, å tolke bort en nokså klar lovtekst om at bestemmelser til reguleringsplan skal være linket til arealformål.

⁶ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 131 og 232

⁷ Vi ser her bort fra at loven også nevner bestemmelser «*til*» hensynssoener

Slik vi ser det, er koblingsvilkåret 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.

Selv om den generelle innledningen til § 12-7 angir at bestemmelser må være gitt «til arealformål», følger det samtidig av de spesielle vilkårene i punkt 2 og 3 at visse bestemmelser kan ivareta hensyn «utenfor planområdet».⁸ Her kan det intuitivt oppstå motstrid mellom det utadvendte uttrykket «utenfor planområdet» og den innadvendte passusen «til arealformål». Etter vårt syn er motstriden bare tilsynelatende; de to vilkårene lar seg harmonisere.

Bestemmelser må som hovedregel gjelde forhold innenfor planområdet. Unntak følger av blant annet punkt 2 og 3, som gir uttrykkelig hjemmel til å hensynta forhold utenfor planområdet. Vårt poeng er at koblingen til arealformål setter en grense for hvor langt bestemmelsene kan ivareta hensyn utenfor planavgrensningen. Jo lenger nedslagsfeltet for eller hensynet bak en bestemmelse fjerner seg fra planområdet, desto vanskeligere blir det å si at bestemmelsen er gitt «til» det aktuelle arealformålet. Man kan også si det slik at den fysiske og funksjonelle koblingen til arealformålet avtar etter hvert som virkeområdet for eller hensynene bak bestemmelsen fjerner seg fra planområdet. På et eller annet punkt må man konstatere at koblingen mellom bestemmelse og arealformål vil bli brutt.

Spørsmålet om *når* det oppstår et slikt brudd, må bero på utformingen av og hensynene bak den enkelte bestemmelse. Vi kan illustrere problemstillingen med enkelte eksempler, hvor vi *forutsetter* at de relevante spesialvilkårene for å gi planbestemmelser, er oppfylt.

På den ene siden kan man tenke seg en bestemmelse som er begrunnet med rene klimahensyn. Bestemmelsen angir et generelt påbud om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Formålet er å redusere utslipp av klimagasser, og dermed gi et lokalt bidrag i kampen mot global oppvarming. Bestemmelsen er utformet slik at den også omfatter utslipp uten lokal virkning, blant annet gasser som i seg selv kan være både luktfrie, ufarlige og usynlige for mennesker som bor eller arbeider på arealene nært opp til planområdet.

Så lenge formålet er at bygge- og anleggsvirksomheten, sammen med andre virksomheter på helt andre steder, ikke skal få negativ innvirkning på det globale klimaet, er det vanskelig å se at bestemmelsen er gitt «til» det aktuelle arealformålet. En slik bestemmelse vil tvert imot fremstå som et konkret utslag av generelle og overordnede ønsker om at kommunen skal bidra til å motvirke negativ påvirkning av drivhuseffekten på jorda. Etter vårt syn er det vanskelig å se at en slik bestemmelse vil være gitt «til arealformålet».

⁸ Se Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen)

Man kan også si det slik at § 12-7 står med en utforming som er mer rettet mot konsekvensene av klimaendringer, for eksempel økte belastninger som følge av flomfare, enn årsakene til global oppvarming.

På den andre siden kan man se for seg en bestemmelse som bare er basert på et ønske om å unngå eller redusere lokal forurensning. Bestemmelsen oppstiller derfor et påbud om fossilfrie bygge- og anleggsplasser. Hensikten er å unngå eksosrøyk og støy fra lastebiler og anleggsmaskiner som går på fossilt brensel. Bestemmelsen er også utformet slik at den bare omfatter slike lastebiler og anleggsmaskiner. Her vil det klart nok være en nærmere kobling mellom bestemmelse og arealformål.

Et ytterligere eksempel kan være bestemmelser som står med en fot i begge leirer. En bestemmelse kan være begrunnet og utformet slik at den ikke bare skal forhindre lokal forurensning, men også motvirke global oppvarming. Rent praktisk er det neppe uvanlig at virksomheter som slipper ut klimagasser, også står for andre forurensende utslipp med lokal virkning. Et nærliggende utgangspunkt kan være at slike «miksbestemmelser» er lovlige så langt de gjelder begrensning eller forebygging av lokal forurensning.

3.3 Spesielle vilkår i plan- og bygningsloven § 12-7 punkt 1-14

3.3.1 Hjemmelen i punkt 1

Punkt 1 er en generelt utformet hjemmel til å gi bestemmelser om blant annet «*bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet*». I lovforarbeidene heter det at hjemmelen blant annet gir mulighet til å styre «*visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen.*»⁹

Selv om uttrykket «*bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet*» er utpreget generelt, kan vi ikke se at punkt 1 hjemler bestemmelser med krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

Historikken bak punkt 1 er relativt klar. Hjemmelen i punkt 1 svarer til loven av 1985 § 26 første ledd *første punktum*. Punkt 1 er som et klart utgangspunkt ment å gjelde bestemmelser med krav til utnytting og utforming av alminnelige tiltak etter plan- og bygningsloven. Selv om punkt 1 også nevner «*bruk*», kan bestemmelsen vanskelig omfatte et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Passusen «*bruk av arealer, bygninger og anlegg*» fremstår som en referanse til den arealbruk som følger *direkte* av det fastsatte arealformålet. Bruk av samme areal som midlertidig bygge- og anleggsområde er noe som følger mer *indirekte* av arealformålene under blant annet hovedformålet bebyggelse og anlegg. Bygge- og anleggsvirksomhet er en forutsetning for *etablering* av den bruk som følger direkte av aktuelt arealformål med tilhørende tillatelse, og ikke i seg selv et tiltak etter loven. Et tiltak blir ikke etablert med sikte på utøvelse av bygge- og anleggsvirksomhet.

⁹ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

Et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser vil reelt sett virke som en *betingelse* for gjennomføring av alminnelige tiltak etter plan- og bygningsloven. Spørsmålet om krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser er derfor mer nærliggende å vurdere etter punkt 2, og deretter det mer spesifiserte punkt 3. Hjemmelen i punkt 2 tilsvarer loven av 1985 § 26 andre ledd *andre punktum*, som mer generelt ga grunnlag for å gi bestemmelser med blant annet vilkår for bruk eller forbud mot bruksformer.

