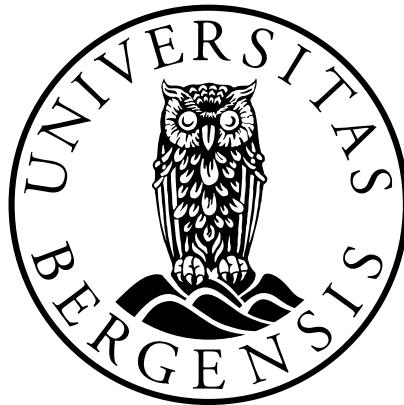


Plan- og bygningsloven § 12-7 som styringsverktøy for klimagassreduksjon

En vurdering av kommunens handlingsrom for å stille klimakrav i reguleringsbestemmelser

Kandidatnummer: 188

Antall ord: 14692



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. desember

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
1 Introduksjon	3
1.1 Tema og problemstilling	3
1.2 Kort om begrepet bærekraftig utvikling	3
1.3 Aktualitet	4
1.4 Metode og rettskildebruk	5
1.4.1 Alminnelige forvaltningsrettslige regler	6
1.5 Veien videre	8
2 Bærekraftig utvikling som hensyn	9
2.1 Oversikt	9
2.2 Lovbestemmelser	9
2.2.1 Formålsbestemmelser i plan- og bygningsloven	9
2.2.2 Grunnloven § 112	10
2.2.3 Bestemmelser om nasjonal planlegging	11
2.3 Klimahensyn har stor plass i lovforarbeidene	13
2.4 Oppsummering	13
3 Om plan- og bygningsretten	15
3.1 Oversikt	15
3.2 Plan- og bygningsloven – fra ulike lover til én felles lov	15
3.3 Arealbruken i Norge styres av planer	16
3.3.1 Oversikt	16
3.3.2 Nasjonale planoppgaver	16
3.3.3 Regionale planoppgaver	18
3.3.4 Kommunale planoppgaver	19
4 Handlingsrom og grenser for reguleringsbestemmelser som ivaretar bærekraftig utvikling 22	
4.1 Oversikt	22
4.2 Overordnet om plan- og bygningsloven § 12-7	22
4.3 Vilkåret må hjemles i et alternativ i § 12-7 nr. 1 til 14	23
4.3.1 Eksempel 1: Krav om elektriske anleggsmaskiner på byggeplasser	23
4.3.1.1 Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 1?	24
4.3.1.2 Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 2?	25

4.3.1.3	Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 3?.....	30
4.3.1.4	Oppsummering	32
4.3.2	Eksempel 2: Krav om materialvalg på oppført bygg	33
4.3.3	Adgangen til å gi reguleringsbestemmelser begrenses av forskrift.....	35
4.4	Vilkår kan bare stilles i "nødvendig utstrekning"	36
4.4.1	Oversikt	36
4.4.2	Generelt om vilkåret "nødvendig utstrekning"	37
4.4.3	Tilfører Mortensrud-dommen noe nytt til nødvendighetskriteriet?	40
4.4.4	Eksempel – Vil behov for klimatiltak åpne for at reguleringsbestemmelse om materialvalg anses å være i "nødvendig utstrekning"?.....	43
4.5	Oppsummering	44
5	Avslutning	46
	Kildeliste	48

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Innen 2030 må klimagassutslippene reduseres med 55 % for at Norge skal ivareta sine internasjonale klima- og miljømessige forpliktelser.¹ Forpliktelsen omfatter et ambisiøst mål som skal gjennomføres i løpet av en relativt kort tidsperiode. Bygge-, - anleggs- og eiendomssektoren utgjør 16 % av klimagassutslipp i Norge.² For å nå våre internasjonale klimaforpliktelser, må denne sektoren gjennom en omstilling. I denne avhandlingen skal det undersøkes hvorvidt planregler kan benyttes som et styringsverktøy for klimagassreduksjon i bygge- og anleggsbransjen.

Det følger av lov 27. juni nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – heretter pbl.) § 12-7 at det i reguleringsplan i «nødvendig utstrekning» kan gis reguleringsbestemmelser til arealformål og hensynssoner om de forhold som står nevnt i bestemmelsens nr. 1 til 14. Problemstillingen for masteroppgaven er hvilket handlingsrom kommuner har til å pålegge utbyggere krav i reguleringsplan som skal ivareta hensynet til bærekraftig utvikling.

1.2 Kort om begrepet bærekraftig utvikling

I 2015 vedtok FNs medlemsland 2030-agendaen med 17 bærekraftsmål.³ De fleste målene forutsetter at det gjøres en lokal innsats, noe som indikerer at kommunene kan bidra til at bærekraftsmålene blir realisert ved bruk av arealplanlegging som et verktøy.

Bærekraftig utvikling er et vidt begrep. I denne avhandlingen begrenses begrepet til klimaaspektet. Av FN sine 17 bærekraftsmål, knytter klimahensyn seg spesielt til bærekraftsmål 11 om «bærekraftige byer og lokalsamfunn» og bærekraftsmål 13 som går ut på å "stoppe klimaendringene: handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av

¹ Se klimaloven § 3, og Hauge og Egeland (2022) lovkommentar til § 3 note 2 hvor det er uttalt at Norge har oppdatert sitt krav fra minst 50 prosent til minst 55 prosent.

² Se nettside, Grønn byggallianse. (u.å). Under overskriften "Slik påvirker bygg og eiendom klima" punkt 2.

³ Se artikkel, Utenriksdepartementet. (2023, 21. mars). Under overskriften "2030-agendaen med bærekraftsmålene»

dem".⁴ Samtidig favner også klima-aspektet vidt. Begrepet bærekraftig utvikling vil i denne oppgaven begrenses ytterligere, til å handle om hensyn til klimagassreduksjon.

1.3 Aktualitet

Parisavtalen legger grunnlaget for den største internasjonale klimaforpliktelsen Norge står overfor, ved å kreve at partene skal melde inn nasjonalt fastsatt bidrag hvert femte år.⁵ I 2018 trådte lov av 16. juni nr. 60 om klimamål (klimaloven) i kraft for å ratifisere Norges forpliktelser etter Parisavtalen, med det formål å fremme gjennomføringen av Norges klimamål.⁶ Norge har som nevnt satt et ambisiøst mål om å redusere klimagassutslippet med 55 prosent innen 2030, jf. klimaloven § 3.⁷ Det er nødvendig med en stor omstilling for å nå et stort mål på kort tid.

I tråd med de rammer plan- og bygningsloven trekker opp kan planmyndighetene gjennom arealplanlegging påvirke utslipp av klimagasser.⁸ Det følger av pbl. § 12-7 at det i «nødvendig utstrekning» kan stilles bestemmelser i reguleringsplan, så lenge bestemmelse(n)e også omfattes av minst ett av de fjorten punktene i paragrafen. Paragrafens skjønnsmessige vilkår i første led, i tillegg til listen med de fjorten punktene, gir ingen en skarp grense for hva som faller innenfor eller utenfor bestemmelsen. Som en konsekvens av den uskarpe grensen har departementer ved flere anledninger blitt bedt om å gi tolkningsuttalelser. Flere av tolkningsforespørlene har dreid seg om klimamessige bestemmelser i reguleringsplan. Det har blant annet blitt vurdert om pbl. § 12-7 gir kommuner hjemmel til å stille krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.⁹ Videre har Kommunal- og distriktsdepartementet (heretter KDD) svart på spørsmål om hvorvidt pbl. § 12-7 hjemler adgang for kommunen til å gi reguleringsbestemmelser om ladepunkter for el-biler og bruk av materialet tre i bygningskonstruksjon.¹⁰ Departementets tolkningsuttalelser er vagt, og har i liten grad bidratt

⁴ Ibid, under overskriften "Bærekraftsmålene"

⁵ Parisavtalen, 12. desember (2015) artikkel 4 nr. 9

⁶ Se klimaloven §1 første ledd og §2 første ledd

⁷ Se Hauge og Egeland (2022) lovkommentar til § 3 note 2 som presiserer at Norge har oppdatert sitt krav fra minst 50 prosent til minst 55 prosent.

⁸ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.

⁹ Se rapport, Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021, 29. januar). *Utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*.

¹⁰ Se tolkningsuttalelser, Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

til å gjøre paragrafens uklare grense klarere.¹¹ Så lenge lovens grense er uklar, vil det være utfordrende for planmyndighetene å benytte arealplanlegging som verktøy for klimagassreduksjon.

Det er på denne bakgrunn behov for en grundig gjennomgang av bestemmelsens innhold for å avklare hvilket rom det er for å gi klimamessige reguleringsbestemmelser i reguleringsplan.

1.4 Metode og rettskildebruk

I avhandlingen reises en problemstilling som ved bruk av alminnelig juridisk metode skal besvares for å avklare hva som er gjeldende rett.¹² Det er altså tale om en rettsdogmatisk avhandling. Retten skal avklares de lege lata, men det vil også bli satt av plass til refleksjon mot slutten, hvor behovet for endringer i plan- og bygningsretten vil behandles de lege ferenda.

Det rettslige grunnlaget for å besvare problemstillingen er plan- og bygningsloven, herunder § 12-7 som befinner seg i lovens andre del - "*plandelen*". Plan- og bygningsloven er av offentligrettslig art, og berører dermed forholdet mellom forvaltningen og private aktører. Loven er en del av den spesielle forvaltningsretten, noe som indikerer at loven må tolkes i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler og prinsipper, i tillegg til spesialreglene på planrettens område.¹³ Loven hjemler inngrep overfor private, og de relevante alminnelige forvaltningsrettslige regler vil derfor være legalitetsprinsippet, vilkårlæren og læren om myndighetsmisbruk.¹⁴ Lovforarbeider, høyesterettspraksis, juridisk teori og forvaltningspraksis vil være sentrale rettskildefaktorer når loven skal tolkes.

Det sentrale lovforarbeidet til plan- og bygningsloven er Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling. Lovforarbeidene er en viktig rettskildefaktor for å tolke en knapp og vag lovtekst, og det kan derfor hentes bidrag fra lovforarbeidene for å tolke

¹¹ Samme oppfatning deles i litteraturboken Bugge (2021) s. 427, hvor det i relasjon til departementets tolkningsuttalelse om adgangen til å stille materialkrav, er uttalt at departementet er i overkant forsiktige i sin uttalelse.

¹² Alminnelig juridisk metode går ut på å identifisere problemstillingen, finne relevante rettskilder, tolke de relevante rettskildene og deretter løse eventuelle spenninger i en harmoniseringsprosess. Se Høgberg og Sunde (2019). Det må påpekes at dette kapittelet skal redegjøre for *avhandlingens* metode, og ikke alminnelig rettskildelære.

¹³ Se Eckhoff og Smith (2022) s. 34.

¹⁴ Mer om dette i kapittel 1.4.1

innholdet i ordlyden. Det spesielle i denne avhandlingen er at den i tillegg til å dreie seg om planretten, handler om adgangen til å stille klimakrav. Lovforarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 skriver mye om klimaproblematikken i lys av planretten, og det vil derfor vies større plass til lovforarbeidene i avhandlingen.

Det som særpreger rettskildebildet innenfor dette emne, er for det første at det er begrenset med rettspraksis som bidrar til å avklare problemstillingen. En årsak til dette er at klimakrav ikke har manifestert seg tilstrekkelig i rettsystemet enda, og det har i liten grad vært behov for rettsavklaring i domstolene. HR-2021-953-A (Mortensrud) er imidlertid en viktig og sentral dom som gir rettsavklaring om vilkåret som skal tolkes. Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) er også sentral, men fordi den gjelder den tidligere § 26 i plan og bygningsloven av 1985, og er litt eldre enn Mortensrud-dommen, så vil det ikke vies like stor plass til denne.

For det andre er rettskildebildet for dette emnet særpreget fordi det er gitt en del tolkningsuttalelser fra departementet i forbindelse med rekkevidden av pbl. § 12-7. Departementets tolkningsuttalelser kan benyttes som en rettskildefaktor for å tolke bestemmelsen, men det er vagheten ved de foreliggende uttalelsene som gjør at enkelte av de problemstillinger som reises i denne oppgaven overhode kan reises. Tolkningsuttalelsene vil derfor benyttes som en informasjonskilde – og ikke som en kilde for å trekke rettslige slutninger om bestemmelsens rekkevidde.

1.4.1 Alminnelige forvaltningsrettslige regler

I det følgende skal alminnelige forvaltningsrettslige regler som er av betydning for oppgavens tema presenteres. Dette gjelder legalitetsprinsippet, vilkårlæren og læren om myndighetsmisbruk. Det følger av Grunnloven (heretter grl.) § 113 at "myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov". Bestemmelsen ble tilføyd Grunnloven ved grunnlovsreformen i 2014, og kodifiserer et prinsipp som lenge har vært konstitusjonell sedvanerett.¹⁵ Legalitetsprinsippet stadfester at offentlige inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i formell lov, og er derfor en viktig rettssikkerhetsgaranti. Myndighetenes "inngrep" referer seg blant annet til pålegg av plikter. Prinsippet har til formål å fungere som

¹⁵ Innst. 186 (2013-2014) s. 31-32

"en reell skranke for makthavernes myndighetsutøvelse".¹⁶ Legalitetsprinsippet kan også fungere til hjelp for offentlige organer, ved at de gis et direktiv for hvordan de kan bruke sin myndighet.

Hvor klar lovhjemmel som kreves, kommer an på den konkrete situasjonen.¹⁷ Relevant for vurderingen av kravet til lovhjemmel er hvilket rettsområde en befinner seg på, inngrepets art, hvor hardt det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes, jf. Rt. 1995 s. 530 s. 537. I denne oppgaven dreier det seg om krav som stilles til eiendomsutbyggere, hvor planmyndighetenes inngrep som regel berører utbyggernes utsikt til økonomisk fortjeneste. Inngrep i økonomiske rettigheter er ikke like inngripende som eksempelvis straffe- og helseinngrep. Det kan derfor stilles noe lempeligere krav til legalitetsprinsippet, slik at kravet kommer inn som et moment ved tolkningen. Reguleringsbestemmelser gir imidlertid i første rekke begrensninger i grunneiers utnyttelse av egen eiendom, noe som vil belyses i punkt 3.3.4 nedenfor.

