

Plan- og bygningsetaten  
Boks 364  
0102 OSLO

Deres ref.:  
19/4656-416

Vår ref. (saksnr.):  
20/1361 - 24

Saksbehandler:  
Benedikte Wiig Sørensen  
Ella Havnevik Giske

Dato: 18.12.2023

## Klimaetatens høringsinnspill til kommuneplanens arealdel

**Kommuneplanens arealdel er blant Oslos aller viktigste styringsverktøy for å omstille byen til en klimarobust nullutslippsby i 2030 i tråd med Oslos klimastrategi. Kommuneplanen angir retningen for byutviklingen mot 2040. Det er denne kommuneplanen som kan sikre at Oslo når sine klimamål for 2030. Klimaetaten gir med dette sin høringsuttalelse med kommentarer og forslag til planen som ligger på høring.**

**Vi ønsker å trekke frem tre hovedbudskap:**

### **1. Avgjørende å beholde eller styrke ambisjonsnivået på klima i planen.**

For at Oslo kommune skal nå sine klimamål er det avgjørende å beholde eller styrke ambisjonsnivået i planen. Klimaetaten støtter høringsforslagetets klimabestemmelser i kapittel 13. Det er nødvendig med krav til nullutslipp på anleggsplasser og tallfestede klimakrav til materialer.

Det er også nødvendig med krav om lokal fornybar energiproduksjon, løsninger for energifleksibilitet og felles energiløsninger for å sikre fornybar kraft til omstillingen byen står i. Bruk av klimakrav i arealplaner er et nybrottsarbeid og dette skaper noe usikkerhet også om det rettslige handlingsrommet. Klimaetaten har gjort egne juridiske vurderinger, og etter vårt syn er det hjemmel for alle klimakrav som er foreslått. Dette gjelder også krav til utslippsfrie anleggsplasser og reguleringsplan for landbruksvei.

## **2. Arealer til massehåndtering er avgjørende for mer gjenbruk av masser.**

Masser er en begrenset ressurs og fører til store utslipp ved massetransport og arealinngrep. Arealer for vasking og sortering er nødvendig for å øke andel masser som kan gjenbrukes lokalt i Oslo og unngå utslipp fra massetransport. Allerede utbygget areal (Åsland) bør utnyttes til massehåndteringsformål. Bånkall og Oslo havn er også aktuelle steder.

## **3. Oslo kommune bør lede an med forbud mot inngrep i myr og naturskog.**

Myr og naturskog er spesielt viktige for både karbonlagring, klimatilpasning, biodiversitet og økosystemer. Forbud mot nedbygging av myr og naturskog bør følges av krav til at forslagsstiller undersøker hvilke karbonrike arealer som finnes i området som foreslås bygget ut.

### **Se Klimaetatens fullstendige høringsinnspill under.**

Vennlig hilsen

Heidi Sørensen  
direktør

Audun Garberg  
fagsjef

Vedlegg

Vedlegg 4 - Holth og Winge (2023) Det rettslige handlingsrommet i plan- og bygningsloven for å ivareta klimahensyn

Vedlegg 3 - Klimaetatens juridiske vurdering av krav til anleggsplasser, materialer og energi

# Klimaetaten

Vår ref. (saksnr.):  
20/1361 - 24

Saksbehandler:  
Benedikte Wiig Sørensen  
Ella Havnevik Giske

Dato: 18.12.2023

## Høringsinnspill til kommuneplanens arealdel

### Innhold

Klimaetatens høringsinnspill til kommuneplanens arealdel.....	1
Oppsummering.....	5
Bakgrunn .....	6
Klimatilpasning, natur og karbonlagring.....	7
Formålet med planen .....	7
Risiko- og sårbarhet .....	8
Fremmede organismer og biologisk mangfold .....	9
Arealnøytralitet.....	9
Karbonlagre .....	10
Kart for karbonlagre og undersøkelser av karbonrike arealer .....	11
Krav om jordprøver .....	13
Karbonrike arealer i Oslofjorden .....	14
Trær .....	15
Fjorden og strandsonen .....	16
Oslo-marka (LNF-område) .....	16
Krav til reguleringsplan for landbruksveier .....	16
Hensynssone naturmiljø - økologiske korridorer .....	17
Klimagassberegninger og vurderinger .....	19

Materialer .....	20
Ombruk og materialgjenvinning .....	20
Materialvalg og utforming.....	21
Tallfestede utslippskrav til materialer .....	21
Energi .....	22
Anleggsplasser .....	25
Massehåndtering.....	26
Grunnundersøkelser må ligge til grunn for en massehåndteringsplan .....	27
Sirkulære prinsipper må styrkes .....	27
Store tiltaksområder er en forutsetning for gjenbruk.....	27
Gjenbruk av masser er helt nødvendig ressursforvaltning.....	28
Lokal gjenbruk vil ikke skje uten arealer til gjenvinning.....	28
Mobilitet .....	30
Gjersrud-Stensrud.....	30
Effektberegning .....	31
Utslippsfri byggeplass .....	31
Massehåndtering .....	32
Klimavennlig materialbruk .....	32
Energiutredning og lokal energiproduksjon .....	32
Om byggesaker som gjennomføres direkte med hjemmel i kommuneplanen og om kontroll og oppfølging .....	33
<i>Om byggesaker som gjennomføres direkte med hjemmel i kommuneplanen .....</i>	33
<i>Kontroll og oppfølging .....</i>	33
Vedlegg 1 Konkrete forslag til endringer i planbestemmelser .....	34
Vedlegg 2. Rettslig vurdering av krav om reguleringsplan for landbruksveier .....	44
Vedlegg 3 Rettslig vurdering av krav til anleggsplasser, materialer og energi.....	48
Vedlegg 4 Utredning fra Holth og Winge om hjemmelsgrunnlag for klimakrav i arealplaner (2023) .....	48

## Oppsummering

- Klimaetaten støtter høringsforslagets klimabestemmelser i kapittel 13. For kommunens klimamål er det avgjørende å beholde eller styrke det ambisjonsnivået planen legger opp til. Kravet om utslippsfrie anleggsplasser har særlig stor betydning for Oslos 95%-mål.
- Klimaetaten vurderer at kommunen har hjemmel for de foreslåtte kravene, jf. vedlegg 3 og 4 med juridiske vurderinger fra Klimaetaten og Holth og Winge.
- Klimaetaten foreslår justeringer i flere av bestemmelsene i kapittel 13, blant annet:
  - Tallfestede utslippskrav til materialer i punkt 13.6 bør også omfatte materialer på anleggsplasser.
  - Dersom referansenivået for utslippskrav til materialer i punkt 13.6 gjøres statisk, bør utslippskravene strammes inn til 30 prosent i 2024/25, 40 prosent i 2027 og 60 prosent i 2030.
  - Utslippskravene bør knytte seg til tidspunktet for oppføring av bygget.
  - Bestemmelsen om massehåndtering i punkt 13.3 bør inkludere krav til grunnundersøkelse og prinsipper for sirkulær massehåndtering.
  - Det bør inkluderes en bestemmelse som sikrer at klimakravene også gjelder for tiltak som ikke krever reguleringsplan etter kapittel 3.
- Masser er en begrenset ressurs og fører til store utslipp ved massetransport og arealinngrep. Det er avgjørende at kommuneplanen setter av arealer til massehåndteringsanlegg, for å øke andel masser som kan gjenbrukes lokalt i Oslo.
- Gjersrud-Stensrud bør ikke bygges ut som boligområde av hensyn til å unngå bilbasert utbygging og ivareta karbonlagre og natur. Allerede utbygget areal (Åsland) bør utnyttes til massehåndteringsformål.
- Oslo bør lede an gjennom et absolutt forbud mot inngrep i myr og naturskog jf. punkt 14.5. Disse arealene er spesielt viktige for både karbonlagring, klimatilpasning, biodiversitet og økosystemer. Forbud bør følges av en plikt for forslagsstiller til å undersøke hvilke karbonrike arealer som finnes i området om foreslås bygget ut. Undersøkelser er også nødvendig for tilstrekkelig saksopplysning i henhold til plan- og bygningsloven § 4-2 og forvaltningsloven § 17.

- Klimaetaten støtter krav om reguleringsplan for landbruksvei i punkt 34.1, og vurderer at kommunen har hjemmel for et slikt krav, jf. juridisk vurdering i vedlegg 2.
- Klimaetaten støtter etablering av økologiske korridorer i Oslo-marka, men ønsker rettslig bindende bestemmelser til korridorene. Klimaetaten ber Plan- og bygningsetaten om å vurdere muligheten for å bruke arealformål knyttet til natur som alternativ til hensynssone for naturmiljø, jf. punkt 38.3. Dette for å kunne gi bindende bestemmelser istedenfor retningslinjer, som mer effektivt kan sikre at områdene fungerer som økologiske korridorer, uten inngrep som forstyrrer sammenhengen i naturområdene.
- Kart T3 bør suppleres med kartet “Karbon og klimatilpasning i byggesonen” for mer nyansert informasjon, med henvisning til dette kartet i pkt 13.1 og 14.5.
- Kommuneplanen bør gi tydeligere anvisning på hvordan de ulike kravene skal håndheves, og hvem som er ansvarlig for oppfølging av kravene i de ulike fasene av plan- og byggesaken.

Se vedlegg 1 for konkrete endringsforslag til bestemmelsene.

## Bakgrunn

Kommuneplanens arealdel er blant Oslos aller viktigste styringsverktøy for å omstille byen til en klimarobust nullutslippsby i 2030 i tråd med Oslos klimastrategi.

Kommuneplanen angir retningen for byutviklingen mot 2040. Det er denne kommuneplanen som kan sikre at Oslo når sine klimamål for 2030. Det nye byrådet har også gjennom Hammersborgerklæringen sluttet seg til klimamålene og klimastrategien og vil forsterke den. For kommunens klimamål er det avgjørende å ikke svekke det ambisjonsnivået for klima og natur som er lagt til grunn i høringsforslaget.

Gjennom rettslig bindende bestemmelser for både klimakutt, karbonlagring, klimatilpasning, natur og økosystemer gir arealdelen en tydelig retning i omstillingen av byen. De store aktørene i byggebransjen etterspør krav til bygge- og anleggsvirksomhet i reguleringsplaner, blant annet fordi dette gir forutsigbarhet og like rammebetingelser. Gjennom tydelige krav i arealplaner kan Oslo spille på lag med næringslivet.

Kommuneplanens betydning som klimavirkemiddel er senest fremhevet av Klimautvalget 2050s NOU for lavutslippsomstilling. Flere kommuner arbeider med klimakrav i planbestemmelser. Med dette høringsforslaget leder Oslo an i arbeidet med å stille ambisiøse klimakrav til byggeprosjekter. Gjennom å utfordre etablert praksis og rammer for plansystemet, så bidrar Oslo kommune også til bevegelse i nasjonale myndigheters arbeid med å tolke og klargjøre rekkevidden av plan- og bygningsloven som klimaverktøy.<sup>1</sup>

Bestemmelsene som er foreslått i kapittel 13 vil bidra med betydelige utslippskutt som vil være vesentlig for å nå både målet for de direkte utslippene i Oslo om 95 prosent utslippsreduksjoner i 2030, og målet om å redusere de indirekte, forbruksbaserte utslippene betydelig innen 2030. Byggenæringen i Norge står for om lag en sjettedel av Norges klimagassutslipp, og kravene vil også kunne gi et viktig bidrag til nasjonale mål for klimaomstilling og utslippsreduksjoner.

Materialbruk i bygg er blant hovedkildene til Oslos forbruksbaserte klimagassutslipp, og klimakravene til materialer er vesentlige for å få redusert de utslippene som stammer fra statlige og private byggeprosjekter. Disse prosjektene utgjør majoriteten av byggeprosjekter i Oslo. Krav i kommuneplanens arealdel er det eneste virkemiddelet som effektivt kan sikre en reduksjon av utslippene fra slike prosjekter.

Under følger våre innspill til kommuneplanens arealdel. Konkrete endringsforslag til bestemmelsene er inkludert i vedlegg 1. Juridiske vurderinger er inkludert i vedlegg 2, 3 og 4.

## Klimatilpasning, natur og karbonlagring

### Formålet med planen

Klimatilpasning må ligge som en forutsetning i utviklingen av kommunen for å sikre at vi blir en klimarobust by, og ikke bygger sårbarhet inn i byen. Klimaetaten er positive til at klimatilpasning er fremhevet i formålsbestemmelsen til kommuneplanens arealdel, og at man her også fremhever sammenhengen mellom robuste økosystemer og klimatilpasning, jf. pkt 1 bokstav c. Behovet for å utvikle robuste, sammenhengende naturområder og økosystemer blir stadig mer påtrengende med klimaendringene som

---

<sup>1</sup> Eksempelvis kan nevnes Klima- og miljødepartementets arbeid med å tydeliggjøre hjemmel for klimakrav til anleggsplasser etter forurensningsloven. Det er videre gitt signaler i statsbudsjettet og Grønn bok om at regjeringen vil tydeliggjøre klimahensynet i plan- og bygningsloven og vurdere hjemmelsgrunnlaget for planbestemmelser for klima- og energi. Kommunal- og distriktsdepartementet har engasjert Holth & Winge i vurderingen av handlingsrommet for planbestemmelser. Holth og Winge har i utredning på oppdrag fra Klimaetaten (2023) vurdert at plan- og bygningsloven gir en vid adgang for kommunene til å stille klimakrav i arealplaner, og at loven også gir hjemmel for krav til anleggsplasser og tallfestede utslippskrav til materialer.

er her og som vil øke betraktelig i de kommende tiårene. Klimatilpasning og utslippskutt må også sees i sammenheng, og dette kunne med fordel også fremheves tydeligere i formålsbestemmelsen.

