

Bestemmelser om energi- og miljøkrav i reguleringsplaner – i lys av konseptet nullutslippsnabolag

Eivind Junker

førsteamanuensis, Nord universitet / forsker, NTNU
Postboks 93, 7601 Levanger / eivind.junker@nord.no

Magnus Askeland

ph.d.-stipendiat, SINTEF Energi og NTNU,
Postboks 4760 Torgarden, 7465 Trondheim / magnus.askeland@sintef.no

Lars Arne Bø

seniorrådgiver, SINTEF Community
Postboks 4760 Torgarden, 7465 Trondheim / lars.arne.bo@sintef.no

Sammendrag

Nullutslippsnabolag er områder med ambisjon om å redusere direkte og indirekte klimagassutslipp mot null. En av utfordringene kommuner og eiere/utbyggere møter når de vil bygge i tråd med normene for nullutslippsnabolag, er mangel på samordning mellom regler for arealplanlegging og energiproduksjon/-omsetning. Forskning viser at det i økende grad er det regulatoriske rammeverket som hindrer utviklingen, heller enn tekniske begrensninger. Artikkelen behandler energisamarbeid som virkemiddel, behovet for regulering av markedet for å oppnå ønsket samarbeid, og planmyndighetenes rettslige adgang til å vedta planbestemmelser om energirelaterte krav til bygninger. Konklusjonen er at dagens regelverk gir rom for relevante planbestemmelser, men at en lovendring vil kunne redusere usikkerhet og bidra til å fremme omforente mål.

Nøkkelord: nullutslippsnabolag, planbestemmelser, energiplanlegging, klimagassregnskap

1 Tema og problemstilling

Arealbruk i Norge styres i stor grad av arealplaner med hjemmel i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.) Plan- og bygningsloven er en omfattende og viktig lov for samfunnsutvikling generelt og arealbruk spesielt, og skal i utgangspunktet avstemme og balansere en rekke interesser. Klima- og miljøhensyn er blant de sentrale interessene loven skal ivareta. Redusert energibruk og økt andel fornybar energi faller derfor klart innenfor lovens formål.

Alle arealplaner inneholder tre elementer: et kart hvor ulike bruksformål m.m. er markert (*plankart*), en beskrivelse av planens bakgrunn og intensjon (*planbeskrivelse*), samt konkrete bestemmelser til planen (*planbestemmelser*). Planbestemmelser er en av mulighetene myndighetene har til å differensiere arealbruk innenfor arealformål, eller spesifisere bruken av formålet. Sammen med plankartet er planbestemmelsene rettslig bindende for både offentlige og private aktører. Byggetillatelse må dermed oppfylle krav fastsatt i bestemmelser, og unngå konflikt med aktuelle forbud disse inneholder.

Artikkelens tema er kommunens mulighet til å gi bestemmelser om energi- og klimakrav i reguleringsplaner. Bakgrunnen for å diskutere spørsmålet er nasjonale og lokale myndigheters ønske om å utvikle det bygde miljø i en mer klima- og ressursvennlig retning, blant annet ved å redusere energibruk i bygg og fremme lokal produksjon av energi.¹

Aktører i bransjen har særlig fremhevet behov for planbestemmelser som virkemiddel for å fremme miljøhensynet, eksempelvis gjennom konsepter som nullutslippsnabolag. Imidlertid viser både kommuner og utbyggere til at «uklare grenser mellom plan og TEK skaper usikkerhet. Utbyggerne opplever i tillegg at plankravene kan være i direkte motstrid til TEK».² Oppfatningen av uklarhet kan ha sammenheng med en forestilling om forbud mot parallelle krav i henholdsvis planbestemmelser og regler i lovens byggesaksdel/forskrift om tekniske krav til bygg.

I punkt 2 drøftes hvorfor energisamarbeid på nabolagsnivå kan gi bedre resultater enn styring fra sak til sak. Aktørene og markedet har imidlertid behov for forutsigbare og langsiktige

¹ Bø, Junker og Askeland, «ZEN og lovverket», FME ZEN, Elverum vekst og Ydalir, «Kommuner har alt klart for mer klimavennlig utbygging, men stoppes av paragrafer!», 17. juli 2019.

² Ulstein mfl., «Praktisering av byggt teknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner».

rammevilkår – som kan oppnås gjennom planbestemmelser. Den sentrale problemstillingen vi diskuterer i punkt 3, er derfor hvilken adgang kommunen har til å sette krav til energibruk og klimabelastning i planer. Som illustrasjon underveis brukes behov og mulige løsninger knyttet til nullutslippsnabolag.

2 Konseptet nullutslippsnabolag og behovet for regulering

2.1 Hvorfor nullutslippsnabolag?

Nullutslippsbygninger (*zero emission buildings* – ZEB) begynner å bli et innarbeidet begrep, og definisjonen representerer en klimaambisjon for enkeltbygg som overgår de alminnelige tekniske kravene.³ Fra et regulatorisk perspektiv er nullutslippsbygninger relativt uproblematisk, da det rettslige rammeverket er godt tilpasset enkeltbygg. Når det bygge miljø skal utvikles i energi- og klimavennlig retning, er det mer hensiktsmessig å konsentrere seg om områder heller enn enkeltbygg. På områdenivå kan man finne mer effektive løsninger for blant annet energibruk enn hva som er mulig ved å se på bygninger som separate enheter. For at klimaambisjoner skal kunne etterstrebes så effektivt som mulig, er det derfor nødvendig å utvide fokuset fra enkeltbygg til område.

Nullutslippsnabolag (*zero emission neighbourhoods* – ZEN) er et konsept som gjør det mulig å planlegge områder og utnytte ressurser bedre på tvers av aktører.⁴ Konseptet er relativt nytt, men er i ferd med å etablere seg på linje med ZEB.⁵ Når fokuset flyttes fra bygg til område, øker kompleksiteten siden flere aktører er involvert. Erfaringer viser at lovverk og andre rammevilkår er noe mindre tilpasset nullutslippsnabolag enn enkeltbygninger. I arbeidet med ZEN-pilotområder har kommuner støtt på utfordringer som tyder på at det i økende grad er det regulatoriske rammeverket som hindrer utviklingen, heller enn tekniske begrensninger.

Ved å flytte fokus fra å behandle enkeltbygninger på individuelt nivå til å se på løsninger på nabolagsnivå er det mulig å realisere samfunnsøkonomiske gevinster. Når det gjelder energiresurser, er det ønskelig å få til et samspill på tvers av bygninger og aktører fordi de ulike aktørene har ulike egenskaper og disponerer ulike ressurser. Et eksempel på dette er at man kan få en mye mer effektiv drift ved å la nabolagets samlede last være grunnlag for

³ Forskningscenteret ZEB, «Zeb definisjoner».

⁴ Marianne Kjendseth Wiik mfl., «Zero Emission Neighbourhoods in Smart Cities».

⁵ Brozovsky, Gustavsen og Gaitani, «Zero Emission Neighbourhoods and Positive Energy Districts – A State-of-the-Art Review».

nettleien, fremfor at hver enkelt får en regning basert på sin egen maksimale last.⁶ Mange vitenskapelige arbeider bygger på en forutsetning om at investeringer og drift optimeres på nabolagnivå,⁷ selv om dette ikke er en regulatorisk realitet.

2.2 Forskjeller mellom gjeldende reguleringsmetoder for energi- og arealbruk

De regulatoriske rammeverkene for bygg- og energisektoren hviler på nokså ulike premisser, som medfører at regelverkene til dels mangler nødvendig samordning. I begge sektorer er poenget å avhjelpe markedssvikter, men måten disse håndteres på, er forskjellig. I bygningssektoren bruker myndighetene i hovedsak direkte regulering for å styre løsningene samfunnet får, mens i energisektoren overlater myndighetene helst til markedet å komme frem til de konkrete løsningene. Ved utvikling av nullutslippsnabolag ønsker man å se på bygninger som en integrert del av energisystemet, og det er behov for at regelverkene kobles tettere sammen. Grenseflaten mellom sektorene er imidlertid utfordrende da de regulatoriske rammeverkene ikke ble designet ut fra at de skulle passe sammen. De følgende avsnittene går nærmere inn på markedene for henholdsvis bygg og energi, og utfordringene knyttet til reguleringen av disse.

I byggsektoren forekommer markedssviktene gjerne på bakgrunn av manglende samsvar mellom insentiver, eksempelvis ved at det er leietaker som betaler for energien som brukes, mens byggeier må bekoste oppgraderinger som får ned oppvarmingskostnaden.⁸ Forskning tyder på at aktørene i eiendomsmarkedet ikke opptrer rasjonelt som individuelle aktører, siden energieffektiviteten til et bygg ikke gjenspeiler seg i markedsprisen som oppnås.⁹ EUs bygningsenergidirektiv er et eksempel på at direkte regulering brukes for å tilstrebe resultatet av et perfekt marked. Direktivet krever at hvert land skal stille kostnadsoptimale krav vedrørende hvordan bygg blir konstruert.¹⁰ I Norge stilles disse kravene gjennom minimumskrav til konstruksjon av bygninger.

⁶ Backe, Kara og Tomasgard, «Comparing Individual and Coordinated Demand Response with Dynamic and Static Power Grid Tariffs».

⁷ Se bl.a. Sadeghi mfl., «The Energy Hub»; Orehoung, Evins, og Dorer, «Integration of Decentralized Energy Systems in Neighbourhoods Using the Energy Hub Approach»; Pinel, Korpås og B. Lindberg, «Impact of the CO₂ Factor of Electricity and the External CO₂ Compensation Price on Zero Emission Neighborhoods' Energy System Design».

⁸ Kholodilin, Mense og Michelsen, «The Market Value of Energy Efficiency in Buildings and the Mode of Tenure».

⁹ Se f.eks. Gram-Hanssen mfl., «Do Homeowners Use Energy Labels?»; Fuerst mfl., «Energy Performance Ratings and House Prices in Wales».

¹⁰ European Parliament, Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

Hva som er kostnadsoptimalt, vil imidlertid variere ut fra hvor i Norge man er. For eksempel vil det sannsynligvis være kostnadseffektivt med tykkere isolasjon i veggen på Røros enn langs sørlandskysten. Ved direkte regulering gjennom absolutte, nasjonale krav blir det vanskelig å gjøre slike lokale tilpasninger, siden kommunene mangler adgang til å vurdere og fastsette normer etter lokale behov. Alternativet til slike nasjonale krav er å la markedet finne den kostnadsoptimale tilpasningen selv. Nasjonale regler som byggteknisk forskrift¹¹ representerer i denne sammenheng en minimumsstandard, og utbyggere står fritt til selv å velge høyere standarder dersom markedet etterspør dette. Dette krever imidlertid at markedet er velfungerende i den forstand at det optimale utfallet faktisk oppnås.

