

Høringsnotat om etablering av hjemmel for kommunene til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser

På vegne av Klima- og miljødepartementet (KLD) sender Miljødirektoratet på høring forslag om å gi kommunene hjemmel etter forurensningsloven til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser.

Hovedpunktene i forslaget som legges på høring er

- Kommunene tildeles myndighet til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser med hjemmel i forurensningsloven.
- Kommunene får myndighet til å fastsette en lokal forskrift og kan stille krav som gjelder hele eller nærmere angitte deler av kommunen, enkelteiendommer eller visse typer bygge- og anleggsplasser.
- Det forutsettes at kommunene inntar en unntaksbestemmelse i den lokale forskriften, som gjør at kommunen kan unnta bygge- og anleggsplasser 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.

I arbeidet med forslaget har Miljødirektoratet vurdert om hjemmelen til å stille klimakrav kun skal gjelde for noen pilotkommuner, eller om det skal gjelde for alle kommuner, presentert som henholdsvis modell **1A** og **1B**. I forslaget til forskrift presenteres det tre ulike alternativer for hvordan hjemmelen kan utformes. Disse forslagene bygger på følgende modeller for regulering:

- **2A:** Kommunene kan stille klimakrav til alle typer bygge- og anleggsprosjekter.
- **2B:** Kommunene kan stille klimakrav, unntatt til statlige og andre offentlige prosjekter.
- **2C:** Kommunene kan stille klimakrav til byggeprosjekter, ikke anleggsprosjekter.

Miljødirektoratet har på oppdrag fra KLD vurdert konsekvensene av å gi kommunene hjemmel til å stille klimakrav, med nytteeffekter i form av utslippskutt og bidrag til omstilling på den ene siden, og kostnader for byggherrer, kommuner og staten på den andre siden. På grunnlag av Miljødirektoratets besvarelse på oppdraget har departementene laget en revidert versjon av konsekvensvurderingen med enkelte endringer og anbefalinger.

Det vises til *Konsekvensvurdering av hjemmel til kommunale klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser* for nærmere beskrivelse og vurdering av konsekvensene av forslaget. Nedenfor følger et sammendrag av de viktigste konklusjonene i konsekvensvurderingen. Miljødirektoratet har også utarbeidet et forslag til forskrift for tildeling av myndighet og en skisse til utforming av kommunal forskrift som ligger i samme dokument.

På vegne av KLD ber Miljødirektoratet om innspill på forslaget. Det bes særlig om innspill på:

- foretrukken modell for regulering
- de mulige konsekvensene og effekten av de ulike modellene

Sammendrag av konsekvensvurdering

Bakgrunn

Klimagassutslippene fra bygge- og anleggsvirksomhet forventes å være betydelige i årene framover, og det er behov for omstilling og et økt tempo i arbeidet med å kutte utslipp.

Flere kommuner, særlig de store byene, har store utslipp fra bygge- og anleggssektoren. Mange av disse byene har også ambisjoner om at alle bygge- og anleggsplasser etter hvert skal bli utslippsfrie. Offentlige byggherrer, herunder kommuner og fylkeskommuner, kan stille klimakrav i egne anskaffelser der bygge- og anleggsvirksomhet inngår, men har ikke hjemmel til å stille utslippskrav til annen bygge- og anleggsvirksomhet.

Det er flere andre eksisterende og foreslåtte virkemidler for å redusere utslipp fra bygge- og anleggsplasser, herunder CO₂-avgift, kvoteplikt, klima- og miljøhensyn i offentlige anskaffelser og tilskuddsordninger gjennom bl.a. Enova. En hjemmel til kommunene til å stille krav kan fungere som et supplement til andre virkemidler nasjonalt, og gi kommunene et verktøy som bidrar til at de kan nå lokale mål.

Rammen for kommunens myndighet

Forslaget innebærer at myndigheten til å fastsette forskrifter om klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser etter forurensningsloven § 9 tildeles kommunen i en egen forskrift.

Med klimakrav menes det at kommunen kan påby bruk av nullutslippsløsninger og biogass på bygge- og anleggsplasser. Med nullutslippsløsninger menes at det ikke er direkte utslipp av CO₂ og andre klimagasser eller NO_x og svevestøv fra energibruk på bygge- og anleggsplassen. Forslaget gjelder krav rettet mot direkte utslipp fra energibruk som skjer inne på bygge- og anleggsplassen, og omfatter ikke utslipp fra arealbruksendringer og transport til og fra plassen.