I forlengelsen av at borgere ikke kan pålegges inngrep uten tilstrekkelig hjemmel, oppstår spørsmålet om forvaltningen kan pålegge borgere tyngende vilkår dersom de oppnår begunstigende vedtak. Dette er uproblematisk så lenge slike vilkår følger direkte av lovhjemmelen. Selv om denne oppgaven ikke berører spørsmål om ulovfestet vilkårlære, vil det påpekes at det følger av alminnelige forvaltningsregler en adgang til å stille vilkår på ulovfestet grunnlag dersom vilkår "motvirker de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket", jf. Rt. 2003 s. 764 (avsnitt 64). Det kreves imidlertid at slike vilkår må være "saklige og ikke uforholdsmessig tyngende", jf. Rt. 2008 s. 1110 (avsnitt 22).

Læren om myndighetsmisbruk er domstolskapt. Den innebærer at myndighetene "er avskåret fra å legge vekt på utenforliggende hensyn, og å treffe avgjørelser som er vilkårlige, grovt urimelige eller som innebærer usaklig forskjellsbehandling".¹⁸ I Rt. 2011 s. 304 ble det uttalt at forvaltningsvedtak kan kjennes ugyldig dersom det blant annet "lider av en kompetansemangel, er truffet på grunnlag av uriktig faktum, er beheftet med saksbehandlingsfeil, ikke bygger på forsvarlig skjønn, er influert av usaklige hensyn,

¹⁶ Se Dok.nr.16 (2011-2012) s. 248.

¹⁷ Se Graver (2019) s. 85-86.

¹⁸ NOU 2019: 5 s. 545.

medfører usaklig forskjellsbehandling eller etter sitt innhold er åpenbart urimelig".¹⁹ Myndighetenes vedtak må bygge på et saklige hensyn i relasjon til loven eller det aktuelle kompetansegrunnlaget. Utenforliggende og vilkårlige hensyn kan ikke trekkes inn i vurderingen. Det har vært omdiskutert om læren innebærer et generelt forholdsmessighetskrav, men dette er avvist i Høyesterettspraksis.²⁰

1.5 Veien videre

I det følgende skal kommunens handlingsrom for å pålegge utbyggere krav motivert av bærekraftshensyn i reguleringsplan undersøkes. For å besvare avhandlingens problemstilling må hjemmelen for å stille reguleringsbestemmelser i plan- og bygningsloven § 12-7 tolkes, og dette vil skje i kapittel 4. Før lovbestemmelsen tolkes er det nødvendig å undersøke hvilken forankring hensynet til bærekraftig utvikling har i planretten, da dette vil få betydning for lovtolkningen. Dette vil undersøkes i kapittel 2. For å si noe om hvordan kommunen kan benytte planarbeid som styringsverktøy for å påvirke klimagassutfordringene, er det nødvendig å se hvordan dagens plansystem er oppbygd, og dette blir tema i kapittel 3. I kapittel 5 vil jeg oppsummere funnene i avhandlingen og kommentere behovet for lovendring.

¹⁹ Avsnitt 55

²⁰ Se Rt. 2011 s. 304 (avsnitt 56). Et slikt forholdsmessighetskrav følger i enkelte sammenhenger direkte av lovteksten, se for eksempel plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

2 Bærekraftig utvikling som hensyn

2.1 Oversikt

I dette kapittelet skal det undersøkes hvorvidt hensynet til bærekraftig utvikling i form klimagassreduksjon er forankret i plan- og bygningsloven, dens lovforarbeider og andre lover og rettskilder som påvirker kommunale planmyndigheter. Svaret på dette vil ha betydning for om og hvordan hensynet til klima og bærekraftig utvikling kan vektlegges i tolkningen av plan- og bygningslovens bestemmelser.

2.2 Lovbestemmelser

2.2.1 Formålsbestemmelser i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens overordnede formål er å "fremme bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner", jf. pbl. § 1-1 første ledd. Ordlyden "bærekraftig utvikling" er vag, det er derfor uklart om den er tiltenkt å omfatte klimahensyn. Begrepet omfatter å fremme for eksempel "verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstvilkår".²¹ Lovforarbeidsuttalelsen underbygger begrepets vide forståelse. Formuleringen «bærekraftig utvikling» i loven er hentet fra rapporten til Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i 1987, og innebærer "(e)n utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov".²² Et formål om å dekke behov for fremtidige generasjoner handler nettopp om ikke å bruke opp ressurser eller skape klimaproblemer ved høye utslipp. Klimahensyn omfattes av formålsparagrafen i § 1-1 første ledd.

I forlengelsen av pbl. § 1-1, følger det av pbl. § 3-1 første ledd bokstav g, at planer etter denne lov skal "ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport".

²¹ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170

²² Ibid

Ordlyden tilsier at planarbeid skal benyttes som styringsverktøy for å redusere og tilpasse klimagassutslipp. Formuleringen i bestemmelsen ble endret ved lov 8. mars 2019 nr. 5 om endringer i plan- og bygningsloven m.m. Endringen i ordlyden var ikke ment som en realitetsendring, men et ønske om å tydeliggjøre at klimahensyn etter loven omfatter reduksjon og tilpasning av klimagassutslipp.²³

Ettersom de enkelt bestemmelser i plan- og bygningsloven må tolkes i lys av formålsbestemmelsen, blir klimahensyn som følger av pbl. §§ 1-1 og 3-1 sentral for forståelsen av pbl. § 12-7.²⁴ I hvilken grad det er rom for å vektlegge klima- og miljøhensyn i tolkningen må likevel avgjøres konkret ut fra den enkelte lovbestemmelsen. Dette skal undersøkes nærmere i kapittel 4.

2.2.2 Grunnloven § 112

Grunnloven § 112 erstattet den tidligere § 110 b, og ble en del av menneskerettighetskapittelet ved Grunnlovsrevisjon i 2014.²⁵ Bestemmelsen angir at;

"Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger"

Foruten språklige endringer står første og andre ledd uendret, mens tredje ledd er endret for å "tydeliggjøre at myndighetene har en aktiv plikt til å ivareta miljøet gjennom ulike tiltak".²⁶ Lovbestemmelsen innebærer materielle og prosessuelle rettigheter for borgerne i henholdsvis

²³ Prop. 32 L (2018-2019) s. 13.

²⁴ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170

²⁵ Dok. Nr. 16 (2011-2012), Menneskerettighetsutvalget s. 246

²⁶ Innst. 187 S (2013-2014) s. 25

første og andre ledd. I tredje ledd forankres statens positive sikringsplikt. I tillegg til å gi borgere rettigheter, pålegger loven staten plikter.

Bestemmelsens første ledd forankrer en rett til et godt "miljø" som en materiell rett. Videre skal naturressurser disponeres ut fra en "langiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten". Ordlyden indikerer en plikt til å påse at ressurser blir brukt på en måte som sørger for at etterkommere kan nyte like godt av de samme ressursene som forgjengerne. Et eksempel på dette kan være begrensning av ikke-fornybare ressurser eller regler om disponering som medfører lavere/mindre forurensing. Med dette signaliserer Grunnloven at en bærekraftig utvikling som sørger for at miljøet og naturressurser vernes slik at kommende generasjoner skal ha nytte av dette, er en menneskerettighet. Styresmaktene skal sørge for at en denne rettigheten blir ivaretatt, jf. tredje ledd.

Rekkevidden av grl. § 112 ble prøvd i Høyesterett i HR-2020-2472-P (Klimadommen). Greenpeace og Natur og Ungdom reiste sak mot staten i 2016 fordi de mente at tildeling av 10 utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet var i strid med grl. § 112 på grunn av klimagassutslippene. Flertallet uttalte at grl. § 112 "tvillaust (er) relevant for tolkninga av lover og for skjønnsutøvinga i forvaltninga".²⁷ Videre uttales at "det er opp til styresmaktene kva for tiltak som skal setjast i verk etter tredje ledd. Grunnlova § 112 vil likevel kunne nyttast direkte for domstolane når det gjeld miljøproblem som lovgjevarene ikke har teke stilling til".²⁸ Dommen avklarer ikke bare at grl. § 112 kan benyttes som tolkningsfaktor av lover, men også at hvordan tiltak skal settes i verk er opp til styresmaktene. Det miljøhensyn som fremkommer av grl. § 112 ivaretas av pbl. § 1-1 første ledd gjennom bærekraftig utvikling som et av lovens formål. På denne måten har styresmaktene i tråd med deres positive sikringsplikt sørget for å forankre miljøhensyn, jf. grl. § 112, i plan- og bygningsretten.

2.2.3 Bestemmelser om nasjonal planlegging

I kapittel 3 gis det en redegjørelse for *hva* nasjonal planlegging innebærer, samt hvilken virkning det får. I dette kapittelet er målet å synliggjøre klimahensyn i disse bestemmelsene.

²⁷ Avsnitt 138

²⁸ Avsnitt 140

Etter plan- og bygningsloven § 6-1 «skal» nasjonale forventninger utarbeides hvert fjerde år for å "fremme bærekraftig utvikling". Bestemmelsen indikerer et krav til regjeringen om å avklare sine bærekraftsmål for de neste fire årene. Ordlyden nevner ikke hvilke sider ved bærekraftsproblematikken det skal fokuseres på, men det må ut fra systembetraktninger antas at begrepet har samme innhold som "bærekraftig utvikling" i pbl. § 1-1. Begrepet favner vidt, slik vi så i punkt 2.2.1. Dette tilsier at bærekraftsmålene kan variere fra periode til periode. De nasjonale forventningene er politiske målsettinger som kan ha betydning for innholdet som blir vedtatt i perioden. Etter gjeldende dokument forventer regjeringen at;

«Omstillingen til lavutslippssamfunnet og bidrag til oppnåelse av klima- og miljø målene prioriteres gjennom arealplanlegging som reduserer utslipp, arealbeslag og transportbehov. Regjeringen oppfordrer kommunene til å sette seg mål for å redusere nedbyggingen»²⁹

Staten forventer at kommunene omstiller seg mot et lavutslippssamfunn. Dette gir et signal om at terskelen for å stille klimamessige krav i arealplanleggingen burde senkes.

Plan- og bygningsloven. § 6-2 regulerer statlige planretningslinjer, og gir mer permanente nasjonale føringer. Lovbestemmelsen uttrykker ikke bærekraftig utvikling som et overordnet mål, men fordi statlige planretningslinjer skal klargjøre nasjonale forventninger på viktige områder vil hensynet til en bærekraftig utvikling også bli viktig for de mer permanente planene. Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, illustrerer nettopp dette.³⁰ Det følger av forskriften at planmyndighetene gjennom planlegging skal "(...) stimulere til, og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging".³¹ Formålet med planretningslinjene er blant annet å sørge for at klimagassreduksjon er en prioritet ved planlegging etter plan- og bygningsloven, samt at kommunene i arbeidet med å redusere klimagassutslipp bruker sin rolle og sine virkemidler for å nå dette.³² Hvilken virkning nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer har for kommunene, blir nærmere belyst i kapittel 3.3.2.

²⁹ Se kongelig resolusjon, Nasjonale forventninger (2023) s. 29

³⁰ Se forskrift, Statlige planretningslinjer (2018)

³¹ Se Ibid punkt 1 første ledd

³² Ibid, tredje ledd

2.3 Klimahensyn har stor plass i lovforarbeidene

Lovforarbeidene til plan- og bygningsloven, Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) kapittel 3, omhandler "(e)nkelt hovedproblemstillinger", og vier stor oppmerksomhet til klimautfordringene vi står overfor. Det heter at plan- og bygningsloven "er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag".³³ Samme sted er det uttrykt at arealplanlegging etter plan- og bygningsloven gir kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser. Klimaproblemene plass i lovforarbeidene taler med tyngde for at klimahensyn skal vektlegges i planarbeidet, og at plan- og bygningsloven benyttes som et styringsverktøy for å påvirke og redusere klimagassutslipp. Lovforarbeidene synes dermed å forutsette at klimautfordringene kan møtes gjennom kommunal arealplanlegging, og dermed også at loven åpner for dette.

Begrepene "klima" eller "bærekraft" nevnes imidlertid ikke eksplisitt i kapittel 11 om arealplanlegging eller kapittel 12 om reguleringsplaner. Hans Christian Bugge har uttalt at lovforarbeidenes fremhevelse av klimautfordringer ikke får samme eksplisitte uttrykk i lovteksten som lovforarbeidene, og at loven som styringsverktøy i høy grad er "et spørsmål om hvordan loven anvendes og hvilken vekt klimahensynet tillegges i praksis"³⁴. Det må dermed vurderes om hensyn til klima, slik det fremkommer i lovforarbeidene, har like stor vekt som forarbeidene gir inntrykk av.

2.4 Oppsummering

Gjennomgangen av de ulike rettskildene viser at bærekraftig utvikling i form av klimamessige hensyn har en sentral betydning i plan- og bygningsloven. Ved første øyekast er inntrykket at planmyndighetene gjennom arealplanlegging, og med plan- og bygningsloven som hjemmel, kan pålegge utbyggere klimamessige krav som et verktøy for å redusere klimagassutslipp i samfunnet. Selv om plan- og bygningsloven sies å være en viktig klimalov i norsk rett, så er det likevel ikke en klimalov. Loven skal også ivareta en rekke andre hensyn, formål og funksjoner, og det kan derfor ikke allerede på dette grunnlag konkluderes med at klimahensyn

³³ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25

³⁴ Se Bugge (2016) s. 3

trumfer andre saklige hensyn. Det er likevel interessant å se hvordan plan- og bygningsloven kan benyttes som et verktøy for å gjennomføre klimamessige tiltak. Det er rekkevidden av dette som skal undersøkes i kapittel 4. Først er det hensiktsmessig å se nærmere på plan- og bygningsretten i kapittel 3.