I energibransjen lar man i hovedsak markedet komme frem til løsningen, og fokuset til de regulatoriske myndighetene er på hvordan man kan fjerne markedssvikter, heller enn å finne ut hvilke krav man skal stille. Kraftregningen til sluttbruker består av én kostnad for produksjon av energien og én kostnad for transport gjennom kraftnettet, i tillegg til skatter og avgifter. For energiproduksjon er et eksempel på den regulatoriske myndighetens forsøk på å skape konkurranse blant kraftleverandører kravet om at alle sluttbrukere fritt skal kunne velge hvem man vil handle strøm fra, og at informasjonen som gis fra leverandørene, skal være enkel å sammenligne.

Reguleringen av transport av strøm er et annet eksempel på hvordan myndighetene forsøker å styrke markedet. Distribusjonsnett har en fundamental markedssvikt da dette er et naturlig monopol, blant annet på grunn av stordriftsfordeler og at det er uhensiktsmessig med parallelle infrastruktur for å skape konkurranse. Her benyttes også markedsinsentiver som et styringsverktøy fra de regulatoriske myndighetene, selv om man ikke kan etablere konkurranse i tradisjonell forstand.¹² I nettbransjen er direkte konkurranse mellom aktørene erstattet med et system hvor selskapene gis insentiver til å gjøre det bedre enn snittet: «Gulroten» er at effektiv drift åpner for høyere overskudd.

Det er riktignok noen unntak fra de generelle karakteristikene som skiller reguleringen i bygg- og energisektoren. Det forekommer at direkte regulering også brukes i energibransjen, og et eksempel på dette er at kunder med egen energiproduksjon (gjerne kalt plusskunder) gis unntak fra konsesjonsplikt for salg av elektrisk energi så lenge de ikke mater inn mer enn 100 kW på nettet.¹³ Et tilsvarende eksempel fra byggsektoren der man prøver å forbedre

¹¹ Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift).

¹² Falch, *Rett til nett*, s. 20–40.

¹³ Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer.

markedet, er at man har begynt å stille krav om energimerking av bygg. Ordningen skal påvirke hvordan markedet fungerer, ved å avhjelpe markedssvikten som går på tilgangen på informasjon.¹⁴ Det er likevel verdt å understreke forskjellen i underliggende motiver og mekanismer mellom de to områdene: «Konkurranseretten er dominert av overveielser knyttet til samfunnsøkonomisk effektivitet. Forvaltningsretten er på den annen side dominert av overveielser knyttet til rettssikkerhet og saklighet.»¹⁵

2.3 Regulatorisk risiko som faktor for langsiktige beslutninger

Dagens regulatoriske rammeverk vanskeliggjør koordinering av energiløsninger på tvers av aktører/bygg, særlig grunnet insentivstrukturen.¹⁶ Energiloven er i stor grad tilpasset enkeltbygg og dermed mindre egnet for å få til energibalansering på nabolagsnivå. Gjeldende regelverk har i så måte et misforhold mellom hva som er optimalt hvis man ser på nabolaget under ett, og hva som er fornuftig fra et privatøkonomisk perspektiv. Et annet vesentlig element er regulatorisk risiko – altså muligheten for at regelendringer kan påvirke den fremtidige lønnsomheten av investeringer.

Ved valg av rettslige løsninger er det nødvendig å ta hensyn til de mange og til dels motstridende interesser på området. Et sentralt eksempel er at investeringer i bygningskropp og energitekniske løsninger som regel har lang levetid. Man regner normalt med å drifte et solcelleanlegg i minst 20 år,¹⁷ og en enebolig bygges for å vare i mange tiår. Dermed blir reguleringens forutsigbarhet og regulatorisk risiko en viktig faktor når man skal gjøre slike investeringer.

I energibransjen gis unntak fra regler i forbindelse med å teste nye løsninger i en begrenset tidsperiode, gjerne fra ett til fem år. For nyskapende energiløsninger på nabolagsnivå er gjerne hele forretningsmodellen basert på slike regulatoriske unntaksforhold, og man er avhengig av en viss lønnsomhet i driftsfasen for at investeringen skal kunne forsvares. Fornybare energiresurser har en spesiell kostnadsstruktur i form av at de har høye investeringskostnader, og driftskostnader ned mot null.

¹⁴ Olaussen, Oust og Solstad, «Energy Performance Certificates – Informing the Informed or the Indifferent?»; Jensen, Hansen og Kragh, «Market Response to the Public Display of Energy Performance Rating at Property Sales».

¹⁵ Hammer, «Ingvald Falch: Rett til nett.»

¹⁶ Askeland, Backe og Lindberg, «Zero Energy at the Neighbourhood Scale».

¹⁷ Lai og McCulloch, «Levelized Cost of Electricity for Solar Photovoltaic and Electrical Energy Storage».

Denne kostnadsstrukturen gjør at slike investeringer er særlig sårbare for langsiktig regulatorisk risiko da de er avhengige av en viss driftsmessig lønnsomhet over en periode på flere tiår for å være konkurransedyktige. Ved kortsiktige regulatoriske unntak må investor ta økonomisk høyde for at unntaket bortfaller, og at man etter utløpet av unntaksperioden går tilbake til ordinært regelverk. På grunn av denne motsetningen mellom unntakets varighet og investeringens levetid har unntak etter energiregelverket begrenset evne til å utløse investeringer i ny teknologi.

I byggsektoren kan det derimot gis dispensasjon fra reglene i plan- og bygningsloven eller bestemmelser fastsatt i samsvar med loven. Kommunen kan gi både varig og midlertidig dispensasjon. Eksempler på tema det gis dispensasjon fra, er arealformål, byggegrenser og høydekrav samt ulike plankrav. Det kan også dispenseres fra byggt teknisk forskrift (TEK17) for både nye prosjekter og tiltak på eksisterende bygninger. For tiltak på eksisterende bygg vil ofte unntaksbestemmelsene i § 31-2 være bedre egnet, og mer i tråd med lovens system, ettersom disse uttrykkelig gir adgang til å fravike gjeldende krav uten den omfattende dispensasjonsprosessen.¹⁸ TEK17 er som nevnt en minimumsforskrift. Så lenge kravene i forskriften blir oppfylt, er det ingen hindringer for å «overoppfylle». Det er dermed intet behov for dispensasjon hvis utbygger *ønsker* energiløsninger som går utover TEK17. Poenget er at dispensasjoner for bygningskroppen ofte gis som varige dispensasjoner, og gir dermed en tryggere ramme enn energibransjens unntak som normalt gis for inntil 5 år.

2.4 Plan- og bygningsregler som virkemiddel for energipolitikk og -teknologi

Faktorene ovenfor viser hvorfor arealplanlegging er et viktig virkemiddel for å realisere målsettinger innen energibruk og klima. Plan- og bygningsloven er samtidig en lov hvor politikere kan utøve en del skjønn. Rammen for både regler og skjønn er lovens overordnede mål, nemlig å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (§ 1-1 første ledd). Bærekraftig utvikling er i seg selv et utfordrende konsept og kan til tider synes å ha interne konflikter. Diskusjonen om bærekraftbegrepets kjerne og periferi faller klart utenfor rammene for denne artikkelen.

En annen kjensgjerning er at konsepter som bærekraftig utvikling er i stadig utvikling. Innholdet og balansen i begrepet kan endres over tid, og da vil også behovet for innhold i forvaltningens vedtak endres. Gjennom å gi lovregler som skal fremme bærekraftig utvikling, sørger Stortinget for et regelverk som holder seg oppdatert selv om det naturvitenskapelige

¹⁸ Norsk Kommunalteknisk Forening, «Tekniske krav ved tiltak i eksisterende bygg».

eller politiske grunnlaget endrer seg. Riktignok kan dynamiske regler være negativt for lovens formål om forutsigbarhet, som både skal beskytte investeringer og gjøre det enklere for bedrifter å overholde regelverket. Når det gjelder forutsigbarhet, vil det ha stor betydning hvordan endringene skjer: Hensynet til forutsigbarhet kan oppfylles ved relativt store og hyppige endringer hvis innhold, tidspunkt og eventuelle overgangsordninger er gjennomtenkte og godt organiserte.

Et eksempel på at innholdet i bærekraftsbegrepet kan utvikle seg, er at produksjon og bruk av energi er i endring. Introduksjonen av ny teknologi, som solceller og elbiler, har skapt nye behov og muligheter. Private husstander og bedrifter kan i større grad enn før produsere egen strøm. Denne utviklingen er klart i tråd med EUs planlagte revisjon av kraftmarkedet (arbeidet omtales tidvis som «the Winter Package»¹⁹). Imidlertid gjør lovverket at lokale produsenter i utgangspunktet er henvist til å bruke strømmen selv.

En nylig vurdering av forholdet mellom norsk lovgivning og konseptet nullutslippsnabolag dokumenterer flere problemstillinger.²⁰ Ønsker private produsenter å levere strøm til nettet, må de for eksempel både ha egnet utstyr og særskilt avtale med eieren av nettet i området. Et tenkelig alternativ er å gi private mulighet til å handle energi direkte seg imellom, noe som også muliggjør mer gunstige forretningsmodeller og dermed mer utbygging av lokale energiløsninger.²¹ Norges energi- og vassdragsmyndighet utga i 2019 en rapport om det norske energiregelverket og slike lokale energimarkeder.²² Rapporten konstaterte at det var betydelige rettslige barrierer for å etablere og drive lokal handel med energi på en hensiktsmessig måte. Reguleringsmyndigheten kan gi unntak for å teste ut lokale markedsmekanismer, men som diskutert ovenfor vil unntak med kun noen års varighet være lite egnet til å realisere slike prosjekter. Innholdet i rapporten var knyttet til energilovgivning, og den vurderte i liten grad forholdet til plan- og bygningsloven.

Problemstillinger knyttet til energipolitiske og -tekniske endringer er også kjent internasjonalt: Allerede i 2009 diskuterte Lončar mfl. rettslige og markedsmessige forutsetninger for arbeid med «samproduksjon» av elektrisk energi i Kroatia. Forfatterne undersøkte rettslige og markedsmessige forutsetninger for småskala produksjon av energi av

¹⁹ European Commission, «Clean Energy for All Europeans».

²⁰ Bø, Junker og Askeland, «ZEN og lovverket».

²¹ Askeland mfl., «Helping End-Users Help Each Other».