Forarbeidsuttaalelsen sitert ovenfor kan heller ikke gi grunnlag for et standpunkt om at punkt 1 også hjemler krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Føringen er klart nok begrenset til å gjelde mer avgrensede aktiviteter og virksomheter, typisk restriksjoner på ferdsel og forbud mot vegetasjonsfjerning i områder avsatt til friluftsmål eller naturvern.¹⁰

Legalitetsprinsippet kan uansett være til hinder for krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser basert på punkt 1, ut fra en betraktning om at ordlyden ikke angir meningsinnholdet i loven på en tilstrekkelig klar måte. I tillegg kommer at punkt 2 og 3 fremstår som mer aktuelle hjemler enn punkt 1, noe vi skal si mer om i det følgende. På den annen side er det mulig å hevde at miljøretten, hvor plan- og bygningsretten inngår, ikke bør være underlagt et strengt legalitetsprinsipp.¹¹

Punkt 1 reiser også et særskilt spørsmål knyttet til såkalte bestemmelsesområder for midlertidige bygge- og anleggsplasser, noe som er nærmere omtalt nedenfor.¹²

3.3.2 Hjemmelen i punkt 2

Punkt 2 hjemler bestemmelser med (1) vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller (2) forbud mot former for bruk. Slike bestemmelser kan bli gitt (a) for å fremme eller sikre formålet med planen, (b) for å avveie og ivareta forskjellige hensyn i planområdet og (c) av hensyn til forhold utenfor planområdet.

Som nevnt ovenfor, tilsvarer punkt 2 loven av 1985 § 26 første ledd *andre punktum*. I tillegg er det slik at punkt 2 lovfester de rettssetninger som ble uttrykt av Høyesterett i Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen). Det siste innebærer at bestemmelser etter punkt 2 kan ivareta formålet med hele reguleringen, og ikke bare de hensyn som ligger bak de avsatte arealformålene.

Både punkt 1 og 2 åpner for bestemmelser om «*bruk av arealer, bygninger og anlegg*», noe som i utgangspunktet bare omfatter bruksmåter og virksomheter avledet fra tiltak etter den alminnelige tiltaksdefinisjonen i plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd sammenholdt med § 20-1 første ledd. Bygge- og anleggsvirksomhet som sådan faller utenfor den alminnelige tiltaksdefinisjonen.

Det ovennevnte er et utslag av at reguleringsplaner som klar hovedregel skal gjelde «*fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan*.»¹³

¹⁰ Se Innjord og Zimmermann side 351 med videre henvisninger

¹¹ Se Backer side 139

¹² Se punkt 3.3.3

¹³ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

Den generelle hjemmelen i punkt 2 gir samtidig hjemmel til å sette «vilkår» for bruk av arealer, bygninger og anlegg, eventuelt «forbud» mot bruksformer, noe som er tolket slik at det er grunnlag for å oppstille krav til visse aktiviteter og virksomheter.

Også her er utgangspunktet at vilkår eller forbud kan gjelde virksomhet som følger av tiltak etter den alminnelige tiltaksdefinisjonen. Et areal avsatt til næringsbebyggelse kan for eksempel bli underlagt forbud mot etablering av visse næringsvirksomheter som er særlig belastende for det omkringliggende miljøet.

Forutsatt at formålet med reguleringen gjør det nødvendig, er det videre antatt å være adgang til å sette vilkår eller forbud knyttet til enkelte bruksformer som *ikke* lar seg utlede direkte av tiltak etter den alminnelige tiltaksdefinisjonen, og som heller *ikke* i seg selv er å anse som et alminnelig tiltak, for eksempel begrensninger på fjerning av vegetasjon i friluftsområder og restriksjoner på ferdsel i naturvernområder.¹⁴

Samtidig er det fullt mulig å se for seg at «vilkår» etter punkt 2 kan gå lengre enn styring av aktiviteter som ferdsel og vegetasjonsfjerning, og vi vil i den forbindelse fremheve følgende:

- For det første er ordlyden i punkt 2 meget vidtrekkende, slik at den ut fra en naturlig språklig forståelse også kan omfatte et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.
- For det andre er det som nevnt mulig å hevde at vi er på et område hvor legalitetsprinsippet må være mindre strengt, og særlig fordi det i relasjon til punkt 2 er tale om å utelukke et vilkår som strengt tatt vil ligge innenfor rammen av ordlyden.
- For det tredje kan miljøstandarder i Grunnloven § 112 tilsi at punkt 2 bør være vidtrekkende, slik at bestemmelsen også må kunne omfatte vilkår om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.
- For det fjerde kan et vilkår om utslippsfrihet bli utformet slik at det gjelder generelt for *oppføring* av tiltak innenfor det enkelte planområdet, og ikke spesifikt for bygge- og anleggsvirksomhet, eventuelt bare driftsmidler i slik virksomhet.

Samlet sett er det her tale om relativt tungtveiende argumenter, men vi heller likevel mot at punkt 2 ikke hjemler krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Både lovgivningshistorikken og forarbeidene tilser at det vi kan kalle «tiltaksuavhengig» virksomhetsstyring bare gjelder mer begrensede og spesifikke aktiviteter, som for eksempel restriksjoner på ferdsel og vegetasjonsrydding. Forarbeidene står uansett uten indikasjoner på at bestemmelsen er ment å omfatte vilkår om utslippsfrie oppføringer av tiltak.

Selv om en bestemmelse etter punkt 2 generelt skulle angi at oppføring av tiltak skal være utslippsfrie, ville vilkåret i realiteten bare rette seg mot bygge- og anleggsvirksomheten. Vilåret ville ikke påvirke de materielle og tekniske kravene som gjelder for det tiltaket som blir oppført, og heller ikke den virksomheten som tiltaket åpner for.

¹⁴ Se blant annet Innjord og Zimmermann side 353

De krav som gjelder for prosjektering, utførelse og bruk av tiltaket vil være de samme uavhengig av om oppføringen, det vil si gjennomføringen av prosjekteringen og utførelsen, skjer utslippsfritt eller ikke. Substansen i vilkåret vil derfor være at tiltakshaver *må* velge ansvarlige foretak som driver utslippsfritt. Foretak som i større eller mindre grad bruker kjøretøyer og maskiner med utslipp, vil ikke kunne oppføre tiltaket. Slik sett er det vanskelig å komme bort fra at et vilkår om utslippsfrie oppføringer av tiltak, vil innebære en styring av selve bygge- og anleggsvirksomheten, selv om vilkåret ikke er direkte rettet mot bygge- og anleggsplassen eller driftsmidlene i slik virksomhet. Bygge- og anleggsvirksomhet er samtidig styrt av generelle krav i sektorlovgivningen.