3 Om plan- og bygningsretten

3.1 Oversikt

Det er behov for ytterligere kunnskap om adgangen, og i så tilfelle rekkevidden, til å benytte plan- og bygningsloven som verktøy for å oppnå en stor og rask bærekraftig omstilling ved bruk av arealplanlegging. I denne avhandlingen er det kommunens planoppgaver som står i sentrum. Selv om det etter plan- og bygningsloven er kommunestyret som har myndighet til å vedta kommuneplaner og reguleringsplaner, så har også statlige og regionale planmyndigheter oppgaver og ansvar i denne forbindelse. Det er derfor hensiktsmessig å redegjøre for de ulike planmyndighetenes planoppgaver. I kapittel 3.3 vil det gjøres rede for nasjonale, regionale og kommunale planoppgaver. Først vil det gis en kort oversikt over plan- og bygningslovens rettsutvikling i kapittel 3.2, i og med at loven er endret ved flere anledninger så vil et slikt overblikk kunne bidra til den senere tolkningen av plan- og bygningsloven § 12-7.

3.2 Plan- og bygningsloven – Fra ulike lover til én felles lov

Arealplanlegging og byggesaksbehandling har lenge vært lovregulert. Reguleringen har imidlertid ikke alltid vært slik den er i dag. Tidlig på 1800-tallet ble det vedtatt ulike bygningslover for de største byene. Forslag til en felles lov fikk gjennomslag ved bygningsloven av 1924 som vedtok en felles lov for byene og et byggefelt utenfor.³⁵ Lov av 1924 ble erstattet av bygningsloven av 1965, den første loven med obligatorisk planlegging for alle kommunene i landet – og ikke bare for byene.³⁶ Loven bygde på byggerettsprinsippet som gikk ut på at myndighetene måtte påvise et nektelsesgrunnlag dersom grunneier skulle bygge.³⁷ Motsatt er speilvendingsprinsippet, som går ut på at grunneier må påvise grunnlag for å bygge, dette prinsippet ble innført ved planloven av 1981.³⁸ En slik regulering ble ansett for å gjøre for stort inngrep i den private råderett, og ble dermed avskaffet ved plan- og bygningsloven av 1985 som igjen la til grunn byggerettsprinsippet.³⁹ Prinsippet gjelder den

³⁵ Se Pedersen (2018) s. 39-40

³⁶ Vedvik (2023) pkt. 3.2.1 første avsnitt

³⁷ Se Pedersen (2018) s. 60

³⁸ Ibid

³⁹ Ibid

dag i dag, og har sitt fremste uttrykk i pbl. § 21-4 første ledd. Plan- og bygningsloven av 1985 var den første byggesakslov som i like stor grad var en planlov.⁴⁰

Plan- og bygningsloven av 1985 stod seg lenge, men da den var 20 år gammel tilsa samfunnsutviklingen at det var behov for en modernisering.⁴¹ Dette la grunnlaget for dagens plan- og bygningslov, lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.). Plan- og bygningsloven sin funksjon er areal- og ressursstyring. Loven gir i sin andre del – *plandel* – bestemmelser om utarbeidelse, vedtakelse og virkning av arealplaner. Hva som blir resultatet i den konkrete sak avhenger av hva planmyndighetene kommer frem til ut fra et politisk og planfaglig skjønn. Plan- og bygningsloven omtales dermed ofte som en prosesslov for beslutninger gjort av det offentlige.⁴² For å forstå hvordan dagens planmyndigheter kan benytte plan- og bygningsloven som et verktøy for å styre klima- og miljø, er det nødvendig å se på hvordan dagens plansystem fungerer.

3.3 Arealbruken i Norge styres av planer

3.3.1 Oversikt

Plan- og bygningsloven sin "plandel" inneholder en rekke bestemmelser som skal sørge for en helhetlig planlegging. Det er et prinsipp i plan- og bygningsloven om at all arealbruk i Norge skal styres gjennom planer.⁴³ Plansystemet i Norge er bygget opp etter tre nivåer; det utarbeides planer på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Før vi i kapittel 4 skal se på spørsmålet om reguleringsplan som styringsverktøy for klimagassutslipp, er det hensiktsmessig å se kort hvordan dagens plansystem er bygget opp i sin helhet.

3.3.2 Nasjonale planoppgaver

Kongen er øverste planmyndighet, som i praksis betyr Kommunal- og distriktsdepartementet (heretter KDD).⁴⁴ Gjennom nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer gir KDD

⁴⁰ Se Vedvik (2023) pkt. 3.2.2 fjerde avsnitt

⁴¹ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5.

⁴² Se Holth og Winge (2019) s. 34

⁴³ Se Bugge (2021) s. 408

⁴⁴ Pbl. § 3-2 første ledd, jf. pbl. § 3-5 andre og tredje ledd.

føringer for arealplanlegging i kommuner og fylker, som er regulert i pbl. kapittel 6. Det følger av pbl. § 6-1 at for å fremme bærekraftig utvikling "skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging".⁴⁵ Bestemmelsen stiller krav til regjeringen om å avklare sine bærekraftsmål for de fire neste årene. Hva som nærmere ligger i "bærekraftig utvikling" ble behandlet i punkt 2.2.3. De nasjonale forventningene er politiske målsettinger som skal medvirke til at planlegging på kommunalt og regionalt nivå skal være mer forutsigbart.⁴⁶ Nasjonale forventninger "skal (...) legges til grunn", jf. pbl. § 6-1 siste punktum. Bestemmelsen tilsier at selv om brudd på forventningene ikke har rettsvirkninger, kan det bli møtt med innsigelse etter pbl. § 5-4.

Plan- og bygningsloven § 6-2 første ledd angir at "Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område". Statlige planretningslinjer stadfester og konkretiserer viktige tema som fremkommer i de nasjonale forventningene.⁴⁷ I motsetning til pbl. § 6-1 skal ikke retningslinjene angis hvert fjerde år, noe som tilsier at statlige planretningslinjer regulerer mer permanente styringssignaler.⁴⁸ Når kommuner vedtar planer "skal" statlige planretningslinjer "legges til grunn", jf. pbl. § 6-2 andre ledd. Bestemmelsen pålegger kommunene å hensynte nasjonale målsettinger.⁴⁹ En reguleringsplan som ikke ivaretar en statlig planretningslinje kan være gyldig, men staten kan fremme "innsigelser" som medfører at planen blir satt til side, jf. pbl. § 5-4. Eksempelvis har KDD utarbeidet statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, noe som betyr at kommuner må ta hensyn til denne planretningslinjen når de vedtar kommuneplaner og reguleringsplaner.⁵⁰

Selv om kommunene skal legge statlige planretningslinjer til grunn, er retningslinjene ofte vage og gir kommunene handlingsrom til å velge løsninger. Se eksempelvis statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning nr. 3.1 hvor det er angitt at planer som behandler klima- og energispørsmål "bør" være strategisk innrettet, og at det

⁴⁵ Bestemmelsen kodifiserer en praksis som gjaldt før bestemmelsen kom inn i 2008-loven, jf. ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

⁴⁶ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

⁴⁷ Ot. prp. nr. 32 (2007-2007) s. 19

⁴⁸ Se Vedvik (2022) punkt 3.3.1 s. 13.

⁴⁹ At statlige planretningslinjer "legges til grunn" retter seg mot forvaltningen og ikke private parter, jf. ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 196

⁵⁰ Se Statlige planretningslinjer (2018).

"bør legges vekt på" samarbeid og tiltak.⁵¹ Både bruken av "bør" og det faktum at det skal tilpasses lokale forhold, gir kommunene handlingsrom og staten mindre rom for å si at kommunene ikke har gjort som de skal. Slike retningslinjer legger derfor ikke så store bånd på kommunen sin kompetanse likevel.

Dette illustrerer at selv om kommunene må ta hensyn til det som er lagt til grunn på nasjonalt nivå ved arealdisponering, så har de på den andre siden et stort handlingsrom. De verktøyene kommunene kan ta i bruk er uansett påvirket av de nasjonale føringene.

3.3.3 Regionale planoppgaver

Regionale planoppgaver er regulert i pbl. kapittel 7 til 9, og styres av fylkeskommunen som planmyndighet.⁵² Sentrale styringsverktøy på regionalt nivå er utarbeiding av regional planstrategi og regional plan. Regionale planmyndigheter skal «minst én gang i hver valgperiode (...) utarbeide en regional planstrategi», jf. pbl. § 7-1 første ledd. Bestemmelsen indikerer en obligatorisk, men ikke permanent, utforming av en overordnet planstrategi for den regionale planleggingen. Regional planstrategi viser hvilke målsettinger fylkeskommunen har for regionen, samt hvordan målsettingene er tenkt gjennomført.⁵³ Kommuner skal «legge (...) til grunn» planstrategien for videre planarbeid i regionen, jf. pbl. § 7-2 annet ledd. Bestemmelsen tilsier en plikt for kommunene til å ta den regionale planstrategien i betraktning ved sin arealplanlegging. I tillegg skal fylkeskommunen utarbeide «regionale planer» for spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien, jf. pbl. § 8-1 første ledd. Virkningen av en regional plan er at den skal «legges til grunn» av blant annet kommunene, jf. pbl. § 8-2. Det betyr ikke at kommunene er rettslig forpliktet til å rette seg etter regionale planer, men det er en klar forventning om samsvar med regional plan. Ved konflikt kan det imidlertid komme innsigelse, jf. pbl. § 5-4. Det må påpekes at regionale planer sjelden inneholder klare retningslinjer, men heller er vage og gir stor grad av skjønn.⁵⁴ De mer

⁵¹ Se Statlige planretningslinjer (2018) nr. 3.1 første avsnitt.

⁵² Pbl. § 3-2 første ledd, jf. pbl. § 3-4 fjerde ledd.

⁵³ Se Vedvik (2023) som også trekker parallellen mellom regional planstrategi og nasjonale forventninger, der felles for begge er utarbeiding av målsettinger og prioriteringer. pkt. 3.3.3.2 andre avsnitt.

⁵⁴ Se eksempelvis Regional plan for Vestland fylke (2022) s. 18 flg. hvor det er vist til hovedformål om nullutslippssamfunn, men det fremgår ikke noen klare retningslinjer.

overordnede målene i regionale planer vil uansett legge føringer for kommunen sin planlegging.

3.3.4 Kommunale planoppgaver

Kommunen er planmyndighet på kommunalt nivå.⁵⁵ Ved arealplanlegging har kommunen ansvar for utarbeidelse av planstrategi, jf. pbl. § 10-1, kommuneplan, jf. pbl. § 11-1 til 11-18 og reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1 til 12-18. Denne avhandlingen dreier seg om reguleringsplan, men det er likevel hensiktsmessig å gi en kort oversikt over det sentrale ved planstrategi og kommuneplan for å få et helhetlig bilde av kommunens arealplanlegging.

Kommunestyret skal "minst én gang i hver valgperiode (...) utarbeide og vedta en kommunal planstrategi", jf. pbl. § 10-1. Bestemmelsen gir nyvalgte kommunestyrerepresentanter mulighet til å påvirke planarbeidet gjennom obligatorisk utarbeidelse og vedtakelse av kommunal planstrategi. Formålet med planstrategien er å tilrettelegge for ønsket utvikling i kommunen ved å klargjøre planoppgaver for valgperioden.⁵⁶ Planstrategien har ikke juridisk bindende virkning. Ved behandling av kommuneplanen skal kommunen likevel ta utgangspunkt i planstrategien.⁵⁷

Kommunene er forpliktet til å ha en samlet kommuneplan med en samfunnsdel og arealdel, jf. pbl. § 11-1. Arealdelen er mest interessant for denne avhandlingen, da det er arealplanlegging vi ser på. Det er likevel en sammenheng mellom samfunns- og arealdelen. Samfunnsdelen skal ta stilling til "langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon", jf. pbl. § 11-2. For å gjennomføre samfunnsdelen, er arealplanen et nødvendig verktøy.⁵⁸ Kommuneplanens arealdel benyttes blant annet for å sette til verks de målsettinger mv. som blir fastsatt i samfunnsdelen, ved hjelp av arealplanlegging.⁵⁹ En samlet arealplan sikrer arealutnyttelse som er planmessig og forsvarlig, samt å hindre lite gjennomtenkte arealinngrep og uhensiktsmessige bygge- og anleggsvirksomheter.⁶⁰ Kommuneplanens arealdel skal bestå av "plankart, bestemmelser og

⁵⁵ Pbl. § 3-2 første ledd, jf. 3-3 annet ledd.

⁵⁶ Se veileder, Miljøverndepartementet (2011) punkt 1.1 s. 6

⁵⁷ Pbl. § 11-1 andre ledd.

⁵⁸ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211

⁵⁹ Jf. pbl. § 11-5 første ledd første punktum

⁶⁰ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210

planbeskrivelse", jf. pbl. § 11-5 annet ledd siste punktum. Kommuneplanens arealdel er som utgangspunkt bindende fra vedtakstidspunktet, jf. pbl. § 11-6 første ledd, og skal legges til grunn for kommunenes virksomhet. Det rammer også privat utbygging.⁶¹ I motsetning til de andre verktøyene vi har sett til nå, er kommuneplanens arealdel bindende for borgerne. Dette illustrerer hvorfor kommuneplanens arealdel er et såpass viktig styringsverktøy.

For en mer detaljert arealplanlegging benyttes reguleringsplan. Reguleringsplan består av «plankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. pbl. § 12-1 første ledd. Reguleringsplan skiller seg fra kommuneplanen ved dens detaljeringsgrad. Hvor detaljert en reguleringsplan er, avhenger av planens formål og behovet for videre detaljering.⁶² Reguleringsplan skal utarbeides der dette følger av loven, kommuneplanens arealdel, og ellers der dette er nødvendig for å sikre planavklaring på en forsvarlig måte, samt ved større bygge- og anleggstiltak som får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 12-1 andre og tredje ledd. Det følger av § 12-1 fjerde ledd at reguleringsplan kan gis som områderegulering eller detaljregulering, jf. hhv. § 12-2 og 12-3. Hovedregelen for områderegulering er at det er kommunen som står for planforslag, mens det for detaljeringsregulering i hovedsak er private aktører som fremmer forslag.⁶³ På samme måte som kommuneplanens arealdel, er reguleringsplan «bindende» fra vedtakelsestidspunktet. Reguleringsplan vil fra dette tidspunkt være bindende for «nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak», jf. pbl. § 12-4 første ledd. Eksisterende lovlig bruk kan imidlertid fortsette som før – selv om dette skulle være i strid med den nye reguleringen. En reguleringsplan er i motsetning til kommuneplanen et enkeltvedtak.⁶⁴ Dette har blant annet det som virkning at den kan påklages.