²² THEMA Consulting Group og Multiconsult Norge AS, «Descriptive study of Local Energy Communities».

boligeiere.²³ En tilsvarende tilnærming ble brukt av britiske forskere som studerte innovasjoner innen energilagring.²⁴ En voksende trend i næringen er etablering av lokale mikronett («microgrids») hvor en avgrenset gruppe tilbydere og brukere er koblet sammen direkte og kan opptre som én enhet mot hovednettet.²⁵ Både i slike mikronett og tradisjonelle kraftnett er forbrukerens rolle i endring – fra den tradisjonelle konsumenten til en hybrid produsent/konsument (prosumer, *prosumer*).²⁶ Imidlertid er denne utviklingen utfordrende fra et regulatorisk perspektiv, da retten til å kreve fellesmåling falt bort i 2010. Enkeltkunder skal nå som hovedregel ha individuell måling og avregning av strømforbruk.²⁷ Mangfoldet av hensyn som skal ivaretas, og innslaget av politisk skjønn, gjør krysningpunktet mellom energipolitikk og arealregulering særlig komplekst.

2.5 Behovet for planbestemmelser

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det er betydelige forskjeller mellom markedene for energi og bygg. Ulikhetene kommer blant annet til syne i hvordan markedene er regulert. Mens aktører i energibransjen stort sett forholder seg til indirekte regulering og insentiver (f.eks. å drive mer effektivt enn snittet i sektoren), er byggebransjen stort sett regulert gjennom direkte krav til sluttproduktet (f.eks. krav til høyde, lys, tetthet, isolasjonseffekt osv. på bygninger).

Ulikheten gjør det vanskelig å oppnå nullutslippsnabolag ved hjelp av energiregelverket. Det er behov for å benytte regelverket om arealdisponering og bygg i tillegg. Neste kapittel undersøker i hvilken grad kommunen kan bidra til etablering av nullutslippsnabolag gjennom sin myndighet etter plan- og bygningsregelverket.

Både teknologisk og politisk utvikling trekker i retning av økt lokal produksjon av fornybar energi. For å støtte og realisere en slik utvikling vil det antagelig være nødvendig å benytte plansystemet, for å sikre at energi- og arealbruk koordineres. Spørsmålet er i denne sammenheng begrenset til i hvilken grad lovverket gir mulighet for å stille energirelaterte krav i planbestemmelser. Dette avhenger av en tolkning av loven, blant annet knyttet til formålet om bærekraftig utvikling.

²³ Lončar, Duić og Bogdan, «An analysis of the legal and market framework for the cogeneration sector in Croatia».

²⁴ Castagneto Gisse, Dodds og Radcliffe, «Market and regulatory barriers to electrical energy storage innovation».

²⁵ Hirsch, Parag og Guerrero, «Microgrids», 403.

²⁶ Wolfgang mfl., *Prosumers' Role in the Future Energy System*.

²⁷ Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer.

Eiere og utbyggere som kontrollerer et samlet område, kan fritt velge å bygge i tråd med konseptet nullutslippsnabolag. Tilsvarende kan kommunen inngå privatrettslige avtaler om slikt samarbeid hvis kommunen for eksempel selger tomtene til et prosjekt. Slike situasjoner faller imidlertid utenfor denne artikkelens tema. Problemstillingen med planbestemmelser blir først aktuell når kommunen *som planmyndighet* ønsker å pålegge andre å utføre sine bygg på en bestemt måte.

Reglene i byggteknisk forskrift bygger på flere hensyn, blant annet hva som er samfunnsøkonomisk gunstig. Beregningen av samfunnsøkonomisk verdi kan være forskjellig fra sted til sted, og derfor vil det i utgangspunktet være fornuftig å tilpasse løsninger ut fra lokale forhold. Samtidig brukes samfunnsøkonomi også som et argument for å ha samme regler over hele landet, slik at arkitekter, rådgivende ingeniører og andre aktører slipper å tilpasse seg hver enkelt kommune. Ulempen med dette er at løsningene blir «one size, fits all» (eller i praksis muligens «fits none»).

Et argument for å la være å ha lokale regler for det som reguleres nasjonalt, er at det er opp til aktørene å selv komme frem til bedre løsninger lokalt. Problemet med dette er imidlertid at hva som er samfunnsøkonomisk optimalt, ikke nødvendigvis sammenfaller med hva som er bedriftsøkonomisk optimalt. Eksempelvis kan en samfunnsøkonomisk beregning vise at om man gjennomfører en ny type energiløsning i et område, vil dette være gunstig dersom alle er med på det. Samtidig kan det være bedriftsøkonomisk lønnsomt for enkeltaktører å avvike fra dette, og hvis dette skjer, forringes samfunnsøkonomien for området som en helhet. For å unngå slike problemer er det gunstig om lokale myndigheter kan styre valg av løsninger på tvers av aktører. På samme måte som andre inngrep i markeder må naturligvis slike lokale krav avveies mot og holdes innenfor konkurranserettslige rammer (herunder EU/EØS-krav på området). Detaljer om konkurranseretten faller imidlertid utenfor denne artikkelens ramme.

Den videre undersøkelse av kommunens adgang til å fastsette planbestemmelser følger alminnelig rettslig metode. I det avsluttende kapitlet flytter vi oppmerksomheten noe videre, fra gjeldende rett til hvordan virkemidler kan utvikles for bedre å imøtekomme behovet skapt av politisk og teknologisk utvikling. Avslutningsvis oppsummerer vi våre funn.

3 Adgang til å gi planbestemmelser om energi- og miljøkrav

3.1 Systematisk plassering og historisk utvikling

Plan- og bygningsloven skiller mellom to nivåer for kommunale arealplaner – den overordnede kommuneplanen, og den detaljerte reguleringsplanen. Begge typer planer kan ha planbestemmelser, men hjemlene for mulige bestemmelser er noe mer begrensede for kommuneplanen (§§ 11-9, 11-10 og 11-11). Loven gir også rom for å gi statlige planbestemmelser (§ 6-3) og regionale planbestemmelser (§ 8-5). For temaet energibruk i bygg er imidlertid kommunens reguleringsplannivå det klart viktigste siden det i all hovedsak er denne plantypen som danner grunnlaget for byggesøknader. Videre i denne artikkelen begrenser vi derfor diskusjonen til reglene om reguleringsplaner, nærmere bestemt § 12-7.

Det er også viktig å skille mellom plan- og byggesaksdelen i loven. I planfasen har kommunen stort spillerom og kan i utgangspunktet fritt velge om de skal igangsette planarbeid, og i så fall hvordan planarbeidet skal innrettes. Etter loven kan riktignok private (grunneiere, utbyggere) fremme forslag til planer, som eventuelt overtas av kommunen og får status tilsvarende kommunens egne. I praksis utgjør private planforslag majoriteten av planer som behandles. Det er likevel kommunen som avgjør om planforslaget skal vedtas – private har intet rettskrav på å få gjennomført sine forslag.

Når det gjelder byggesaksdelen, er det derimot utbygger alene som har initiativet, og tradisjonelt har *byggeretten* stått sterkt i plan- og bygningsretten.²⁸ Denne rettigheten er nær forbundet med eiendomsretten: Så lenge man følger lover og regler, har man rett til å utnytte eiendommen sin som man vil. Lovens system for byggesak er med andre ord lovbundet: Hvis en søknad er i tråd med lov, relevante forskrifter og gjeldende planer, har tiltakshaver krav på tillatelse (pbl. § 21-4). Forvaltningen har i utgangspunktet ingen adgang til å avslå søknader den mener er lite hensiktsmessige.²⁹

Ettersom byggeretten har så sterk posisjon, er den allmenne oppfatning at vedtak som begrenser retten, krever hjemmel i lov – på samme måte som andre inngrep i privat eiendomsrett eller autonomi. Hovedregelen om begrensnings av byggeretten har vært lovens vilkår om at tiltaket må oppfylle krav «gitt i eller i medhold av» plan- og bygningsloven, se § 21-4. Planbestemmelser er gitt i medhold av loven, og faller derfor innenfor regelen. Metoden med å gi utfyllende, skriftlige bestemmelser var anerkjent allerede da den første riksdekkende bygningsloven ble vedtatt i 1965.³⁰

²⁸ Reusch, *Plan- og bygningsrett i et nøtteskall*.

²⁹ Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», s. 26–27.

³⁰ Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett*, del 1:33.

De første hjemlene for å begrense byggeretten gjennom det som i dag kalles planbestemmelser, var imidlertid svært spesifikke. Loven ga opprinnelig adgang til å angi utformingen av konkrete tiltak, slik som plassering, høyde og utforming av bygg. Etter hvert oppstod flere behov, og lovens liste over lovlige bestemmelser ble sakte utvidet. Ved den påfølgende revisjonen av loven i 1985 ble systemet endret, slik at loven heller ga *rammer* for hva det kunne gis bestemmelser om.

Med 2008-loven ble det igjen innført en liste over alle lovlige bestemmelser, henholdsvis §§ 11-9 til 11-11 for kommuneplannivået og § 12-7 nr. 1-14 for reguleringsplaner. Loven innebar samtidig en ytterligere utvidelse av muligheten for bestemmelser. Prinsipielt gikk likevel loven tilbake til ordningen med en fullstendig oppregning av mulige bestemmelser. I forarbeidene påpeker departementet at selv om § 12-9 må regnes som uttømmende, «er den formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold».³¹

Selv om loven og forarbeidene kan gi inntrykk av at handlingsrommet for bestemmelser er tilnærmet ubegrenset, er det naturlig nok flere begrensninger. En oppfatning som tilsynelatende har bred tilslutning i praksis, er at planbestemmelser normalt ikke kan gå inn på virkeområdet til andre lover og forskrifter. Et typisk eksempel er tekniske krav til byggverk, som forutsettes styrt av byggesaksdelen i loven, og da særlig kapittel 29. I dette kapitlet undersøker vi de alminnelige tolkningsfaktorene for rettsregler – lov, forarbeider, praksis og teori – med sikte på å undersøke denne og andre grenser. Dessuten diskuterer vi hvordan utviklingen i energipolitikk og -teknologi kan påvirke tolkningen.

3.2 Lov og forarbeider om grenser for bestemmelser

Lovens rammer for å gi bestemmelser til reguleringsplaner fremgår av § 12-7. I § 12-7 lister loven opp en rekke typer krav som kan stilles i reguleringsplaner. Opplistingen er uttømmende, men i henhold til forarbeidene skal den altså omfatte alle «relevante forhold».³² Hva som menes med relevante forhold, må tolkes i lys av lovens formål og system samt forarbeider, veiledning og teori.

Lovens ordlyd i § 12-7 nr. 3 og 4 taler for at det kan gis bestemmelser til reguleringsplaner om krav til energibruk. Etter nr. 3 kan kommunen vedta bestemmelser om «grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet». Regelen er etter ordlyden

³¹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 232.

³² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 32.

knyttet til direkte negativ miljøpåvirkning, slik som utslipp fra industri osv. Forarbeidene legger også vekt på forurensningshensynet – men det er ingen tydelige indikasjoner på at hjemmelen er begrenset til tradisjonell forurensning (miljøgifter, sot, partikler mv.) For bestemmelser om utslipp og påvirkning skriver departementet i forarbeidene at det «forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven».³³

I paragrafens nr. 4 gir loven kommunen myndighet til å vedta bestemmelser om «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet». Også her dekker ordlyden isolert sett krav til bygninger med sikte på å redusere energibruk, for å kunne ivareta miljøhensyn. I forarbeidene er hjemmelen eksemplifisert med «krav til kvalitet og utforming som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til f.eks. forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, avfallsløsninger».³⁴ Eksemplene illustrerer et bredt spekter av tema som kan reguleres i bestemmelser. Et funksjonskrav som av hensyn til miljø (energisparing) satte krav om økt isolasjon i veggen, ville falt naturlig innenfor definisjonen. Det samme gjelder en bestemmelse som av hensyn til miljøet stilte krav om en viss lokal energiproduksjon pr. kvadratmeter.

Lovens ordlyd og forarbeidenes kommentarer til de enkelte bestemmelser gir med andre ord rom for å stille krav til energiforbruk og -produksjon i reguleringsplaner. I merknaden til hjemmelen for kommuneplanbestemmelser kommenterer imidlertid departementet at intensjonen er å beholde «det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven.» Energikrav for det enkelte bygg nevnes som et av eksemplene på tema som bare skal reguleres av byggt teknisk forskrift. Selv om bemerkningene om skillet mellom planbestemmelser og krav til det enkelte bygg står i forbindelse med bestemmelser til kommuneplanen, er det grunn til å tro at samme tankegang har vært gjeldende for reguleringsplaner. I motsatt fall ville det vært naturlig å ha en merknad om det i kommentarene til § 12-7.

3.3 Nasjonal veiledning og uttalelser om planbestemmelser

Regjeringens veiledning til reglene om planbestemmelser inngår i veiledningen om reguleringsplaner. Veiledningen til reguleringsplaner etter nåværende lov har kommet i to

³³ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 233.

³⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), s. 233.

utgaver, henholdsvis T-1490 (2011) og dagens Reguleringsplanveileder (2018). Den tidligere veilederen var i stor grad basert på forarbeidene, inkludert forutsetningen om at krav til det enkelte bygg skal følge av byggteknisk forskrift.³⁵ Samtidig fastholdt veiledningen at § 12-7 skal bidra til å oppnå formålet om «å få den best mulige arealbruk totalt sett etter en helhetlig avveining av de ulike interesser».³⁶

Dagens veileder gjentar poenget om at reguleringsbestemmelsene må innordne seg etter det som ellers er fastsatt i plan- og bygningslovgivningen, men åpner for at bestemmelser «kan brukes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene». Senere i samme punkt understreker likevel departementet at «[d]et kan ikke gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som f.eks. forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK)».³⁷

I veiledningen viser departementet også til en ekstern undersøkelse av hvordan kommuner bruker bestemmelser.³⁸ Undersøkelsen viser at kommuner i en viss grad bruker planbestemmelser til å gjenta eller presisere tekniske krav i strid med TEK. I noen tilfeller oppstår motstrid mellom TEK og reguleringsplanen. Uoverensstemmelse mellom krav kan skape uforutsigbarhet og økte kostnader både for utbygger og kommunen. For denne artikkelens tema er det verdt å merke seg en pussig detalj i veilederen: I omtalen av den eksterne undersøkelsen viser departementet til at bestemmelser med kobling til TEK ofte gjelder «universell utforming og tilgjengelighet, *energikilder*, radonsikring og støy».³⁹ Mens både universell utforming, radonsikring og støy er særskilt behandlet i rapporten, er energi knapt nevnt. Uten grunnlagsmaterialet er det umulig å undersøke dette nærmere, men tilsynelatende kan departementet ha fremhevet energi mer enn det var grunnlag for.

Kommunens hjemmel for å vedta planbestemmelser er altså ment å være dekkende for de behov som kan oppstå. Samtidig påstås det betydelige innskrenkninger med hensyn til tekniske krav. Politisk og teknologisk utvikling har tilsynelatende skapt et misforhold mellom det som var lovens intensjon (å kunne gi bestemmelser om alle relevante forhold), og behov i samfunnet (å kunne gi planbestemmelser om energibruk i de enkelte bygg). Nasjonal veiledning kan dermed bidra til å hindre en ønsket dynamisk utvikling.

3.4 Forvaltnings- og rettspraksis om planbestemmelser

³⁵ Miljøverndepartementet, «Reguleringsplan veileder T-1490», s. 56.

³⁶ Miljøverndepartementet, s. 47.

³⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Reguleringsplanveileder» pkt. 6.2.

³⁸ Ulstein mfl., «Praktisering av byggteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner».

³⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Reguleringsplanveileder» pkt. 6.2, uthevet her.

En annen vesentlig faktor for tolkingen av muligheten til å vedta planbestemmelser om energikrav er forvaltningspraksis. Som nevnt i innledningen har adgangen til å stille bestemmelser betydelig historie i norsk arealforvaltning. Regelverket har utviklet seg i takt med behov og praktisering, og praksis vil dermed være en relevant faktor for forståelsen. Forvaltningspraksis kan imidlertid være vanskelig å fastlegge. En mulig kilde er veiledning, som for eksempel kan bygge på «best practice» eller typetilfeller. I tråd med dette kan nasjonalforvaltningens veiledning om reguleringsplaner (gjennomgått ovenfor) anses som et uttrykk for forvaltningspraksis. Som nevnt ovenfor trekker denne i retning av at konkrete krav til energibruk i enkeltbygg faller utenfor hjemmelen i § 12-7.

Noen tegn om praksis kan også hentes ut fra teori, samt korrespondanse med departementet om ulike spørsmål. Teorien behandler vi separat i delkapittel 3-5. Her vil vi bare kort nevne eksempler på hvordan korrespondanse med departementet bidrar til å klargjøre praksis: I 2015 skrev Boligbyggernes landsforbund til ansvarlig departement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD) med spørsmål om lovens § 12-7 ga hjemmel for krav om «grønne tak», altså tak dekket med jord og planter. Svaret var at departementet fortsatt anså andre formelle regler som en grense for planbestemmelser, men at på områder hvor det ikke finnes noen særskilte regler i lov eller forskrift, har i utgangspunktet kommunen anledning til å gi de bestemmelser den måtte ønske.⁴⁰

Et lignende brev ble besvart omtrent samtidig, hvor spørsmålet gjaldt kommunens adgang til å kreve ladeplasser for elbiler. Departementets svar var at siden dette var et aspekt som falt utenfor de konkrete kravene i TEK, kunne kommunen fritt stille krav – så lenge behovet ble vurdert konkret og reelt.⁴¹ Fra og med 1. juli 2021 krever TEK at parkeringsplasser i nye prosjekter klargjøres for ladeanlegg.⁴² Etter vårt syn vil departementets svar fortsatt være relevant og gjeldende, da det er betydelig forskjell på klargjøring for ladeanlegg og faktiske ladeplasser.

Endelig spurte Kristiansand kommune i 2018 om det var adgang til å stille krav om bruk av tre i bygg på grunn av klimahensyn. Departementet svarte at det var adgang til dette, både ut fra estetiske og miljømessige hensyn. Funksjonskrav i TEK (brann, lyd osv.) må naturligvis

⁴⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «§ 12-7 Kommunenes adgang til å stille tekniske krav i plan».

⁴¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «§ 12-7 – spørsmål om reguleringsbestemmelser om ladepunkter for elbiler».

⁴² Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) § 8-8.

oppfylles uansett.⁴³ Denne korrespondansen viser at det foregår en diskusjon om praktiseringen av hjemlenes rekkevidde. Usikkerhet og/eller uenighet knyttet til hvor langt kommunen kan gå i å stille krav til utbyggere, gjør at partene fra tid til annen ber om avklaring fra departementet.⁴⁴

Om saken ikke finner sin løsning gjennom korrespondanse med departementet, kan den ende i rettsvesenet. Som rettskilde er det vesentlig enklere å behandle rettspraksis enn forvaltningspraksis, fordi systemet bidrar til å spesifisere og dokumentere sakene. Ulempen med rettspraksis er at det gjerne er tvilstilfellene som kommer til behandling, og at de dermed gir et lite representativt bilde av virkeligheten. Når det gjelder adgangen til å vedta planbestemmelser om energikrav, har det så vidt vites aldri blitt prøvd en sak for de alminnelige domstoler.

Selv om behandlingen av energikrav er fraværende, går det an å trekke paralleller til utviklingen på andre områder: I 2019 ble to saker prøvd for Oslo tingrett, hvor utbyggere påstod at henholdsvis planbestemmelser om rekkefølgekrav og utbygningssavtaler manglet rettslig grunnlag.⁴⁵ Utbyggerne vant begge sakene i tingretten, men kommunen anket og vant begge sakene i lagmannsretten. Begge sakene ble deretter anket videre til Høyesterett. Den ene ble avvist av ankeutvalget.⁴⁶ Høyesterett valgte imidlertid å behandle saken om en rekkefølgebestemmelse om en tursti – den såkalte Bispelua-saken.⁴⁷ Høyesterett kom til at begrunnelsen i fylkesmannens (statsforvalterens) avgjørelse⁴⁸ ga uttrykk for en feilaktig rettsoppfatning, og at saken derfor måtte sendes tilbake til lagmannsretten. Høyesteretts begrunnelse ga lite veiledning for vurderingen av adgangen til å stille miljø- og energikrav etter § 12-7.

3.5 Juridisk teori om planbestemmelser

Juridisk teori kan bidra til både å belyse hvordan forvaltningen praktiserer reglene, og til å supplere tolkningen av regelen (gjennom argumentasjon basert på prinsipper, system, formål, mulighet for håndhevelse mv.) Planbestemmelser er relativt lite problematisert i juridisk teori.

⁴³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre», 31. mai 2019.

⁴⁴ Se også kommentarer om klimaperspektivet i disse sakene i Holth, «Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov?».

⁴⁵ Hauge, «Nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven §§ 12-7 og 17-3 tredje ledd – to nye tingrettsdommer om rekkefølgekrav og utbygningssavtaler».

⁴⁶ HR-2021-1142-U Tullinkvartalet (avvist anke).

⁴⁷ HR-2021-953-A Bispelua.