En ytterligere begrunnelse for vårt standpunkt kommer frem av merknadene til punkt 3 like nedenfor, som uttrykkelig bruker ordet «*virksomhet*».

3.3.3 Hjemmelen i punkt 3

Punkt 3 gir hjemmel til å vedta 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*».

Det siste alternativet er språklig sett uklart, men skal antagelig forstås som følger: «*tiltak og krav til ny eller pågående virksomhet i planområdet for å forebygge eller begrense forurensning, herunder av hensyn til forhold utenfor planområdet*».¹⁵

I forarbeidene er det uttalt at bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge «*miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan*».¹⁶

Punkt 3 kan være en nærliggende hjemmel for bestemmelser med krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, særlig der hvor bestemmelsen er ment å rette seg mer spesifikt mot selve bygge- og anleggsvirksomheten. Som illustrasjon viser vi til et eksempel på reguleringsbestemmelse som er foreslått av en konkret kommune:

«Bygge- og anleggsplassen skal være fossilfri.

Alle maskinene på bygge- og anleggsplassen, herunder aggregater og kompressorer, skal bruke elektrisitet, bærekraftig biodrivstoff eller andre klimanøytrale og bærekraftige energikilder.

Kjøretøy som benyttes til transport av anleggsmaskiner, bygningmaterialer, løsmasser og lignende til og fra bygge- og anleggsplassen er unntatt fra kravet om bruk av fossilfritt drivstoff. Unntaket gjelder ikke for frakt internt på bygge- og anleggsplassen. (...)»

Med særlig tanke på bestemmelser utformet som nevnt ovenfor, vil vi gjøre en relativt dyptpløyende analyse av punkt 3.

¹⁵ Se Innjord og Zimmermann side 353

¹⁶ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

Historikk

Et grunnleggende utgangspunkt er at kommunene styrer arealbruken gjennom valg av arealformål etter § 12-5. Den skjønnsmessige vurdering som munner ut i enten nektelse eller fastsettelse av forskjellige arealbrukskategorier, er også det tradisjonelle virkemiddelet for å motvirke forurensning. Vi viser her til Ot.prp. nr. 62 (1978-79), hvor det på side 4 er uttalt følgende:

«Virksomhet som er nevnt under [bygningsloven av 1965 § 26] bokstavene j og k vil for en vesentlig del også gå inn under etableringsloven. De hensyn planmyndighetene skal legge vekt på i regulerings-saken kan imidlertid også gå ut over det etableringsmyndighetene plikter å ta hensyn til. Lovbestemmelsen er derfor nødvendig ved siden av etableringsloven i tilfelle hvor lokale planhensyn (trafikkhensyn og andre nærmiljøhensyn tilsier at virksomheten bør etableres på et bestemt sted.»

Videre er det slik at bestemmelser tradisjonelt oppstiller krav til *fysiske tiltak*, også med hensyn til begrensning eller forebygging av forurensning. Vi viser igjen til Ot.prp. nr. 62 (1978-79), hvor det på side 2 heter:

«Arealplanleggingen er et viktig virkemiddel for å redusere støyproblemet. Som utgangspunkt bør ikke ny virksomhet etableres i områder hvor støyskjerming er nødvendig for å skape et tilfredsstillende miljø. I visse tilfeller er situasjonen likevel slik at en er nødt til å akseptere boligbygging i støybelastet område, men da under forutsetning av at det gjennomføres tilfredsstillende støyskjerming.»

Oppregningsbestemmelsen i loven av 1965 § 26 omfattet «*støyvoller*» i bokstav g samt «*[støy]skjerming*» knyttet til «*steinbrudd og massetak*» i bokstav m. Loven av 1981 ga anvisning på det samme i punkt 6 og 12. Rammebestemmelsen i loven av 1985 § 26 skulle dekke samme forhold som kom frem av de tidligere oppregningsbestemmelsene i lovene av 1965 og 1985.¹⁷

Etter vårt syn var tidligere lovtekster relativt klare på at det bare forelå hjemmel til å gi bestemmelser om fysiske avskjermingstiltak mot forurensning.

Med tiden ble loven av 1985 likevel tolket slik at den ga hjemmel for mer direkte virksomhetsstyring gjennom reguleringsbestemmelser, det vil si uavhengig av fysiske tiltak. De aktuelle styringsgrep var *normer for forurensning* (grenseverdier) og *begrensninger av åpningstider*. Før den tid rådet det en oppfatning om at slike krav måtte bli fastsatt med hjemmel i forurensningslovgivningen.

Endringen kom ved uttalelsen 10. juli 2000 fra Lovavdelingen.¹⁸ Spørsmålet i saken var om loven av 1985 § 26 ga hjemmel til å fastsette «*bindende grenser for støyutslipp (emisjonsnormer) fra virksomheter.*» Saken ble også utvidet til å omfatte spørsmålet om loven åpnet for bestemmelser om «*åpningstider (skytetider) og våpentyper*» for skytebaner.

¹⁷ Se Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side

¹⁸ Se JDLOV 2000 3962

Mer spissformulert var problemstillingen om § 26 bare hjemlet «*krav til den fysiske utformingen av arealer og bygninger*», eller om loven åpnet for «*enhver reguleringsteknikk mot støy*», typisk grenseverdier. Konklusjonen var at loven ga rom for å gi bestemmelser med *grenseverdier* for støy og *åpningstider* for skytebaner:

«Lovavdelingen er på denne bakgrunn kommet til at man i medhold av plan- og bygningsloven § 26 kan sette som vilkår at bruken av et areal eller en bygning ikke kan være slik at støyutslippet overskrider nærmere fastsatte grenser. Bestemmelsen hjemler også forbud – begrunnet i støyhensyn – mot nærmere angitte aktiviteter i nærmere avgrensede tidsrom, [m.a.o.] regler om åpningstid/skytetider.»

Selv om det kan være mulig å diskutere rettskildebruken i uttalelsen, særlig med hensyn til slutninger fra lovtekst og lovforarbeider, er rettsoppfatningen fra Lovavdelingen nedfelt i gjeldende § 12-7 punkt 2 og 3.