Arealplanlegging gjennom bruk av arealplaner handler om å fastsette hva et areal lovlig kan brukes til. En reguleringsplan består av arealformål og bestemmelser. Det er arealformålene som i størst utstrekning setter skranke for hva arealet kan brukes til – eksempelvis næring eller bebyggelse. Vel så viktig er likevel reguleringsbestemmelsene, som setter nærmere vilkår for arealutnyttelsen. Det er nettopp fordi reguleringsplanen er bindende for nye tiltak at den gir kommunene mulighet til å sette konkrete offentligrettslige rammer for det aktuelle

⁶¹ Se Myklebust (2022) lovkommentar til pbl. § 11-6 første ledd, note 2.

⁶² Dette fremgår av Reguleringsplanveileder (2022) punkt 2.1 første avsnitt, s.13

⁶³ Se Pbl. §§ 12-2 og 12-3

⁶⁴ Pedersen (2018) s. 299

arealet, og som grunneier, utbygger og andre med privatrettslig råderett må holde seg innenfor dersom de skal få bygge- eller brukstillatelse. Spørsmålet som skal reises i kapittel 4, er derfor hvilket handlingsrom kommunen har etter pbl. § 12-7 til å stille klimakrav i reguleringsplan.

4 Handlingsrom og grenser for reguleringsbestemmelser som ivaretar bærekraftig utvikling

4.1 Oversikt

I dette kapittelet skal rekkevidden av plan- og bygningsloven § 12-7 vurderes med den hensikt å undersøke hvilket handlingsrom kommunen har til å bruke bestemmelser i reguleringsplan som et juridisk virkemiddel for å ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling. Som vi har sett i kapittel 2 så har hensynet til bærekraftig utvikling en sentral plass i plan- og bygningsretten. Det er imidlertid uklart om hensynet rekker så langt at det kan være styrende i arealplanleggingen. Det sentrale spørsmålet er om kommunene i det hele tatt har mulighet til å påvirke klimagassutslipp ved å stille krav knyttet til bærekraft i reguleringsbestemmelsene, og i så fall hvor langt denne kompetansen rekker. I kapittel 4.2 vil plan- og bygningsloven § 12-7 bli presentert. Deretter vil grensen for de ulike vilkårene i bestemmelsen bli illustrert ved hjelp av ulike aktuelle eksempler, i kapittel 4.3 og 4.4. I kapittel 4.5 gis en oppsummering.

4.2 Overordnet om plan- og bygningsloven § 12-7

Ifølge pbl. § 12-7 kan det i reguleringsplan i "nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold" som er listet opp i bestemmelsens nr. 1 til 14. Lovbestemmelsen oppstiller rammen for hvilke bestemmelser kommunen kan stille i reguleringsplan. At kommunen "kan" stille reguleringsbestemmelser viser at planmyndigheten som forvaltningsorgan har fritt skjøn til å bestemme om adgangen bør brukes. Det kan gis bestemmelser til "arealformål og hensynssoner" som er regulert i henholdsvis plan- og bygningsloven §§ 12-5 og 12-6.

Plan- og bygningsloven § 12-7 viderefører § 26 i plan- og bygningsloven av 1985. Bestemmelsen skiller seg imidlertid fra den tidligere loven ved at paragrafen gir en uttømmende liste over hvilke forhold bestemmelsene kan knytte seg til. Den tidligere § 26

begrenset seg til å være en rammebestemmelse.⁶⁵ Ettersom pbl. § 12-7 nr. 1 til 14 angir hvilke forhold som kan grunngi reguleringsbestemmelsene, er det ikke rom for en vurdering av om det kan stilles andre vilkår enn disse i medhold av vilkårlæren.⁶⁶ Loven regulerer nemlig vilkårsadgangen uttømmende.⁶⁷ Det følger imidlertid av lovforarbeidene at bestemmelsen på tross av sin uttømmende karakter "er formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold".⁶⁸ På denne måten vil den uttømmende listen ikke stenge for tilfeller som burde vært omfattet, men som ville falt utenfor dersom listen var mindre vid. På tross av det store anvendelsesområdet, går det likevel en grense ved forhold som ikke er relevante. Med en slik uttømmende liste oppstår spørsmål om hvor langt de ulike hjemlene rekker, noe som kan være uklart, jf. tidligere drøftelse punkt. 1.3.1, som viser at det har vært tvil rundt rekkevidden tidligere.

De bestemmelser som vedtas må kunne plasseres i ett av forholdene i bestemmelsens punkt 1 til 14. En ytterligere begrensning ligger i at bestemmelsene bare kan vedtas i "nødvendig utstrekning". Lovbestemmelsen oppstiller altså en to-steps vurdering. I det følgende vil rekkevidden av disse to stegene illustreres ved bruk av aktuelle eksempler. Eksempelene som benyttes for å analysere spørsmålet er valgt på bakgrunn av tolkningsspørsmål eller tolkningssvar fra departementet i forbindelse med innholdet i pbl. § 12-7. Selv om departementet eller andre aktører har gitt tolkningsuttalelser, er rekkevidden av bestemmelsen fortsatt uklar.⁶⁹

4.3 Vilkåret må hjemles i et alternativ i § 12-7 nr. 1 til 14

4.3.1 Eksempel 1: Krav om elektriske anleggsmaskiner på byggeplasser

⁶⁵ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232.

⁶⁶ Vilkårlæren ble presentert i 1.4.1.

⁶⁷ Se HR-2018-2388-A avsnitt 57, hvor Høyesterett uttalte at adgang til vilkårsstillelse i forbindelse med begunstigende vedtak ikke «i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven».

⁶⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232.

⁶⁹ Se Bugge (2021) som er enig i at departementet er "i overkant forsiktige" s. 427, og Myklebust (2022) lovkommentar til pbl. § 12-7 første ledd, note 1 som skriver at hjemmelsgrunnlaget er uklart.

Innledningsvis ble det vist til at bygg- anleggs- og eiendomssektoren står for 16 % av Norges totale klimagassutslipp. Et effektivt tiltak for å redusere klimagassutslippene er å begrense forurensende aktivitet på bygge- og anleggsplasser. Det har i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet vært vurdert om det er mulig gjennom planvedtak å stille krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser, hvilket er blitt avkreftet.⁷⁰ Spørsmålet i det følgende er om det er likevel er mulig å stille enkelte klimakrav på bygge- og anleggsplasser ved hjelp av reguleringsplan. Det er antatt at 19 % av all trafikk i Oslo stammer fra bygge- og anleggstrafikk.⁷¹ Vurderingen vil bli eksemplifisert med spørsmål om kommunen kan stille krav til elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser. De alternativene i § 12-7 som ut fra ordlyden er aktuelle å vurderer er nr. 1, 2 og 3.

4.3.1.1 Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 1?

I reguleringsplaner kan det gis bestemmelser om "bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet", jf. pbl. 12-7 nr. 1. Ordlyden tilsier at bestemmelser i reguleringsplan må være knyttet til måten arealer, bygninger og anlegg i planområdet blir brukt på. Et eksempel kan være krav om at et areal skal brukes til forretning for plasskrevende varer. Ordlyden sier ikke noe om bruken også omfatter aktivitet på arealet, med andre ord om det er adgang til å gi bestemmelser om hvilke typer anleggsmaskiner som kan kjøre innenfor planområdet.

I spesialmerknadene til bestemmelsen er det angitt at det i vilkåret etter nr. 1 ligger "muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- og detaljplanen".⁷² Lovforarbeidene tolkes dithen at pbl. § 12-7 nr. 1 åpner for å gi bestemmelser om visse former for aktiviteter innenfor planområdet. Det må imidlertid være tale om aktiviteter "i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljeringsplanen". Denne uttalelsen må sees i lys av formålet med reguleringsbestemmelser, som er å fremme eller sikre formålet med planen. Det vil si at dersom tiltak ikke oppfyller miljøkrav som er vedtatt i planen, kan disse avbøtes ved at det for eksempel stilles reguleringsbestemmelser om aktiviteter i området som sikrer formålet med

⁷⁰ Se rapport, Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021).

⁷¹ Se nettsiden, Grønn byggallianse. (u.å). *Klimakur for bygg og eiendom*.

⁷² Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

planen. Spørsmålet er imidlertid om "bruk" også gjelder aktivitet *under* selve byggefasen eller bare bruk av oppført areal etter tiltaket er ferdig.

Reguleringsplanbestemmelser skal være koblet til arealformål, jf. pbl. § 12-7 første ledd. Dermed må vilkåret "bruk" tolkes i lys av pbl § 12-5, og hva som er tillatt bruk følger direkte av arealformålene. Eksempel på arealformål er "bebyggelse og anlegg" som etter lovbestemmelsen innebærer blant annet "boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger" og så videre, jf. pbl. § 12-5 annet ledd nummer 1. Formålet med å stille bestemmelser om elektriske anleggsmaskiner er å redusere klimagassutslipp, og reduksjon av klimagass sikrer et klimahensyn som strekker seg utenfor de geografiske linjene der det er stilt arealformål og hensynssoner. Arealformålene er angitt ut fra den ferdigstilte bruken, altså bruken etter gjennomføringsfasen. Dette indikerer at styring gjennom reguleringsbestemmelser etter § 12-7 nr. 1 gjelder bruksfasen, og ikke gjennomføringsfasen.

En slik tolkning støttes av en utredning advokatfirmaet Hjort utarbeidet på vegne av KDD om adgangen til å kreve utslippsfrie bygge- og anleggsplasser.⁷³ I utredningen ble det pekt på at bestemmelser i gjennomføringsfasen i realiteten retter seg spesifikt mot bygge- og anleggsvirksomheten, og har på denne måten karakter av å være bransjeregulerende mer enn arealregulerende.⁷⁴ Det blir altså en forskjell på reguleringsbestemmelser om bruk av areal slik at tiltaket blir i tråd med planen, og bruk av areal i perioden man utarbeider det areal man ønsker å oppnå etter planen. Krav om bruk av elektriske anleggsmaskiner vil nettopp være en bestemmelse i gjennomføringsfasen som retter seg mot bygge- og anleggsvirksomheten. Resonnementet blir da det samme om det gjelder enkelte krav på bygge- og anleggsplassen som ved krav om utslippsfrie byggeplasser.

Bestemmelser i reguleringsplan om bruk av elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser kan ikke hjemles i pbl. § 12-7 nr. 1. Det må dermed vurderes om noen av de andre punktene i bestemmelsen kan hjemle en slik reguleringsbestemmelse.

4.3.1.2 Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 2?

⁷³ Se rapport, Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021).

⁷⁴ Ibid, i utredningen s. 9 og 10.

Etter pbl. § 12-7 nr. 2 kan det gis bestemmelser om "vilkår for eller forbud mot former for bruk av areal, bygninger og anlegg i planområdet, som oppdeling av boenheter til hybler og byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen og for å avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller utenfor planområdet".

Bestemmelsen er en videreføring av plan- og bygningsloven av 1985 § 26 første ledd annet punktum.⁷⁵ I punkt 4.3.1.1 ble det slått fast at "bruk av areal, bygninger og anlegg i planområdet " retter seg mot planområdet når dette er ferdigstilt etter oppføring, og ikke aktivitet ved gjennomføringsfasen. Paragrafens nr. 2 skiller seg imidlertid fra nr. 1 ved at det her gjelder "vilkår" for slik bruk. Ordlyden indikerer et vidt anvendelsesområde for hva man kan stille vilkår om, og tilsier at det kan gis bestemmelser om hvordan ny aktivitet skal kunne tilpasse seg eksisterende eller fremtidig aktivitet.⁷⁶ Det vil si at en allerede eksisterende bruk kan underkastes nye forpliktelser eller begrensninger. Det følger imidlertid av spesialmerkene til pbl. § 12-7 nr. 2 at;

"(r)eguleringsplan gjelder i utgangspunktet regulering av de fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan. Slik plan kan heller ikke bestemme hvem som skal stå for gjennomføringen av den eller benytte bygninger, anlegg og grunn. Dette er forhold som til vanlig fastsettes i konsesjoner eller tillatelser etter andre lover. Utenfor reguleringshjemmelen faller også forhold av privatrettslig karakter".⁷⁷

Ifølge lovforarbeidene faller aktivitet i planområdet i utgangspunktet utenfor bestemmelsens rekkevidde. Det vil derfor være problematisk dersom kravet i reguleringsplanen i realiteten styrer *hvem* som kan bruke området, framfor *hva* det kan brukes til. Krav om elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplassen styrer direkte hva planområdet kan brukes til. På den annen side forutsetter spesifikke krav til anleggsmaskiner i planområdet at tiltakshaver kan stille med denne type anleggsmaskiner. Ettersom ikke alle tiltakshavere har slike maskiner, blir virkningen at et slikt krav indirekte styrer hvem som kan bygge i planområdet, altså hvem som kan bruke området. Det fremstår uklart om en slik indirekte bruk omfattes av ordlyden "vilkår".

⁷⁵ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

⁷⁶ Se Myklebust (2022) lovkommentar til pbl. § 12-7 note 4

⁷⁷ Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 233

Vilkår skal i henhold til paragrafens nr. 2 gis for å "fremme eller sikre formålet med planen".⁷⁸ Ordlyden tilsier at kommunens adgang til å gi bestemmelser avhenger av planen i sin helhet, særlig hva som er formålet med planen. Denne delen av bestemmelsen er en kodifisering av Høyesterettsavgjørelsen i Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen). Rettsavgjørelsen dreide seg om adgangen til å fastsette bestemmelser om masseuttak i reguleringsplan. Vurderingen ble gjort på bakgrunn av 1985-lovens § 26 annet ledd. Høyesterett uttalte at;

"(d)et 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".⁷⁹

Uttalelsen må tolkes dithen at rekkevidden for å gi reguleringsbestemmelser stopper der det går på bekostning av reguleringsformålet. Bestemmelser gitt i medhold av nr. 2 benyttes altså for å ivareta formålet med reguleringsplanen, og ikke bare hensyn bak arealformålene slik det er etter nr. 1. I lovforarbeidene er det uttalt at "vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen".⁸⁰

Lovforarbeidsuttalelsen underbygger det ovennevnte ved å peke på at vilkår må kompensere tiltak som truer planen.