⁴⁸ Fylkesmannen i Oslo og Akershus, vedtak 22. april 2017

Lovkommentarer og lærebøker baserer sin omtale i stor grad på lovtekst, forarbeider og veiledning nevnt ovenfor.⁴⁹

Databasen Idunn omfatter totalt ca. 38 000 artikler, men søk etter «planbestemmelser» gir i skrivende stund bare 32 treff. Tilsvarende gir søk etter «føresegner plan» 30 treff. Søk i hele Lovdata PROs oversikt over juridiske artikler etter «planbestemm*» gir bare 18 resultater, og «føresegn» + henvisning til plan- og bygningsloven gir 12. Det er betydelig overlapping blant treffene. Av artiklene er det bare et fåtall som kan belyse spørsmålet om kommunens adgang til å vedta planbestemmelser om energikrav. Her fremhever vi bare dem vi mener er mest relevante.

I artikkelen «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner» diskuterer Svein *Kornerud* kommunens adgang til å fastsette planbestemmelser om oppdrett.⁵⁰ Hans synspunkt er at kommunen har nokså stor frihet på grunn av lovens helhetlige formål. Kornerud unngår imidlertid å trekke tydelige yttergrenser for sitt standpunkt. Argumentene i artikkelen har dessuten den begrensning at akvakulturanlegg faller utenfor TEK17 – og at skillet mellom forhold som dekkes av TEK17, og alt annet, ikke er diskutert. Artikkelen er imidlertid relevant fordi den diskuterer forholdet mellom kommunens handlingsrom og lovens formål.⁵¹ Korneruds konklusjon går tilsynelatende noe lenger enn *Myklebust*, som bare konstaterer plan- og bygningslovens tydelige miljøformål.⁵²

Jan Gudmund *Aanerud* står bak artikkelen «Tolkning av reguleringsplaner», som i hovedsak handler om tolking og anvendelse av skriftlige planbestemmelser i planer basert på private planforslag. Aanerud beskriver hvordan uklare bestemmelser kan medføre unødige kostnader og ulemper. Videre viser artikkelen på en grundig og pedagogisk måte hvordan planbestemmelser tidvis må tolkes. I den forbindelse underbygger han sterkt *planbeskrivelsens* betydning ved tolking av planbestemmelser.⁵³

Marianne *Reusch* diskuterer «[a]dgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», og kommer i den forbindelse også innom bruk og omfang av planbestemmelser. Hun påpeker blant annet utviklingen knyttet til planbestemmelseres fysiske og geografiske tilknytning til formålet: Tidligere var det forventet tettere sammenheng

⁴⁹ Se bl.a. Holth og Winge, *Plan- og bygningsrett*; Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett*; Innjord, *Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, plandelen*.

⁵⁰ Kornerud, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner».

⁵¹ Kornerud, s. 52.

⁵² Myklebust, «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur», s. 184–85.

⁵³ Aanerud, «Tolkning av reguleringsplaner», s. 142, 149 flg.

mellom vilkår og tillatelser, men det er i stor grad akseptert at tilknytningen er mer indirekte.⁵⁴

Som kilde til den faktiske praktiseringen reflekterer teorien i stor grad det samme bildet som dannes av forarbeider, nasjonal veiledning og rettspraksis: Det eksisterer et skille mellom krav til det enkelte bygg, som behandles i hovedsak i teknisk forskrift, og krav i planer, som dreier seg om andre forhold. I argumentasjonen er det imidlertid klare fordeler ved oppmyking av dette skillet: Skal planer kunne fylle sin funksjon, er det nødvendig at også visse aspekter ved bygningers tekniske standard kan reguleres.

3.6 Tolking av § 12-7 i lys av lovens ordlyd, formål og system

Vi mener gjennomgangen av lovens ordlyd, forarbeidene, veiledning, praksis og teori gir et tosidig inntrykk: På den ene siden opererer forarbeider og litteratur (veiledning, eksterne rapporter m.m.) med et budskap om at kommunen som planmyndighet har tilnærmet ubegrenset myndighet. Samtidig har det utviklet seg en praksis hvor innholdet i en forskrift (TEK) regnes som en absolutt grense for kommunens adgang til å vedta bestemmelser.

Grensen mellom plan og byggesak er i liten grad begrunnet i kildene, men kan ha sammenheng med den tidligere sektordelingen av plan- og bygningsretten: Planer tilhørte miljøforvaltningen, mens byggesaksreglene var Kommunaldepartementets domene. Selv om loven nå er samlet i ett departement, kan skillet henge igjen i praktiseringen. Ønske om å unngå dobbeltregulering kan også være en faktor. Synkrone krav på nasjonalt nivå er dessuten en fordel for byggenæringen, som slipper å tilpasse løsninger til hvert enkelt byggeprosjekt. Forutsigbarhet og standardiserte løsninger er presumtivt en fordel for kunder/forbrukere, gjennom at sluttkostnaden kan bli lavere.

Begrensningen utgjør imidlertid et reelt hinder for å etterstrebe lovens mål om bærekraftig utvikling knyttet til reduksjon av energibruk, for eksempel gjennom etablering av nullutslippsnabolag. Vi mener derfor det er grunn til å stille spørsmål ved det antatte skillet mellom krav til det enkelte bygg og andre krav.

For det første er det verdt å merke seg at loven ikke inneholder noen regel om derogasjon – altså at forskrift skal gjelde foran lov. I mangel av en slik derogasjonsregel må eventuelle konflikter mellom lov og forskrifter tolkes i tråd med alminnelige prinsipper. I så fall vil lovens intensjon om å gi hjemmel for alle relevante bestemmelser veie tungt.

⁵⁴ Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven».

På samme måte viser andre bestemmelser i loven at det på langt nær eksisterer noe enhetlig, gjennomført skille mellom krav som stilles til planområdet, og krav som stilles til det enkelte bygg. For eksempel kan kommunen i vid utstrekning avgjøre bygningers visuelle utforming, både gjennom planbestemmelser og gjennom vilkår til den enkelte søknad (§ 29-2). «De fleste forhold vedrørende bygningers utseende og ytre utførelse kan fastlegges ved bruk av kartsymboler og bestemmelser. Planen kan gå langt i detaljering. Eksempel: Fasadeopprikk kan bindes opp i planen og den kan fastsette vindusplassering av hensyn til å unngå naboinnsyn.»⁵⁵ Kommunen kan også gi dispensasjon fra tekniske krav hvis vilkårene i loven er oppfylt (§ 19-2).

En streng grense for å stille krav knyttet til forhold regulert i TEK kan også gi vanskelige grensetilfeller. Hvis en bestemmelse stiller krav til veggtykkelse, vil det kunne ha betydning for U-verdi (dvs. energibehov, som er regulert i TEK). Kommunen kan imidlertid begrunne kravet som en visuell faktor. Det fremstår som lite hensiktsmessig hvis kommunens motiv skal ha avgjørende betydning for om bestemmelsen er lovlig. En slik tolkning kan oppmuntre kommuner til å bruke det visuelle/estetiske som hjemmel (§ 12-7 nr. 1) – selv om det kanskje i praksis er en underliggende intensjon om å redusere energibruken. Vi mener hensynet til forutberegnelighet og åpenhet taler sterkt for at bestemmelseres formål må være lettfattelige og klare.

Et annet argument for å tillate bestemmelser knyttet til det enkelte bygg er lovens formål. Departementet skrev i forarbeidene at § 12-7 var uttømmende, men likevel skulle gi rom for alle relevante bestemmelser. I veiledningen om reguleringsplaner fastslår departementet at en del tema faller utenfor det som kan reguleres gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven (slik som regulering av aktivitet og virksomhet). Like fullt, påpeker veiledningsteksten, er det vid hjemmel etter pbl. § 12-7 til å stille vilkår for å fremme formålet med planen. Slike vilkår kan også i stor grad rettes mot virksomhet og aktivitet som motvirker de hensyn som planen skal ivareta. Bygge- og arealbruksrestriksjonene samt vilkårene for gjennomføring vil derfor både direkte og indirekte påvirke virksomhet og drift i stor grad.⁵⁶

Her antyder departementet at hjemmelen kan fortolkes nokså liberalt, så lenge man utformer bestemmelsene på en måte som opprettholder det formelle skillet mellom bygging/arealbruk og aktivitet/virksomhet. For eksempel kan en planbestemmelse neppe kreve at en

⁵⁵ Miljøverndepartementet, «Reguleringsplan veileder T-1490», s. 49.

⁵⁶ Miljøverndepartementet, s. 48.

næringsseiendom regulert til bevertning skal ha en bestemt profil (lunsj-kafé, restaurant, pub, nattklubb e.l.) Planbestemmelser om utforming, belysning, støy, parkering o.l. kan derimot i praksis gjøre det veldig vanskelig å drive for eksempel en bar / et serveringssted med relativt mye støy.

Lovens formål er å fremme bærekraftig utvikling, og planlegging skal legge vekt på langsiktige løsninger. Det fremstår som lite hensiktsmessig at et vesentlig område av arealbruken (tekniske krav til det enkelte bygg) skal være unntatt fra en viktig del av kommunens virkemidler.

3.7 Særlig om bestemmelser med krav til anleggsfasen

Et spørsmål som jevnlig dukker opp i diskusjoner om nullutslippsnabolag, er hva som gjelder for anleggsfasen i byggeprosjekter, og i hvilken grad kommunen kan stille krav til denne. Nullutslippsnabolag er nemlig kjennetegnet av at de planlegges, designes og drives ut fra et mål om null «klimagassutslipp over livsløpet».⁵⁷ En anleggsperiode hvor mye drives av fossilt drivstoff, vil kunne gjøre det umulig å oppnå et nullutslippsnabolag.

Derfor oppstår spørsmålet om kommunen gjennom planbestemmelser også kan påvirke anleggsfasen gjennom planbestemmelser. Som nevnt ovenfor gjelder § 12-7 nr. 4 uttrykkelig også «anlegg», og det er dermed mulig å tro at også anleggsfasen kan være objekt for bestemmelser. Etter begrepsbruken i teknisk forskrift er det imidlertid mer nærliggende å tolke lovens uttrykk slik at det knytter seg til ventilasjonsanlegg, sprinkleranlegg eller avløpsanlegg – altså konkrete anlegg integrert i eller nær knyttet til selve byggverket.

Et annet moment i vurderingen er at loven gir rom for å sette bestemmelser om krav til undersøkelser og overvåkning av ulike faktorer, § 12-7 nr. 12. På dette området har det vært vanlig å stille prosessuelle krav, for eksempel gjennom at en arealplan inkluderer en planbestemmelse om at det skal lages en miljøoppfølgingsplan (MOP). Det rettslige elementet i en slik bestemmelse vil bare være selve plikten til å lage planen, og spesifiserte undersøkelser og overvåkninger. Konkrete tiltak eller vilkår som må oppfylles, må knyttes til andre hjemler.