Virksomhet

I motsetning til punkt 1 og 2, som hjemler krav til «*bruk av arealer, bygninger og anlegg*» er det i punkt 3 uttrykkelig åpnet for å gi bestemmelser om krav tiltak og krav til ny eller pågående «*virksomhet*» i planområdet, med henblikk på å begrense eller forebygge forurensning, blant annet av hensyn til forhold utenfor planområdet. Alternativet om grenseverdier for tillatt forurensning er også knyttet til virksomhet.

Selv om punkt 3 uttrykkelig omtaler virksomhet, er det et annet spørsmål om bestemmelsen også hjemler bestemmelser med krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

Ovenfor er det fremholdt at punkt 1 og 2 som et klart utgangspunkt bare gir adgang til å styre den type virksomhet som springer ut av *tiltak* i samsvar med relevant *arealformål*. Et eksempel kan være arealformålet «*næringsbebyggelse*», som åpner for tiltak i form av *næringsbygning*, noe som igjen gir fysisk grunnlag for utøvelse av *næringsvirksomhet*. Her kan det siste leddet i «tiltakskjeden», nærmere bestemt *næringsvirksomhet*, bli underlagt bestemmelser med krav om for eksempel grenseverdier for støy.

Arealformål er av varig karakter, det vil si at de gjelder frem til en eventuell omregulering av samme areal. Samtidig er tiltak i samsvar med arealformål av varig karakter, nærmere bestemt slik at (ramme)tillatelse beskytter mot midlertidig forbud og ny regulering. På den bakgrunn fremstår det som naturlig og nødvendig at bestemmelser retter seg mot *varig virksomhet* som følger direkte av arealformål og tillatelse.

Det at loven utvilsomt hjemler bestemmelser med krav om blant annet grenseverdier og miljøkvalitetsnormer for den «*virksomhet*» som følger direkte av arealformål og tillatelse, er ikke ensbetydende at det *også* kan bli fastsatt for eksempel krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

Bygge- og anleggsarbeider er en forutgående og forbigående aktivitet som må til for å etablere eller oppføre den virksomheten arealformålet og tillatelsen angir som lovlig bruk. Sagt på en annen måte er virksomhetsstyring gjennom planbestemmelser ment å rette seg mot *bruksfasen*. Bygge- og anleggsarbeider er derimot noe som gjelder *gjennomføringsfasen*.

Rettskildene tegner et temmelig klart bilde av at virksomhetsstyring ved planbestemmelser som klar hovedregel er ment å gjelde den varige virksomheten som følger direkte av aktuelt arealformål med tilhørende tillatelse:

- Det tradisjonelle utgangspunktet er som nevnt at arealplaner bare kan oppstille krav om fysiske avskjermingstiltak for å begrense eller forebygge forurensning fra regulert arealbruk.
- Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) omtaler den regulerte virksomheten som sådan, det vil si driften i bruksfasen, nærmere bestemt slik at det var adgang til å legge begrensninger på et regulert masseuttak innenfor planområdet av hensyn til naturinteresser utenfor planavgrensningen.
- Tolkningsuttalelsen 10. juli 2000 fra Lovavdelingen, som ligger til grunn for utformingen av gjeldende § 12-7, var klart nok begrenset til å gjelde krav til den varige virksomheten det aktuelle tiltaket var etablert med sikte på, nærmere bestemt utslippsgrenser og åpningstider for skytebane, som i dag er et detaljformål knyttet til underformålet «*idrettsanlegg*».¹⁹ I uttalelsen punkt 4 heter det:
 - «*Det er etter vårt syn liten mening i at den generelle ordlyden i pbl. § 26 skal gi hjemmel til å legge slike restriksjoner bare på driften av steinbrudd og massetak, men ikke på annen virksomhet som omfattes av reguleringsplanen, f.eks. drift av skytebaner eller industriell virksomhet.*»
- Uttalelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233 om at § 12-7 punkt 3 gjør det mulig å fastlegge «*miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan*», må som et klart utgangspunkt være rettet mot det vi omtaler som det siste leddet i «tiltakskjeden», det vil si den virksomhet som følger direkte av arealformål og tillatelse, og ikke det vi kaller «tiltaksuavhengig» virksomhet, som for eksempel bygge- og anleggsvirksomhet.
- Forarbeidene til gjeldende § 12-7 sier heller ikke noe om at § 12-7 punkt 3 er ment å utvide adgangen til virksomhetsstyring gjennom planbestemmelser, sammenlignet med uttalelsen 10. juli 2000 fra Lovavdelingen. Vi ser her bort fra de særskilte formene for styring av aktivitet som er omtalt i tilknytning til § 12-7 punkt 1 og 2 ovenfor, for eksempel ferdselsrestriksjoner i naturvernområder.

¹⁹ Se kart- og planforskriften Vedlegg I bokstav A

- I motsetning til det som kommer frem av blant annet punkt 1, 2, 3 og 4, er det i punkt 10 presisert at bestemmelsen gjelder for gjennomføringsfasen. I første alternativ om utbyggingsrekkefølge er det spesifikt angitt at bestemmelsen gjelder «gjennomføring» av tiltak etter planen. For andre alternativ om rekkefølgekrav er det klart underforstått at bestemmelsen knytter seg til gjennomføringsfasen. Da hjemmel til å gi rekkefølgebestemmelser ble innført i 1979, ble lovbestemmelsen langt på vei beskrevet som en særegen bestemmelse, fordi den gjaldt plangjennomføring.²⁰

Vi er heller ikke kjent med autoritative rettskilder som åpner for virksomhetsstyring knyttet til *midlertidig aktivitet eller virksomhet i gjennomføringsfasen*, som i seg selv ikke er et tiltak etter loven, for eksempel i form av et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Samlet sett er det derfor vårt syn at slike krav krever særskilt hjemmel, som ikke kommer frem av loven i dag.

Videre er det relevant å se hen til § 11-9 punkt 3 som gir hjemmel til å vedta generelle bestemmelser om «krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak». I forarbeidene er det forutsatt at slike bestemmelser også kan gjelde «transportløsninger og kjøremønster mv. i anleggsfasen.»²¹

Etter vårt syn er det ikke holdbart å hevde at uttalelsen i forarbeidene til § 11-9 punkt 3 er en deduksjon fra et generelt prinsipp om at planbestemmelser kan omfatte krav til virksomhet i gjennomføringsfasen. Tvert imot fremstår bestemmelsen som et eksempel på at krav til gjennomføringsfasen krever særskilt hjemmel. Slik vi ser det, er uttalelsen i forarbeidene en presisering av lovteksten, som åpner for å stille krav til «annen transport i forbindelse med nye bygge og anleggstiltak».