### **Risiko- og sårbarhet**

Det er positivt at krav til ROS-analyser krever at klimafremskrivninger skal legges til grunn og at det skal tas hensyn til klimatilpasning i hele tiltakets levetid. Kravene til ROS-analysenes kvalitet og etterprøvbarehet i tillegg til påvirkning på omkringliggende områder vil bidra til at det som bygges fremover vil bygges på en måte som tar hensyn til dagens og fremtidens vær og klima. Endringene vil bidra til å gjøre Oslo mer klimarobust. Det er viktig at ROS også gjennomføres i forbindelse med områdeplaner og VPOR-prosesser. Det bør tydeliggjøres i planbestemmelse 4.1 punkt d at alle relevante faretema i området skal inkluderes og sees i sammenheng, se forslag i vedlegg 1.

### **Grønne kvaliteter, karbonlagre og naturmiljø**

Det er avgjørende med en bred økosystemtilnærming med fokus på større og sammenhengende naturområder for å styrke kvaliteten på natur og grønt i Oslo. Det er også avgjørende at vi sikrer grønne vandringskorridorer og forflyttingsområder for arter i tråd med klimastrategien og kommunens handlingsplan for biomangfold. Bestemmelsene i punkt 14 og 15 bør gi sterkere føringer for å sikre dette, og det bør klargjøres at bestemmelsene gjelder både for byggesonen og for Oslo-marka. Bestemmelsene i punkt 34 om Oslo-marka (LNF-områder) bør reflektere føringene i punkt 14 og 15, noe som er spesielt viktig i forbindelse med kravet til reguleringsplan for landbruksvei i punkt 34. 1 bokstav c. Klimaetaten mener også det må fremgå tydelig av både punkt 14 og 15 at samlet belastning på økosystemer i planområdet og tilgrensende områder skal vurderes i tråd med prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven. Når det gjelder retningslinjen til pkt 15 om at felling av trær bør unngås i hekketid, så bør den gjøres til et forpliktende "skal"-krav og flyttes opp til bestemmelsen, se forslag i vedlegg 1.

### *Grønne vandringskorridorer i byggesonen*

For å effektivt sikre bevaring og etablering av grønne vandringskorridorer i byggesonen fra fjorden til Oslo-marka, så bør bestemmelsen i punkt 14.1 c og d strammes ytterligere inn, se forslag i vedlegg 1. Det bør fastsettes en tydelig plikt til å vurdere hvordan og så langt mulig sikre at vegetasjon i det aktuelle planområdet bidrar til sammenheng i grøntstrukturen, herunder grønne korridorer, samt hvordan disse henger sammen med både fjorden og Oslo-marka. Bestemmelsen bør også sikre at eksisterende vandringskorridorer ikke kuttet av, slik at kontinuiteten bevares og styrkes gjennom planområdet. Klimaetaten foreslår videre at det klargjøres hvordan andre setning om forbedringstiltak og naturrestaurering stiller seg til prinsippet om arealnøytralitet i punkt 14.1 b. Se nærmere omtale av arealnøytralitet under.



### **Fremmede organismer og biologisk mangfold**

Spredning av fremmede organismer regnes som en av de største truslene mot biologisk mangfold, og en sterkt økende trussel. Spredning av masser med fremmede organismer er en av de viktigste årsakene til dette. Forskrift under naturmangfoldloven om fremmede organismer har bestemmelser for å forebygge slik spredning. Det er derfor behov for en ny bestemmelse (eller ev. retningslinje) for i større grad å ivareta dette, for eksempel med følgende formulering: «Det skal i rimelig utstrekning iverksettes undersøkelser og tiltak for å forebygge spredning av fremmede organismer som kan medføre risiko for uheldige følger for det biologisk mangfold (jf. forskrift om fremmede organismer § 24 (4))». Spesielt viktig er dette ved bygging av skogsbilvei hvor masse som fraktes inn i Oslo-marka bærer med seg invaderende arter som har potensiale til å fortrenge stedegne arter. Dette underbygger behovet for å beholde kravet om reguleringsplan for landbruksvei i punkt 34.1.

Fremmede plantearter og annen ikke hjemmehørende vegetasjon kan ha negativ verdi for biologisk mangfold ved å fortrenge stedegne arter. Importerte planter som plantes ut kan også bære med seg patogener som sprer seg i naturen. Arter som Thuja benyttes stadig som beplantning i byggeprosjekter på bekostning av stedegne arter. I punkt 14 om krav til vegetasjon og vannhåndtering bør det derfor presiseres at det skal benyttes stedegne arter. Klimaetaten har hatt dialog med Bymiljøetaten om forslaget.

### **Arealnøytralitet**

Klimaetaten støtter innføringen av et arealnøytralitetsprinsipp, jf. punkt 14.1 b. Dette er også i tråd med kommunens handlingsplan for biomangfold (2023). Kommuneplanen angir arealdisponering for hele kommunen, og er dermed riktig sted å sikre gjennomføringen av arealnøytralitet i kommunens arealplanlegging. Prinsippet bør også følges av et arealregnskap, noe også nasjonale myndigheter oppfordrer til<sup>2</sup>, som også inkluderer naturtyper og økosystemer.

For å sikre gjennomførbarheten og en viss fleksibilitet i gjennomføringen kan prinsippet ikke avgrenses til det enkelte planområdet. Samtidig er det viktig å slå fast prinsipper som sikrer at utbyggingstiltak ikke "grønnvaskes" gjennom tiltak som i realiteten ikke avbøter eller kompensere den økologiske verdien som planlegges bygget ut.

Som et minimum bør arealnøytralitetsprinsippet følges av forbud mot inngrep i myr og naturskog. Dette fordi myr og naturskog er arealer med spesielt høy verdi både når det gjelder naturmangfold, økosystemer, klimatilpasning og karbonlagring, og inngrep fører til tilsvarende negative konsekvenser. Dette er også arealer som vanskelig lar seg erstatte eller kompensere for. Se nærmere omtale av innspill til forbud mot inngrep i

---

<sup>2</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arealregnskap-i-kommuneplan/id3017913/?trk=feed\\_main-feed-card\\_feed-article-content](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arealregnskap-i-kommuneplan/id3017913/?trk=feed_main-feed-card_feed-article-content)

myr og naturskog, samt definisjon av naturskog under karbonlagre og pkt 14.5.

### **Karbonlagre**

Oslo bør lede an gjennom et absolutt forbud mot inngrep i myr i kommuneplanens arealdel jf. punkt 14.5 om karbonlagre i planbestemmelsene. For å følge opp Naturavtalen og Oslos handlingsplan for biomangfold, bør det stilles tilsvarende strenge føringer for inngrep i gammel naturskog. Et forbud mot inngrep i naturskog bør følges av en plikt for tiltakshaver til å kartlegge om det er skogsområder som berøres av tiltaket som kan anses som naturskog.

Det fremgår også av forslaget til planbeskrivelse for kommuneplanen, under omtalen av karbonlagre, at kommunen ikke ønsker å åpne for inngrep i myr og gammelskog. Klimaetaten mener denne føringen må følges opp gjennom et forbud som foreslått. Vi mener videre at naturskog i denne forbindelse er en mer egnet definisjon enn gammelskog, se nærmere omtale under.

Videre bør det tydeliggjøres at forbud mot inngrep i myr og naturskog også gjelder for Marka, inkludert landbruksveier. Det bør derfor også fremgå klart av punkt 34.1 at inngrep i myr og naturskog ikke er tillatt. Vi viser i denne forbindelse til bestemmelsen i punkt 34.1 bokstav c) om krav til reguleringsplan for landbruksvei, hvor det også skal stilles krav i reguleringsplanen som ivaretar klima, natur og friluftsliv. Slike reguleringsplaner må også inkludere forbud mot inngrep i myr og naturskog se nærmere innspill til pkt 34.1.

Forbud mot inngrep i myr og naturskog vil være tråd med føringer i planbeskrivelsen om at kommunen ikke ønsker å åpne for slike inngrep, samt føringer i kommunens handlingsplan for biomangfold. Det følger også av klimastrategien for 2030 at kommunen ikke vil åpne for ødeleggelse av myr. Å tillate utbygging på myr gjennom f.eks flytende løsninger vil også være et inngrep som skader økosystemet og naturmangfoldet i og ved myren. Det vil videre gi uheldige signaler dersom Oslo kommune ikke ligger foran på dette området med klare føringer i kommuneplanen.

### *Nærmere om myr*

Myr representerer enorme karbonlagre og er levested for nærmere 600 rødlistede arter. Miljødirektoratet har også, etter anmodningsvedtak fra Stortinget foreslått et nasjonalt forbud mot inngrep i myr. Miljødirektoratet skriver følgende i forslaget til høringsnotat<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2023/desember-2023/foreslar-forbud-mot-nedbygging-av-myr/>

“Det er anslått at det er lagret rundt 950 mill. tonn karbon i norske myrer, noe som tilsvarer omtrent 3,5 mrd. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter. Myr er også viktig for naturmangfold. Det er over 600 arter på den norske rødlista for arter (Artsdatabanken 2021) som har våtmark som hovedhabitat. Av disse er 332 arter regnet som truede, og det er tap av areal som er oppgitt som hovedårsaken til at de er oppført på denne lista. Nedbygging av myr fører til klimagassutslipp, tap av naturmangfold og tap av en rekke andre økosystemtjenester. I perioden 1990–2019 er det bygget ned 20 km<sup>2</sup> myr. En ny rapport fra Norsk institutt for naturforskning viser at det i gjeldende arealplaner er avsatt 164 km<sup>2</sup> til ulike utbyggingsformål i myrområder. Et forbud mot nedbygging av myr vil i tillegg til å bevare myras viktige funksjoner, også bidra til å oppfylle målsettingene under Naturavtalen og Parisavtalen.”

#### Definisjon av naturskog

Klimaetaten foreslår at man i retningslinjer til pkt 14.5 og i planbeskrivelsen forklarer naturskog i tråd med definisjonen i Artsdatabankens kartleggingssystem Natur i Norge (NiN) som definerer naturskog slik:

*“skogsmark med skogbestand framkommet ved naturlig foryngelse av stedegent genmateriale, der menneskelig påvirkning har funnet sted i så liten utstrekning, for så lang tid tilbake, eller er utført på en slik måte, at skogsmarkssystemets naturlige struktur, sammensetning, og økologiske prosesser dominerer”.*

I planbeskrivelsen til kommuneplanen som er sendt på høring brukes begrepet gammelskog, med en definisjon som knyttes til skogens alder og hogstklasse. Vi mener naturskog slik det defineres i NiN er en bedre egnet definisjon, ved at den utelukker områder med gammel plantasjeskog, og fokuserer på områder med naturlig utviklet skog med liten grad av menneskelige inngrep, hvor naturlige økologiske prosesser dominerer. Slike skogarealer har en spesielt høy økologisk verdi med store karbonlagre i jordsmonnet som er bygget opp over lang tid. Samtidig vil også definisjonen etter vår vurdering innebære at den delen av kommunens skog som er drevet aktivt som fleralderskogbruk ikke anses som naturskog, og dermed heller ikke rammes av et forbud mot inngrep som foreslått her.

#### Kart for karbonlagre og undersøkelser av karbonrike arealer

Klimaetaten ønsker at temakart for grønnstruktur (T3) suppleres med kartet «Karbon og klimatilpasning i byggesonen». Dette er et kart NIBIO har utarbeidet for Oslo kommune. Kartet er i tråd med nasjonale retningslinjer og faktorer. Det bør også henvises til dette kartet i retningslinjer til punkt 13.1 om klimagassvurderinger og klimagassberegning og i punkt 14.5 om karbonlagring, i tillegg til kart T3. Kartet

“Karbon og klimatilpasning i byggesonen” er også publisert på Bymiljøetatens nettsider.<sup>4</sup>

Klimaetaten mener videre at kartene bør suppleres med krav til forslagsstiller om å undersøke hvilke karbonrike arealer som finnes i området som foreslås bygget ut. Vi forslår videre særlige krav til undersøkelser for skog som kan inneholde gammel naturskog, marine områder, i tillegg til krav om jordprøver, se egen omtale av dette. Vi vurderer at kommunen har en klar hjemmel for krav til slike undersøkelser, og at det er nødvendig for å sikre tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag i tråd med kommunens utredningsplikt etter plan- og bygningsloven § 4-2 og forvaltningsloven § 17. Se forslag til bestemmelse i pkt 14.5 i vedlegg 1.

#### *Nærmere om “Kart for karbon og klimatilpasning i byggesonen”*

Bruk av dette kartet i klimagassvurderinger og beregninger vil gi verdifull førstehåndsinformasjon til saksbehandlere om karbonlagre og potensielle utslipp ved arealbruksendringer, som er tilpasset de lokale forholdene i Oslo og utbygging i byggesonen. Utslippene fra utbygging i Oslo var på omlag 20 000 tonn i 2015 ifølge utslippsregnskapet fra Miljødirektoratet. Med målet i klimastrategien om bevaring av karbonlagre bør kommunen ha mest mulig nyansert kunnskap om karbonlagrene i byggesonen.

NIBIOs kart er etter Klimaetatens vurdering mer detaljert og mindre usikkert enn temakart for grønnstruktur hva gjelder byggesonen. NIBIO er nasjonalt kompetansesenter for beregninger av klimagassutslipp innen arealbrukssektoren. Kartet er laget i tråd med nasjonalt klimagassregnskap for arealbrukssektoren.