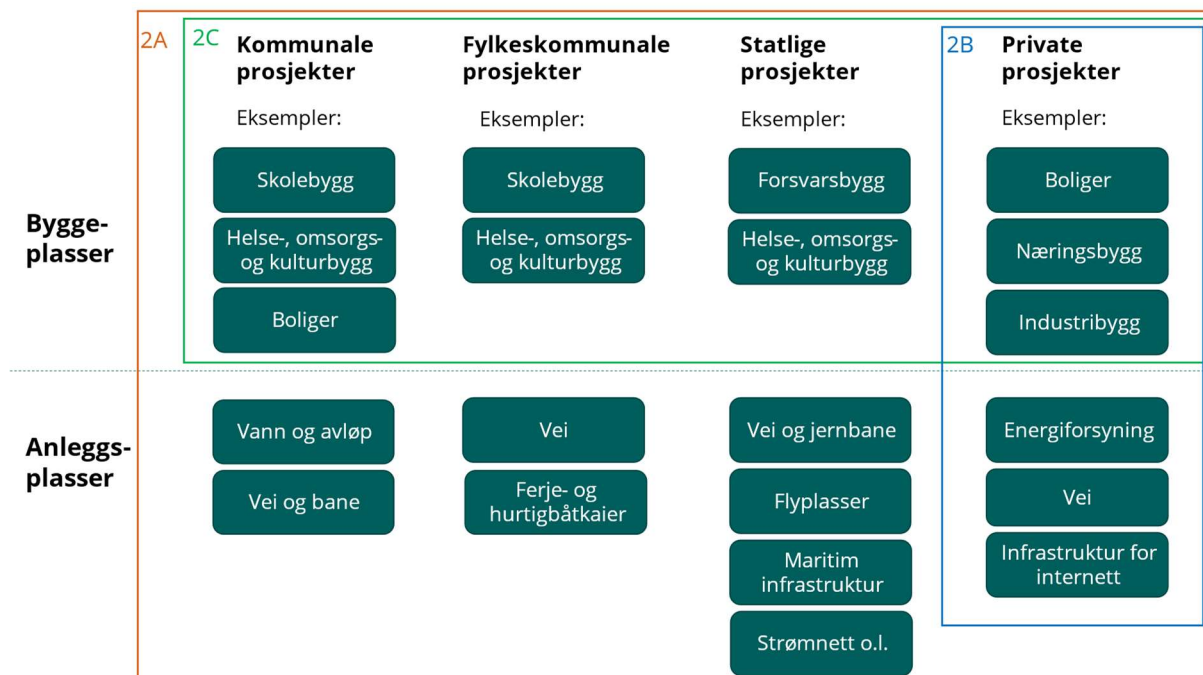
Vurderingene i høringsnotatet fokuserer i all hovedsak på nullutslippsløsninger. Forslaget åpner også opp for bruk av biogassbaserte løsninger, selv om biogass per i dag ikke er et særlig aktuelt alternativ for maskiner på bygge- og anleggsplasser. I tråd med tidligere anbefaling fra Miljødirektoratet åpner ikke forslaget for krav som fremmer bruk av flytende biodrivstoff.

I konsekvensvurderingen forutsettes det at kommunen har en unntaksbestemmelse i sin lokale forskrift, slik at det kan gjøres unntak fra fastsatte krav. Det kan for eksempel være grunnlag for unntak fra kravene dersom disse ikke er teknisk mulig å overholde, vil bli uforholdsmessig kostbare, eller det av andre grunner fremstår som rimelig at det gis unntak, for eksempel begrunnet i hensynet til forsvar og sikkerhet eller fordi tilgangen til strøm eller tilstrekkelig effekt er krevende.

Dersom anleggsplasser skal omfattes av hjemmelen åpnes det ikke for at kommunene kan stille lokale klimakrav til anleggsplasser som strekker seg ut over to eller flere kommuner.

Modeller for regulering

Miljødirektoratet har delt inn bygge- og anleggsplassene i åtte kategorier, med fire ulike typer byggherrer, private eller offentlige aktører som kommune, fylkeskommune eller staten. Figuren nedenfor viser noen eksempler på hvilke typer bygge- og anleggsprosjekter som inngår i de ulike kategoriene, og de ulike modellene som er skissert i *konsekvensvurderingen*. I konsekvensvurderingen er det skilt mellom bygge- og anleggsplasser fordi disse har ulike forutsetninger.