En mulig innvending her er at en kommuneplanbestemmelse om «annen transport i forbindelse med nye bygge og anleggstiltak» tilsynelatende ikke lar seg gjennomføre på reguleringsplannivået, fordi § 12-7 punkt 1-14 ikke inneholder en tilsvarende bestemmelse som § 11-9 punkt 3. En slik innvending kan vanskelig føre frem. Som et utgangspunkt er det neppe ekstraordinært om det skulle oppstå et «hull» i lovgivningen. I alle tilfeller blir § 12-7 punkt 1 praktisert slik at den hjemler videreføring av krav fastsatt etter § 11-9 punkt 3. Midlertidige bygge- og anleggsområder blir undertiden angitt på reguleringskartet med midlertidig skravur over arealformålsflater som angir den varige bruken.²²

Videre blir det med hjemmel i § 12-7 punkt 1 gitt bestemmelser til midlertidige bygge- og anleggsområder. Slik vi oppfatter det, er slike bestemmelser i hovedsak av mer fysisk karakter, for eksempel med hensyn til plassering av opplagsplasser og utforming av kjøremønstre. I tillegg må bestemmelsene angi når eller hvordan det midlertidige bygge- og anleggsområdet opphører, slik at skravuren på plankartet skal bli fjernet. Som nevnt ovenfor, kan vi uansett ikke se at § 12-7 punkt 1 gir hjemmel til å vedta krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, og det må i den forbindelse være uten betydning om bygge- og anleggsområdet er vist med midlertidig skravur på plankartet.

²⁰ Se Ot.prp. nr. 62 (1978-79)

²¹ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221

²² Se Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, del 1, punkt 1.5.9

Driftsmidler

Selv om vi *forutsetter* at § 12-7 punkt 3 hjemler bestemmelser med krav til midlertidig bygge- og anleggsvirksomhet, kan utformingen av en slik bestemmelse få betydning for lovligheten.

Under den nevnte forutsetningen må det være kurant at bestemmelsen angir grenseverdier for lovlig forurensning i gjennomføringsfasen, for eksempel en nullgrense.

På den annen side må det uansett være problematisk om bestemmelsen blir utformet slik at den retter seg direkte mot driftsmidlene i virksomheten. Her vil det være kort vei til å betrakte bestemmelsen som en styring av selve virksomhetsutøvelsen, noe som vil være ulovlig. Vi viser i den forbindelse til at Lovavdelingen i sin uttalelse 10. juli 2000 var tilbakeholden til spørsmålet om loven av 1985 § 26 også åpnet for bestemmelser med forbud mot bruk av «*særlig støyende våpen*».

Forurensning

Uavhengig av hvordan man tolker virksomhetsbegrepet i punkt 3, er det et spørsmål om begrepet «*forurensning*» kan innebære en selvstendig begrensning i adgangen til å gi bestemmelser med krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Utslipp av klimagasser er å anse som forurensning etter forurensningsloven § 6.²³ Det generelle forurensningsforbudet i § 7 vil derfor som hovedregel også gjelde for klimagassutslipp. Her kan det likevel gjelde unntak for vanlig forurensning etter § 8 eller tillatt forurensning etter § 9 og § 11.

Plan- og bygningsloven bygger på prinsippet om overlappende kompetanse, slik at det som hovedregel er adgang til å gi bestemmelser om forhold som i hovedsak ligger til sektormyndigheter, noe som også kommer klart frem av § 12-7 punkt 3.²⁴ I spesialmotivene til punkt 3 heter det at loven hjemler bestemmelser om forurensning «*i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven.*»²⁵ Selv om selve adgangen til å gi bestemmelser knyttet til forurensning er på det rene, er de nærmere rammene for slike bestemmelser mer uklare, særlig med hensyn til et eventuelt krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Den nærmere adgangen til å stille krav om begrensning eller forebygging av forurensning er forutsatt avklart i forskrift, men vi står foreløpig uten slike forskriftsbestemmelser.²⁶

Det at loven åpner for bestemmelser om «*grenseverdier for tillatt forurensning*» kan bli forstått på to forskjellige måter. For det første kan «*tillatt forurensning*» være resultatet av den brukte plankompetansen. Den grenseverdien som blir fastsatt av planmyndigheten, definerer hva som er «*tillatt*» forurensning. For det andre kan «*tillatt forurensning*» være en begrensning på plankompetansen. Den grenseverdien som blir fastsatt av planmyndigheten, kan bare gjelde forurensning som er drevet *med* tillatelse fra forurensningsmyndigheten etter forurensningsloven § 11, eventuelt i samsvar med forskrift etter § 9. Sagt på en annen måte kan ikke planmyndigheten fastsette grenseverdier for virksomheter som fritt kan bli drevet *uten* tillatelse etter forurensningsloven.

²³ Se Ot.prp. nr. 13 (2004-2005) side 10

²⁴ Se blant annet Innjord og Zimmermann side 353-353 samt JDLOV 2000 3962

²⁵ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

²⁶ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 158 og 233

Forarbeidene gir begrenset veiledning om spørsmålet. Ifølge spesialmotivene til punkt 3 må planmyndigheten avklare sin hjemmel med forurensningsmyndigheten, «[i] den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler». ²⁷ Uttalelsen kan like gjerne gi anvisning på en saksbehandlingsregel som en kompetansebegrensning.

I juridisk litteratur er det uansett fremholdt at planmyndigheten ikke i bestemmelser kan stille andre eller strengere miljøkrav enn det som følger av sektorlovgivningen, typisk forurensningsloven, samt plan- og bygningslovgivningen.²⁸ Vi viser også til gjeldende reguleringsplanveileder punkt 6.5.3, hvor § 12-7 punkt 3 er omtalt slik:

«Denne bestemmelsen skal ikke gå utover de krav som blir stilt i sektorlovgivning, men kan være supplerende. Det kan spesifiseres lovhjemler direkte knyttet til arealformål i særlige tilfeller. Dette gjelder for eksempel for støy, der det kan settes krav i reguleringsbestemmelser om erstatning etter forurensningsloven.»

Det at en virksomhet blir utøvd innenfor rammene av forurensningsloven § 9 eller med tillatelse etter forurensningsloven § 11, er klart nok ikke til hinder for at det blir fastsatt grenseverdier for støy i samsvar med gjeldende retningslinjer fra Miljøverndepartementet.

