

Miljødirektoratet
Postboks 5672 Torgarden
7485 Trondheim

Oslo, 08.11.2024

Forslag om å gi kommunene hjemmel til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser - hørings svar fra Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom

Grønn Byggallianse er en landsdekkende, økonomisk og politisk uavhengig medlemsorganisasjon som arbeider for økt bærekraft i bygg-, anlegg- og eiendomssektoren. Grønn Byggallianse har medlemmer fra hele verdikjeden, inkludert fylkeskommuner, kommuner, offentlige foretak og virksomheter, rådgivere, arkitekter, entreprenører og byggevareprodusenter, til sammen over 400 medlemmer. Norsk Eiendom er en bransjeforening for over 300 bedrifter innen eiendom, og representerer både gårdeiere, utbyggere, forvaltere og rådgivere i eiendomsbransjen. Norsk Eiendom og Grønn Byggallianse har et tett samarbeid for å oppnå økt bærekraft i hele eiendomsbransjen.

Vi viser til høring om etablering av hjemmel for kommunene til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser. Generelt er vi positive til at kommunene tildeles myndighet til å kunne stille klimakrav. Våre viktigste innspill er:

- Vi er positive til at kommunene tildeles myndighet til å kunne stille klimakrav til byggeplasser og anleggsområder.
- Mange små infrastrukturprosjekter er godt egnet for utslippsfri anleggsgjennomføring – dette peker på et potensiale for utslippsreduksjon som ikke vil kunne realiseres dersom anleggsområder utelates fra klimakrav.
- Det offentlige bør gå foran i klimaomstillingen. På grunn av terskelen for kontrakter som treffes av kravet om 30 % vektning av miljø i offentlige anskaffelser, vil det være mange godt egnede prosjekter som ikke treffes. Hjemmel til klimakrav bør derfor ikke kun omfatte private prosjekter.
- Vi mener unntaksbestemmelsene bør være strammere for å sikre reell klimaeffekt.
- Vi anbefaler at det vurderes å gi kommunene mulighet til å stille krav om fossilfrie byggeplasser og anleggsområder som et alternativ til utslippsfrie i en overgangperiode.
- Vi foreslår at det inntas en plikt for kommunen å kunngjøre fra hvilken dato krav om utslippsfrie byggeplasser og anleggsområder trer i kraft, og at slik kunngjøring må skje minimum 12 måneder i forkant av ikrafttredelse.

Vi er positive til at kommunene gis mulighet til å stille klimakrav

Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom er positive til at kommunene tildeles myndighet til å kunne stille klimakrav til byggeplasser og anleggsområder. Kommuner som ønsker å gå foran og kutte utslipp bør gis mulighet til dette. Å etterspørre utslippsfri byggeplass er et av [strakstiltak 2.0 for små og store byggeiere og boligutviklere](#), utviklet av Grønn Byggallianse og Norsk Eiendom. Medlemmene i våre organisasjoner ønsker forutsigbarhet og insentiver til å minimere utslipp. Usikkerhet rundt fremtidig etterspørsel etter elektriske

anleggsmaskiner har lenge vært pekt på som en vesentlig barriere mot omstilling. Klimakrav til utslippsfrie byggeplasser og anleggsområder vil gi et tydelig insentiv for innfasing av slike maskiner.

Anleggsprosjekter bør ikke unntas fra krav

Kostnadskonsekvensen av krav om utslippsfri anleggsgjennomføring vil variere mye med prosjektets størrelse og omfang. Eksempelet fra Statens vegvesen som er trukket frem i høringsnotatet vil eksempelvis ikke være representativt for et mindre vann- og avløpsprosjekt. Det er mange slike mindre anleggsprosjekter i kommunal regi som har begrenset utstrekning, og derfor vil være godt egnet for utslippsfri anleggsgjennomføring. Dersom modell 2C velges (anleggsområder utelates fra krav), vil man miste muligheten til å utløse dette potensialet for utslippskutt. Vi støtter for øvrig at det ikke skal åpnes for at kommunene kan stille lokale klimakrav til anleggsområder som strekker seg ut over to eller flere kommuner. Vi mener at det er viktig at det offentlige går foran i klimaomstillingen. I konsekvensvurderingen trekkes krav i offentlige anskaffelser om 30 % vekting av miljø frem som en driver for klimatiltak i offentlige prosjekter, og det pekes på at vektingen reduserer behovet for at offentlige prosjekter skal kunne omfattes av krav til utslippsfri byggeplass og anleggsområde. Dette kravet slår imidlertid først inn for prosjekter med kontraktsverdi høyere enn terskelverdien på 57,8 MNOK. Mange kommunale veiprojekter, VA-anlegg, kryss, kommunale bruer og lignende vil ha en kontraktsverdi lavere enn dette. Som nevnt over, vil mange prosjekter av denne typen være godt egnet for utslippsfri anleggsgjennomføring. Det er heller ingen garanti for at det vil være utslippsfri anleggsdrift som legges til grunn i 30 %-vektingen. Kommunene bør derfor gis adgang til at statlige og fylkeskommunale prosjekter som foregår i deres kommune omfattes av krav. Vi anbefaler derfor at modell 2A velges.