Av Miljødirektorates veileder for karbonrike arealer i arealplanlegging følger:

*“Det finnes ikke ferdige registreringer av karbonrike arealer. Kommunen kan bruke eksisterende grunnlagsdata om myr og skog til å utarbeide en oversikt over hvor i kommunen det finnes størst arealer med store karbonlagre. For å få mer presis kunnskap, må det gjøres en kartlegging. Kommunen kan eventuelt velge å avgrense dette til pressområder. Et slik grunnlagskart kan presenteres som et temakart, eller det kan være utgangspunkt for en temaplan der formålet er å ivareta viktige karbonrike arealer fri for utbygging.”*

Det synes dermed å være lagt opp til at kommunene kan innhente mer presis kunnskap og presentere dette som temakart.

Klimaetaten mener videre NIBIOs kart er bedre egnet enn T3 til å vurdere klimaeffekt av arealinngrep i byggesonen. Det er tre grunner til dette:

---

<sup>4</sup> <https://experience.arcgis.com/experience/e1c7d52281fe4bd98b069e84a8cd6604/>

1. NIBIOs kart er mer brukervennlig opp mot bestemmelsen om å ta hensyn til karbonrike arealer, jf. punkt 14.5 i planbestemmelsene. Kartet gir umiddelbar informasjon om hvilken størrelsesorden av karbonutslipp utbyggingen av et område vil gi.
2. NIBIOs kart er mer finmasket. I dette kartet er kategoriene for størrelsesorden på karbonutslipp mer detaljert enn i T3 Grøntstruktur. Vår vurdering er at NIBIOs kart er mer egnet som hjelpemiddel for saksbehandlere til å vurdere klimaeffekten av arealinngrep i reguleringsplaner, slik at vi i større grad kan unngå å bygge ned de aller mest karbonrike arealene innenfor et område regulert for utbygging. Et konkret eksempel på høyere detaljnivå i NIBIOs kart er området rundt Follobanens anleggsområde og området på østsiden av E6. I T3 er hele arealet merket som “annen utmark” med samme utslippsfaktor, mens det i NIBIOs kart er delt inn i ulike kategorier ut fra hvor mye vegetasjon som er der, nyansert etter hvorvidt vegetasjonen domineres av gress/planter, busker eller trær. T3 Grøntstruktur skiller heller ikke mellom myr og vann. Myr har store karbonlagre, og det er vesentlig at det fremkommer tydelig hva som er myr i et kart som viser karbonlagre i Oslo.
3. NIBIOs kart har vurderinger av utslipp spesielt tilpasset Oslo. Utslippsfaktorene i Miljødirektoratets beregningsverktøy er sjablongmessige for en hel region, og er lite tilpasset urbane områder. Fagfolkene i NIBIO som har utarbeidet kartet, er de samme som har utviklet Miljødirektoratets beregningsverktøy.

### Krav om jordprøver

Klimaetaten vurderer at det i reguleringsplaner er nødvendig å stille krav om undersøkelser av karbon i jord hvor det er grøntområder som vurderes utbygget, se forslag til bestemmelse i pkt 14.5 i vedlegg 1. Vi viser i denne forbindelse til NINAs rapport Økt kunnskap om karbon i jord for [...] Oslo (2023)<sup>5</sup>, som også inkluderer vurdering av både behovet for og rettslig grunnlag for slike jordprøver, samt anbefalinger knyttet til utforming av bestemmelser.

Klimaetaten vurderer i likhet med NINA at regelverket hjemler et slikt krav til jordprøver, jf. kapittel 6 i rapporten, og at innhenting av jordprøver også er en nødvendig del av kunnskapsgrunnlaget for å oppfylle kommunens utredningsplikt, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 og forvaltningsloven §§ 17 og 37.

Vi mener videre at “Kart for karbon og klimatilpasning” som henvist til over også vil gi et godt kunnskapsgrunnlag for å vise hvilke områder som bør omfattes av et krav om jordprøver.

---

<sup>5</sup> <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/3069767/ninarapport2297.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Vi vurderer at et slikt krav også er nødvendig for å følge opp nye nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Her er omtalen av ivaretagelse av karbonrike arealer skjerpet og inkluderer i større grad vekt på naturlige karbonlagre i jord.

Samtidig er det ikke noen nasjonal oversikt over karbonrike arealer, og kunnskapen om opptak, utslipp og lagre av karbon i jord er fortsatt mangelfull. For å sørge for at Oslo ikke bygger ned arealer med mye karbon i jorda, er det både rimelig og nødvendig at forslagsstiller og/eller tiltakshaver tar jordprøver i områder som er gjenstand for utbygging. Dette vil gi et viktig bidrag til beslutningsgrunnlag om utbygging og plassering av infrastruktur innenfor et planområde, samt et langt mer nøyaktig kunnskapsgrunnlag om de konkrete effektene på utslipp fra arealinngrepet. Det vil også tilføye sentral kunnskap knyttet til verdsetting av arealer når arealnøytralitetsprinsippet skal operasjonaliseres.

Vi viser i denne forbindelse også til NINAs rapport Økt kunnskap om karbon i jord for [...] Oslo<sup>6</sup>, som inkluderer vurdering av både behovet for og rettslig grunnlag for slike jordprøver, samt forslag til utforming av bestemmelser. Vi vurderer i likhet med NINA at det er hjemmel for et slikt krav til jordprøver, jf. kapittel 6 i rapporten. Kart for karbonlagre som henvist under vil gi et godt kunnskapsgrunnlag for å vise hvilke områder som bør omfattes av et krav om jordprøver.

### **Karbonrike arealer i Oslofjorden**

Klimaetaten ønsker en tydelig føring om at marin utbygging og aktiviteter, som kan redusere havets karbonlagre og naturmangfold, skal unngås. Denne føringen bør inkluderes i punkt 14.5 om karbonlagre. Som følge av at marine karbonlagre ikke er omfattet av tilhørende kart, så bør en slik bestemmelse også følges av en plikt for utbygger til å kartlegge karboninnholdet i slike områder og potensiell klimaeffekt ved aktiviteten.

Kravet til kompensierende tiltak punkt 14.5 siste ledd bør også omfatte marine områder. Kompenserende tiltak for økt karbonlagring bør også søke å bedre miljøtilstand, økosystemer og øke naturmangfold, og som et minimum ikke svekke dette. Vi vil også peke på at ordet “havbunn” bør inkluderes i ordlisten på s 63 (bestemmelsene) og s. 92 (planbeskrivelsen) i forklaringen av «karbonrike arealer».

Se konkrete forslag til bestemmelser og retningslinjer i vedlegg 1.

Marine sedimenter er jordas største karbonlager. Spesielt bløtbunn, som vi har i Oslofjorden, inneholder mye karbon. I Norge er det også spesielt fjordene som er antatt

---

<sup>6</sup> <https://brage.nina.no/nina-xmlui/bitstream/handle/11250/3069767/ninarapport2297.pdf?sequence=5&isAllowed=y>



å ha stort potensial for karbonlagring. Fjordene kan lagre omtrent hundre ganger mer karbon enn det globale gjennomsnittet i havet.<sup>7</sup>

Klimautvalget 2050 er i NOU 25:2023 helt tydelig på at «med utgangspunkt i føre-var prinsippet bør ny og eksisterende aktivitet som kan redusere havets karbonlagre og naturmangfoldet ikke igangsettes før konsekvensene er kartlagt.»<sup>8</sup> Inkludering av havets karbonlagre i vurderingen av plan- og byggesaker er også i tråd med Stortingsmelding 29 (2020-2021), som peker på marint vern som tiltak for å sikre karbonlagring på havbunnen.<sup>9</sup> Tiltaksplanen for Oslofjorden (Klima- og miljødepartementet, 2021) oppfordrer også kommunene til å bruke plan- og bygningsloven som verktøy for å sikre reetablering av biologisk mangfold i Oslos urbane sjøområder.<sup>10</sup>

Klimaetaten mener arealene i Oslofjorden må kartlegges og at kommunen bør vurdere hvordan områder som er betydelige karbonlagre kan sikres. Klimaetaten ber Plan- og bygningsetaten vurdere hvordan hensynet til naturmangfold og karbonlagring i Oslos urbane sjøområder kan sikres best mulig i kommuneplanens arealdel, jf. ”føre-var-prinsippet”, utover de bestemmelsene som Klimaetaten foreslår i vedlegg 1.

### **Trær**

Klimaetaten er positive til styrkede bestemmelser for ivaretagelse av store trær. Store, gamle trær har viktige funksjoner både for klimatilpasning i form av temperaturregulering og overvannshåndtering, naturmangfold og for karbonlagring.

Det bør i tillegg inkluderes bestemmelse eller retningslinje med krav til å vurdere om det kan brukes biokull ved planting trær og annen vegetasjon i byggesonen og på jordbruksarealer.

I bestemmelse 16.2 b) og 14.1 c) bør det legges til at bruk av biokull i byggesonen og på jordbruksarealer bør vurderes der det er hensiktsmessig, for å bidra til karbonlagring, gode vekstvilkår, samt fordrøyning og filtrering av vann. Bruk av biokull må også gjøres på en måte som ikke skader natur og økosystemer. Se konkrete endringsforslag i vedlegg 1.

---

<sup>7</sup> [https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/bitstream/handle/11250/3055645/7788-2022\\_NY.pdf?sequence=1](https://niva.brage.unit.no/niva-xmlui/bitstream/handle/11250/3055645/7788-2022_NY.pdf?sequence=1)

<sup>8</sup> <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/10/Klimautvalget-2050.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20202021/id2843433/>

<sup>10</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/7e80a758716344cbbb97adc5c7c27f18/t-1571b.pdf>

## Fjorden og strandsonen

Klimaetaten vurderer det som positivt at bestemmelsene legger opp til at det skal gjennomføres restaureringstiltak i fjorden, jf. punkt 35.1. Samtidig som man arbeider for å bevare befolkningens tilgang til fjorden er det viktig å også synliggjøre behovet for å ta vare på biologiske verdier ved å begrense tilgangen for publikum i enkelte områder med arts mangfold som ikke tåler belastningen av mye ferdsel. Blant annet er dette arealer med sjøfuglkolonier som ikke skal forstyrres i hekketiden, eller arter som ålegras og annet som ikke tåler belastning og bruk. Dette kan løses ved periodevis ferdselsforbud eller at publikum ledes rundt enkelte områder. Det er behov for en veileder eller annet som legger grunnlag for en god utvikling av fjorden og strandsonen som ivaretar flere hensyn.

I punkt 16.2 b som gjelder for reguleringsplaner, står det at nye trær skal sikres gode vekstforhold som lys og vann. Etter Klimaetatens vurdering er det viktig at denne bestemmelsen også stiller krav om at det gis tilstrekkelig vekstmedium/jord å vokse i. I punkt c bør det fremgå at man så langt mulig også skal velge stedeegne arter.

## Oslo-marka (LNF-område)

Vi viser til innspill til bestemmelse om karbonlagre i punkt 14.5, hvor det bør inkluderes et tydelig forbud mot inngrep i myr og naturskog, se nærmere omtale av dette og definisjon av naturskog over, om karbonlagre og pkt 14.5. Det bør videre klargjøres at et slikt forbud også gjelder Oslo-marka (LNF) med henvisning til punkt 34. Det bør videre fremgå av punkt 34.1 at føringene om karbonlagre også gjelder LNF-områder og reguleringsplaner for landbruksvei. Se konkrete endringsforslag til bestemmelsene i vedlegg 1.

### Krav til reguleringsplan for landbruksveier

Klimaetaten støtter høringsforslagets krav om reguleringsplan for landbruksveier jf. punkt 34.1.c:

*Tiltak som innebærer ny eller vesentlig oppgradering av landbruksvei, krever reguleringsplan. Det skal i reguleringsplan stilles krav som ivaretar karbonlagre, økt opptak, robuste økosystemer, naturmangfold og friluftsliv, jf. også punkt 14 og 15.*

Landbruksveier utgjør permanente inngrep i natur med negative konsekvenser både for karbonlagring, opptak, klimatilpasning, naturmangfold og friluftslivshensyn. Nasjonalt utgjorde landbruksveier ifølge tall fra SSB et nettverk av veier på til sammen 49.617 km pr. 1. januar 2022. Dette tilsvarer cirka halvparten av det samlede offentlige veinettet. Utbygging av landbruksveier utgjør 6 prosent av total avskoging nasjonalt. Avskoging er



blant hovedkildene til klimagassutslipp fra skog- og arealbrukssektoren på nasjonalt nivå.

Oslo-marka har allerede et stort nettverk av skogsbilveier, og det er vesentlig at man begrenser og legger føringer for ytterligere utbygging. I tillegg til at veiutbygging i Oslo-marka gir store klimagassutslipp, så vil fragmentering av naturområder gjennom veiutbygging også bidra til at arters leveområder stykkes opp og vanskeliggjør arters spredning og forflytning i takt med klimaendringene. Betydningen av begrensninger på utbygging av landbruksvei er også fremhevet i kommunens handlingsplan for biomangfold.

Å sikre mest mulig sammenhengende og robuste naturområder er ifølge både FNs klimapanel og Naturpanelet avgjørende for å ruste naturen for klimaendringene som er her og som vil øke de neste tiårene, jf. også den globale Naturavtalen (2022). I tråd med våre innspill til bestemmelsen om karbonlagring i pkt 14.5, bør det fremgå at det i reguleringsplanen skal inkluderes bestemmelser som sikrer at det ikke åpnes for inngrep i myr og naturskog, jf. uttalelsen i planbeskrivelsen om dette. Det bør videre stilles krav i reguleringsplanen som sikrer oppfølging av kravet til minimering og skånsom utføring av inngrep på andre arealer enn myr og naturskog, jf pkt 14.5. Klimaetaten bidrar gjerne i dette arbeidet.