Mer problematisk er det at «vanlig forurensning» fra «midlertidig anleggsvirksomhet» faller inn under unntaksbestemmelsen i forurensningsloven § 8 om begrensninger i plikten til å unngå forurensninger, så langt det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. I forurensningsforskriften § 18-2 er midlertidig bygge- og anleggsvirksomhet definert som «bygge- og anleggsvirksomhet på samme sted i inntil 2 år».

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.

Spørsmålet om hva loven mener med «*tillatt*» forurensning, fremstår som høyst uklart. Etter vår oppfatning er det ikke utelukket at planmyndigheten kan fastsette grenseverdier også for virksomheter som er unntatt etter forurensningsloven § 8. Med referanse til ordlyden i § 12-7 punkt 3, er det mulig å hevde at utslipp fra virksomheter etter § 8 er å anse som «*tillatt*» forurensning. Selv om det her er tale om utslipp fra virksomheter som kan bli drevet uten tillatelse, sier forurensningsloven § 8 at slik forurensning er å anse som «*tillatt*».

²⁷ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

²⁸ Se Pedersen med flere side 336

3.3.4 Forholdet mellom punkt 2 og 3

Som nevnt ovenfor, kan utformingen av en bestemmelse om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser få betydning for spørsmålet om lovlighet. Utformingen av bestemmelsen kan også få betydning for spørsmålet om hva som i tilfelle er mulig hjemmelsgrunnlag.

Dersom et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser blir uttrykt i form av grenseverdier, eventuelt også nullgrenser, må bestemmelsen klart nok bli vurdert etter punkt 3.

Dersom et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser blir formulert som et forbud mot for eksempel lastebiler og anleggsmaskiner som går på fossilt brensel, kan det være mer nærliggende at bestemmelsen blir vurdert etter punkt 2. Tilsvarende må gjelde dersom det blir satt vilkår for bruk av fossildrevne kjøretøyer og maskiner.

Dersom en bestemmelse blir utformet slik at et krav om utslippsfrihet ikke retter seg mot selve bygge- og anleggsvirksomheten, nærmere bestemt slik at kravet bare knytter seg til oppføring av tiltak innenfor et konkret planområde, må vurderingen skje etter punkt 2.

Driftsmidler i bygge- og anleggsvirksomhet er ikke omfattet av den alminnelige tiltaksdefinisjonen etter plan- og bygningsloven. Vi er som nevnt av den oppfatning at et krav som alene gjelder driftsmidler, vil stå uten tilstrekkelig hjemmel. Tatt i betraktning det generelle utgangspunktet om at reguleringsplaner gjelder styring av fysiske ressurser, og ikke aktivitet og virksomhet som sådan, er det vanskelig å komme bort fra at et krav relatert til driftsmidler vil være en uhjemlet virksomhetsstyring. Kravet vil langt på vei treffe eller tangere den driftsøkonomiske siden av bygge- og anleggsvirksomheter. Det å betrakte kravet som ulovlig bransjeregulering, fremstår også som nærliggende.²⁹

3.3.5 Hjemmelen i punkt 4

Punkt 4 gir hjemmel til å vedta «*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 forarbeidene er det presisert at punkt 4 hjemler «*bestemmelser om krav til kvalitet og utforming som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til f.eks. forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, avfallsløsninger, tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne, gode leke- og oppholdsarealer for barn og så videre.*»³⁰ Det sentrale er dermed krav til plassering eller utforming av bygninger, anlegg og utearealer.

Vi anser det som klart at punkt 4 ikke gir grunnlag for å oppstille krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Slik vi ser det, vil et motsatt tolkningsresultat være vanskelig å forene med legalitetsprinsippet, særlig fordi en slik løsning klart nok vil ligge utenfor rammen av ordlyden.

²⁹ Se blant annet gjeldende reguleringsplanveileder punkt 6.2

³⁰ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 233

3.4 Nærmere om kommuneplanbestemmelser

Plan- og bygningsloven § 11-9 punkt 1-8 hjemler generelle bestemmelser for arealdelen til kommuneplanen. For så vidt gjelder spørsmålet om miljøkrav, er det nødvendig å se § 11-9 punkt 6 i sammenheng med § 12-7 punkt 3. Vi viser også til omtalen av § 11-9 punkt 3 i tilknytning til vurderingen av § 12-7 punkt 3.³¹

I § 11-10 punkt 1-5 og § 11-11 punkt 1-7 er det videre åpnet for å gi bestemmelser til konkrete arealformål. Se også § 11-8 tredje ledd som hjemler bestemmelser til hensynssoner med angivelse av miljørisiko.

Vi kan ikke se at § 11-9, § 11-10 eller § 11-11 hjemler bestemmelser med krav om utslippsfrie byggeplasser. Etter det vi kan bedømme, er ikke hjemlene i §§ 11-9, 11-10 og 11-11 mer vidtrekkende enn § 12-7 med hensyn til spørsmålet om å begrense og forebygge forurensning.

3.5 Oppsummering – plandelen

Vi kan ikke se at § 12-1 punkt 1 hjemler bestemmelser med krav om utslippsfrie byggeanleggsplasser. Tilsvarende gjelder for § 12-7 punkt 4. Mulig hjemler må i tilfelle være § 12-7 punkt 2 og 3.

Selv om det er holdepunkter for at «virksomhetsnøytrale» bestemmelser kan være omfattet av § 12-7 punkt 2, for eksempel bestemmelser med vilkår om at oppføring av tiltak skal være utslippsfrie, kan vi vanskelig å legge til grunn at det foreligger tilstrekkelig hjemmel. Punkt 2 er ikke praktisert på en slik måte, og forarbeidene gir ingen konkrete holdepunkter for at bestemmelsen er ment å omfatte krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

Mer «virksomhetsrelaterte» bestemmelser anser vi som enda mer problematiske, uavhengig av om bestemmelsene blir forsøkt hjemlet i § 12-7 punkt 2 eller 3.

Spørsmålet om § 12-7 hjemler bestemmelser med krav om utslippsfrie byggeplasser, fremstår ikke bare som innfløkt, men er etter omstendighetene også forbundet usikkert. Oppsummert legger vi til grunn at gjeldende lov *ikke* gir hjemmel til å oppstille krav om utslippsfrie byggeplasser.