Risiko for at klimatiltak med bedre kost-/nytte-effekt nedprioriteres

Klimautvalget vektlegger kommunenes rolle i klimaomstillingen, og peker på at staten bør sikre at kommunene har handlingsrom til å kunne gjennomføre en ambisiøs klimapolitikk. Klimautvalget peker imidlertid først og fremst på behovet for endringer i plan- og bygningsloven, og etterlyser at denne oppdateres slik at den blir et hensiktsmessig styringsverktøy mot lavutslippssamfunnet. Kommune har per i dag ikke hjemmel til å stille krav som omfatter de indirekte klimagassutslippene, for eksempel knyttet til materialbruk i bygg og infrastruktur. Indirekte utslipp fra bygge- og anleggsvirksomhet stod for [ca. 88 % av sektorens totale klimafotavtrykk i 2022](#). Konsekvensvurderingen peker på at å stille klimakrav til byggeplasser og anleggsområder trolig vil føre til at kostnadene ved prosjektet øker. Tiltak som reduserer utslipp fra materialbruk [trenger derimot ikke å øke kostnadene](#). Dermed er en risiko forbundet med å stille klimakrav som kun omfatter utbyggingsfasen at dette vil føre til at prosjektene må nedprioritere andre tiltak med bedre kost-/nytteeffekt, og med større potensiale for samlet utslippsreduksjon.

Unntaksformuleringen er for åpen

I utgangspunktet støtter vi forålet med å gi kommunen et virkemiddel for å kutte i klimagassutslipp gjennom mulighet til å innføre lokal forskrift som stiller krav om utslippsfrie byggeplasser og anleggsområder. Likefullt mener vi det er grunn til å gjøre unntaksbestemmelser snevrere, samt vurdere krav om *fossilfrie* byggeplasser og anleggsområder, som et alternativ til utslippsfrie, i en overgangsperiode.

I høringsnotatet anbefaler regjeringen at kommuner kan stille krav om utslippsfrie byggeplasser og anleggsområder, og forutsetter at kommunen inntar en unntaksmulighet i lokal forskrift. Regjeringen anbefaler ikke at kommunen får anledning til å stille krav om fossilfritt, selv om dette vil gi klimagassreduksjoner i den enkelte kommune og i Norge. Hovedbegrunnelsen fra direktoratet, slik det er fremstilt i konsekvensvurderingen (s.9), er at:

«..dersom forslaget inkluderte bruk av flytende biodrivstoff og flytende biobrensler, ville det gjort det enklere å nå lokale mål på kort sikt, men det ville også kunne innebære en tregere omstilling til nullutslippsløsninger. Dette skyldes blant annet at det er få tekniske og adferdsmessige barrierer for bruk av flytende biodrivstoff, og betydelig større barrierer for å ta i bruk nullutslippsløsninger. Dette gjør at biodrivstoff kan framstå som en mer attraktiv løsning enn nullutslippsløsninger, til tross for betydelige merkostnader».

Samtidig som regjeringen ikke anbefaler å innføre krav om fossilfritt, er det en tydelig formulert forutsetning ved innføring av lokal forskrift at det skal være mulig å søke unntak fra et nullutslippskrav:

«Det forutsettes at kommunene inntar en unntaksbestemmelse i den lokale forskriften, som gjør at kommunen kan unnta byggeplasser og anleggsområder fra kravene dersom disse ikke er teknisk mulig å nå, vil bli uforholdsmessig kostbare eller det av andre grunner fremstår som rimelig at det gis unntak».

Vi mener unntaksformuleringen er formulert for åpen. Med formuleringer som: «dersom kravet ikke er teknisk mulig å nå, vil bli uforholdsmessig kostbare eller det av andre grunner fremstår som rimelig at det gis unntak», vil det være krevende for kommuner å operasjonalisere kriterier eller terskelverdier som skal legges til grunn for å innvilge eller avslå søknad om unntak. All den tid det er billigere å anvende konvensjonell diesel enn alternativene kan konsekvensen bli at utbyggere vil søke om unntak basert på høyere kostnader, og dermed oppnår man ingen ytterligere klimaeffekt av kravet.