Klimaetaten har gjort en rettslig vurdering av adgangen til å stille krav om reguleringsplan for landbruksveier i kommuneplanens arealdel, se vedlegg 2. Klimaetaten mener i likhet med Holth og Winge at det er hjemmel for et slikt krav i arealplaner, jf deres utredning på oppdrag fra Klimautvalget 2050<sup>11</sup>. Klimaetaten vurderer for det første at kommunen har en plikt til å vurdere reguleringsplan for landbruksvei etter plbl § 12-1 på linje med andre tiltak, og at kommunen uavhengig av denne plikten også har hjemmel til å velge å stille krav om reguleringsplan for landbruksvei etter plbl § 11-9 nr 1. Hjemmelen i § 11-9 nr 1 ville ellers være overflødig. Plansystemet etter plan- og bygningsloven utfyller også tillatelsessystemet for landbruksvei etter landbruksveiforskriften gjennom bl.a gode prosesser for konsekvensutredning og medvirkning. Se mer om vår rettslige vurdering i vedlegg 2 til denne høringsuttalelsen.

### **Hensynssone naturmiljø - økologiske korridorer**

Klimaetaten er i utgangspunktet positiv til at det etableres en hensynssone for naturmiljø i Oslo-marka, jf. punkt 38.3. Vi mener at formålet bak hensynssonen er svært viktig å adressere. Økologiske korridorer i Oslo-marka er viktig for å ivareta naturmangfold og arters forflytningsområder. Behovet for å sikre forflytningsområder

---

<sup>11</sup> <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/03/Klimautvalget-Delutredning-2-Holth-Winge.pdf>

for arter<sup>12</sup> øker også med klimaendringene. Vitenskapskomiteen for mat og miljø (2022) peker i sin rapport gjort på oppdrag fra Miljødirektoratet, på at norsk skog vil stå overfor store utfordringer som følge av klimaendringene<sup>13</sup>. Disse utfordringene kommer i tillegg til utfordringene skogens økosystemer allerede står overfor som følge av utbygging og skogbruk. Blandet skog med rikt naturmangfold og mest mulig kontinuerlig skogdekke vil bidra til å styrke skogens økosystemer og ruste den for klimaendringene. Biofokus (2022) peker også i sin rapport<sup>14</sup> som ligger til grunn som faglig grunnlag for hensynssonen i høringsforslaget, på behov for mest mulig sammenhengende naturområder som er egnet for spredning og forflytning. Flatehogst og skogsbilveier er eksempler på inngrep som fragmenterer skogen og vanskeliggjør spredning og forflytning av arter.

En svakhet ved plan- og bygningsloven er at imidlertid det kun er åpnet for retningslinjer for krav til hensynssone for naturmiljø, jf. plan- og bygningsloven § 11-8. Det kan dermed ikke gis rettslig bindende føringer om at kommunen skal si nei til inngrep i naturskog og myr. Etter Klimaetatens vurdering bør det gis rettslig bindende føringer om at det ikke skal gjennomføres inngrep i naturskog og myr, jf. vårt forslag til inkludering av forbud mot inngrep i myr og naturskog i pkt 14.5 om karbonlagre og pkt 34.1. Det bør også i områder som fungerer som korridorer gis føringer om at det ikke skal gjennomføres flatehogst eller permanente inngrep som utbygging av landbruksvei. Eventuell hogst bør gjøres med lukkede, skånsomme hogstformer.

I lys av våre innspill til 14.5 og pkt 34.1, samt føringen i planbeskrivelsen om at kommunen ikke ønsker inngrep i myr og gammelskog, så ber vi Plan- og bygningsetaten om å vurdere muligheten for å bruke arealformål knyttet til natur som alternativ til hensynssone for naturmiljø, jf. punkt 38.3. Dette for å i større grad kunne gi rettslig bindende bestemmelser for å sikre at områdene fungerer som økologiske korridorer, uten inngrep som forstyrrer sammenhengen i naturområdene, inkludert inngrep i myr og naturskog, flatehogst og andre permanente inngrep som landbruksvei.

I en bestemmelse om hensynssone for naturmiljø bør det etter vår vurdering fremgå tydeligere av retningslinjene at formålet er å etablere økologiske korridorer. Det bør også kartfestes tydelig hvor de aktuelle korridorene befinner seg og henvises til kartet i retningslinjene, slik at det er helt klart hvor hensynssonen gjelder. For de grønne korridorene i Oslo-marka bør det fremkomme i retningslinjene til bestemmelsen i punkt 38.3 at flatehogst, skogsbilveier og andre irreversible tiltak skal unngås, og at det er utelukket med inngrep i naturskog og myr, jf innspill til pkt 14.5.

---

<sup>12</sup> Med økologiske korridorer menes i følge Biofokus (2023) "sammehengende forbindelseslinjer i landskapet som kan gi økt forflytning av individer (og dermed arter) mellom kjerneområder av stor betydning for biologisk mangfold".

<sup>13</sup> <https://vkm.no/4.3ab0c18c17889d7716c944c7.html>

<sup>14</sup> <https://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2022-115.pdf>

## Klimagassberegninger og vurderinger

Klimaetaten støtter bestemmelsen om klimagassvurderinger – og beregninger. Formålet med bestemmelsen er å etterspørre overordnede vurderinger og etter hvert beregninger av valg i prosjektet så tidlig som mulig i plansaker. Dette for å sikre at gode valg for utslippsreduksjoner vurderes fra start. Det er viktig at vurderingene gjøres tidlig, når mulighetene er størst og kostnadene lavest. Klimaetaten foreslår noen justeringer i bestemmelsen som vi mener vil gjøre denne tydeligere og mer treffsikker, se konkrete endringsforslag i vedlegg 1.

For det første bør ordet «infrastruktur» tilføyes i listen under temaer som skal dekkes under punkt 13.1 a. Vi mener det vil være hensiktsmessig at det belyses hvordan bygget/byggene er tilknyttet transportsystemet og annen infrastruktur, som vei, vann og avløp, IKT, renovasjon og eventuell annen infrastruktur på området. Vi legger til grunn at det vil utarbeides en veileder for bestemmelsen, og i denne kan det angis nærmere hvilke retningslinjer som gjelder for hvilken infrastruktur som skal inkluderes. Vi anbefaler samme retningslinjer som Futurebuilt har lagt til grunn i sine ZERO-O-kriterier.<sup>15</sup>

Videre bør det tydeliggjøres at det er forskjell på den første, mer overordnede vurderingen som skal gjøre i en helt tidlig fase, og den mer detaljerte beregningen som skal gjennomføres i sluttfasen av planarbeidet. Vi foreslår også å tydeliggjøre hvor mange vurderinger som skal gjøres. Bakgrunnen for justeringen er at vi i dialog med ulike aktører har oppfattet en bekymring om at en saksbehandler kan kreve uforholdsmessig mange vurderinger og beregninger som vil være kostnadsdrivende for utviklere og byggeiere.

Det bør også tydeliggjøres hvilke beregninger som kreves innrapportert på hvilket nivå og til hvilken tid i en plan- og byggesaksprosess. Et godt utgangspunkt kan være veilederen som ble utarbeidet på oppdrag fra Oslo og Bergen gjennom Klimasats.<sup>16</sup> Veilederen gir god anvisning på hvilke temaer som bør adresseres i ulike faser av plan- og byggesaken. Det bør også være slik at kravet til rapportering samsvarer med beregninger som allerede gjøres dersom prosjektet sertifiseres gjennom BREEAM-NOR, FutureBuilt Zero eller tilsvarende. Vurderingene bør ikke kreves gjort mer enn to ganger for dette punktet, hvorav en vurdering i tidligfase og en før politisk behandling. Detaljeringsnivået på disse vil være ulikt, og kravene til godkjent dokumentasjon bør

<sup>15</sup> <https://www.futurebuilt.no/FutureBuilt-kvalitetskriterier>

<sup>16</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/kutte-utslipp-av-klimagasser/klimasats/2020/klimavurderinger-i-plansaksbehandling/#>

derfor også være ulike for de to stadiene. Det bør etableres en veileder fra kommunens side. Klimaetaten bistår gjerne i arbeidet med en slik veileder.

## Materialer

Materialbruk i bygge- og anleggsprosjekter er en hovedkilde til kommunens indirekte utslipp. Asplan Viak estimerte i 2020 at totale utslipp fra materialbruk i Oslo i størrelsesorden 3 500 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter fra 2020 til 2030 (Fornebubanen og ny vannforsyning ikke medregnet) dersom det ikke stilles krav som fører til en gjennomsnittlig reduksjon i klimagassutslipp fra materialbruk. Med mer ombruk av eksisterende bygningsmasse, rehabilitering, og bruk av materialer med lave klimagassutslipp over livsløpet kan klimafotavtrykket fra byggenæringen reduseres betydelig. Dette er i tråd med klimamålet om indirekte utslipp, som sier at "Oslos bidrag til klimagassutslipp utenfor kommunen er betydelig lavere i 2030 enn i 2020". Å beholde eller styrke ambisjonsnivået for de foreslåtte kravene til materialbruk i bygg er avgjørende for å nå kommunens mål for indirekte utslipp.

### **Ombruk og materialgjenvinning**

Klimaetaten støtter en mest mulig ambisiøs bestemmelse for å stimulere til mindre riving. Å unngå riving i byggeprosjekter gir stor klimagevinst. Klimaetatens syn er at bestemmelsen om ombruk og materialgjenvinning i punkt 13.4 vil ha en bevisstgjørende effekt som kan føre til at færre bygg rives. Klimaetaten mener imidlertid at bestemmelsen kan tydeliggjøres med hensyn til når denne vurderingen skal fremlegges, og foreslår at dette gjøres i oppstartsmøte.

Når det gjelder selve tretrinnsvurderingen, så vurderer vi at første trinn i vurderingen bør omformuleres. Vi mener formuleringen "uten større endringer" kan strykes, og at man tar inn en presisering som viser at første trinn både inkluderer vurdering av ombruk av bygget med eller uten endringer. Ombruk av bygget kan gi betydelig klimafordel uavhengig av størrelsen på endringene, og vurderingen bør derfor inkludere potensialet for ombruk også med betydelige endringer.

Klimaetaten ser også at det bør tilføyes en vurdering av om det er mulig å gjøre grep som tillater å bruke deler av bygget. Klimaetaten mener det bør vurderes om det er mulig å stimulere til mer bevaring gjennom lettelser i høydebegrensninger i arealplan, det vil si at det kunne gjøres enklere å få mulighet til påbygg i høyden hvis utbygger velger å bevare.

Etter Klimaetatens vurdering bør det være et krav at bygget demonteres dersom det er praktisk gjennomførbart, eventuelt at materialene gjenvinnes. Vi foreslår derfor å omformulere det som etter høringsforslaget tredje vurdering i tretrinnsvurderingen, til et forpliktende krav om demontering og gjenvinning. Se konkrete forslag til bestemmelsen i vedlegg 1.

### **Materialvalg og utforming**

Klimaetaten støtter forslaget til bestemmelse i pkt 13.5 om materialvalg og utforming. I Norge er vi fortsatt i startfasen av omstillingen til en sirkulær byggsektor, og mange bygninger er ikke blitt planlagt for å ombrukes eller materialgjenvinnes. For å utnytte materialressursene bedre må vi også bygge slik at vi i størst mulig grad unngår riving av fremtidige bygg. Klimaetaten mener at forslaget om «materialvalg og utforming» er sentralt for å få til dette. Klimaetaten understreker også viktigheten av å beholde kravet om å redegjøre for hvordan ombrukskravene i byggt teknisk forskrift § 9-5 skal oppfylles. Dette vil være en nødvendig bevisstgjøring tidlig i planfasen, som kan bidra til gode veivalg før man kommer til byggesak som teknisk forskrift regulerer.

### **Tallfestede utslippskrav til materialer**

Klimaetaten støtter tallfestede krav til reduksjon av utslipp fra materialbruk i byggeprosjekter. Etter dialog med aktører i næringen, ser vi at kravet bør justeres på flere punkter, se forslag til endringer i vedlegg 1.

Vi mener for det første at kravet bør utvides, slik at det også stilles krav til anleggsprosjekter, selv om disse ikke omfattes av verktøy og veileder fra DFØ per nå. Det må i så fall arbeides mer med mulig referansenivå for anleggsprosjekter. Videre bør kravet gjøres mer forutsigbart gjennom et fast referansenivå som utslippskravet måles mot, i stedet for et bevegelig nivå "tilsvarende den til enhver tid vanlige praksis i bransjen" som er formuleringen i høringsforslaget. Et fast referansenivå vil gjøre kravet tydeligere gjennom hele plan- og byggeprosjektet, og vil bidra til forutsigbarhet gjennom prosjektets mange faser, ved å gjøre det utvetydig hva man måles mot.

En slik tilnærming vil imidlertid kreve at kravene til utslippsreduksjoner økes. Dette innebærer ikke nødvendigvis at kravet blir mer ambisiøst. Med statisk referansenivå blir ikke utvikling i teknologi og marked hensyntatt, noe som gjør at det vil bli stadig enklere å oppfylle utslippskrav til materialer. Reduksjonsmålet bør derfor økes slik at det fra og med vedtakelsen av KPA gjelder et krav om 30 prosent reduksjon sammenlignet med 2023-nivå. Fra 2027 bør kravet være 40 prosent, og i 2030 60 prosent.

For høyhus mener vi at utslippskrav tilsvarende den til enhver tid beste praksis i bransjen bør beholdes, jf. pkt 13.6 bokstav b. Høyhus har generelt større behov for materialer knyttet til fundamentering og bæresystem enn tilsvarende bygde kvadratmeter på lavere høyder. Dette gjør det spesielt viktig at høyhusene er forbildeprosjekter når det gjelder miljøprestasjoner og materialbruk med lave klimagassutslipp over livsløpet. mindre utslippsintensiv materialbruk. Dette er også i tråd med Oslos høyhusstrategi.