De nevnte rettskildefaktorene trekker i retning av at reguleringsbestemmelser om klimatiltak i en plan med klimaformål er "vilkår" som gis. Dette forutsetter at de bestemmelser som gis er i tråd med planens formål, og at dette kompenserer for tiltak som ellers truer klimaformål. Kommunens handlingsrom til å gi slike bestemmelser kan illustreres ved bruk av et eksempel. Dersom formålet med planen er oppføring av skole, vil denne reguleringsplanen trolig ha andre formål enn klimaformål. Reguleringsplanens formål vil da neppe gir rom for reguleringsbestemmelser med vilkår om bruk av elektriske anleggsmaskiner i oppføringsfasen, begrunnet i klimahensyn. Dette vil stille seg annerledes dersom formålet med planen er å bygge et nullutslippsnabolag der målsettingen nettopp er å unngå klimagassutslipp innenfor planområdet. En reguleringsbestemmelse med krav om elektriske anleggsmaskiner vil på denne måten bidra til å opprettholde formålet med planen, nemlig å

⁷⁸ Jf. pbl. § 12-7 nr. 2 Det samme fremgår av Reguleringsplanveileder (2022) s. 124 punkt 6.5.2.

⁷⁹ Rt. 1993 s. 278 s. 286

⁸⁰ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

forhindre utslipp av klimagasser.⁸¹ Vilkår om elektriske anleggsmaskiner kan bidra til å opprettholde formålet med planen, og på denne måten være en aktivitet som er innenfor rekkevidden av det pbl. § 12-7 nr. 2 hjemler.

En reguleringsbestemmelse med krav om elektriske anleggsmaskiner regulerer aktiviteter under gjennomføring av planen. I den sammenheng oppstår spørsmålet om bestemmelsens nr. 2 hjemler aktivitet i *gjennomføringsfasen* av planen.

I utredningen til KDD sluttet departementet seg til Hjort sitt resonnement om at pbl. § 12-7 nr. 2 ikke hjemlet utslippsfrie bygge- og anleggsplasser fordi slik aktivitet ble ansett som bransjeregulering, og ikke arealregulering. Uttalelsen ble begrunnet med at tiltakshaver blir nødt til å velge et foretak som har mulighet til å tilby utslippsfritt arbeid.⁸² Det er begrenset med foretak som har mulighet til å tilby oppføring av bygg med maskiner, utstyr og arbeidsmåte som ikke innebærer klimagassutslipp. Det kan påvirke konkurransen i bygge- og anleggsvirksomheten framfor planvirksomheten. En reguleringsplan som innehar slike reguleringsbestemmelser, vil i større grad styre *hvem* som skal stå for gjennomføring av planen, framfor hva arealet skal bruke til. En slik måte å regulere på faller ifølge lovforarbeidene utenfor bestemmelsens rekkevidde.⁸³ Plan- og bygningsloven er en arealstyrende lov, og det egner seg derfor bedre å styre slik aktivitet i andre lover. Det samme anses å være tilfelle når det "bare" kommer til krav om elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplass, fordi tiltakshaver på samme måte må velge foretak som kan tilby slike maskiner. Et krav om bruk av elektriske maskiner vil imidlertid i mindre grad være bransjestyrende, da det kun er tale om krav til type maskiner, og ikke krav for hele prosjektet ved oppføring av planen. Dette indikerer at man ikke uten videre kan legge til grunn tolkningsuttalelsen fra KDD, men foreta en selvstendig vurdering. Det vil derfor være hensiktsmessig å se videre på om rettskildene åpner for et slikt klimakrav i reguleringsplan.

⁸¹ I forlengelsen av eksempelet må det påpekes at et formål om "nullutslipp" ikke er et arealformål, slik at det overordnede arealformålet for skolen og nabolaget (i eksempelet) vil være det samme, nemlig byggeområdet. Den ene planen kan ha hatt et tydelig klimaformål, mens det ikke har vært like viktig i det andre. Det er derfor viktig å se hele planen som en helhet med både arealformål/underformål, hensynssoner, planbeskrivelse og andre reguleringsbestemmelser for å skille de to tilfellene fra hverandre.

⁸² Se rapport, Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021), utredningen s. 12.

⁸³ Ot. prp. nr. 32 (2007-2007) s. 233.

Vilkår kommunen stiller med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 2 skal ifølge lovbestemmelsen gis for å "ivareta ulike hensyn i eller utenfor planområdet". Ordlyden tilsier at bestemmelser hjemlet i nr. 2 kan gå noe videre enn bestemmelser etter nr. 1, som ikke henviser til hensyn "utenfor planområdet". I kapittel 2.3 ble det vist til at lovforarbeidene til plan- og bygningsloven uttaler at arealplanlegging nettopp skal benyttes som et verktøy for å redusere klimagassutslipp.⁸⁴ Poenget med å stille krav om elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser er å redusere klimagassutslipp i samfunnet, et hensyn som er gjennomgripende for store deler av samfunnslivet. Etter pbl. § 12-7 nr. 2 er det åpning for å ivareta hensyn også utenfor planområdet. Dette taler for at bestemmelsen åpner for reguleringsbestemmelser i gjennomføringsfasen.

Plan- og bygningslovens formålsparagraf kan benyttes som tolkningsfaktor for de ulike lovbestemmelsene.⁸⁵ Det følger av formålsparagrafen at loven skal "fremme bærekraftig utvikling til beste for (...) framtidige generasjoner". Som nevnt i kapittel 2.2.1. er klimagassreduksjon omfattet av begrepet "bærekraftig utvikling". Lovens formål stenger ikke i seg selv for reguleringsbestemmelser om elektriske anleggsmaskiner. I kapittel 2.2.2 ble det nevnt at grl. § 112 pålegger forvaltningen en positiv plikt til å sørge for at hensynet til bærekraftig utvikling blir ivaretatt. Det taler for at pbl. § 1-1 strekker seg lengre enn at den ikke bare senger for kommunens adgang til å stille klimamessige krav i reguleringsplaner, formålsbestemmelsen kan nemlig tale for at kommunen skal ha en slik adgang.

Selv om hensyn til bærekraftig utvikling er godt forankret i pbl. § 1-1, lovforarbeidene og andre rettskildefaktorer, fremgår det ikke tydelig av lovteksten at det skal være adgang til å stille reguleringsbestemmelser i gjennomføringsfasen. Inngrep må ha hjemmel i lov, jf. legalitetsprinsippet. Hvor klar lovhjemmelen må være varierer som nevnt over ut fra området, arten av inngrepet og hvor hardt inngrepet rammer.⁸⁶ Det vil si at ikke alle vedtak etter plan- og bygningsloven vil aktualisere prinsippet, og i hvert fall ikke på en sterk måte. Det dreier seg her om klimakrav som vil påføre utbygger større kostnader. Det er dermed tale om en byrde av økonomisk art. Området og arten av inngrepet rammer ikke hardt. Likevel er vilkår i reguleringsplan en form for en "byrde" for tiltakshaver og grunneier. Når kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre kravet selv, vil byrden falle på private aktører. Dermed blir

⁸⁴ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25

⁸⁵ Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 170.

⁸⁶ Jf. Rt. 1995 s. 530 s. 537

legalitetsprinsippet og kravet til klar lovhjemmel for å stille vilkår aktuelt. I og med at lovhjemmelen er uklar i spørsmålet om det kan hjemles klimakrav i gjennomføringsfasen, vil legalitetsprinsippet tale for å beskytte den private part mot krav som kan medføre økonomiske begrensninger og mindre forutberegnelighet. Dette taler i retning av at det ikke kan gis reguleringsbestemmelse om elektriske anleggsmaskiner i § 12-7 nr. 2.

Et annet moment som taler mot at pbl. § 12-7 nr. 2 gir kommunen adgang til å stille klimagrav i reguleringsbestemmelser for gjennomføringsfasen, er reguleringsplanens funksjon. En reguleringsplan er gjeldende inntil den blir endret, jf. pbl. § 12-14. Det er derfor viktig at det tilrettelegges for en langsiktig og god planlegging når det stilles reguleringsbestemmelser. En reguleringsbestemmelse med krav for gjennomføringsfasen, har kun betydning i perioden før planområdet er ferdig utviklet. Slike bestemmelser bærer dermed lite preg av å være arealregulerende, men heller bransjeregulerende. Selv om ikke ordlyden i seg selv vil strekkes alt for langt ved å tillatte slike reguleringsbestemmelser, vil planens funksjon og formål strekkes for langt. Selv om formålet med loven, lovforarbeidene og Grunnloven taler i retning av at det skal være adgang for å stille klimakrav i reguleringsplan på bygge- og anleggsplasser, kan man ikke se vekk fra at plan- og bygningsloven er arealstyrende lov som regulerer bruk av fysiske ressurser, og ikke bransjestyrende. I tillegg er lovteksten i seg selv ikke klar nok, sett i lys av at det er tale om å pålegge private aktører krav. På dette grunnlag kan det ikke stilles vilkår om klimakrav om forhold som gjelder i gjennomføringsfasen.

Bestemmelser i reguleringsplan om bruk av elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser kan ikke hjemles i pbl. § 12-7 nr. 2. Det skal endelig vurderes om et slikt krav kan vurderes etter bestemmelsens nr. 3.

4.3.1.3 Kan krav om elektriske anleggsmaskiner i reguleringsplan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 3?

Det følger av pbl. § 12-7 nr. 3 at det kan stilles 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".

Reguleringsbestemmelser om "tiltak og krav" tilsier etter ordlyden at det kan stilles bestemmelser om påkrevde tiltak - altså ting en må gjøre. Eksempelvis kan et påkrevd tiltak være at utbygger må etablere støyskjerming der det skal oppføres boliger i nærhet av trafikkert veg. Begrepet "krav" kan langt på vei tilsvare ordlyden "vilkår" som er benyttet i pbl. § 12-7 nr. 2, som ble gjennomgått i punkt 4.3.1.2. Systembetragtninger tilsier likevel at begrepet "vilkår" og "krav" må ha ulikt innhold. Denne ulikheten er ikke kommentert i lovforarbeidene. Ordlyden "vilkår" forstås som en forpliktelse som er betinget av et annet forhold. Ordlyden "krav" skiller seg dermed fra "vilkår" ved at krav ikke behøver å kompensere et annet forhold. Dette samsvarer godt med at det etter nr. 2 kan stilles vilkår for ny aktivitet som skal "tilpasse seg eksisterende aktivitet", mens det etter nr. 3 også kan stilles krav til "pågående virksomhet". Det kan altså stilles krav til virksomhet som allerede finnes, uten at dette skal avbøte noen ulemper. Det påkrevde tiltaket må imidlertid ha til formål å "forebygge eller begrense forurensning". At krav og tiltak kan rettes mot "pågående virksomhet" er et unntak fra utgangspunktet om at "vedtak er bindende for nye tiltak" (min kursivering).⁸⁷ Formuleringen utvider bestemmelsens rekkevidde. En reguleringsbestemmelse som pålegger utbygger å bruke elektriske anleggsmaskiner anses å være et påkrevd tiltak som har til hensikt å begrense forurensning. Et slikt krav omfattes av ordlyden "tiltak og krav".

For å stille krav etter nr. 3 følger det av lovforarbeidene at "(d)et forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven".⁸⁸ Det er dermed nødvendig å se om forurensningsloven åpner for at slike bestemmelser stilles i reguleringsplan.

De følger av lov 13. mars nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven – heretter forurl.) § 7 første ledd et utgangspunkt om at forurensning ikke er tillatt med mindre det er lovlig etter forurl. §§ 8, 9 eller 11. Relevant her er forurl. § 8 som angir at vanlig forurensning fra "midlertidig anleggsvirksomhet" er tillatt etter denne lov så lenge det ikke er gitt særlige forskrifter etter § 9. Det er klart at forurensning fra bygge- og anleggsplasser omfattes av ordlyden "midlertidig anleggsvirksomhet", noe som gjør slik forurensning lovlig. Ettersom det ikke finnes forskrift som forbyr slik forurensning, er utslipp fra anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser forurensning som er lovlig. Dette betyr at

⁸⁷ Jf. Pbl. § 12-4 første ledd første setning.

⁸⁸ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

utbyggere etter forurensningsloven har adgang til å benytte anleggsmaskiner som forurenser, noe som kan stenge for å stille slike begrensninger i reguleringsplan.

Myklebust har tatt til orde for at det hersker usikkerhet om kommunen kan gå lengre i å stille krav i plan enn hva som er tiltatt etter forurensningsloven⁸⁹. Forurensningsloven er imidlertid en lov som regulerer vern mot forurensninger, mens plan- og bygningsloven er en sektorlovgivning. Det følger av "lex specialis"-prinsippet at spesialiserte rettsregler går foran generelle rettsregler ved motstrid.⁹⁰ Bakgrunnen for en slik vekting er at spesielle regler anses som et unntak fra de generelle. Dette kan tale for at forurensningsloven går foran plan- og bygningsloven ved motstrid når det gjelder et spørsmål som er regulert i førstnevnte lov. Den usikkerheten Myklebust sikter til kan etter dette neppe eksistere; kommunen kan ikke gå lengre enn det som følger av forurensningsloven når de stiller krav i reguleringsplan om forurensning. En slik vekting samsvarer også med lovforarbeidsuttalelsene som angir at regelen må sees i lys av andre regler om forurensning, og særlig forurensningsloven.⁹¹ Kommunen kan derfor ikke gå lengre i å stille krav etter pbl. § 12-7 nr. 3 som hjemmel enn hva forurensningsloven åpner for.⁹²

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 åpner ikke for å stille krav om elektriske anleggsmaskiner på bygge- og anleggsplasser.