Figur 1: Eksempler på bygge- og anleggsprosjekter fordelt på fire ulike byggherrer. Hvilke bygge- og anleggsplasser som omfattes av modell 2A, 2B og 2C er illustrert.

Modell 2A innebærer at kommunens krav kan rettes mot all bygge- og anleggsaktivitet innenfor kommunegrensen, også for alle typer byggherrer. Isolert sett vil det gi størst klimaeffekt om alle bygge- og anleggsplasser i et område eller en kommune kan omfattes av klimakrav. Det vil også være mest overlapp med andre virkemidler med en slik innretning.

I **modell 2B** er statlige og andre offentlige bygge- og anleggsplasser unntatt fra kommunale klimakrav, og muligheten til å stille krav er avgrenset til private bygge- og anleggsplasser. Dette kan være hensiktsmessig fordi de offentlige bygge- og anleggsplassene kan reguleres *mer* treffsikkert og kostnadseffektivt med andre eksisterende og framtidige virkemidler.

Det er vanskelig å si noe om utslippseffekten totalt sett av å holde offentlige prosjekter utenfor (modell 2B), særlig på grunn av overlapp med eksisterende virkemidler og mulige nye virkemidler for offentlige aktører.

I **modell 2C** er det skilt på byggeplasser og anleggsplasser, ved at kommunene *kun kan stille krav til byggeplasser*. Til forskjell fra modell 2B, der alle statlige og andre offentlige bygge- og anleggsplasser er unntatt, vil denne modellen inkludere statlige og andre offentlige byggeplasser, men ikke offentlige anleggsplasser.

I modell 2C vil alle aktører som driver med samme type aktivitet, hhv. bygge- eller anleggsaktivitet, likebehandles innenfor en kommune eller et geografisk område, uavhengig av om de er offentlige eller private. Tidligere utredninger om bygge- og anleggsplasser fra Miljødirektoratet viser at

offentlige aktører dominerer i anleggssektoren. Dermed vil man også kunne dekke en stor andel av utslippene fra anleggsplasser med mer styringseffektive virkemidler enn lokale krav.

Gjennom de ulike modellene i konsekvensvurderingen belyses alternativer for hvordan en hjemmel til kommunale klimakrav til bygge- og anleggsplasser kan utformes, og mulige avgrensninger opp mot andre virkemidler. Miljødirektoratet har særlig vurdert modellene opp mot eksisterende virkemidler, herunder allerede foreliggende krav i offentlige anskaffelser og mulige utvidelser av kravene. (Miljødirektoratet har også levert første del av et oppdrag om å utrede et klimakrav for alle offentlige anskaffelser av bygge- og anleggsplasser.) Lokale krav vil kunne være særlig aktuelt for å utløse bruk av elektriske maskiner på byggeplasser i regi av private oppdragsgivere, som ikke berøres av krav i offentlige anskaffelser.

Anleggsplasser bør ikke omfattes av kommunenes klimakrav

Anleggsplasser skiller seg fra byggeplasser ved at de ofte er større, det er lengre avstander inne på området og det brukes flere og større maskiner, som er fordyrende elementer. Mange anleggsprosjekter foregår også i grisgrendte strøk uten god tilgang på strøm. Typiske eksempler på anleggsplasser er offentlige infrastrukturprosjekter som utbygging av vei eller jernbane, og større energiforsyningsprosjekter og nettutbygging. Utbygging av slik infrastruktur har andre forutsetninger enn oppføring og riving av bygg, som foregår på et geografisk avgrenset område. Strengt kommunale klimakrav til anleggsplasser i offentlig regi kan medføre økte prosjektkostnader og omprioriteringer i prosjektporteføljen. Dette kan i ytterste konsekvens fordyre og forsinke for eksempel utbygging av ladeinfrastruktur for tunge biler og hurtigbåter, dersom prosjektkostnadene øker så mye at det påvirker hvor mange eller hvor fort prosjekter kan realiseres/gjennomføres. Dette vil også kunne gjelde for forsterking av ferjekaier og ladeinfrastruktur for ferjer. I verste fall kan det medføre at utslippsreduksjoner fra å bytte ut fossildrevne tunge kjøretøy og hurtigbåter med el-motor blir forsinket. Etter en totalvurdering, der man ser på foreslåtte og eksisterende virkemidler, nytte, kostnader og konsekvenser, vil ikke Regjeringen anbefale at anleggsplasser inntas i den kommunale hjemmelen.