Eventuelle krav til anleggsfasen vil uansett neppe komme i konflikt med TEK slik at problemstillingen om grensen mellom plan og enkeltbygg settes på spissen. Av de aktuelle

⁵⁷ Marianne Kjendseth Wiik mfl., «Zero Emission Neighbourhoods in Smart Cities», s. 49; Bø, Junker, og Askeland, «ZEN og lovverket», s. 21.

hjemlene i dagens lov overlapper § 12-7 nr. 3 lite direkte med det som reguleres av TEK. § 12-7 nr. 4 omfatter «bygninger, anlegg og utearealer», mens TEK omtaler sitt virkeområde som «byggverk» (TEK17 § 1-3 (b)). Forskriftens uttrykk omfatter bygninger, konstruksjoner og anlegg «så langt det er relevant».⁵⁸

Kravene til energi i TEK17 følger av forskriftens kapittel 14. I veiledningen til kapittelet står det at kapittelet «gjelder alle bygninger med mindre annet er angitt».⁵⁹ Basert på en isolert tolkning vil konstruksjoner og anlegg dermed falle utenfor, og kan i utgangspunktet styres fritt med hensyn til energi. Imidlertid vil den praktiske nytten av denne muligheten trolig være liten. Isolasjonskrav (U-verdier) og netto energibehov er lite relevante for andre ting enn bygninger, og den totale effekten vil også være begrenset.

En annen potensiell begrensning av planmyndighetens hjemmel til å fastsette planbestemmelser for anleggsfasen er at reglene kan tenkes å gripe inn i andre deler av lovverket. Hvis en bestemmelse om anleggsfasen stiller krav til utslipp, vil det være parallelt til forurensningslovens regler. Tilsvarende vil krav til fossilfrie kjøretøy ligge nær typegodkjenning av kjøretøy. Det er imidlertid fast og langvarig praksis for at visse overordnede hensyn kan og skal ivaretas på tvers av ulike sektorer og forvaltningsorganer – særlig i prosesser med helhetlig formål, som arealplanlegging. En viktig dom på området er Lunner pukkverk-dommen, som konstaterte prinsippet allerede i 1993.⁶⁰

Endelig kan krav til anleggsfasen også begrenses av grensen mot regulering av virksomhet: Som gjennomgått ovenfor skal planbestemmelser knytte seg til bruken av arealer, ikke privatrettslige forhold eller den konkrete driften. Dette er i større grad et spørsmål om utforming av bestemmelsen; så lenge kravene som stilles er generelle, unngås konflikt.

Hvorvidt lovens hjemmel dekker innholdsmessige krav til anleggsfasen (slik som «fossilfrie anleggsplasser»), er etter dette et relativt åpent spørsmål. Hverken loven, forskrifter, veiledning eller teori synes å gi direkte svar på problemstillingen. Til støtte for tolkingen vil vi derfor også her trekke inn formålshensyn og retts tekniske hensyn: Skal loven gi best mulig forutsetninger for å oppfylle målet om bærekraftig utvikling, vil det være hensiktsmessig å kunne stille krav også til anleggsfasen. Det samme gjelder retts tekniske hensyn: Anleggsfasen utgjør en vesentlig del av byggesaken og har stor praktisk sammenheng med selve

⁵⁸ Direktoratet for byggkvalitet, «Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning», til § 1-3 b.

⁵⁹ Direktoratet for byggkvalitet til kap. 14.

⁶⁰ Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkverk).

byggverket. Hvis anleggsfasen faller utenfor reglene om planbestemmelser, vil det vesentlig redusere muligheten kommunen har til å påvirke gjennomføringen av byggeprosjekter

Parallelt med arbeidet med denne artikkelen har spørsmålet om utslipps- og fossilfrie anleggsplasser vært diskutert og utredet i bransjen og av myndighetene. Advokatfirmaet Hjort DA og Planavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vurdert hjemmelsgrunnlaget for planbestemmelser om henholdsvis *utslippsfrie* og *fossilfrie* anleggsplasser. Hjort konkluderer med at spørsmålet er «komplisert og tvilsomt», men at bestemmelser om utslippsfrie anleggsplasser sannsynligvis faller utenfor hjemmelen i nåværende lov.⁶¹ Planavdelingen trekker samme konklusjon om fossilfrie anleggsplasser, dog med en noe annerledes begrunnelse.⁶² Ingen av utredningene går spesifikt inn på energikrav eller nullutslipp som konsept for bygg. Vår oppfatning er derfor at konklusjonene kan bli annerledes i tilfeller som det vi drøfter her.

3.8 Særlig om bestemmelser med krav til klimagassregnskap og -reduksjon

Som nevnt er det et bærende element for nullutslippsnabolag at klimagassutslipp søkes redusert til null.⁶³ Et nødvendig virkemiddel for å kunne redusere utslipp er å vite nok om kilder til og omfang av utslippene. Kunnskap om bygningers klimapåvirkning kan organiseres i det som kalles klimagassregnskap. Målet med slike regnskap er å kunne sammenligne klimapåvirkningen av ulike varianter av utvikling. I den nasjonale veiviseren for bærekraftige offentlige anskaffelser beskrives virkemiddelet på denne måten: «Ved å lage klimagassregnskap for bygget, med klimagassutslipp fra materialbruk identifiseres de største utslippene. [...] Et klimagassregnskap viser hvor det bør settes inn tiltak for å redusere totale utslipp.»⁶⁴

Utarbeiding av klimagassregnskap er et anerkjent og ofte brukt krav i reguleringsplaner. Hjemmelen er § 12-7 nr. 12 om «nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen». Planbestemmelsen kan også spesifisere hvilke tema som skal inkluderes, og hvilken metode som skal benyttes. For eksempel har Standard Norge utviklet et eget system for

⁶¹ Zimmermann mfl., «Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser».

⁶² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «§ 12-7 Anmodning om tolkningsuttalelse – hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan».

⁶³ Marianne Kjendseth Wiik mfl., «Zero Emission Neighbourhoods in Smart Cities».

⁶⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Kriterieveiviseren».

klimagassberegninger i bygninger – NS 3720.⁶⁵ Denne type regnskap gir et sammenlignbart grunnlag for å vurdere utslippene fra ulike bygg på plan- og prosjektstadiet.

Spørsmålet i denne sammenheng er om kommunen i planfasen også har anledning til å stille krav om nivåer – altså hvilke nivåer klimagassutslipp som kan tillates i et planområde. Til sammenligning står kommunen rimelig fritt som byggherre, og bærekraftsveiviseren foreslår formuleringer som «Klimagassutslipp skal samlet reduseres med minst 40 % sammenlignet med et referansebygg».⁶⁶

Gjennomgangen i denne artikkelen har vist at skillet mellom planbestemmelser og tekniske krav til det enkelte bygg trolig er mindre tydelig enn oppfatning og praksis skulle tilsi. Det finnes mange eksempler på krav om klimagassregnskap, men så vidt oss bekjent har ingen kommuner stilt konkrete krav om reduksjon av klimagasser i planbestemmelser. En grundig gjennomgang av kildematerialet, sammen med den senere tids uttalelser fra departementet, gir etter vår mening grunn til å revurdere gjeldende holdning og praksis.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 gir hjemmel for å begrense «tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet». Klimagassutslipp kan utvilsomt regnes som forurensning. Det kan riktignok diskuteres om utslipp knyttet til produksjon av byggematerialer skjer i planområdet, alternativt om det er noe poeng å stille krav til minimering av klimaendringer «i planområdet». Det interessante med dette punktet i paragrafen er imidlertid at ordlyden eksplisitt påpeker at kommunen kan gi planbestemmelser også av hensyn til forhold *utenfor* planområdet. Også lovens § 12-7 nr. 4 gir etter ordlyden mulighet for å sette krav til bygninger av hensyn til miljøet. Selv om dette punktet mangler uttrykkelig henvisning til forhold utenfor planområdet, er «miljø» et hensyn som sjelden gir mening ta hensyn til bare innenfor det enkelte planområdet.

Vi mener etter dette at kommunen også har adgang til å kreve konkrete nivåer av klimagassutslipp i planbestemmelser, både etter § 12-7 nr. 3 og 4. Resultatet følger av en nokså omfattende tolkning og navigering mellom ulike bestemmelser i regelverket.

3.9 Energi- og miljøkrav i planbestemmelser – behov for ny hjemmel?

Basert på kildene mener vi det er klare argumenter for å utfordre den rådende oppfatning om at adgangen til å gi planbestemmelser begrenses av innholdet i TEK. Kommunen har allerede

⁶⁵ Standard Norge, «NS 3720:2018».

⁶⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, «Kriterieveiviseren».

flere muligheter til å påvirke utformingen av det enkelte bygg – herunder av hensyn til estetikk, miljø og omgivelser. Argumenter knyttet til lovens formål og system taler for at bestemmelser også må kunne skjerpe krav fastsatt i TEK, så lenge motivet og det faglige grunnlaget er holdbart. Planbeskrivelser kan være en viktig tolkningsfaktor for å anvende bestemmelser i tråd med intensjonen.

Selv om loven etter en slik tolkning kan gi rom for krav om visse aspekter ved nullutslippsnabolag, kan det være gode grunner til å vurdere en ny hjemmel i lovens § 12-7. Et sentralt hensyn vil være det pedagogiske aspektet. Plan- og bygningsloven er et regelverk som i stor grad anvendes av personer med annen faglig hovedprofil enn juss (ingeniører, arkitekter, planleggere mv.). Loven er derfor strukturert på en oversiktlig og hovedsakelig kronologisk måte, og selve paragrafene er formulert relativt utfyllende. Et annet viktig poeng vil være å oppklare forholdet mellom planbestemmelser og tekniske forhold.

For å tilrettelegge for nullutslippsnabolag vil det etter vårt syn være en fordel om lovgiver vedtok et tilleggspunkt til listen over tillatte bestemmelser i § 12-7. En ny hjemmel for bestemmelser kunne for eksempel vært modellert etter eksisterende regel om tilrettelegging for fjernvarme, og krav om tilknytning til slikt tilbud (§ 12-7 nr. 8). Innenfor et område kunne det fastsettes krav om samarbeid og utforming av det enkelte bygg, med mål om å bli et nullutslippsnabolag.