Vi vil videre understreke at kravet til reduserte klimagassutslipp må knyttes til tidspunkt for oppføring av bygget. Dette er ikke tydelig slik bestemmelsen er formulert i dag, og bør derfor presiseres. Det må i tillegg sikres tydelighet rundt kontroll, tilsyn og nødvendig dokumentasjon.

### *Grunn og fundamenter*

Grunnforhold, bearbeiding og fundamentering er ofte blant de største bidragene til et byggs totale klimagassutslipp. Det er derfor viktig at dette fortsatt inkluderes i kravet til klimagassvurderinger og -beregninger i punkt 13.1. Klimaetaten ser likevel at det per i dag er vanskelig å inkludere grunn og fundamenter i utslippskravet til materialer i punkt 13.6. En grunn til dette er at klimagassutslipp som stammer fra grunnarbeider og fundamentering ikke er inkludert i referansetallene hos verken DFØ eller andre tilsvarende referanser, slik som BREEAM-NOR og FutureBuilt Zero. Grunnforhold er svært tomtspesifikke, med ulike behov for stabilisering av grunn og nødvendig fundamentering. Dermed er det vanskelig å definere standardverdier. Klimaetaten vurderer altså at det er avgjørende at grunn og fundamenter fortsatt inkluderes i kravet til klimagassvurderinger – beregninger i pkt 13.1, men at det ikke bør omfattes av selve reduksjonskravet i punkt 13.6.

Klimaetaten vurderer i likhet med Holth og Winge at det er hjemmel for å stille krav om tallfestede utslippsgrenser uten at byggteknisk forskrift er til hinder for dette. Se utdypende vurderinger i vedlegg 3 og 4 til denne høringsuttalelsen.

## Energi

Klimaetaten støtter inkludering av krav til energiproduksjon og felles energiløsninger og mener dette er avgjørende bestemmelser for å sikre kraft til den omfattende klimaomstillingen som byen står i. Klimaetaten mener krav til lokal energiproduksjon bør endres til å gjelde alle planforslag, ikke bare på områdenivå, og at kravet også bør gjelde løsninger for energifleksibilitet. Kommuneplanens arealdel bør inneholde bestemmelser som tilrettelegger for mer effektiv og fleksibel bruk av energien i byen.

Vi ser likevel at kravet om lokal fornybar energiproduksjon bør modereres slik at det kun gjelder "så langt det er mulig", og at det også bør presiseres i retningslinje at dette ikke vil omfatte konsesjonspliktige anlegg, jf. juridisk vurdering i vedlegg 3. Bakgrunnen for denne presiseringen er at forarbeidsuttalelser gir uttrykk for at lovgiver har ment at det skal være adgang til å stille til krav om energiløsninger som ikke er konsesjonspliktige etter energilovgivningen. I Oslo sitt tilfelle vil få av de aktuelle energikravene være konsesjonsbelagte, vi foreslår likevel å tydeliggjøre i retningslinje at konsesjonsbelagte anlegg ikke er omfattet. Se konkrete endringsforslag i vedlegg 1.

Oslos klimamål krever en omlegging fra fossil til fornybar energi og en energiforsyning tilpasset nullutslippsbyen. Elektrifisering av bygg- og anleggsplasser, havnevirksomhet



og tungtransport er effektkrevende, og framover må vi utvikle løsninger som sikrer at vi har tilstrekkelig energi og nettkapasitet for å klare denne oppgaven. Et robust og fleksibelt energisystem vil være helt avgjørende for at Oslo skal nå klimamålene til rett tid, og samtidig sikre gode forutsetninger for næringslivet og befolkningen i Oslo.

Statnett har varslet at det vil ikke være kapasitet til nytt forbruk på Østlandet, utover det som er meldt inn, før i 2030-35. For å sikre at vi har nok kraft til klimatiltakene i Oslo, skal Oslo kommune tilrettelegge for å redusere energi- og effektbruk og øke lokal kraftproduksjon (Klimastrategi for Oslo mot 2030). Dette kan vi gjøre gjennom energieffektivisering av bygningsmassen, mer fleksibel energibruk og økt bruk av termisk energi, som fjernvarme og bergvarmepumper.

Siden nettkapasiteten inn til Oslo er sprengt, må strømmettet i byen utnyttes bedre for å gjøre plass til elektrifiseringen som må til for nå klimamålene. Framover blir det derfor viktig å tilrettelegge for mer fleksibelt strømforbruk og å utnytte ulike fornybare energikilder som sikrer et mer robust energisystem. Derfor har vi spilt inn endringsforslag til bestemmelsene 13.7 og 13.8, som bidrar til økt energifleksibilitet.

Bestemmelser om energifleksibilitet er i tråd med Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging av juni 2023, hvor det forventes at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for energieffektivisering og fleksibel energibruk i næringsliv, husholdninger og offentlige bygg. Det vises til at effektiv og fleksibel energibruk vil kunne frigjøre energi og nettkapasitet til andre formål, og bidra til å dempe behovet for mer utbygging.

Klimaetaten foreslår å dele bestemmelse 13.7 Energi i to bestemmelser: 13.7 Energiutredninger og 13.8 Fjernvarme. Det foreslås for å tydeliggjøre at bestemmelsene knyttet til energi gjelder tre områder: Energiutredning, fjernvarme og lokal energiproduksjon.

Bestemmelsen om å utarbeide en energiutredning (13.7) for alle områdereguleringer og i områder der det lages felles plan etter punkt 40.1 er viktig for å sikre at energiløsninger blir utredet tidlig i en planprosess. Per i dag vurderes løsninger for energi ofte sent i prosessen, noe som gjør at man ikke får utløst de mest hensiktsmessige energiløsningene. Dette fører til utfordringer med å finne areal til å dekke behov til f. eks felles energiløsninger. Klimaetaten foreslår at det stilles krav om at energiutredningen også skal utrede løsninger for termisk energi og energifleksibilitet.

Klimaetaten støtter også bestemmelsen om å senke tilknytningsplikten fra 1000 m<sup>2</sup> til 500 m<sup>2</sup> (13.7, foreslås endret til 13.8). I Oslo har vi et godt utbygget fjernvarmesystem. Fjernvarmenettet leverer termisk energi til Oslos innbyggere og næringsliv. Dette bidrar til å redusere effekttopper, og er dermed et viktig bidrag for å redusere behovet for økt nettkapasitet og kraft i Oslo. Klimaetaten foreslår at det gjennom retningslinjer

tydeliggjøres at man kan søke unntak fra tilknytningsplikten så lenge alternativ løsning er miljømessig bedre. Klimaetaten foreslår videre at dagens kriterier for unntak revideres og tydeliggjøres for å sikre bedre forutsigbarhet for utbyggere.

Klimaetaten støtter bestemmelser om lokal energiproduksjon (13.8, foreslås endret til 13.9). For å møte energibehovet bør utbygging av fornybar energi prioriteres der det får minst negative konsekvenser for naturen, slik som på gråe arealer i byen. Forslaget til punkt 13.9 vil bidra til dette. Mange fornybare løsninger er arealkrevende og medfører behov for avveininger mot andre prioriterte hensyn som naturlandskap, biomangfold, matsikkerhet og påvirkning på marginaliserte grupper i samfunnet.

Det er behov for å tenke nytt om hvordan man bygger ut fornybar energi, og det bør ses i sammenheng med annen type utbygging. Dette er i tråd med Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som peker på at det er viktig å sikre god balanse mellom mer fornybar energi og miljøhensyn. Videre forventes det at fylkeskommuner og kommuner bidrar til at det tilrettelegges for mer fornybar energiproduksjon gjennom planleggingen.

Som nevnt over har Oslo kommune gjennom Klimastrategi mot 2030 vedtatt tydelige føringer om at kommunen skal tilrettelegge og stille krav til lokal energiproduksjon og energieffektive løsninger. Under satsingsområde 10 i klimastrategien, har bystyret vedtatt at Oslo skal "jobbe for strengere krav til smartere energibruk, lokal energiproduksjon". I praksis vil en stor del av denne lokale produksjonen dreie seg om solenergianlegg. Solenergianlegg omfatter både solceller og solfangeranlegg. En bestemmelse om å tilrettelegge for mer lokal energiproduksjon vil også bidra positivt til at Norge når sitt nasjonale mål om 8 TWh solkraft innen 2030.

Klimaetaten foreslår at ordlyden i bestemmelsen 13.8 a) endres fra et absolutt krav om utbygging av lokal energiproduksjon til et krav om lokal energiproduksjon der det er hensiktsmessig og at bestemmelsen endres til å gjelde alle planområder. I tillegg mener vi at det er sentralt at alle bygg tilrettelegges for oppføring av framtidig lokal fornybar energiproduksjon, for eksempel ved at takkonstruksjonene tåler oppføring av et solcelleanlegg. Dette er sentralt for at kommunen skal være forberedt på EU-regelverk knyttet til lokal fornybar energiproduksjon, særlig krav om produksjon av solenergi.

Den 7. desember ble det enighet mellom Europaparlamentet og Ministerrådet om det reviderte direktivet for bygningers energiytelse, som er en del av EUs «Fit-for-55»-pakke. Det vil bli påbudt med solceller på tak for alle nye bolighus fra 2030, da alle nye boligbygg i EU fra dette tidspunktet skal være nullutslippshus. Kravet vil gjelde fra 2028 for bygg som offentlige myndigheter eier eller leier.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_23\\_6423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_6423)



Endringen Klimaetaten foreslår i høringsutkastet vil bidra til at det installeres ny lokal energiproduksjon der det er mulig og hensiktsmessig. Vi foreslår videre at bestemmelsen 13.8 b) endres til at det skal tilrettelegges for fellesløsninger, og at dette gjelder alle planområder. Videre foreslår vi en presisering i punkt 13.8 c) om at det ved innsendelse av planforslag, skal redegjøres for hvordan punkt a og b er ivaretatt. Vi foreslår også at de resterende underpunktene til 13.8 tas ut.

Etter vårt syn vil endringsforslagene gjøre planbestemmelsen tydeligere. Se også vedlegg 1. for detaljerte endringsforslag til beskrivelse av energibestemmelsene i planbeskrivelsen, i tillegg til endringer til bestemmelsene.

## Anleggsplasser

Klimaetaten støtter forslaget om en trinnvis innføring der kravet til nullutslippenergi innføres for 50 prosent av energiforbruket på anleggsplassen, og med 100 prosent fra 2030. Vi foreslår noen justeringer i bestemmelsen, jf. vedlegg 1.

I dialog med bransjeaktører i høringsperioden gir de uttrykk for usikkerhet om når kravet om 50 prosent nullutslippenergi skal gjelde fra. Vi foreslår derfor å sette 2025 som startpunkt. Da vil også aktørene få noe tid til å områ seg. I tillegg bør det presiseres i bestemmelsen at kravet gjelder fra oppstart av bygge- og anleggsprosjektet.

Gitt betydelige utslipp fra tungtransport til og fra byggeplass, så ber Klimaetaten om at Plan- og bygningsetaten vurderer muligheten for å fjerne unntaket i bestemmelsen om at kjøretøy som benyttes til transport av anleggsmaskiner mv. til og fra bygge- og anleggsplassen ikke er omfattet.

Bygge- og anleggsvirksomhet er blant de tre største kildene til utslipp i Oslo. Krav til fossilfrie og etter hvert utslippsfrie anleggsplasser er det tiltaket som har størst effekt på utslippene fra bygge- og anleggsvirksomhet. Kravene er svært effektive for å akselerere omstillingen til nullutslippsteknologi i bygg- og anleggsbransjen. Uten dette tiltaket vil det være svært krevende for Oslo å nå 95-prosentmålet, og vi vil heller ikke oppfylle utslippsrammen for 2026.

Kravet til utslippsfrie anleggsplasser er juridisk omdiskutert, jf. tolkningsuttalelse fra Kommunal- og distriktdepartementet 11. oktober 2021<sup>18</sup>. Klimaetaten vurderer i likhet

---

<sup>18</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-anmodning-om-tolkningsuttalelse-hjemmel-for-krav-om-fossilfri-anleggsplass-i-reguleringsplan/id2877716/>

med Holth og Winge at vi har hjemmel til å stille krav til anleggsplasser i arealplaner, jf. juridiske vurderinger fra Klimaetaten og Holth og Winge i vedlegg 3 og 4.

Regjeringen arbeider med hjemmel for krav til anleggsplasser etter forurensningsloven. Det er likevel usikkert om og når en slik hjemmel kommer på plass, og eventuelt hvilken rekkevidde den vil ha. Klimaetaten vurderer det derfor som særlig viktig at Oslo beholder klimakrav til anleggsplasser i arealplaner. Regjeringen arbeider også med å tydeliggjøre klimahensynet i plan- og bygningsloven, og ser i denne forbindelse også på handlingsrommet for klimakrav i arealplaner. Det er dermed grunn til å anta at hjemmelsgrunnlaget med tiden vil gjøres enda klarere.

At Oslo står fast på sine klimakrav til anleggsplasser i arealplaner er også i tråd med Oslos ledende rolle i klimaarbeidet, herunder arbeidet med å omstille bygg- og anleggssektoren til nullutslipp i tråd med Oslo kommunes klimamål. Klimaetaten anbefaler at kommunen står fast på vurderingen av at kommunen har hjemmel, som lå til grunn for innføringen av krav til fossilfrie anleggsplasser i 2020. Se også Klimaetatens oppdaterte juridiske vurderinger i vedlegg 3, samt Holth og Winges utredning i vedlegg 4.