4.3.1.4 Oppsummering

Eksempelet som ble brukt og gjennomgått i kapittel 4.3.1 taler etter min oppfatning for at kommunen ikke har adgang til å stille klimakrav på bygge- og anleggsplasser knyttet til gjennomføringen av planen. En ytterligere skranke som begrenser kommunens handlingsrom, er at forurensning fra anleggsmaskiner tillates etter forurensningsloven.

Lovhjemmelens rekkevidde, hvor langt de ulike hjemlene i bestemmelsens nr. 1 til 14 rekker, er fortsatt et tema i det følgende kapittel 4.3.2. Nå som det er klart at krav i

⁸⁹ Se Myklebust, I, E (2022) s. 372-373

⁹⁰ Se Boe (2012) s. 169

⁹¹ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

⁹² Et slikt syn deles av tolkningsuttalelse i Miljødirektoratet (2022) s. 16

gjennomføringsfasen ikke kan stilles, skal det undersøkes om det kan stilles klimakrav i reguleringsplan for forhold i bruksfasen. Dette skal illustreres ved bruk av et annet eksempel.

4.3.2 Eksempel 2: Krav om materialvalg på oppført bygg

I det følgende skal det vurderes om det er mulig å stille materialkrav i reguleringsbestemmelser for bygg som skal oppføres. Dette eksempelet er valgt fordi KDD (da Kommunal- og moderniseringsdepartementet – KMD) har gitt en tolkningsuttalelse knyttet til hvorvidt pbl. § 12-7 hjemler adgangen til å stille krav til bruk av tre i bygningskonstruksjon.⁹³

I tolkningsuttalelsen vurderte KMD om pbl. § 12-7 nr. 1, 2 og 4 dannet tilstrekkelig hjemmel, og besvarte dette positivt. Det samme er lagt til grunn i juridisk teori.⁹⁴ Tolkningsvaret fra departementet gir imidlertid begrenset klarlegging av vår problemstilling, fordi grensene i nr. 1, 2 og 4 blir vurdert helt generelt. Departementet svarer ikke på om krav til materialvalg grunnet *klimahensyn* kan stilles i reguleringsplan. Årsaken til at kommuner kan ha ønske om bruk av tre ut fra klimahensyn, kan være at betongproduksjon gir store CO₂-utslipp, og trevirke lagrer karbon.

Holth har imidlertid behandlet spørsmålet ut fra et klimaperspektiv, og han bygger likevel på departementets tolkningsuttalelse.⁹⁵ Han ser det som klart at et slikt krav omfattes av ordlyden i pbl. § 12-7, men uten å gå dypere inn i de ulike vilkårene. Det er derfor behov for å foreta en nærmere tolkning av pbl. § 12-7 for å undersøke om bestemmelsen hjemler adgang til å stille krav om oppføring av bygg i materialet tre, med det formål om å redusere klimagassutslipp.

Etter pbl. § 12-7 første ledd nr. 1 kan det stilles bestemmelser om "grad av utnyttning, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet". Ordlyden indikerer at det er mulig å stille krav om den ytre karakteristikken til bygninger. Det følger av lovforarbeidene til bestemmelsen at dette er en "generell hjemmel til å gi bestemmelser knyttet til styring av utforming og bruk av arealer, bygg og anlegg i området",

⁹³ Se Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019).

⁹⁴ Se Myklebust (2022) lovkommentar til § 12-7 note 3, og Bugge (2021) s. 427 som uttaler at det må være "relativt klart at kommunen kan gi slike bestemmelser".

⁹⁵ Se Bugge (2021) s. 427

at slike bestemmelser "kan erstatte § 74 nr. 2 siste ledd i tidligere plan- og bygningslov om at kommunene kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven" og bestemmelsen er "et viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav til prosjekter og virksomhet".⁹⁶ Lovforarbeidene tolkes dithen at det er estetikken som er det sentrale med bestemmelsen. Det antas at departementet har tolket bestemmelsen på samme måte når det har lagt til grunn at det er hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser som "stiller krav om materialbruk for å sikre at nye byggverk ikke bryter med områdets karakter".⁹⁷ Ordlyden anses imidlertid ikke å hjemle reguleringsbestemmelse om materialbruk med det formål å sikre klimahensyn, da et slikt hensyn ikke har med estetikk å gjøre. Dersom en hjemler en slik reguleringsbestemmelse i pbl. § 12-7 nr. 1 ville det være å strekke ordlyden for langt.⁹⁸ Kommunen har ikke adgang til å stille klimakrav i reguleringsplan med klimahensyn som eneste formål etter pbl. § 12-7 nr. 1.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2 åpner for å stille «vilkår» for «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet» for å «fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn» «i eller utenfor planområdet». Det ble konstatert i punkt 4.3.1.2 at vilkåret «bruk» er koblet til arealformålene, for eksempel «boligbebyggelse». ⁹⁹ Det følger av lovforarbeidene at «vilkår» for bruk kan stilles «av hensyn til miljø, sikkerhet, samfunnsinteresser, eller andre forhold». Et vilkår om bruk av tremateriale ved oppføring av boligbebyggelse vil ivareta miljø- og samfunnsinteresser, og dermed omfattes dette av hensyn som etter lovforarbeidene må ivaretas. Dersom reguleringsbestemmelse om tremateriale på oppført bygg stilles som et klimakrav, er adgangen til å stille en slik reguleringsbestemmelse imidlertid begrenset av at formålet med planen må være å ivareta klimahensyn, jf. bestemmelsens ordlyd om at bestemmelser kan gis for å «fremme eller sikre formålet med planen». ¹⁰⁰ Kommunen kan ha flere formål med en plan, og det å bygge klimavennlig kan være ett av dem. Så lenge det foreligger et klimaformål som tillater en slik reguleringsbestemmelse, åpner pbl. § 12-7 nr. 2 for å stille krav om tremateriale i reguleringsplan.

⁹⁶ Ot. prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 233

⁹⁷ Se tolkningsuttalelse, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) s.1

⁹⁸ Dette i motsetning til uttalelser fra Holter i Bugge (2021) s. 427 som mener ordlyden er klar. Det kan imidlertid tolkes slik at Holter mener nr.2 og 4 er klar, da det er disse det vises eksplisitt til.

⁹⁹ Jf. Pbl. § 12-5 annet led nr. 1.

¹⁰⁰ Dette understrekes som tidligere vist i lovforarbeidene, hvor det er angitt at vilkår «må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen», jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

Dette viser at kommunen har et handlingsrom til å stille klimakrav til bruksfasen, her illustrert med at de kan stille krav om tremateriale ved oppført bebyggelse. Dette avhenger som nevnt av at formålet med planen åpner for det, da reguleringsbestemmelser skal ivareta formålet med reguleringsplanen. Det er likevel ikke slik at kommunen kan vedta enhver reguleringsbestemmelse som omfattes av bestemmelsens ordlyd og som er i tråd med planens formål. Kommunens handlingsrom kan nemlig begrenses av annen lov og forskrift, se neste punkt.

4.3.3 Adgangen til å gi reguleringsbestemmelser begrenses av forskrift

Det skal i det følgende undersøkes om kommunens mulighet til å stille reguleringsbestemmelser kan begrenses av andre rettskildefaktorer, selv om en reguleringsbestemmelse i utgangspunktet kan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 1 til 14.

Det følger av pbl. § 1-1 tredje ledd at "byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak". Selv om bestemmelsen retter seg mot "byggesaksbehandling", er byggesaksbehandling basert på vedtatte planer, noe som indikerer at også planer må være i tråd med lov, forskrift og planvedtak.

For å illustrere spenningen som kan oppstå mellom plan- og bygningsloven og forskrift, kan det bygges videre på eksempelet som ble benyttet i kapittel 4.3.2, nemlig adgangen til å stille materialkrav i reguleringsbestemmelse. I juridisk teori er det antatt at grensen for å gi reguleringsbestemmelser om materialvalg rekker så langt det er i tråd med forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift – FOR-2017-06-19-840), heretter TEK17.¹⁰¹

Dette kan eksemplifiseres ved å se til TEK17 § 11-9 (2), hvor det er angitt at "materialer (...) skal ha egenskaper som ikke gir uakseptable bidrag til brannutviklingen". I og med at materialet tre er lettere antennelig enn en del andre bygningsmaterialer vil en reguleringsbestemmelse om at alle bygg i et område oppføres utelukkende med tre som

¹⁰¹ Se Myklebust (2022) lovkommentar til § 12-7, note 3

materiale, uten brannvegg og lignende, ikke være i tråd med TEK17. En reguleringsbestemmelse kan derfor ende opp med å være i strid med en forskrift.

KMD ga i 2018 Menon Economics og Tegn_3 Arkitekter et oppdrag om å utrede kommunens bruk av planbestemmelser og krav i byggeteknisk forskrift.¹⁰² Gjennom undersøkelsen kom de frem til at "grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet" og at utbyggere opplever at "plankravene kan være i direkte motstrid til TEK".¹⁰³ Ved motstrid mellom forskrift og lov vil lov som den viktigste rettskildefaktoren gå foran. Likevel regulerer TEK17 tekniske krav, noe som gir den preg av å være *lex specialis*. Et ytterligere poeng er at reguleringsplaner er enkeltvedtak, og dermed blir det tale om motstrid mellom enkeltvedtak og forskrift. Ved motstrid skal altså de krav som følger av TEK17 gå foran, jf. trinnhøydeprinsippet.

Kommunens handlingsrom til å stille bærekraftige reguleringsbestemmelser kan altså begrenses dersom reguleringsbestemmelsene og krav etter TEK17 er i motstrid. Det kan kort nevnes at adgang til å stille reguleringsbestemmelser også kan begrenses ved lov, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd tredje punktum, men av hensyn til oppgavens ramme vil ikke det drøftes nærmere.

4.4 Vilkår kan bare stilles i "nødvendig utstrekning"

4.4.1 Oversikt

Selv om reguleringsbestemmelser fra kommunen kan hjemles i ett av de fjorten punktene i pbl. § 12-7, og adgangen ikke begrenses av andre rettskildefaktorer, kan det likevel bare gis reguleringsbestemmelser i "nødvendig utstrekning". For å vurdere innholdet i dette vidt formulerte vilkåret, er det nødvendig å tolke det i lys av øvrige rettskildefaktorer. Analysen av vilkåret vil bygge videre på eksempelet som allerede er brukt tidligere i kapittel 4.3.2, nemlig om reguleringsbestemmelse om krav til materialbruk anses å være i "nødvendig utstrekning". Dette vurderes i punkt 4.4.4. Før vilkåret illustreres ved bruk av eksempelet, vil innholdet i vilkåret bli utpenslet i punkt 4.4.2. I kapittel 4.4.3 skal det undersøkes om Høyesterett sin

¹⁰² Se rapport, Kommunal- og distriktsdepartementet (2018), om praktisering av byggeteknisk forskrift og planbestemmelser.

¹⁰³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2018), rapporten s. 27.

tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10 om rekkefølgekrav i HR-2021-953-A (Mortensrud) kan ha betydning for de andre punktene i bestemmelsens nr. 1 til 14.

4.4.2 Generelt om vilkåret "nødvendig utstrekning"

Det følger av pbl. § 12-7 første ledd at det i "nødvendig utstrekning" kan gis bestemmelser i reguleringsplan til arealformål og hensynssoner om forhold i bestemmelsens nr. 1 til 14. Ordlyden "nødvendig utstrekning" indikerer en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, hvor det må påvises et reelt behov for aktuelle bestemmelser i reguleringsplanen. Ordlyden er vag og skjønnsmessig, og gir derfor ingen klare retningslinjer for hvor grensen for å stille klimamessige bestemmelser med formål om klimagassreduksjon ligger. For å få svar på hva som ligger i dette vage begrepet, er det nødvendig å se til andre relevante rettskildefaktorer som kan benyttes som tolkningsbidrag.

Lovforarbeidene nevner ikke begrepet "nødvendig utstrekning" i forbindelse med spesialmerknadene til pbl. § 12-7. Plan- og bygningsloven §§ 11-10 og 11-11 om kommuneplanens arealdel innehar også begrepet "nødvendig utstrekning". Det følger av lovforarbeidene til nevnte bestemmelser at ved begrepet "nødvendig utstrekning", menes at det kan gis bestemmelser som det er "et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt".¹⁰⁴ Systembetragtninger tilsier at det samme kan legges til grunn ved bestemmelser i reguleringsplan, jf. § 12-7 første ledd. Dette fordi lovgiver bruker samme uttrykk i disse bestemmelsene, uten å nevne at det har annen betydning her.

Dette synet deler ikke Høyesterett i HR-2021-953-A (Mortensrud). I dommen vurderte høyesterett hvorvidt det kunne stilles rekkefølgebestemmelse om oppgradering av en turvei i nærområdet til planområdet, jf. pbl. § 12-7 nr. 10. Førstvoterende viste til lovforarbeidsuttalelsen knyttet til pbl. § 11-10 og uttalte at "(p)aragraf 11-10 gjelder bestemmelser til arealformål, og jeg legger derfor heller ikke særlig vekt på dette".¹⁰⁵ Førstvoterende slår med dette ned på en tolkning basert på systembetragtninger.

¹⁰⁴ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

¹⁰⁵ Se HR-2021-953-A avsnitt 44

Problemstillingen i Mortensrud-dommen var imidlertid knyttet spesifikt til vurdering av rekkefølgekrav, jf. pbl. § 12-7 nr. 10, og førstvoterende trakk i den forbindelse paralleller til reglene om utbyggingsavtaler i pbl. § 17-3. Bestemmelsen om utbyggingsavtaler innehar også et nødvendighetsvilkår, noe som forklarer hvorfor Høyesterett i denne saken vurderte innholdet i vilkåret opp mot § 17-3, sammenlignet med bestemmelsene om kommuneplanens arealdel.¹⁰⁶ I andre tilfeller der man ikke skal se bestemmelser i lys av byggesaksdelen, anses det ut fra en systembetragtning mer naturlig å hente tolkningsbidrag fra forarbeidsuttalelser knyttet til nødvendighetskriteriet for kommuneplaner. Lovforarbeidsuttalelsen til §§ 11-10 og 11-11 kan dermed legges til grunn for vurderingen av nødvendighetskriteriet i pbl. § 12-7 generelt.

I Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) ble det slått fast at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Saken ble vurdert etter plan- og bygningsloven av 1985 § 26, som er videreført i gjeldende pbl. § 12-7 nr. 2. Selv om innholdet kun er dirkete videreført i pbl. § 12-7 nr. 2, er det ingenting som tyder på at kommunens adgang til å stille bestemmelser med dagens lov skulle bli mer begrenset etter de andre punktene. Det kan ikke tenkes at kommuner etter lovendringen har kompetanse til å stille bestemmelser som motvirker reguleringsformålet, uansett hvilket forhold i § 12-7 nr. 1 til nr. 14 det gjelder. Uttalelsen i Gaulosen-saken tolkes slik at den gjelder generelt for pbl. § 12-7, og gir dermed veiledning også for hva som anses å være "nødvendig utstrekning". Det kan legges til at dersom reguleringsbestemmelsene går på bekostning av reguleringsformålet, vil de heller ikke "slippe gjennom" i vurderingen av § 12-7 nr. 1 til 14, jf. tidligere bemerkning til dommen. Det er derfor klart at bestemmelser ikke er "nødvendig" så lenge klimamessige bestemmelser går på bekostning av reguleringsformålet.

Reguleringsplanveilederen redegjør nærmere om grensene for utforming og innhold i reguleringsbestemmelser etter pbl. § 12-7. I reguleringsplanveilederen er det uttalt at begrepet "nødvendig utstrekning" tilsier at bestemmelser i reguleringsplan må gjennomgå kritisk, og at behovet for bestemmelser skal være saklig begrunnet.¹⁰⁷ Veilederen underbygger at det foreligger et slikt saklighetsvilkår som nevnes i lovforarbeidene til pbl. §§ 11-10 og 11-11.

¹⁰⁶ HR-2021-953-A (Mortensrud) vil gjennomgå nærmere i 4.4.3.

¹⁰⁷ Reguleringsplanveileder (2022) s. 140

Det vil si at ikke enhver bestemmelse kan stilles selv om det rammes av en av de fjorten punktene i bestemmelsen.

Hverken lovforarbeidene eller reguleringsplanveilederen gir en nærmere anvisning på hva som ligger i saklighetsvilkåret. I kapittel 1.4.2 ble læren om myndighetsmisbruk presentert, som blant annet innebærer at myndighetene må holde seg innenfor saklige hensyn når de treffer vedtak. Det antas at et krav om saklig sammenheng for at et vilkår skal være "nødvendig", på samme måte som i myndighetsmisbrukslærens forbud mot å ta usaklige hensyn, innebærer at planmyndighetene må holde seg innenfor de hensyn som skal ivaretas av plan- og bygningsloven når de skal treffe tyngende vilkår, og derfor ikke kan legge vekt på utenforliggende hensyn. Også den ulovfestede vilkårs læren har krav til saklig sammenheng.¹⁰⁸ Selv om den ikke regulerer situasjonen her – fordi vilkårsadgangen er bestemt i lov – understreker den det allmenne kravet om at vilkår forvaltningen stiller skal være saklig. Det er ikke sjelden at det oppstår motstridende hensyn, for eksempel hensyn til klima på den ene siden og økonomiske hensyn på den annen. Da må myndighetene i så fall foreta en interesseavveining, og dersom de hensyn som begrunner reguleringsbestemmelser veier tyngre enn mothensynet, så anses vilkåret å være saklig og dermed "nødvendig".

Reguleringsbestemmelser skal ifølge forarbeidene være et uttrykk for avveining av interesser. Dette er også understreket i juridisk teori.¹⁰⁹ Hvor stor vekt det vil være saklig å tillegge miljø- og klimahensyn på bekostning av andre interesser, altså i hvilken utstrekning det er nødvendig, må likevel vurderes konkret. Bestemmelsene i plan- og bygningsloven må imidlertid vurderes opp mot lovens formål, jf. formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 og deretter også pbl. § 3-1. Dette betyr at hensynet til en bærekraftig utvikling i form av å sørge for reduksjon av klimagassutslipp er et saklig hensyn også etter pbl. § 12-7.

Adgangen til å stille reguleringsbestemmelser må på bakgrunn av det som er vist til i dette kapittelet forstås i sammenheng med planformålet, planbeskrivelse, hensyn og interesser. Dette er elementer som kan endre seg i takt med utvikling i samfunnet. Utformingen av vilkåret «nødvendig utstrekning» angir en rettslig standard, noe som tilsier at begrepet er dynamisk og vil endre seg i takt med endring av de ovennevnte elementene. Hva som var

¹⁰⁸ Se kapittel 1.4.1

¹⁰⁹ Se Myklebust (2022) Lovkommentar til pbl. § 12-7, note 2

nødvendig da loven trådte i kraft i 2008 kan være noe annet sammenlignet med situasjoner i 2023. Klimakrav har fått et økt fokus, og er nevnt i både nasjonale forventinger og mål i ulike planer. Etter 2008 har det blitt bredere fokus og ytterligere forpliktelser knyttet til klimagassreduksjon, noe som kan tenkes å påvirke terskelen for slike krav.

I HR-2021-953-A (Mortensrud-dommen) vurderte Høyesterett vilkåret «nødvendig utstrekning» i lys av rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 nr. 10. I det følgende skal det undersøkes om Høyesterett sin tolkning kan ha generell betydning utover bestemmelsens nr. 10, slik at det også gjelder for de øvrige punktene i bestemmelsens nr. 1 til 14.

4.4.3 Tilfører Mortensrud-dommen noe nytt til nødvendighetskriteriet?

I HR-2021-953-A (Mortensrud) vurderte Høyesterett hvorvidt pbl. § 12-7 nr. 10 ga myndighetene hjemmel til å stille rekkefølgebestemmelse om oppgradering av en turvei i nærområdet til planområdet. Saken gikk ut på at utbygger hadde fremmet en privat reguleringsplan til Oslo kommune i forbindelse med utbyggers ønske om å endre en tomt fra skole- og barnehageformål til boligformål. I den forbindelse ble det fremmet en reguleringsbestemmelse om at en del av hovedturvei E11 i så fall måtte oppgraderes og opparbeides før tillatelse kunne gis. Utbygger motsatte seg kravet, men fordi kommunen mente at et slikt krav ville avbøte negative virkninger ved foreslått utbygging, ble det vedtatt reguleringsplan med et rekkefølgekrav om oppgradering av turvei. Vedtaket ble stadfestet av Fylkesmannen (nå statsforvalteren) i Oslo og Viken. Utbygger tok ut stevning mot departementet med påstand om at vedtaket var ugyldig.

Spørsmålet for Høyesterett var om statsforvalterens vedtak med rekkefølgekrav var ugyldig. For å ta stilling til om vedtaket var ugyldig måtte Høyesterett ta stilling til om vedtaket bygget på en uriktig lovtolkning av pbl. § 12-7 nr. 10, og om det eventuelt forelå myndighetsmisbruk i form av utenforliggende hensyn eller vilkårlig skjønnsutøvelse.¹¹⁰ Dommen ble avsagt med dissens (3-2). Flertallet så ikke behovet for å vurdere spørsmål om myndighetsmisbruk. Høyesteretts flertall mente nemlig at statsforvalterens vedtak var ugyldig på bakgrunn av feil

¹¹⁰ Avsnitt 29

lovtolkning. Mindretallet mente at vedtaket bygget på riktig lovforståelse.¹¹¹ I og med at spørsmålet her er om dommen påvirker gjeldende rett, så vil det avgrenses mot en gjennomgang av mindretallets votum. Spørsmålet er om Mortensrud-dommen kan tilføre noe nytt til vurderingen av vilkåret "nødvendig utstrekning".

Det fremgår ikke helt tydelig om flertallet vurderer rekkefølgebestemmelser isolert sett, eller om dette er en vurdering av vilkåret "nødvendig utstrekning" generelt. Førstvoterende nevner at dette gjelder adgangen "til å vedta rekkefølgebestemmelser", og skriver at § 12-7 «nr. 10 (må) forstås slik". Ved å vise spesifikt til 12-7 nr. 10, indikerer dette at rettsavklaringen kun gjelder for rekkefølgebestemmelser og ikke at dette er et prejudikat for innholdet i "nødvendig utstrekning" generelt. Dermed oppstår spørsmålet om tolkningsuttalelsen gjelder generelt for vilkåret "nødvendig utstrekning", jf. pbl. § 12-7 første ledd, eller om det kun gjelder for rekkefølgebestemmelser, jf. nr. 10. For å vurdere dette er det hensiktsmessig å gå nærmere inn på tolkningsuttalelsene til førstvoterende.

Flertallet tolket ordlyden til pbl. § 12-7 nr. 10 slik at «det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen».¹¹²

Denne tolkningen ble lagt til grunn etter en gjennomgang av ulike rettskildefaktorer, hvor det i dommens oppsummering heter at;

«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» (Min kursivering).¹¹³

Dette tilsvarer på mange måter det som står i lovforarbeidene til pbl. § 12-7 om at vilkår «må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen».¹¹⁴

¹¹¹ Se henholdsvis avsnitt 62 og 75

¹¹² Se avsnitt 40

¹¹³ Se avsnitt 58

¹¹⁴ Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

Høyesterett går imidlertid lengre og viser til at formål til planen i seg selv ikke er tilstrekkelig. Utbyggingen må nemlig ha skapt et reelt behov for å stille rekkefølgekravet, og at det må være en relevant og nær sammenheng mellom kravet og utbyggingstiltaket. Dette er en innstramming av ordlyden sammenlignet med det som er utledet så langt, med et større fokus på hvilke behov den aktuelle utbyggingen vil skape.

Flertallet uttaler også at nødvendighetsvilkåret «må ha et videre perspektiv enn planområdet isolert».¹¹⁵ Dette indikerer at tiltak som skaper behov ut over planområdet også kan tale for adgang til å stille vilkår. Dette blir også lagt til grunn i førstvoterendes sin oppsummering hvor det blir angitt at;

«(utbyggingsprosjekt) må tvert om ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området, og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte «sumvirkningene» kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas. Rekkefølgebestemmelser kan også gjelde tiltak utenfor selve planområdet».¹¹⁶

Uttalelsen kan på den ene side tolkes slik at en må se på formålet med planen når det skal gis reguleringsbestemmelser. Det vil si at når en ser på utbygging som skal gjennomføres, er det nødvendig å vurdere dette i lys av eksisterende bebyggelse og planer i planområdet. Da vil det førstvoterende uttaler om "sumvirkningene" egentlig tilsi at man ved reguleringsbestemmelser skal sørge for at planen i sin helhet blir oppfylt. Man må dermed se til planområdet som sådan, noe som allerede følger av etablerte rettskildefaktorer på området. Uttalelsen må likevel sees i sammenheng med at flertallet tolker pbl. § 12-7 nr. 10 i lys av reglene om utbyggingsavtaler i pbl. § 17-3 tredje ledd, og at det ikke bare er tale om planens formål, men *behov* som oppstår også utenfor planområdet.

Flertallet begrunner en kontekstuell tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10 opp mot pbl. § 17-3 tredje ledd med den direkte sammenhengen rekkefølgekrav og utbyggeravtaler har, hvor blant annet omgåelseshensyn og bestemmelsenes like hensyn gjør seg gjeldende. På grunn av likhetstrekkene mener flertallet at «forståelsen av nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har

¹¹⁵ Se avsnitt 43

¹¹⁶ Se avsnitt 59

overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10. Dette innebærer at rettskilder som direkte knytter seg til bestemmelsen om utbyggingsavtaler, også har interesse for vår problemstilling». ¹¹⁷ Høyesterett sin tolkning av vilkåret "nødvendig" bærer preg av at de har brukt rettskildefaktorer knyttet til regelen om utbyggingsavtaler. Dermed kan ikke Høyesterett sitt tolkningsresultat legges til grunn generelt for andre bestemmelser.

Oppsummeringsvis kan det sies at flertallets kontekstuelle tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10 i lys av pbl. § 17-3 tredje ledd er grunnlaget for tolkningsresultatet. Den strammere tolkningen av hva det er saklig behov for, synes å være knyttet til rekkefølgesituasjonen. Høyesterett uttaler seg derfor ikke generelt om vilkåret «nødvendig utstrekning» i pbl. § 12-7 første ledd. Dommen endrer derfor ikke på de slutninger som er hentet fra andre rettskildefaktorer i kapittel 4.4.2. På denne bakgrunn legges det til grunn at HR-2021-953-A (Mortensruddommen) ikke tilfører vilkåret «nødvendig utstrekning» noe nytt.

4.4.4 Eksempel – Vil behov for klimatiltak åpne for at reguleringsbestemmelse om materialvalg anses å være i "nødvendig utstrekning"?

Nå som vilkåret "nødvendig utstrekning" er utpenslet i kapittel 4.4.2, og det er slått fast at HR-2021-953-A (Mortensrud) ikke har tolkningsbidrag 4.4.3, skal vilkårets rekkevidde illustreres ved bruk av et eksempel. ¹¹⁸ Vurderingen beror på om behovet for klimatiltak gjør at reguleringsbestemmelse om materialvalg anses å være i "nødvendig utstrekning". Dette skal illustreres ved å vise hvilke momenter som kan være relevante.

I kapittel 4.4.2 ble det lagt til grunn at ordlyden «nødvendig utstrekning» vil si at det må foreligge et reelt behov for en slik reguleringsbestemmelse. Oppføring av bygg skaper en del forurensning, blant annet ved anleggsmaskinene som kjører inn og ut av anleggsplassen og produksjon av materiale. Reguleringsbestemmelse om tremateriale på oppført bygg vil dermed ivareta et behov for å redusere klimagassutslipp i så stor grad som mulig.