En annen eksisterende hjemmel som kan tjene som inspirasjon for en regel om energiplanlegging, er § 11-8 tredje ledd bokstav e. (Paragrafen står i kapittelet om kommuneplanen, og etter § 12-6 skal hensynssoner «legges til grunn» i reguleringsplanarbeidet.) Den aktuelle typen hensynssoner stiller krav til felles planlegging for flere eiendommer. Gjennom bestemmelser til slike soner blir kravet rettslig bindende. I tråd med det som er beskrevet ovenfor om nullutslippsnabolag, er samarbeid mellom flere aktører ofte en forutsetning for å oppnå gode løsninger.

En eller flere slike nye planbestemmelser vil bare utgjøre en del av den rettslige løsningen for å fremme nullutslippsnabolag. Som denne artikkelen viser, vil det også være nødvendig med endringer i energiregelverket. Noen sentrale elementer fremheves i punkt 4 nedenfor.

Konkrete detaljer om dette faller imidlertid utenfor artikkelens rammer.

4 Implikasjoner for regulering og praktisering

4.1 Energiplanlegging i nabolagsperspektiv

Regelverket om produksjon og handel med energi har en klar og direkte forbindelse til reglene om arealplanlegging og -forvaltning: Både produksjon og konsum av energi finner sted på et fysisk område. Overføring av energi har også et betydelig «fotavtrykk» – særlig merkbart utenfor tettbygd strøk. Med tanke på lovens formål om samordning fremstår det derfor noe paradoksalt når anlegg for overføring og omforming av elektrisk energi i all hovedsak er unntatt plan- og bygningsloven (§ 1-3). (Utfordringer knyttet til forholdet mellom plan- og bygningsloven og energilovgivningen er blant annet diskutert av Winge.⁶⁷)

Spørsmålet om lokalisering av vindkraftanlegg ble aktualisert høsten 2020 da Stortinget diskuterte retningslinjer for konsesjonsbehandling.⁶⁸ Selv om problematikken ligner, faller spørsmål om plassering av høyspentlinjer og vindkraft på siden av artikkelens tema.

I kapittel 2 argumenterte vi for at det vil være mer effektivt at energiplanlegging har et større perspektiv enn enkeltbygg, da det er mer effektivt med helhetlige løsninger enn at hver enkelt aktør skal planlegge og drifte sine systemer individuelt. Nabolagssamarbeid forutsetter imidlertid at aktørene har egeninteresse av å handle i tråd med hva som er mest gunstig for nabolaget som en helhet. Her gir dagens regulatoriske rammeverk manglende samsvar mellom hva som er optimalt hvis man ser på nabolaget under ett, og hva som er fornuftig fra et privatøkonomisk perspektiv.

Dette har konsekvenser ved at selv om utbygger ønsker å være mer ambisiøs enn de byggtekniske minimumskravene, er det ikke nødvendigvis lønnsomt å tenke helhetlig rundt energiløsningene. For eksempel kan det være mer kostnadseffektivt å etablere et felles anlegg for energiproduksjon og lagring i nabolaget enn å bygge flere mindre anlegg. Her mener vi at det regulatoriske rammeverket bør tilpasses slik at det i større grad blir privatøkonomisk lønnsomt å samarbeide om energiløsninger på tvers av aktører. Dette kan oppnås gjennom at avregningsobjektet blir mer fleksibelt, og at man åpner for at aktører kan handle energi og/eller nettkapasitet med hverandre for å kunne samarbeide om nabolagets totale energibalanse.

Regulatorisk risiko ble særskilt belyst i punkt 2.3, og vi viste til at kortsiktige unntak som for eksempel å tillate lokal energihandel vil ha begrenset evne til å realisere investeringer i kapitalintensive teknologier som solcelleanlegg. Et mulig grep for å redusere den regulatoriske risikoen uten å måtte gi unntakene lengre varighet er at det etableres et fond

⁶⁷ Winge, *Kampen om arealene*.

⁶⁸ Olje- og energidepartementet, Meld. St. 28 (2019–2020).

eller lignende som kan sikre investorene mot manglende lønnsomhet, der utbetaling kan defineres ut ifra om unntaket videreføres eller ikke. En slik mekanisme vil kunne være egnet til å utløse investeringer da den langsiktige, regulatoriske risikoen flyttes fra byggeier til organet som forvalter et slikt fond. Rent praktisk kan man for eksempel benytte Enova som forvalter av denne mekanismen, og i så fall benytter man en forsikring mot fremtidig risiko som utløsende mekanisme heller enn direkte støtte.

Energilovens målsetting om å skape økonomisk effektivitet må bevares samtidig som man tar hensyn til de behovene nullutslippsnabolag skaper. I denne sammenheng er det viktig å bevare aspektet om fritt leverandørvalg for kunder. Gjenninnføring av fellesmåling er neppe veien å gå. Imidlertid vil det kunne legges mekanismer for lokalt samarbeid på toppen av dagens markedsstruktur gjennom etablering av lokale energimarkeder eller ulike former for felles avregning av nettleie. Dersom det åpnes for slike samarbeidsmekanismer, bør disse være frivillige ved at enkeltkundene selv bestemmer hvilke markeder de ønsker å delta i.

Det at enkeltkunder selv skal være ansvarlig for å optimalisere driften av sine tekniske systemer, er imidlertid urealistisk, og driftsoptimaliseringen kan foregå ved at kunden inngår en kontrakt med en tredjepart som optimaliserer driften av energiresursene på vegne av kunden. Her kan kunden spesifisere sine preferanser i form av elementer som innetemperatur og når bilen skal være fulladet, og så tar tredjeparten seg av å optimere driften av de fleksible ressursene innenfor dette. I dag finnes det aktører som utfører slike tjenester innenfor rammene til enkeltbygg,⁶⁹ og teknologien ligger til rette for at slike tredjeparter også vil kunne optimalisere ressurser på tvers av kunder dersom det etableres markedsmekanismer som gjør dette gunstig.

4.2 Oppsummering og implikasjoner

Tema for denne artikkelen er hvilke muligheter kommunen har til å stille energi- og miljøkrav i planfasen – og mer spesifikt hvilke regulatoriske utfordringer som oppstår i arbeidet med å etablere nullutslippsnabolag. For å opprette et nullutslippsnabolag i tråd med rådende definisjoner er det flere faktorer som må være til stede: Bygninger må ha visse tekniske kvaliteter (først og fremst lavt energibehov), og infrastruktur må gi mulighet for samarbeid/stordriftsfordeler, for eksempel knyttet til kollektivtransport og lokalt energisamarbeid.

⁶⁹ F.eks. Tibber: <https://tibber.com/no>

Visse nødvendige forutsetninger faller utenfor kommunens styringsmulighet som planmyndighet. Dette gjelder blant annet de nødvendige markedsmekanismene for å fremme gode løsninger på tvers av enkeltbygg og aktører. På grunn av disse faktorene vil plan- og bygningsloven alene være utilstrekkelig til å garantere etablering av nullutslippsnabolag. Skal kommunen være sikker på at et område utvikles i tråd med konseptet, må også det regulatoriske rammeverket på energisiden støtte opp om dette.

Gjennom artikkelen har vi imidlertid vist at kommunen kan fremme forutsetningene for nullutslippsnabolag betydelig gjennom planbestemmelser. Vi mener det er lite holdbart å gå ut fra at kommunens mulighet til å sette planbestemmelser styres ensidig av innholdet i byggt teknisk forskrift. Forskriften er rettslig sett underordnet loven, og ingen kilder antyder intensjon om derogasjon – altså overføring av myndighet fra Stortinget til departementet/direktoratet. Begrunnelsen synes primært å være en arbeidsfordeling mellom det som gjelder henholdsvis «planfaglige» og «bygningstekniske» aspekter.

Når målet er å opprette nullutslippsnabolag, og dermed knyttet til klimagassreduksjon, mener vi eksisterende regelverk gir mulighet for å stille strengere krav enn minimumskravene i byggt teknisk forskrift. I denne vurderingen er det også relevant å nevne at hverken grunneier, utbygger eller andre har noen rettslig vernet forventning om å utnytte et areal før byggetillatelse er gitt. I prinsippet er det helt opp til planmyndigheten om en eiendom skal kunne utvikles. Selv om en plan er vedtatt, kan den endres uten konsekvenser for kommunen. Fremtidig arealbruk er dermed enklere å regulere enn for eksempel igangværende virksomhet.

Siden skillet mellom planbestemmelser og tekniske krav er nokså innarbeidet, er det likevel grunn til å vurdere en presisering av loven og veiledningen. En bekreftelse av rettstilstanden gjennom endring av praksis vil kreve kommuner med stab og politikere som vil teste grensene. Utvikling gjennom praksis vil lede til en mer tilfeldig (og trolig langvarig) prosess. Derfor mener vi at en presisering av plan- og bygningsloven er nødvendig for å avklare kommunens hjemmel til å fastsette bestemmelser i reguleringsplaner, og fremme etableringen av nullutslippsnabolag på en hensiktsmessig måte.

5 Forfatterens bidrag og finansiering

EJ: konsept, førsteutkast, metode, planbestemmelser, konklusjoner, struktur/formattering,

MA: innledning, metode, energiloven, insentiver for energiplanlegging,

gjennomlesing/kommentarer, LAB: konsept, sertifiseringsordninger, dispensasjon, gjennomlesing/kommentar. Alle forfatterne har lest og godkjent den endelige teksten.

Artikkelen er skrevet i forbindelse med arbeid i Forskningscenteret for nullutslippsområder i smarte byer (FME ZEN), inkludert workshop og ZEN-case om lovverket,⁷⁰ samt dialog med en rekke pilotområder med relevante problemstillinger. Forfatterne er takknemlige for støtten fra ZEN-partnerne og Norges forskningsråd (prosjektnr. 257660). Forfatterne er ukjente med eventuelle interessekonflikter.

Forfatterne ønsker å rette en stor takk til redaksjonen og den anonyme fagfellen som har bidratt med gode og samvittighetsfulle innspill.

6 Litteraturliste

Lover

Lov 27. juni 2008 nr. om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Forskrifter

Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) (2017)

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840>.

Forskrift om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffier (1999). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-03-11-302?q=Forskrift%20Om%20C3%98konomisk%20Og%20Teknisk>

Direktiver

European Parliament. Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency (2018). <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/844/oj>

Rettspraksis

HR-2021-953-A Bispelua (4. mai 2021)

HR-2021-1142-U Tullinkvartalet (avvist anke) (28. mai 2021)

Rt. 1993 s. 528 Høyesteretts dom 5. mai 1993 (Lunner pukkverk). Åpnet 12. juni 2016.

⁷⁰ Bø, Junker og Askeland, «ZEN og lovverket».

Forarbeider, veiledere, uttalelser mv.