## Massehåndtering

Kommunene skal i henhold til de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging 2023–2027 legge til rette for mer sirkulærøkonomi, og at ressurser og anlegg brukes lengst mulig. Viktige mineralforekomster sikres i regionale og kommunale planer, og utvinning avveies mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser.

Oslo bør etter Klimaetatens vurdering ta sin del av ansvaret for en sirkulær forvaltning av masser i tilknytning til byens egne byggeprosjekter. Dette betyr også at Oslo bør akseptere noen ulemper knyttet til dette. Støy, støv og transport er ofte noen av ulempene som blir trukket frem når man snakker om et massehåndteringsanlegg i nabolaget. Dette vil imidlertid kunne holdes til et minimum med riktig drift og gode krav og vilkår i tillatelsen.

Klimaetaten støtter bestemmelsen om massehåndtering i punkt 13.3. Vi foreslår imidlertid flere justeringer i bestemmelsen for å gi sterkere insentiver til økt lokal gjenbruk, jf. vedlegg 1. Dette vil føre til reduserte klimagassutslipp, redusert transport og mer effektiv bruk av en betydningsfull ressurs og mer sirkulær massehåndtering, i tråd med avfallspyramiden. Klimaetatens forslag til justeringer vil innebære at planbestemmelsene blir mer presise, samt sikre tilsiktet effekt og påvirkning på hvordan masser håndteres i Oslo.

### **Grunnundersøkelser må ligge til grunn for en massehåndteringsplan**

I bestemmelsen om massehåndtering mener Klimaetaten at det er sentralt at det også inkluderes et krav i bestemmelsen om undersøkelse av grunnforhold. Dette vil være avgjørende for å sikre at en slik plan ikke kun blir en formalitet og for å belyse massenes kvalitet og potensiale for gjenbruk/ombruk. Undersøkelse av grunnforhold er etter vårt syn en forutsetning for en massehåndteringsplan. Henvisningen i retningslinjene til ROS-undersøkelsen som skal gjøres etter punkt 4.2 vil ikke være tilstrekkelig for å vurdere massenes tekniske og miljømessige egenskaper i relasjon til massehåndtering. Kravet i 4.2 gjelder også kun områder under marin grense. Krav til grunnundersøkelser i relasjon til massehåndtering bør også gjelde områder over marin grense.

### **Sirkulære prinsipper må styrkes**

Detaljeringen av hva som ligger i at massehåndtering skal gjennomføres i tråd med avfallshierarkiet og sirkulære prinsipper er nå inntatt som retningslinjer. Klimaetaten mener at disse må inkluderes i bestemmelsen og formuleres som rettslig bindende krav.

### **Store tiltaksområder er en forutsetning for gjenbruk**

I retningslinjene til bestemmelsen om massehåndtering er det inkludert en setning om definisjon av tiltaksområde. Bakgrunnen for denne, slik vi forstår det, er at Miljødirektoratet i sin veileder til forurensningsforskriften kapittel 2, opererer med begrepsbruken "tiltaksområde"<sup>19</sup>. Forurensningsforskriften bruker ikke dette begrepet. Av forurensningsforskriften § 2-5 følger at forurenset masse som ikke disponeres på eiendommen, skal leveres til godkjent deponi eller behandlingsanlegg med tillatelse etter forurensningsloven. Av veileder følger at eiendommen skal forstås som tiltaksområdet. Verken forskriften eller veilederen sier imidlertid noe om hvordan et tiltaksområde skal fastsettes.

Er tiltaksområdet stort, muliggjør det imidlertid gjenbruk av lett forurensete masser i større grad enn ved et lite tiltaksområde. Behovet for å unngå spredning av mer forurensete masser ivaretas etter vår vurdering gjennom det enkelte prosjektets tiltaksplan som man er pålagt å utarbeide etter kapittel 2 i forurensningsforskriften. Utviklingen på Fornebu er et godt eksempel på at mer gjenbruk er mulig når tiltaksområdet defineres ut fra flere prosjekter som har nærhet i rom og tid. Klimaetaten er svært positive til at Plan- og bygningsetaten tar dette inn som en retningslinje til bestemmelsen og anser dette som viktig tidlig i planleggingen. Formålet med denne retningslinjen er å øke gjenbruk av masser.

---

<sup>19</sup> <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M820/M820.pdf>

### **Gjenbruk av masser er helt nødvendig ressursforvaltning**

Det er mange grunner til at lokal, klimavennlig og sirkulær massehåndtering er viktig i Oslo. Masser til utbygging er en begrenset mineralressurs. Norge er storforbruker av mineralressurser. Det årlige forbruket av byggeråstoff i Norge, er ifølge mineralstatistikken på omkring 13 tonn (pukk og grus) per innbygger. For å utvinne nye mineralressurser til byggeråstoff kreves store naturinngrep. Det følger av plan- og bygningsloven at planer skal sikre jordressursene, og forvalte arealene og naturressursene i kommunen. For å redusere presset på våre mineralressurser må det settes av arealer til gjenvinning av masser.

Behovet for god lokal håndtering, ombruk og gjenvinning av overskuddsmasser fra bygg- og anleggsprosjekter er økende. I dag kjøres store mengder gravemasser ut av Oslo for å deponeres eller vaskes i nabokommuner. Jomfruelige eller vaskede masser kjøpes fra virksomheter langt utenfor byen. Ifølge Norges geologiske undersøkelse (NGU) får Oslo nesten all pukk og grus fra andre kommuner. En tippbil passerer bygrensen omtrent hvert tredje minutt. Det fører til mye tungtrafikk gjennom byen. Dette er også sløsing med viktige ressurser. Gjenvinning av egne gravemasser gir økonomiske fordeler, forlenger levetiden til primære ressurser og reduserer miljøpåvirkningen ved å minske behovet for transport.

### **Lokal gjenbruk vil ikke skje uten arealer til gjenvinning**

En viktig årsak til at en stor andel av gravemassene fra Oslo vaskes og deponeres i nabokommuner er at Oslo ikke har noe godt system for mellomlagring og bearbeiding av sekundære råvarer innenfor kommunegrensen. Å opprette et gjenvinningsanlegg for masser er det viktigste kommunen kan gjøre for å øke gjenbruk av masser i kommunen. Gjenvinning av egne gravemasser gir økonomiske fordeler, forlenger levetiden til primære ressurser og reduserer miljøpåvirkningen ved å minske behovet for transport og uttak av jomfruelige ressurser.

Klimaetaten mener det er avgjørende at kommuneplanens arealdel gjennom kart og bestemmelser peker på arealer i kommuneplanen der man kan opprette funksjoner som gjør det mulig å gjenvinne masser. Dette gjelder både på Bånkall og på Åsland, se nærmere omtale av disse arealene under. Uten areal med infrastruktur for å gjenvinne massene vil det ikke skje en endring i hva som skjer med massene som graves opp i Oslo eller den synkende tilgjengeligheten på byggeråstoff.

#### *Bånkall*

Tidligere sikret kommunen byggeråstoff ved å drive pukkverk på Huken og ved å kjøpe arealer med byggeråstoff utenfor Oslo, for eksempel i Asker. I dag gjenstår det ett privat pukkverk i Oslo på Bånkall. Arealene har god tilgang til riksvei 4 og har god avstand til annen bebyggelse. Målinger av støv og støy viser at driften er i henhold til offentlige krav. Det er viktig at dette området har en arealkategori i kartene til kommuneplanens arealdel som åpner for at det kan gjenvinnes masser, fortrinnsvis U6.

Næringslivet gjør nå investeringer for klimaomstilling, i første omgang for å etterkomme krav fra offentlige innkjøpere som Oslo kommune. Et eksempel på dette er det planlagte vaskeanlegget for masser på Bånkall. Dette er store investeringer som ikke skjer uten langsiktige planer.

### *Åsland*

Åsland er en del av området Gjersrud-Stensrud helt sør i Oslo. I høringsforslaget er dette regulert som et utviklingsområde i kategori U3. Plassering av hele området i kategorien U3 vil stenge for å benytte Åsland som massehåndteringsanlegg. Kommunen bør skille ut Åsland som en kategori i planen hvor det kan etableres massehåndteringsanlegg.

Etablering av massehåndteringsanlegg på Åsland er i tråd med anbefaling fra den kommunale arbeidsgruppen for massehåndtering som består av representanter fra Klimaetaten (KLI), Plan- og bygningsetaten (PBE), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), Oslobygg (OBY), Bymiljøetaten (BYM), Vann- og avløpsetaten (VAV), Fornebubanen (FOB) og Oslo havn (HAV). Se også egen anbefaling fra arbeidsgruppen datert 23.05.2023.

Områdene er avsatt til boliger i områderegeringsplan S-4927 Gjersrud-Stensrud som ble vedtatt av bystyret den 14.12.2016. Det er likevel svært lite sannsynlig at det er grunnlag for å etablere boliger på området de nærmeste årene. Det er flere grunner til dette. For det første vil det ta 10 år før man kan bygge fordi massene må sette seg. For det andre er det gitt som rekkefølgekrav før det gis rammetillatelse for bebyggelse at baneutbygging til Stensrud skal være igangsatt. Dette ligger sannsynligvis en god del år frem i tid.

Dersom området i tråd med vår anbefaling benyttes til areal for massehåndtering i nær fremtid er det ikke til hinder for at det senere omdisponeres til boligbygging.

### *Oslo Havn*

Oslo havn bør også vurderes som lokasjon for massehåndtering. Det vil gjøre det mulig for Oslo å bidra til å tilrettelegge for et regionalt, nasjonalt og internasjonalt marked av gjenbruksmasser. Dette kan gjøres ved å avsette arealer i Oslo havn til en terminal for inn- og utskipning av masser. Det vil da være hensiktsmessig med en felles lokalisering for mottak, bearbeiding og distribuering/transport av gjenbruksmasser og byggeråstoff ved Oslo havn. Dette vil effektiviseres forsyningen av bygge- og anleggsnæringen ved å redusere fraktavstander på vei. Sydhavna med god avstand til naboer er godt egnet for denne typen virksomhet. Kommuneplanens arealdel bør derfor legge til rette for lokalisering og bearbeiding av masser i havneområdet.

## Mobilitet

Veitrafikk står for 51 prosent av Oslos totale klimagassutslipp. Får å nå klimamålene må alle personbiler være nullutslipp i 2030, næringstransporten må redusere utslippene betydelig. Gange, sykkel og kollektiv skal være førstevalgene for alle reiser.

Arealplanleggingen spiller en avgjørende rolle for å nå klimamålene for mobilitet og bidra til trafikkreduksjon. Klimaetaten støtter i hovedsak planforslaget som i stor grad støtter opp Oslos mål for mobilitet. Det er sentralt å beholde bestemmelsen om lading og energistasjoner for utslippsfrie næringskjøretøy. For næringstransport ser vi at markedet ikke i stor nok grad etablerer lading, slik som for personbusegmentet. Vi foreslår en liten justering i bestemmelsen, se vedlegg 1 under.

Det er gjennomført en trafikkanalyse for å analysere de trafikale konsekvensene av den reviderte kommuneplanen. Planforslaget fører til en noe redusert markedsandel for bil, men biltrafikken vil i sum øke. I analysen blir det konkludert med at arealbruksendringer i kommuneplanen ikke alene er tilstrekkelig for å unngå bilvekst i tråd med nullvekstmålet og Oslos egne trafikkreduksjonsmål.

Trafikkanalysen kunne med fordel i større grad adressere hvordan arealbruken kan bidra til måloppnåelse for overnevnte mål. I analysen er det lagt inn en forutsetning om at godstrafikken i Oslo skal øke med 49 prosent uten å adressere hva slags konsekvenser det vil ha for veikapasitet og arealbruk. Klimaetaten anser en så stor økning i godstrafikken som urealistisk høy og påpeker at en slik økning i godstrafikk på vei vil få enorme konsekvenser for veikapasiteten i Oslo og føre til økte klimagassutslipp.

Prioriteringen av gående og syklende er ikke bare viktig ved normalt tilstand, men det må sørges for at disse trafikantgruppene også prioriteres ved anleggsarbeid. Det foreslås at punkt 12.1 om prioritering i gatenettet suppleres med et punkt som ivaretar trafiksikkerheten og prioriteringen av gående og syklende ved anleggsarbeid. Se forslag i vedlegg 1. under.

### Gjersrud-Stensrud

Gjersrud-Stensrud ligger fortsatt inne som et utviklingsområde. Klimaetaten vurderer at dette området ikke bør utvikles som boligområde. Dette på grunn av at det arealet som allerede er utbygget i området bør utnyttes til massehåndtering, jf. arealbehov knyttet til dette. Ytterligere utbygging av dette området vil også gå på bekostning av flere mål i klimastrategien. Området ligger perifert plassert og vil til tross forutsetningen om et banebasert kollektivtilbud trolig bidra til bilavhengighet og økt trafikk. Arealet er i tillegg godt egnet til andre formål som bylogistikk og etablering av energistasjoner.

Arealbruksendringene ved en utbygging etter utviklingsområdene i foreløpig plankart vil kunne gi utslipp helt opp mot 40.000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, ettersom dette er et område både med skog med høy bonitet og myr. Det er ikke tydelig om utviklingsområdet omfatter selve myrene, eller om utbygging vil skje i nærheten av disse. Det er likevel grunn til å tro at myrene vil bli påvirket negativt av at området får et stort antall tilflyttende og at naturen rundt blir bygd ned. Utbygging av området vil dermed være i strid med målet om å ivareta og øke karbonlagringen i Oslo. Ifølge Miljødirektoratets klimagassregnskap for skog og annen arealbruk var det et utslipp på rundt 20 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekv. fra nedbygging av arealer mellom 2010 og 2015.

## Effektberegning

Som ledd i arbeidet med høringsinnspillet har Klimaetaten gjort en forenklet og foreløpig vurdering av utslippsreducerende effekt av sentrale klimabestemmelser i forslaget som er på høring.