¹¹⁷ Se avsnitt 48

¹¹⁸ Eksempelet gis på bakgrunn av at KMD en generell tolkningsuttalelse begrenser klarleggingen av bestemmelsen jf. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019) s. 2. Det er derfor behov for å undersøke om *klimatiltak* utløser et tilstrekkelig behov for å stille krav om tremateriale på bygg.

I begrepet "nødvendig utstrekning" legger også et saklighetsvilkår. Dette går ut på at de hensyn som begrunner reguleringsbestemmelsen må være relevante hensyn etter loven generelt, men også på det området det er snakk om. Loven skal som nevnt ivareta hensynet til en bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1, noe som tilsier at klimahensyn er saklig. På den annen side skal ikke reguleringsbestemmelser strekkes så langt at de forhindrer formålet med reguleringsplanen, jf. Rt. 1993 s. 278 s. 286 (Gaulosen). Det kan derfor ende opp med en interesseavveining, der krav om oppført bygg i tre som skal ivareta klimahensyn må veies opp mot for eksempel hensyn til arealplanlegging eller økonomiske hensyn. Ved førstnevnte eksempel vil reguleringsbestemmelse om tremateriale ved oppføring av bygg vanskelig oppfylle saklighetskrave dersom det hindrer formålet arealplanleggingen. Dersom det er andre mindre inngripende hensyn som skal veies opp mot klimahensyn så kan sistnevnte veie tyngre. For at klimahensyn skal være saklig opp mot andre hensyn, så anses det som en forutsetning at det foreligger klimahensyn i planen.

Selv om vilkåret utgjør en rettslig standard, og at denne åpner for vid adgang for kommunene til å stille reguleringsbestemmelser, så må det pekes på at det går en grense. Det kan ikke bare legges til grunn at visse type krav passerer,¹¹⁹ det må foretas en vurdering av reguleringsbestemmelsen opp mot planens formål, og andre hensyn som gjør seg gjeldende. Dersom formål og hensyn støtter en slik reguleringsbestemmelse, så skal det være mulig å benytte plan- og bygningsloven som et styringsverktøy for å få til løsninger som er mer klimamessig. Dette betyr at behovet for klimatiltak gjør at reguleringsbestemmelse om materialvalg kan anses å være i "nødvendig utstrekning", men det kommer an på formålet med planen og hvilke andre hensyn som gjør seg gjeldende.

4.5 Oppsummering

En gjennomgang av vilkårene i pbl. § 12-7 har vist at handlingsrommet til kommunene er begrenset på flere måter. For det første er kommunens handlingsrom til å stille krav i reguleringsplan med bærekraftige hensyn begrenset av lovbestemmelsens nr. 1 til 14. Disse hjemler ikke alle slags vilkår. Et eksempel på dette er at reguleringsbestemmelser med krav om elektriske anleggsmaskiner ikke kan hjemles her. For det andre har vi sett at kommunens handlingsrom til å stille bærekraftige reguleringsbestemmelser kan begrenses dersom

¹¹⁹ Slik det er gjort av Holter i Bugge (2021) s. 427.

reguleringsbestemmelsene og krav etter TEK 17 er i motstrid. For det tredje må reguleringsbestemmelsen anses som "nødvendig". Myndighetenes handlingsrom strekker seg nemlig ikke lengre enn til at bestemmelsen er saklig. Dette innebærer en vurdering av hva det er et reelt behov for i den konkrete planen, men også en interesseavveining av hensyn til andre interesser. Forvaltningens frie skjønn gir et vidt handlingsrom til å vurdere hva som er saklig, men som vi så i HR-2021-953-A så går det en grense – forvaltningen kan ikke gi reguleringsbestemmelser som går lengre enn lovteksten gir adgang til.

5 Avslutning

På bakgrunn av at den ambisiøse klimaforpliktelsen Norge står overfor krever en stor samfunnsomveltning, var formålet med denne avhandlingen å undersøke om planregler kan benyttes som verktøy for å redusere klimagassutslipp i bygge- og anleggsbransjen. I kapittel 2 har vi sett at klimahensyn har god forankring i rettskilder, spesielt i plan- og bygningsloven sin formålsparagraf § 1-1, jf. 3-1 og lovens lovforarbeider. I arealplaner har klimaformål fått en sentral plass, noe som ble illustrert ved å se til både nasjonale, regionale og kommunale planer i kapittel 3. På den annen side kommer ikke klimahensyn direkte til uttrykk i plan- og bygningslovens plandel, herunder pbl. § 12-7. Som det er gjort rede for i kapittel 4, har kommunen et visst handlingsrom til å stille klimabestemmelser i reguleringsplan. Planbestemmelser kan på denne bakgrunn benyttes som et styringsverktøy, men handlingsrommet er som vi har sett begrenset av lovbestemmelsens ordlyd og andre rettskildefaktorer. Bugge har et poeng i det han skriver at lovforarbeidenes ambisiøse uttrykk ikke gjenspeiles i loven.¹²⁰

Plan- og bygningsloven er sett på som en viktig klimalov, og dersom den også skal operere som en klimalov, er det behov for endringer. En løsning er å utvide kommunens handlingsrom ved å tilføye punkter i pbl. § 12-7 nr. 1 til 14. Eksempelvis kan lovgiver utforme en lovregel som hjemler krav i gjennomføringsfasen av tiltak.¹²¹

Det kan imidlertid kort påpekes at andre pliktsubjekt har gjennom nyere EU-lovgivning fått et selvstendig ansvar om å ta klimatiltak på alvor. Et eksempel på dette er taksonomiregelverket som pålegger store finansinstitusjoner ansvar ved å pålegge disse investeringsrapportering som synliggjør om selskapets investeringer er grønne eller brune.¹²² Formålet med en slik rapportering er å sanksjonere de selskapene som ikke investerer grønt nok, gjerne ved at det blir utstedt dårligere lånebetingelser og lignende. Et annet eksempel er at klima og miljø nå

¹²⁰ Se 2.3 hvor forfatteren i Bugge 2021 uttalte at lovforarbeidene har større klimaambisjoner enn det som fremkommer i lovteksten.

¹²¹ Muligheten til å utvide kommunen sin kompetanse til å gi reguleringsbestemmelser i medhold av pbl. § 12-7 i gjennomføringsfasen, ble vurdert av Miljødirektoratet, se miljødirektoratet (2022) s. 14-15

¹²² Se artikkel, finansdepartementet (2023, 15. november) som definerer det som et «klassifiseringssystem som skal legge til rette for at finansmarkedene kanalisere kapital til lønnsomme bærekraftige aktiviteter og prosjekter».

skal vektas minst 30 % ved offentlige anskaffelser.¹²³ Dette vil på ingen måte berøre planbestemmelser, men et mer sammensatt regelverk som på ulike områder ivaretar bærekraftig utvikling, vil muligens føre til at plan- og bygningsloven ikke blir den viktigste klimaloven på sikt. Innføringen av de nevnte EU-reglene viser at de som opererer som næringsdrivende og private aktører nå for første gang får et ansvar for klimatiltak. Da er det ikke bare kommunene og andre offentlige aktører som har klimaansvar lengre. Behovet for klimatiltak gjennom arealplanlegging på en måte der myndighetene setter maktmiddel på borgerne, kan på sikt reduseres dersom det skapes ansvar ved andre lover på andre områder, og med andre rettssubjekter. Da vil hensynet til klimautfordringene og målet om å minske klimagassutslipp ivaretas på andre måter.

Til slutt vil lovtekstens uklare formulering påpekes. Lange og kronglete formuleringer i lovbestemmelsens nr. 1 til 14, samt uklarheter rundt innholdet i vilkåret "nødvendig", skaper usikkerhet for både forvaltningen og borgerne om bestemmelsens innhold. Dette fører til at hverken offentlige myndigheter eller private aktører kan forutse sin rettsstilling, noe som igjen vil føre til at like tilfeller neppe vil behandles likt. Plan- og bygningsloven § 12-7 bør derfor forenkles slik at usikkerheten rundt bestemmelsens rekkevidde blir redusert. Det trengs en klarere lovbestemmelse for å benytte reguleringsplan som et verktøy for å ivareta våre klimamessige forpliktelser.

¹²³ Se pressemelding, Nærings- og fiskeridepartementet (2023, 4. august).

Kildeliste

Norske lover

Grunnloven (grl)	Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov
Forurensningsloven (forurl)	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
Plan- og bygningsloven (plbl)	Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven
Plan- og bygningsloven (pbl)	Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan-og bygningsloven)
Klimaloven	Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klimamål (klimaloven)

Norske lovforarbeider, stortingsmeldinger og forhandlinger i Stortinget

Ot. prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
Dok.nr.16 (2011-2012)	Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven
Innst. 186 (2013-2014)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H. Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV

Innst. 187 S (2013–2014).	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter, med unntak av romertall IX
Prop. 32 L (2018-2019).	Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv).
NOU 2019: 5	Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Høyesterettsavgjørelser

Rt. 1993 s. 278

Rt. 1995 s. 530

Rt. 2003 s. 764

Rt. 2008 s. 560

Rt. 2008 s. 1110

Rt. 2011 s. 304

HR-2018-2388-A

HR-2020-2472-P

HR-2021-953-A

Norske Forskrifter og kongelige resolusjoner

- Byggeteknisk forskrift (TEK17): Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk.
- Statlige planretningslinjer (2018): Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.
- Nasjonale forventninger (2023): Kommunal- og distriktsdepartementet, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Rundskriv, veiledere og uttalelser fra departementene og andre offentlige organ

Miljøverndepartementet (2011): Miljødepartementet, *Veileder kommunal planstrategi*, T-1494. 15. desember 2011.

Kommunal- og distriktdepartementet (2018): Kommunal- og distriktsdepartementet, *Praktisering av byggeteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner*, mars 2018.

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2019): kommunal- og distriktdepartementet, § 12-7 – *spørsmål om reguleringsbestemmelser om ladepunktet for elbiler*, mars 2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019): Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon*, mai 2019.

Kommunal- og distriktdepartementet (2021): Kommunal- og distriktdepartementet, *Utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*, januar 2021.

Reguleringsplanveileder (2022): Kommunal- og distriktdepartementet, *Veileder: Reguleringsplan*, september 2022.

Miljødirektoratet (2022): Miljødirektoratet, *Svar på oppdrag om utredning av lovhjemmel for klimakrav til bygge- og anleggsplasser*, oktober 2022.

Vestland fylkeskommune (2022): Vestland Fylkeskommune, *regional plan for klima 2022-2035*, desember 2022.

Litteratur

- Bugge (2021): Holth, F. (2021). Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov? H.C. Bugge (red), *Klimarett – Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, (kapittel 17, s. 408-432), Universitetsforlaget 2021.
- (Bugge 2016): Bugge, Hans Christian. *Norge som lavutslippssamfunn. Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?* Utredning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), 2016
- Boe (2012): Boe, Erik Magnus. *Grunnleggende juridisk metode. En introduksjon til rett og rettstenkning*, 3. utgave, Universitetsforlaget, 2012.
- Eckhoff og Smith (2022): Eckhoff, Torstein og Smith Eivind, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Universitetsforlaget 2022.
- Graver (2019): Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2019.
- Hauge og Egeland (2022): Karnov lovkommentar: kommentar til lov om klimamål (klimaloven). Lovdata.no (lest 7. desember 2023).

- Høgberg og Sunde (2019): Sunde, J.Ø. (2019). Innleiing: Den juridiske verktøykassen. A.P. Høgberg & J. Ø Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte* (kapittel 1, s. 27-35), Universitetsforlaget.
- Holth og Winge (2019): Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge. *Plan- og bygningsrett, kort forklart* (2. utgave), Universitetsforlaget, 2019.
- Myklebust (2022): Karnov lovkommentar: *Kommentarer til Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, Lovdata.no (lest 8. desember 2023)
- Myklebust, I.E (2022) Myklebust, I. E. (2022). «Nødvendig» som vilkår for tyngande plikter ved areal- og ressursforvaltning. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 11, s. 359-398), Cappelen Damm Akademisk, 2022.
- Pedersen (2018): Pedersen, Odd Jarl m.fl. *Plan- og bygningsrett, Del I, 3. utgave*, Universitetsforlaget 2018.
- Vedvik (2023): Vedvik, Siv Elén. *Motsegn – forholdet mellom kommunalt sjøvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, Karnov group, 2023.

Nettsider

Grønn byggallianse. (u.å). *Klimakur for bygg og eiendom*. Hentet 3. november 2023 fra <https://byggalliansen.no/kunnskapscenter/publikasjoner/infopakkeklimakjempen/#1610543721156-39143120-001d>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021, 29. januar). *Utslippsfrie bygge- og anleggsplasser*. Hentet 11. oktober 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/krav-om-utslippsfrie-bygge-og-anleggsplasser/id2830708/>

Vestland Fylkeskommune. (2022, 15. desember). *Regional plan for klima 2022-2035*. Hentet 3. oktober fra <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/klima-og-natur/regional-klimaplan/regional-plan-for-klima-2022-2035-vedtatt-i-ft-des-2022.pdf>

Vedvik, Siv. (2022). *Rettslege verkemiddel for berekraftig bylogistikk*. (CET-rapport 01/22). Hentet 6. desember fra https://www.uib.no/sites/w3.uib.no/files/attachments/cet_rapport_0122-_bylogistikk_0.pdf

Utenriksdepartementet. (2023, 21. mars). *2030-agendaen med bærekraftsmålene*. Hentet 7. desember 2023 fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/bkm_agenda2030/id2510974/

Nærings- og fiskeridepartementet (2023, 4. august). Nå skal klima og miljø vektes minst 30 % i offentlige anskaffelser. Hentet 4 desember 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/historisk-endring-na-skal-klima-og-miljo-vektes-minst-30-i-offentlige-anskaffelser/id2990427/>

Finansdepartementet (2023, 15. november). *Taksonomi for bærekraftig økonomisk aktivitet*. Hentet 4. desember 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/taksonomien-for-barekraftig-okonomisk-aktivitet/id2924859/>

Internasjonale konvensjoner

Parisavtalen, 12. desember 2015 (ikrafttredelse i Norge 4. november 2016)