- Direktoratet for byggkvalitet. «Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning», 2020. World. <https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. «Kriterieveiviseren - Veiviser for bærekraftige offentlige anskaffelser». Åpnet 12. desember 2020. <https://kriterieveiviseren.difi.no/nb>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «§ 12-7 Anmodning om tolkningsuttalelse – hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan». regjeringen.no, 11. oktober 2021. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-anmodning-om-tolkningsuttalelse-hjemmel-for-krav-om-fossilfri-anleggsplass-i-reguleringsplan/id2877716/>
- . «§ 12-7 – spørsmål om reguleringsbestemmelser om ladepunkter for elbiler (tolkningsuttalelse - regjeringen.no)». Prinsipputtalelsefortolkning. Regjeringen.no. regjeringen.no, 19. mars 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-reguleringsbestemmelser-om-ladepunkter-for-elbiler/id2645080/>
- . «§ 12-7 Kommunenes adgang til å stille tekniske krav i plan (tolkningsuttalelse – regjeringen.no)», 19. januar 2015. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-kommunenes-adgang-til-a-stille-tekniske-krav-i-plan/id2361984/>
- . «Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon», 31. mai 2019.
- . «Reguleringsplanveileder». regjeringen.no, 10. september 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/>
- Miljøverndepartementet. «Reguleringsplan – Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven – veileder (T-1490)», 22. februar 2011. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f066ff0c1b84446bc7a886402dca611/t-1490.pdf>
- Olje- og energidepartementet. «Meld. St. 28 (2019–2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen». Stortingsmelding. regjeringen.no, 19. juni 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20192020/id2714775/>
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) (2008). <https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

Øvrig litteratur

- Askeland, Magnus, Stian Backe, Sigurd Bjarghov og Magnus Korpås. «Helping End-Users Help Each Other: Coordinating Development and Operation of Distributed Resources through Local Power Markets and Grid Tariffs». *Energy Economics*, desember 2020, 105065. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.105065>
- Askeland, Magnus, Stian Backe og Karen Byskov Lindberg. «Zero Energy at the Neighbourhood Scale: Regulatory Challenges Regarding Billing Practices in Norway». *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 352 (31. oktober 2019): 012006. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/352/1/012006>

- Backe, Stian, Güray Kara og Asgeir Tomasgard. «Comparing Individual and Coordinated Demand Response with Dynamic and Static Power Grid Tariffs». *Energy* 201 (juni 2020): 117619. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2020.117619>
- Brozovsky, Johannes, Arild Gustavsen og Niki Gaitani. «Zero Emission Neighbourhoods and Positive Energy Districts – A State-of-the-Art Review». *Sustainable Cities and Society* 72 (1. september 2021): 103013. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.103013>
- Bø, Lars Arne, Eivind Junker og Magnus Askeland. «ZEN og lovverket: Muligheter og begrensninger i dagens lovverk ved utvikling av et ZEN område (ZEN MEMO no. 26)», 2020. https://fmezen.no/wp-content/uploads/2020/06/ZEN-Memo-no-26_ZEN-og-lovverket.pdf
- Castagneto Gisse, Giorgio, Paul E. Dodds og Jonathan Radcliffe. «Market and regulatory barriers to electrical energy storage innovation». *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 82 (1. februar 2018): 781–90. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.09.079>
- European Commission. «Clean Energy for All Europeans - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank». Brussels, 30. november 2016. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-860-F1-EN-MAIN.PDF>
- Falch, Ingvald. *Rett til nett: konkurranse i nettbundne sektorer. Norbok*. Oslo: Universitetsforl., 2004. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011071406129
- FME ZEN, Elverum vekst og Ydalir. «Kommuner har alt klart for mer klimavennlig utbygging, men stoppes av paragrafer!», 17. juli 2019.
- Forskningssenteret ZEB. «Zeb definisjoner». Åpnet 15. juni 2021. <http://www.zeb.no/index.php/no/om-zeb/zeb-definisjoner>
- Fuerst, Franz, Pat McAllister, Anupam Nanda og Pete Wyatt. «Energy Performance Ratings and House Prices in Wales: An Empirical Study». *Energy Policy* 92 (1. mai 2016): 20–33. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.01.024>
- Gram-Hanssen, Kirsten, Françoise Bartiaux, Ole Michael Jensen og Madeleine Cantaert. «Do Homeowners Use Energy Labels? A Comparison between Denmark and Belgium». *Energy Policy* 35, nr. 5 (mai 2007): 2879–88. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.017>
- Hammer, Ulf. «Ingvald Falch: Rett til nett. Konkurranse i nettbundne sektorer (bokanmeldelse)». *Tidsskrift for Rettsvitenskap* 119, nr. 01 (2006): 153–58.
- Hauge, Martin Lie. «Nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven §§ 12-7 og 17-3 tredje ledd – to nye tingrettsdommer om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler». *Kart og Plan* 112, nr. 04 (2019): 299–303. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-04-05>
- Hirsch, Adam, Yael Parag og Josep Guerrero. «Microgrids: A review of technologies, key drivers, and outstanding issues». *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 90 (1. juli 2018): 402–11. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2018.03.040>
- Holth, Fredrik. «Plan- og bygningsloven. Vår viktigste klimalov?» I *Klimarett*, redigert av Hans Christian Bugge. Oslo: Universitetsforlaget, 2021.
- Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Innjord, Frode, red. *Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, plandelen*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2010.
- Jensen, Ole Michael, Anders Rhiger Hansen og Jesper Kragh. «Market Response to the Public Display of Energy Performance Rating at Property Sales». *Energy Policy* 93 (juni 2016): 229–35. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.02.029>

- Kholodilin, Konstantin A, Andreas Mense og Claus Michelsen. «The Market Value of Energy Efficiency in Buildings and the Mode of Tenure». *Urban Studies* 54, nr. 14 (november 2017): 3218–38. <https://doi.org/10.1177/0042098016669464>
- Kornerud, Svein. «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner». *Kart og Plan* 113, nr. 1 (2020): 41–58. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2020-01-04>
- Lai, Chun Sing og Malcolm D. McCulloch. «Levelized Cost of Electricity for Solar Photovoltaic and Electrical Energy Storage». *Applied Energy* 190 (mars 2017): 191–203. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2016.12.153>
- Lončar, D., N. Duić og Ž. Bogdan. «An analysis of the legal and market framework for the cogeneration sector in Croatia». *Energy* 34, nr. 2 (1. februar 2009): 134–43. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2008.10.014>.
- Myklebust, Ingunn Elise. «Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur». *Kart og Plan* 78, nr. 2 (2018): 14.
- Norsk kommunalteknisk forening. «Tekniske krav ved tiltak i eksisterende bygg Eksempler på unntak etter plan- og bygningsloven § 31-2 (2. utgave)», 2016. https://www.kommunalteknikk.no/getfile.php/3655737.896.wxddcxvcb/Eksempelsamling_2_2016.pdf
- Olaussen, Jon Olaf, Are Oust og Jan Tore Solstad. «Energy Performance Certificates – Informing the Informed or the Indifferent?» *Energy Policy* 111 (desember 2017): 246–54. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.09.029>
- Orehounig, Kristina, Ralph Evins og Viktor Dorer. «Integration of Decentralized Energy Systems in Neighbourhoods Using the Energy Hub Approach». *Applied Energy* 154 (september 2015): 277–89. <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2015.04.114>
- Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os. *Plan- og bygningsrett, del 1: Planlegging og ekspropriasjon*. 3. utg. Del 1. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Pinel, Dimitri, Magnus Korpås og Karen B. Lindberg. «Impact of the CO 2 Factor of Electricity and the External CO 2 Compensation Price on Zero Emission Neighborhoods' Energy System Design». *Building and Environment* 187 (januar 2021): 107418. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2020.107418>
- Reusch, Marianne. «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven». *Lov og Rett* 54, nr. 01 (10. februar 2014): 14–32.
- . *Plan- og bygningsrett i et nøtteskall*. Nøtteskallserien. Oslo: Gyldendal, 2019.
- Sadeghi, Hadi, Masoud Rashidinejad, Moein Moeini-Aghtaie og Amir Abdollahi. «The Energy Hub: An Extensive Survey on the State-of-the-Art». *Applied Thermal Engineering* 161 (oktober 2019): 114071. <https://doi.org/10.1016/j.applthermaleng.2019.114071>
- Standard Norge. «NS 3720:2018 Metode for klimagassberegninger for bygninger», 1. september 2018. <https://standard.no/no/Nettbutikk/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=992162>
- THEMA Consulting Group og Multiconsult Norge AS. «Descriptive study of Local Energy Communities». NVE Ekstern rapport. Oslo: Norges vassdrags- og energidirektorat, 2019. http://publikasjoner.nve.no/eksternrapport/2019/eksternrapport2019_01.pdf.
- Ulstein, Heidi, Ida Amble Ruge, Siri Voll Dombu og Pål Erik Olsen. «Praktisering av byggt teknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner». Menonpublikasjon. Oslo, 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7bf7f0de7d0b48eab6be50a6cd044e2a/praktisering-av-byggt-teknisk-forskrift-og-planbestemmelser.pdf>

- Wiik, Marianne Kjendseth Selamawit Mamo Fufa, John Krogstie, Dirk Ahlers, Annemie Wyckmans, Patrick Driscoll, Helge Brattebø og Arild Gustavsen. «Zero Emission Neighbourhoods in Smart Cities Definition, Key Performance Indicators and Assessment Criteria: Version 1.0. Bilingual Version». Trondheim, 2018.
https://www.sintefbok.no/book/index/1212/zero_emission_neighbourhoods_in_smart_cities
- Winge, Nikolai K. *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Wolfgang, Ove, Magnus Askeland, Stian Backe, Jonathan Fagerstrøm, Pedro Crespo del Granado, Matthias Hofmann, Stefan Jaehnert mfl. *Prosumers' Role in the Future Energy System. A Position Paper Prepared by FME CenSES*. Trondheim: Centre for Sustainable Energy Studies, 2018.
<https://www.ntnu.no/documents/7414984/0/CenSES+position+paper+prosumer+FIN+AL+-+Language+checked.pdf/a8b40659-c658-4716-b221-2a387e571690>
- Zimmermann, Liv, Frode A. Innjord, Jan Gudmund Aanerud og Rune Mykkeltvedt. «Vurdering av om gjeldende plan- og bygningslov gir hjemmel til å innføre krav om utslippsfrie bygge- og anleggsplasser». Advokatfirmaet Hjort DA, 23. desember 2020.
https://www.regjeringen.no/contentassets/41a5d50fe4734af78c79420b11802337/hjort_utslippsfrie_byggeplasser.pdf
- Aanerud, Jan Gudmund. «Tolkning av reguleringsplaner». *Tidsskrift for eiendomsrett* 13, nr. 02 (2017): 111–72. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9529-2017-02-02>