Atferdsendring mot utslippsfritt

For å redusere utslipp fra bruk av konvensjonell anleggsgasdiesel på byggeplass og anleggsområde har norske myndigheter innført et omsetningskrav. Dermed har myndigheten allerede anerkjent at flytende bærekraftig biodrivstoff er et verktøy for å kutte i utslippene. Regjeringen argumenter med at å åpne for krav om fossilfritt kan forsinke atferdsendringen fra forbrenningsmaskiner til nullutslippsteknologi. I mange kommuner vil imidlertid ikke markedet eller den tekniske infrastrukturen for utslippsfri byggeplasser og anleggsområder være godt nok etablert til at et evt. krav raskt kan bidra til utslippskutt. Konsekvensen ved å kun innføre krav om utslippsfri byggeplass og anleggsområde vil da bli at færre kommuner vil innføre lokal forskrift, eller vil måtte håndtere et stort antall søknader om unntak og innvilge disse.

Krav om fossilfritt er et godt overgangsalternativ. Et krav om fossilfritt vil dessuten øke alternativkostnaden sammenliknet med konvensjonell anleggsgasdiesel, og redusere differansen til utslippsfri teknologi. Et slikt krav må sørge for reell klimaeffekt, og krav om fossilfrie byggeplasser og anleggsområder må komme som et tillegg til omsetningskravets effekt. Et krav om fossilfritt bør derfor formuleres slik at innkjøpet og forbruket av bærekraftig flytende biobrensler registreres utenfor omsetningskravet, slik at drivstoffleverandører ikke kan godskrive salget/leveransen som del av deres plikt til å innfri omsetningskravet. Dette må på plass for å sikre nasjonal klimaeffekt. På statlig nivå bør det innføres en revisjonsmekanisme som sikrer dokumentasjon av at drivstoffleverandør bokfører salg/leveranse under et slikt krav på riktig måte. Mangel på mulighet til å stille krav om fossilfri byggeplass og anleggsområde vil også de facto forsinke reduksjon av klimagassutslipp i sektoren. I konsekvensvurderingen er direkte klimagassutslipp fra bygg og anlegg oppgitt til 2,1 millioner tonn CO₂e, 4,5 prosent av Norges totale klimagassutslipp. Dette inkluderer transport, og dersom man avgrenser til direkte klimagassutslipp fra byggeplasser og anleggsområder, oppgis utslippene å være 800 000 tonn CO₂e i 2021. Med andre ord er det et betydelig utslipp som skal halveres innen 2030, og bli nær null innen 2050. Det er hevet over enhver tvil at det haster med å kutte i klimagassutslipp om vi skal nå klimamålene i Parisavtalen, og det er understreket i tallrike fagrapporter at hvert tonn teller, og alle sektorer må bidra. Vi mener derfor det vil være en tapt mulighet til å redusere klimagassutslippene i bygg- og anleggsektoren om ikke kommunene gis mulighet til å stille krav om fossilfritt i tillegg til utslippsfritt.

Tidspunkt for ikrafttredelse

Forslaget til *Forskrift om tildeling av myndighet etter forurensningsloven til å fastsette kommunal forskrift* angir at denne trer i kraft fra det tidspunktet departementet bestemmer. Det vil si at kommuner som velger å innføre forskriften og stille krav om nullutslippsløsninger kan innføre denne kort tid etter departementets ikrafttredelsesdato og etter kommunen har gjennomført lokal høring etter forvaltningslovens bestemmelser. Konsekvensvurderingen tar ikke opp behovet for næringslivets overgangsperiode til å levere på et krav om 100 prosent utslippsfritt. Riktignok diskuteres det i samband med gradvis innføring av krav, plikten til å utrede saken tilstrekkelig slik forvaltningsloven krever, samt forutsetningen om å innta mulighet for unntak fra kravet. Det er trolig ikke ønskelig med et stort antall unntakssøknader, samtidig som private eiendomsutviklere og anleggseiere vil ha behov for forutsigbarhet rundt når kravet vil tre i kraft, slik at de kan planlegge for nullutslippsløsninger i sine prosjekter, eller få tilstrekkelig med tid til å justere eksisterende planer. Forutsigbarhet gjennom varslet tidspunkt for ikrafttredelse vil også bidra positivt for å tidfeste behovet for investeringer i nettkapasitet og for aktører i anleggsmaskinbransjen, da det gir et tidlig markedssignal om forventet økt etterspørsel. En overgangsperiode vil også kunne motvirke negativ effekt på konkurransesituasjonen, slik det også er drøftet i konsekvensvurderingen. Vi foreslår at det i forslaget til *Forskrift om tildeling av myndighet etter forurensningsloven til å fastsette kommunal forskrift om å begrense klimagassutslipp fra bygge- og anleggsplasser* inntas en plikt for kommunen å kunngjøre fra hvilken dato kommunens krav om å påby bruk av nullutslippsløsninger og biogass på bygge- og anleggsplasser trer i kraft, og at slik kunngjøring må skje minimum 12 måneder i forkant av ikrafttredelse.

Vennlig hilsen

Mie Fuglseth
Daglig leder
Grønn Byggallianse

Tone Tellevik Dahl
Administrerende direktør
Norsk Eiendom