Konsekvenser og kostnader

Lokale klimakrav kan gi økte klimagassreduksjoner og bidra til omstilling. Generelt kan man anta at hjemmel til lokale krav vil bidra til at flere utslippsfrie maskiner brukes på bygge- og anleggsplasser. I tillegg til de direkte utslippseffektene av dette, vil aktørene i bransjen kunne få økt erfaring som kan brukes inn i andre prosjekter. Lokale krav kan dermed føre til økt etterspørsel etter utslippsfrie løsninger (både maskiner, ladeløsninger og byggvarme), bidra til lavere kostnader, økt kunnskap, raskere omstilling i bransjen og hos tiltakshavere og dermed bidra til større utslippskutt.

Lokale klimakrav har fordelen at det gir ambisiøse kommuner mulighet til å stille krav for å nå sine egne mål, og det gir mulighet for lokale tilpasninger. Det er opp til kommunene om de vil stille krav og hvordan de utformer dem. Dette innebærer at det er et relativt lite styringseffektivt virkemiddel fra et nasjonalt perspektiv.

Å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser vil trolig føre til at kostnadene ved prosjektet øker. Det vil være merkostnader knyttet til bruk av utslippsfrie maskiner, ladeløsninger, ekstra arbeidstid til anskaffelse og til gjennomføringen av en utslippsfri byggeplass eller kostnader knyttet til forsinket framdrift. Dersom det er behov for å søke kommunen om unntak, kan det også forsinke framdriften. Innføring av hjemmel til å stille lokale klimakrav vil mest sannsynlig også kunne ha noen virkninger på konkurransen i markedet, og bidra til at prisene økes på kort sikt. Det må forventes at strenge lokale klimakrav vil kunne bidra til å redusere antall aktører som kan delta i fremtidige anbudskonkurranser på kort og mellomlang sikt. Klimakrav vil mest sannsynlig påvirke mindre aktører med svak soliditet i

områder der det ikke tidligere har vært klimakrav, hardest. Hvor store merkostnadene for prosjektene og konsekvensen for konkurransen i markedet blir vil blant annet avhenge av hva slags krav kommunen stiller. Det er derfor viktig at kommunene gjør gode vurderinger av innretning av krav og unntaksmuligheter, samt at de legger opp til tilstrekkelige og effektive prosedyrer for behandling av saker knyttet til krav.

Selv om det koster mer å bruke utslippsfrie løsninger, utgjør disse merkostnadene ofte en relativt liten andel av totale kostnader ved et prosjekt. De totale nytte- og kostnadseffektene for å innføre virkemiddelet vil avhenge av innretningen (modell for regulering), hvor mange og hvilke kommuner som velger å ta i bruk hjemmelen, hvordan kravene utformes lokalt og hvilke unntaksmuligheter det er.

Konsekvenser for det offentlige

Konsekvensene for offentlige aktører, som kommuner, fylkeskommuner og staten, kan skille seg fra private aktører ved at offentlige bygge- og anleggsprosjekter ofte mer kompleks og større enn private. De totale prosjektkostnadene vil øke mer for store prosjekter enn for små prosjekter. Det er beregnet at merkostnaden ved et eksempelprosjekt der en liten andel av maskinene er utslippsfrie, eller et middels stort prosjekt der en høy andel av maskinene er utslippsfrie er mellom 740 000- 1 530 000 kroner. Det er da beregnet merkostnaden av en liten og en stor gravemaskin og en liten hjultaster. For et større anleggsprosjekt anslår Statens vegvesen merkostnaden ved et helelektrisk prosjekt til 3-7 prosent av den totale entreprisekostnaden. Dette vil f.eks. utgjøre 0,5 til 1,1 mrd. for prosjektet E6 Moelv- Øyer, som i Nasjonal transportplan for 2025-2036 er estimert å ha en investeringskostnad på 16,3 mrd.

For prosjekter i privat regi, kan byggherrer som oftest øke prisene til sine kunder for å dekke økte prosjektkostnader som følge av merkostnadene ved et klimakrav. Offentlige byggherrer har ikke denne muligheten, slik at merkostnadene ved et lokalt krav må dekkes over statsbudsjettet. Offentlige byggherrer må også i stor grad ta geografiske hensyn ved lokalisering av sin virksomhet. For eksempel når det tilrettelegges for nødvendige tjenester som sykehus og skoler, må disse etableres på bestemte steder