### Utslippsfri byggeplass

I 2022 stod sektoren annen mobil forbrenning for 14 prosent av de totale utslippene i Oslo. Dette tilsvarer 139 368 tonn CO<sub>2</sub>-ekv. Av dette var om lag 40 prosent av utslippet fra bygg- og anleggsvirksomhet, og det resterende fra ikke-veigående maskiner og kjøretøy brukt i industrien, på godsterminaler, havner, ved avfallsbehandling mv.

De foreslåtte bestemmelsene i KPA vil i stor grad kunne fjerne de resterende utslippene fra bygge- og anleggssektoren mot 2030. Bygge- og anleggsvirksomheten er svært konjunkturutsatt der aktivitet og tilhørende utslipp varierer mye fra ett år til et annet. men om man legger til grunn at Miljødirektoratets kommunefordelte utslippsregnskap gjenspeiler faktisk aktivitet i bygge- og anleggsvirksomheten i Oslo, kan man anta at det er mulig å redusere de årlige klimagassutslippene med anslagsvis mellom 40 000 og 50 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter.

Hvis bestemmelsene vedtas i foreslått form, vil kravene være det største enkelttiltaket i Oslo kommunes klimabudsjett etter karbonfangstprosjektet på Klemetsrud. I beregningen er det lagt til grunn at kravet erstatter dagens krav i reguleringsplaner og kommer til anvendelse også på gamle reguleringsplaner. Effekten kommer i tillegg til kravet om utslippsfrie bygg- og anleggsplasser som Oslo allerede stiller til egne prosjekter, som dekker i størrelsesorden 30 prosent av de samlede utslippene fra bygg- og anleggsvirksomheten i Oslo.



### Massehåndtering

Bygg og anleggsvirksomhet står for om lag en femtedel av utslippene fra varetransport i Oslo, ifølge en rapport Transportøkonomisk institutt (TØI) laget for Klimaetaten i 2019. Utslipp fra transport av masser, stein og grus, torv og leire ble anslått til om lag 15 000 tonn CO<sub>2</sub> årlig, hvorav ca halvparten innenfor Oslos bygrense. En mer sirkulær og lokal masseforvaltning, jf. bestemmelsene i punkt 13.3, vil bidra til både utslippskutt og økonomiske besparelser, men dette forutsetter tilgang på større arealer og gjenvinningsanlegg flere steder sentralt i Oslo. Utslippsreducerende effekt av foreslått kravstilling bestemmes i stor grad av hvordan kommunen lykkes med å tilrettelegge for at større mengder gravemasser kan behandles og gjenbrukes lokalt.

### Klimavennlig materialbruk

Klimaetaten har gjennomført en forenklet effektberegning av foreslåtte bestemmelser om tallfestede utslippsreduksjoner for byggematerialer, jf. bestemmelsene i punkt 13.4 - 13.6. Beregningene bygger på Plan- og bygningsetatens boligframskrivning fra 2023 og regnskap for oppføring av næringsbygg fra 2021.

Det er gjort antakelser om framtidig byggeaktivitet i samarbeid med PBE, og det er gjort forenklinger i kategorisering av bygg med utgangspunkt i kategorier som brukes av DFØ. Beregninger inkluderer ikke kjeller ettersom tallgrunnlaget for denne kategorien er mangelfullt. For formålsbygg som oppføres i regi av det kommunale byggforetaket Oslobygg er det allerede satt tilsvarende utslippsmål. Utslippsreducerende effekt av krav til denne bygningskategorien er derfor ikke inkludert i beregningene.

I 2030 viser beregningen at reduksjonspotensial fra fremskrevne bolig- og næringsbygg i størrelsesorden 100 000 - 150 000 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per år. Usikkerheten er blant annet knyttet til spørsmål om når bestemmelser trer i kraft og blir gjeldende for utbyggere. Disse utslippene er knyttet til produksjon og transport av materialer, og utslippsreduksjonene vil i hovedsak oppnås utenfor Oslo.

### Energiutredning og lokal energiproduksjon

Klimaetaten har beregnet effekten av de ulike energikravene i kommuneplanens arealdel. Tallene er basert på forenklede beregninger, men kan gi en illustrasjon på hvordan kravene kan slå ut under gitte forutsetninger. Energibruken i Oslo er på om lag 14 TWh, hvorav om lag 65 prosent dekkes av strøm og underkant av 15 prosent av fjernvarme. 20 prosent er knyttet til fossil energibruk i hovedsakelig veitrafikksektoren og annen mobil forbrenning som bygg og anleggsvirksomhet.

I KPA er det foreslått å stille krav til bruk av fjernvarme til oppvarming og tørking under anleggsfasen. Et slikt krav kan bidra til å redusere effektbelastningen på strømmettet og bidra til å flytte strømforbruket over til fjernvarme med 90 GWh. Det brukes allerede fjernvarme på byggeprosjekter i dag og det vil ikke være teknisk mulig å koble til



fjernvarme i alle tilfeller. Det er derfor rimelig å anta at effekten av KPA-kravet vil være noe lavere.

Det foreslås også å styrke tilknytningsplikten for fjernvarme ved å inkludere bygg helt ned til 500 BRA kvadratmeter. Klimaetatens beregninger viser at en utvidelse av tilknytningsplikten vil utgjøre om lag 2 GWh for fjernvarmeforbruket.

Det stilles også krav til lokal energiproduksjon for nye eller totalrehabiliterede bygg. Basert på nybyggings- og totalrehabiliteringstakten anslår Klimaetaten at det kan innebære et årlig bidrag på 50 GWh produksjonskapasitet fra solkraft.

## Om byggesaker som gjennomføres direkte med hjemmel i kommuneplanen og om kontroll og oppfølging

### **Om byggesaker som gjennomføres direkte med hjemmel i kommuneplanen**

Klimaetaten mener at det er nødvendig å adressere de byggesaker som gjennomføres uten krav om reguleringsplan. Det er sentralt at disse også omfattes av klimabestemmelsene som er foreslått i planen. Klimaetaten foreslår derfor at det utarbeides en egen bestemmelse som gjelder for byggesaker uten reguleringsplan og at kapittel 13 vil gjelde tilsvarende for denne type tiltak.

### **Kontroll og oppfølging**

Klimaetaten har etter dialog med flere av de store næringsaktørene sett at forslaget til bestemmelser ikke er tilstrekkelig tydelig på hvordan de ulike kravene skal håndheves, herunder hvem som er ansvarlig for oppfølging av kravene i de ulike fasene av plan- og byggesaken. Dette bør tydeliggjøres. Det har spesielt blitt reist spørsmål om dette i tilknytning til bestemmelsene i punkt 13.2 og 13.6 om henholdsvis klimagassvurderinger- og beregninger og tallfestede utslippskrav for materialer.

## Vedlegg 1 Konkrete forslag til endringer i planbestemmelser

Under følger Klimaetatens endringsforslag til bestemmelsene. Endringene sammenlignet med høringsforslaget er markert i spor endringer.

### 4 Risiko og sårbarhet

#### 3.1 Generelt

- a. Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) skal gjennomføres for alle planforslag for utbygging
- ~~b.~~ Konklusjonene i ROS- analysen skal være dokumenterte og etterprøvbare. Det skal komme fram hvilke kilder, forutsetninger og begrunnelser som er benyttet.
- c. Vurdering av risiko- og sårbarhet skal gjelde for hele tiltakets levetid. Klimaframskrivninger fra norsk klimaservicesenter skal legges til grunn.
- d. Alle ~~faretemaene~~ **relevante faretema for området** -skal vurderes **og faretemaene** -må vurderes i sammenheng for å avdekke om de påvirker hverandre.
- e. I ROS-analysen skal det vurderes om tiltaket påvirker naturfare for omkringliggende områder.
- f. Restrisiko etter risikoreducerende tiltak skal komme fram av analysen og redegjøres for i planbeskrivelsen. Det skal redegjøres for risiko for gjeldende situasjon, under utførelse og etter fullføring av tiltak.

#### Retningslinjer:

Reell fare skal avklares på siste plannivå og ved søknad om rammetillatelse skal det dokumenteres hvordan kravene i byggeteknisk forskrift skal oppfylles.

### 12.1 Prioritering i gatenettet og kvalitet

- a. Ved etablering av nye eller oppgradering av eksisterende samferdselsanlegg skal universell utforming og god og trafiksikker framkommelighet for gående, syklende og kollektivtransport ivaretas. I tråd med kommunens mål om reduksjon av biltrafikken, skal kapasiteten for biltrafikk reduseres og det skal vurderes om motorveier/ firefeltsveier kan nedskaleres til bygater. Etablering av allé, trær og annen vegetasjon skal vurderes.
- b. Sentrale gater, plasser og torg skal etableres med materialer av god og varig kvalitet, og utformes med sikte på lav kjørehastighet.
- c. Gående, syklist og kollektivtransport bør prioriteres i angitt rekkefølge.
- d. Framkommelighet for gående, syklende og kollektivtransport har prioritet foran bil ved anleggsarbeid. Dersom det er nødvendig for å sikre god framkommelighet for gående, syklende og kollektivtrafikk skal det skiltes omkjøring for bil.

### 13.1 Overordnede klimagassvurderinger og klimagassberegninger

a. Til forespørsel om oppstartsmøte skal forslagsstiller gjøre overordnede klimagassvurderinger som i nødvendig grad redegjør for klimakonsekvenser og mulighet for klimagassreduksjon.

Klimagassvurderingene skal være tilpasset prosjektet størrelse og detaljeringsgrad omtale:

- i. Arealbruksendring
- ii. Massehåndtering
- iii. Gjenbruk og rivning
- iv. Grunnforhold og fundamentering
- v. Materialvalg
- vi. Mobilitet
- vii. Energibruk og energiløsninger i bygge- og driftsfase
- viii. Infrastruktur

b. Ved innsendelse av planforslag skal klimagassutslippene, så langt det er mulig, beregnes i henhold til seneste utgave av NS 3720 Metode for klimagassberegninger, eller tilsvarende verktøy, med omfang basis uten lokalisering. For beregning av utslipp fra arealbruksendringer kan Miljødirektoratets tiltaksberegningssmal eller tilsvarende benyttes.

c. Forslagsstiller og tiltakshaver skal sammen med klimagassberegningene redegjøre for tiltak som kan minimere klimagassutslipp knyttet til de ulike delene av byggeprosjektet.

d. ~~Klimagassvurderingene og klimagassberegningene i punkt b skal oppdateres underveis iskal inkluderes i underlaget som sendes til plansaksbehandlingen, ved offentlig ettersyn og senest før være oppdatert ved~~ oversendelse til politisk behandling.

Retningslinjer:

Temakart for grønnstruktur (T3), med kartlaget karbonrike arealer, og kartet "Karbon og klimatilpasning i byggesonen" -bør benyttes i vurdering av arealbruksendring. Det skal gjennomføres jordprøver for arealer med natur og vegetasjon, jf. pkt 14.5.

Klimagassberegningene Både den overordnede kvalitative vurderingen i tidlig fase og den senere klimagassberegningen bør belyse konsekvenser og ulike alternativer for utslipp og opptak av klimagasser.

Kommunen kan akseptere forenklete beregninger for planer dersom det framstår som åpenbart unødvendig med klimagassberegning etter punkt b ovenfor.

Dersom tallfesting ikke er mulig i tidlig fase av plansaken, kan indikatorer benyttes. Beregningene skal baseres på gjeldende standard for klimagassberegninger så langt det er relevant

Ved vurderinger av klimakonsekvenser på områdenivå skal klimagassvurderinger i tidlig fase også gi grunnlag for å sammenligne rivning og nybygging opp mot rehabilitering og demontering.

I klimagassberegningene skal det tydelig fremkomme hvorvidt de ulike utslippene vil være direkte eller indirekte utslipp. Med indirekte utslipp menes utslipp som finner sted utenfor kommunegrensen som en følge av forbruk eller aktivitet innenfor kommunegrensen.

Bestemmelse 13.1 a) i. gjelder også arealer i fjorden og langs kysten, så langt det lar seg gjøre med dagens kunnskap. Det skal også søkes å øke kunnskap om klimakonsekvenser av aktiviteter i fjorden og ved kysten.

### 13.2 Utslippsfri bygge- og anleggsplass

- a. Fra ~~2025~~ ~~til 2030~~ skal minst 50 % prosent av energiforbruket på bygge- og anleggsplassen være utslippsfritt. Øvrig energi skal være basert på biodrivstoff. Biodrivstoff skal oppfylle EUs bærekraftskriterier og være utenfor det nasjonale omsetningskravet for anleggsgjerdiesel.
- b. Fra 2030 skal alle maskinene på bygge- og anleggsplassen, herunder aggregater og kompressorer, benytte utslippsfrie energibærere.
- c. Kjøretøy som benyttes til transport av anleggsmaskiner, bygningmaterialer, løsmasser og lignende til og fra bygge- og anleggsplassen omfattes [også/ikke] ikke av kravet om utslippsfri bygge- og anleggsplass. ~~Unntaket gjelder ikke for frakt internt på bygge- og anleggsplassen.~~
- d. Sammen med søknad om igangsettingstillatelse skal det foreligge en redegjørelse for hvordan kravet om utslippsfri bygge- og anleggsplass skal oppfylles.