Dersom det er ønskelig å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, er det vårt syn at loven bør bli endret eller presisert, slik at den gir klar hjemmel.

For så vidt gjelder spørsmålet om krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, kan vi ikke se at lovhjemlene i kapittel 11 om kommuneplan strekker seg lenger enn det som følger av bestemmelsene i kapittel 12.

³¹ Se punkt 3.3.3 ovenfor

4 Byggesaksdelen

4.1 Overordnet om plan- og bygningslovens byggesaksdel

Spørsmålet i det følgende er om bestemmelsene i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven, gir hjemmel til å stille krav til utslippsfrie byggeplasser for å redusere klimagassutslipp og lokal forurensning.

Som nevnt i punkt 3.1 ovenfor, er miljøhensyn forankret i både Norges internasjonale forpliktelser, Grunnloven og plan- og bygningslovens formålsbestemmelser.. Man vil derfor kunne hevde at en regulering av grunnleggende miljøkrav bør inntas direkte i loven, og ikke overlates til den enkelte kommune å vedta i plan. At kravene kun stilles lokalt vil også kunne ha flere uønskede virkinger, og i ytterste konsekvens undergrave virkemidlenes totale miljøeffekt, forutsatt at miljøhensynet vurderes i et nasjonalt eller globalt perspektiv.

I den grad bygningsloven tradisjonelt har omtalt miljøhensyn, har imidlertid hensikten stort sett vært å verne eiendommen mot påvirkning fra omkringliggende miljø, og ikke verne det omkringliggende miljø fra eiendommen. Dette må fortsatt kunne sies å være det primære hensynet bak reglene i lovens byggesaksdel.

Et eksempel på slike reguleringer finner vi i plan- og bygningsloven kapittel 28 som stiller «*Krav til byggetomta og ubebygde areal*». Bestemmelsene er langt på vei en videreføring fra loven av 1985. En bestemmelse som imidlertid er ny i forhold til tidligere lov, er § 28-8, hvor departementet er gitt kompetanse til å gi «*forskrifter for ivaretagelse av miljø, herunder naturmangfold, i forhold som omfattes av dette kapitlet*». Bestemmelsens første del kunne synes å gi en generell hjemmel for å gi forskrifter for ivaretagelse av miljøet som sådan. Da bestemmelsen videre er begrenset til «*forhold som omfattes av dette kapitlet*», må det imidlertid være ganske klart at man ikke her kan utlede en hjemmel til å stille krav om utslippsfrie byggeplasser. Selv om man i § 28-1 har bestemmelser som skal sikre mot «*fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold*», må hjemmelen klart nok ha til formål å verne bebyggelsen mot ytre (og indre) forhold, ikke ytre forhold mot byggeplassen.

Plan- og bygningslovens kapittel 29, som oppstiller «*Krav til tiltaket*», innehar også flere bestemmelser som har en side til miljø. Dette kapitlet inneholder også bestemmelser som i nyere tid har gjennomgått en vridning mot et mer ytre perspektiv, hvilket gjør kapitlet særlig interessant i vår sammenheng. Kapittel 29 inneholder også de bestemmelser som i særlig grad tjener som hjemmel for tekniske krav i byggeteknisk forskrift (TEK), hvilket også er av en viss interesse for vår vurdering. I det videre vil vi derfor konsentrere oss om de aktuelle bestemmelser i kapittel 29 og byggeteknisk forskrift.

Slik vi ser det, er det neppe andre bestemmelser i lovens byggesaksdel enn de her nevnte, som kan gi hjemmel til å stille krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.

4.2 Plan- og bygningsloven kapittel 29

4.2.1 Innledning

Verken plan- og bygningsloven kapittel 29 eller loven ellers stiller eksplisitte krav til utslippsfrie byggeplasser. Spørsmålet blir dermed om bestemmelsene indirekte åpner for å stille slike krav, eller gir hjemmel til å stille slike krav gjennom forskrift.

Det er særlig tre bestemmelser som her er av interesse. Dette er § 29-5 om «*Tekniske krav*», § 29-8 om «*Avfallshåndtering*» og § 29-10 om «*Forskrifter om ivaretagelse av miljø*». Bestemmelsene har alle en side til TEK som vi også vil se noe nærmere på.

4.2.2 Hjemmelen i § 29-5 – tekniske krav

Plan- og bygningsloven § 29-5 angir de grunnleggende tekniske kravene til byggverk og andre tiltak, og tjener som hjemmel for de tekniske krav som kommer frem av byggteknisk forskrift. Bestemmelsen skal blant annet sikre at tiltaket oppfyller krav til «*sikkerhet, helse, miljø, energi og bærekraftighet*», jf. første ledd. Bestemmelsen omfatter imidlertid kun tiltak som «*prosjekteres og utføres*», slik at det er det ferdige tiltaket som er ment å skulle oppfylle de nevnte krav. På noe tilsvarende måte som for planbestemmelsene, er bestemmelsen dermed ment å rette seg mot tiltak etter den alminnelige tiltaksdefinisjonen i plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd sammenholdt med § 20-1 første ledd. Selve bygge- og anleggsvirksomheten er ikke et tiltak etter loven.

På denne bakgrunn anser vi det som klart at bestemmelsen ikke i seg selv åpner for at kommunen kan stille krav om utslippsfrie byggeplasser. Vi kan heller ikke se at bestemmelsen er ment å hjemle forskrifter med slike krav.

4.2.3 Hjemmelen i 29-10 – forskrifter om ivaretagelse av miljø

Før vi går nærmere inn på § 29-8 om krav til avfallshåndtering, vil vi kommentere § 29-10 som har overskriften «*Forskrifter om ivaretagelse av miljø*». Etter vår oppfatning er det denne bestemmelsen i bygningsdelen som eventuelt ville vært nærmest til å tjene som hjemmel for å stille krav om utslippsfrie byggeplasser.

Bestemmelsen lyder som følger: «*Departementet gir forskrifter for ivaretagelse av miljø, herunder naturmangfold, ved plassering og utforming av tiltak.*» Av forarbeidene fremgår det at bestemmelsen gir hjemmel til i forskrift å stille krav om «*ivaretagelse av miljøhensyn ved plassering og utforming av tiltaket*», og videre at hjemmelen retter seg både mot «*miljøhensyn generelt*» og mot «*oppfølging av lov om naturmangfold*».³²

At bestemmelsen er ment å rette seg mot «*miljøhensyn generelt*», kunne trekke i retning av at det her er åpning for å gi bestemmelser som gjelder utslipp på byggeplasser. Også her møter vi imidlertid på en noe tilsvarende begrensning som i § 29-5, da det er ivaretagelsen av miljøet «*ved plassering og utforming av tiltaket*» bestemmelsen tar sikte på å regulere. Heller ikke her legges det altså opp til å gi forskrifter med krav til bygge- og anleggsvirksomheten som sådan.

³² Se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 344

Hvis vi videre ser til byggt teknisk forskrift (TEK17), hvor reglene gitt med hjemmel i § 29-10 materialiserer seg, heter det eksempelvis i § 9-1 at byggverk skal «*prosjekteres, oppføres, driftes og rives på en måte som medfører minst mulig belastning på naturressurser og det ytre miljøet*» (vår understrekning). Bestemmelsen er langt på vei en videreføring av tilsvarende bestemmelse i TEK10, og ideen bak § 9-1 finner man også igjen i TEK97 § 8-5.

Hjemmelsgrunnlaget for TEK17 § 9-1 om generelle krav til ytre miljø fremstår som noe uklart. Plan- og bygningsloven har riktig nok bestemmelser i § 29-6 som stiller krav til *oppføringen* av «*tekniske installasjoner og anlegg*», men bygningstekniske installasjoner er klart nok å anse som tiltak etter loven, selv om det innholdsmessig er tale om noe annet enn byggverk.³³

Spørsmålet blir da om TEK17 § 9-1 omfatter krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Dersom man erkjenner at et slikt krav innebærer en besparelse for miljøet, kan formuleringen om «*byggverk skal (...) oppføres (...) på en måte som medfører minst mulig belastning på naturressurser og det ytre miljøet*», naturlig trekke i retning av et bekreftende svar.

På den annen side får vi også her problemet med at kravet vil rette seg mot bygge- og anleggsvirksomheten som sådan, som ikke utgjør et tiltak etter loven, og som tradisjonelt er styrt av krav i sektorlovgivningen.

Veiledningen til § 9-1 fra Direktoratet for byggkvalitet, gir heller ingen klare holdepunkter for at bestemmelsen er ment å omfatte utslippsfrie byggeplasser. I veilederen er det gitt en oversikt over temaer som er relevante for det ytre miljøet i byggeprosesser (ref. NS 3466:2009).

Av ulike miljøtemaer er det eksempelvis vist til «*utslipp til luft*», herunder «*utslipp av CO2 fra fossilt brensel til oppvarming*» og «*partikkelutslipp fra vedovn*». Dette gir en indikasjon på at § 9-1 skal leses slik at det også her er egenskaper ved selve tiltaket som er gjenstand for regulering. Bestemmelsen skal dermed trolig leses slik at byggverk skal «*(...) oppføres (...) på en måte som [gjør at tiltaket] medfører minst mulig belastning på naturressurser og det ytre miljøet*».

Etter vår oppfatning kan man dermed ikke av forskriften utlede et krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Slik vi ser det, er det heller ikke grunnlag for å tolke § 29-8 utvidende slik at det med hjemmel i denne bestemmelsen kan vedtas nye forskriftsbestemmelser om slike krav. Forskrifter om utslippsfrie byggeplasser må etter vår oppfatning bli forankret i en klarere lovhjemmel, for eksempel etter samme modell som § 29-8 andre ledd om avfallshåndtering på bygge- og anleggsplasser. Etter det vi kan bedømme, ble hjemmelen i § 29-8 andre ledd ansett som nødvendig for å gi forskriftene om avfallshåndtering.

³³ Se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 343

4.2.4 Hjemmelen i § 29-8 – avfallshåndtering

Plan- og bygningsloven § 29-8 oppstiller et alminnelig krav til forsvarlig avfallshåndtering i byggesaker. Kravet om «*forsvarlig avfallshåndtering*» er en rettslig standard hvor bestemmelser er forutsatt gitt i TEK17.

Bestemmelsen gir klart nok ikke hjemmel for å stille krav om utslippsfrie byggeplasser, men representerte ved vedtakelsen likevel en *nyvinning* i bygningsretten som man kan se hen til ved vurderingen av om det også bør vedtas hjemmeler for utslippsfrie byggeplasser. Vi knytter derfor også noen merknader til denne bestemmelsen.

Som nevnt ovenfor, har bygningsreglene tradisjonelt vernet byggverket mot det omkringliggende miljø. Dette ble gjort til tema i NOU 2005:12 «Mer effektiv bygningslovgivning II» hvor en del av utvalgets mandat var å «*vurdere i hvilken grad klare miljøkrav skal inntas i plan- og bygningsloven*». På side 426 påpekte utvalget at perspektivet den senere tiden var blitt utvidet slik at også byggverkets påvirkning på omkringliggende miljø i større utstrekning ble gjort til gjenstand for regulering i plan- og bygningsloven fremfor forurensingsloven. Utvalget fremholdt videre at erkjennelsen «*av at miljøproblemer må ses i sammenheng og at bygninger påvirker både det sosiale og det fysiske miljøet påvirker imidlertid også utviklingen av virkemiddelapparatet slik at grensesnittene mellom lovene blir mer uklare*». Denne erkjennelsen avledet utvalgets forslag om at plan- og bygningsloven også skulle stille krav til håndtering av bygningsavfall, noe som innebar en vridning i virkemiddelbruk da avfallshåndtering tradisjonelt hadde vært regulert i forurensingsloven. I likhet med bygge- og anleggsvirksomhet som sådan, er håndtering av avfall på bygge- og anleggsplasser i seg selv ikke et tiltak etter loven.

Reguleringen av avfallshåndtering har flere likehetstrekk med reguleringen av utslipp fra bygge- og anleggsplasser. Noe avhengig av hvordan kravene utformes, vil det derfor etter vårt syn være mulig å innta en bestemmelse om utslippsfrie eller fossilfrie byggeplasser i lovens byggesaksdel, som deretter blir nærmere konkretisert i teknisk forskrift. Da vi anser det for å ligge utenfor vårt mandat å vurdere de ulike fordeler og ulemper ved en slik regulering, går vi ikke nærmere inn på dette.

4.3 Oppsummering – byggesaksdelen

Basert på det som kommer frem ovenfor, kan vi ikke se at bestemmelsene i byggesaksdelen gir hjemmel til å fastsette krav til utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, verken som direkte kravhjemler eller som forskriftshjemler.