### 13.3 Massehåndtering

- a. a. I plansaker skal det legges til grunn lokal og klimavennlig massehåndtering i tråd med avfallshierarkiet og sirkulære prinsipper. Dette innebærer:
- o reducere mengden overskuddsmasser
  - o gjenbruk av masser i planområdet, så fremt så lenge den massen har tilstrekkelige tekniske, miljø- og helsesikkerhetsmessige egenskaper
  - o generering av minst mulig masser.
  - o Ved behov for innkjørte masser, skal dette i størst mulig grad være gjenbrukte eller resirkulerte masser
- b. Det skal gjennomføres grunnundersøkelser og utarbeides massehåndteringsplan for reguleringsplan for tiltak som medfører uttak av over 1 000 m<sup>3</sup> masser.
- c. Der det finnes egnet areal, skal det settes av midlertidig areal for lokal massehåndtering i reguleringsplan.

#### Retningslinjer:

~~Lokal og klimavennlig massehåndtering i tråd med avfallshierarkiet og sirkulære prinsipper innebærer:~~

- o ~~Å søke å oppnå massebalanse og gjenbruk av masser i planområdet, så fremt massen har tilstrekkelige tekniske, miljø- og sikkerhetsmessige egenskaper~~
- o ~~Å generere minst mulig masser. Av massene som tas ut skal mest mulig av disse gjenbrukes. Dersom direkte ombruk ikke er mulig, skal mest mulig av massene prosesseres og gjenvinnes lokalt.~~

Tiltaksområdet ~~kan bør~~ defineres gjennom arealplaner i områder der så vidt som mulig for å muliggjøre gjenbruk av masser. I arealplaner bør alle utbyggingstrinnesomrø har nærhet i tid og rom fastsettes som ett tiltaksområde.

Grunnundersøkelse som gjennomføres som en del av ROS-undersøkelse, kan også benyttes som del av grunnlaget for massehåndteringsplan.

### 13.4 Ombruk og materialgjenvinning

- a. I oppstartsmøte skal det vises hvordan planinitiativet sikrer utslippsreduksjon gjennom løsninger for materialbruk, herunder ombruk og gjenbruk
- b. Forslagsstiller skal kartlegge tilstanden til alle de eksisterende byggene og bygningsdelene i et planområde. Kartleggingen skal inneholde en vurdering av mulighetene for å unngå riving.
- c. Vurderingen skal gjøres i tre trinn for hvert bygg:
- i. Det skal først vurderes om bygget kan brukes på nytt i nåværende form eller med endringer. uten større endringer.

- ii. Dersom det ikke er mulig å bruke eller rehabilitere [hele eller deler av](#) bygget skal utredningen vurdere hvilke bygningsdeler og materialer som kan demonteres for ombruk.
- iii. ~~Der ombruk ikke er mulig, skal forslagsstiller vurdere gjenvinning.~~
- d. [Der det er praktisk gjennomførbart skal hele eller deler av bygget demonteres og materialene gjenvinnes.](#)

*Retningslinjer:*

*I detaljreguleringer bør det utarbeides en ombruksplan basert på kartleggingen av byggenes og bygningsdelenes tilstand. Ombruksplan bør vise bygg som beholdes, hvilke bygningsdeler som blir demontert, samt hvordan bygningsdeler og materialene som frigis ved rivingen kan ombrukes eller materialgjenvinnes.*

### 13.5 Materialvalg og utforming

- a. Bygg skal utformes fleksibelt slik at bygget over tid kan endre funksjon uten behov for større endringer. [Informasjon om materialer og komponenter i bygget skal følge bygget som grunnlag for framtidig demontering og ombruk](#)
- b. Bygg skal utformes slik at behov for energi til oppvarming og kjøling minimeres.
- c. Ved valg av materialer skal det tas hensyn til materialenes påvirkning på miljø og klima samt materialenes evne til å tåle framtidige klimaendringer. Det skal benyttes klimarobuste materialer med lang levetid og lave utslipp over livsløpet.
- d. Planforslag skal redegjøre for hvordan krav til ombruk i byggteknisk forskrift skal oppfylles, herunder plan for bruk av produkter som er egnet for ombruk og materialgjenvinning, samt hvordan bygg skal prosjekteres og bygges slik at det er tilrettelagt for senere demontering.

*Retningslinjer:*

*Med fleksibel utforming i punkt a, menes løsninger for takhøyde, teknisk infrastruktur i bygget, plassering av innganger og vinduer, planløsninger mv.*

### 13.6 Tallfestede klimakrav til materialer

- a. ~~Det skal i~~ reguleringsplaner ~~stilleskal det stilles~~ krav om tallfestede utslippsreduksjoner fra materialbruk i bygget sammenlignet med et referansenivå tilsvarende [referanseverdier i DFØs beregningsverktøy fra 2023 for klimagassutslipp fra materialbruk i byggen til enhver tid vanlige praksis i bransjen](#). Krav til tallfestede utslippsreduksjoner ~~i reguleringsplaner skal strammes gradvis inn, fraskal være 320 %prosent~~ i 2025, ~~til 430 %prosent~~ i 2027, ~~650 %prosent~~ i 2030. Kravet ~~må skal~~ ses i sammenheng med energibehov og skal ikke føre til økt samlet klimagassutslipp fra bygget over livsløpet. Kravet ~~skal ikke gjelder ikke~~ for rehabiliteringer som ikke er omfattet av byggteknisk forskrift.
- b. For høyhus skal det stilles tallfestede krav til utslippsreduksjoner fra materialbruk i bygget tilsvarende den til enhver tid beste praksis i bransjen.

*Retningslinjer:*

- Referanseverdier fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings (DFØ) [av 2023 brukes til enhver tid gjeldende verktøy](#) for å beregne referansenivå for klimagassutslipp fra materialbruk i bygg bør benyttes for fastsettelse av nivået for den til enhver tid vanlige praksis i bransjen.
- Høyhus: Nivået for den til enhver tid beste praksis i bransjen bør tilsvare FutureBuilt-nivå - eller det nivået som er angitt i Strategi for høyhus i Oslo. Høyhus defineres i samsvar med denne høyhusstrategien.

Planbeskrivelsen – beskrivelse av bestemmelsene på energi

Klimaetaten ønsker følgende endringer i omtalen av energi i planbeskrivelsen på s. 37 flg., se ny tekst markert i spor endringer:

“Oslo har et godt utbygget fjernvarmesystem. Fjernvarmen representerer en kollektiv infrastruktur som bør utnyttes av hensyn til en bærekraftig ressursforvaltning. Plan-om CO2-håndtering fra avfallsforbrenningsanlegg i Oslo vil gjøre fjernvarmeproduksjonen mer klimavennlig. Fjernvarmen bidrar til å redusere effekttoppene i Oslo på de kaldeste dagene i året, og bidrar på den måten til å dempe behovet for utbygging av mer kraft og nett til oppvarming og gir oss mer kraft til klimaomstilling av Oslo. På bakgrunn av det senkes grensen for tilknytningsplikten fra 1 000 m<sup>2</sup> til 500 m<sup>2</sup>, samt at den utvides til også å gjelde hovedombygginger.

En del av utslippene fra bygge- og anleggsplasser kommer fra oppvarming og tørking. Derfor bør tilknytning til fjernvarme skje så tidlig som mulig, for at den også kan utnyttes under bygge- og anleggsfasen.

Klimaomstillingen krever kraft. Tilgang på energi ~~og~~, økt produksjon av fornybar energi, energieffektivisering og mer fleksibel energibruk har blitt stadig viktigere de siste årene, ikke minst sett i lys av den internasjonale energikrisen. I et klimaperspektiv må vi både gjennomføre energieffektiviseringstiltak, øke produksjonen av fornybar energi, som for eksempel solenergi, samtidig som vi må gjennomføre energieffektiviseringstiltak bruke energien smartere gjennom fleksibel energibruk.

Rehabilitering av eksisterende bygningsmasse er et av de viktigste tiltakene for å redusere energibruken, kombinert med smarte energistyringssystem som bidrar til energieffektivisering og mer fleksibel energibruk. Formålet med bestemmelsenes pkt. 13.7 er å få til bedre helhetlige energiløsninger med lave utslipp og god utnyttelse av energiressursene. For punkt 13.8 er formålet å legge til rette for økt lokal fornybar energiproduksjon og økt energifleksibilitet. ~~Pkt. 13.7 og 13.8 har noe overlapp, men ved vedtak av endelig plan vil de samkjøres.”~~

### 13.7 A Energiutredning

~~a. Oppføring av byggverk eller hovedombygging med bruksareal over 500 m<sup>2</sup> BRA innenfor områder som omfattes av konsesjon gitt etter energilovens kapittel 5, skal tilknyttes fjernvarmeanlegget.  
b. Tilknytning til fjernvarme skal skje tidlig nok til at fjernvarme kan brukes til oppvarming og tørking under anleggsfasen, der det er teknisk mulig.~~

c. I områdereguleringer og i områder der det lages felles plan etter punkt 40.1, skal det utarbeides en overordnet energiutredning. Energiutredningen skal utrede løsninger for varme ~~og e~~, kjøling ~~og elektrisitet~~, inkludert mulighetene for egenproduksjon, bruk av termisk energi, løsninger for fleksibel energibruk, energilagring og -gjenvinning.

d. I reguleringsplaner skal det vurderes om fornybar energiproduksjon kan etableres innenfor planområdet.

Retningslinjer:

• ~~En vurdering av om alternativ energiløsning er miljømessig bedre enn tilknytning til fjernvarme etter pbl. § 27-5 2. ledd, av hensyn til primærenergi bruk og klimagassutslipp, skal ta utgangspunkt følgende i tre punkter:~~

- ~~Samspillsløsninger~~
- ~~Livsløpsvurderinger og miljøkonsekvenser~~
- ~~Reduksjon av effekttopper i det lokale el-nettet~~

*I arbeidet med energiutredninger i områdereguleringer/ felles reguleringsplan skal Oslo kommunes veileder for energiutredninger benyttes. Det bør tilrettelegges for samarbeid om energiløsninger mellom grunneiere/utbyggere i området. Energileverandører- og produsenter og andre sentrale aktører bør også involveres.*

*Vurdering av fornybar energiproduksjon endrer ikke tilknytningsplikten til fjernvarmeanlegget. Ved vurdering av fornybar energiproduksjon skal eventuelle ulemper for befolkning og naturverdier tillegges vesentlig vekt ved valg av energikilde og utforming av løsninger*

### 13.7 B Fjernvarme

**a. Oppføring av byggverk eller hovedombygging med bruksareal over 500 m<sup>2</sup> BRA innenfor områder som omfattes av konsesjon gitt etter energilovens kapittel 5, skal tilknyttes fjernvarmeanlegget.**

**b. Tilknytning til fjernvarme skal skje tidlig nok til at fjernvarme kan brukes til oppvarming og tørking under anleggsfasen, der det er teknisk mulig.**

*En vurdering av om alternativ energiløsning er miljømessig bedre enn tilknytning til fjernvarme etter plan- og bygningsloven § 27-5 2. ledd, av hensyn til primærenergi bruk og klimagassutslipp, skal ta utgangspunkt følgende i tre punkter:*

- *Samspillsløsninger*
- *Livsløpsvurderinger og miljøkonsekvenser*
- *Reduksjon av maksimal elektrisk effektforbruktøpper (som tas fra strømmettet) i planområdet i det lokale el-nettet*

### 13.8 Lokal fornybar energiproduksjon og felles energiløsninger

**a. I reguleringsplaner skal det så langt det er hensiktsmessig stilles krav om lokal fornybar energiproduksjon og løsninger som bidrar til energifleksibilitet i planområdet. Med lokal produksjon menes produksjon i det enkelte planområdet. Eventuelle ulemper for befolkning og naturverdier skal tillegges vesentlig vekt ved valg av energikilde.-**

**b. ~~I reguleringsplaner skal det stilles krav om~~ Det skal tilrettelegges for felles løsninger for transformatorstasjoner, kjøling, varme, lagring, og gjenvinning av lokalt produsert fornybar overskuddsenergi for eiendommer som får utbyggingsmuligheter innenfor planområdet. Tilsvarende skal bygg tilrettelegges for oppføring av lokal fornybar energiproduksjon. Kravene kan omfatte Det skal avsettesing av arealer til felles energiløsninger der det er hensiktsmessig og tilknytningsplikt til systemet.**

**c. Ved innsendelse av planforslag skal det redegjøres for hvordan punkt a) og b) er ivaretatt. Kravene i pkt. a og b gjelder på områdenivå. Kravene skal ta utgangspunkt i egnet teknisk potensial identifisert i forutgående energiutredning jf. pkt. 13.7 c. Det skal gjøres en selvstendig vurdering av kravenes hensiktsmessighet i den enkelte reguleringsplan, der det også skal ses hen til kostnadseffektivitet i et livsløpsperspektiv. Kravene skal være stedstilpasset og detaljeres på hensiktsmessig måte i den enkelte reguleringsplan.**



~~d. I detaljregulering skal det stilles krav til at ny og rehabilitert bebyggelse tilrettelegges for oppføring av framtidig lokal energiproduksjon. e. Kravene i pkt. a og b skal ikke være til hinder for at tilknytningsplikten til fjernvarme i område for konsesjon, jf. pkt. 13.7 a og b, fortsatt skal gjelde.~~

Retningslinjer:

- [Krav om lokal fornybar energiproduksjon i bokstav a omfatter kun ikke-konsesjonspliktige anlegg.](#)
- [For reguleringsplaner som gjelder på områdenivå skal tilrettelegging for lokal energiproduksjon og løsninger om energifleksibilitet ta utgangspunkt i egnet teknisk potensiale i forutgående energiutredning jf. punkt 13.7.](#) Energiutredningens gyldighet: Det skal hvert femte år gjøres en særskilt vurdering av om premisser og anbefalinger som ligger til grunn for de enkelte kravene er gyldige eller bør oppdateres. Dersom energiutredningen vurderes til å fortsatt være gyldig, skal dette kort begrunnes.
- Felles energiløsninger omfatter [transformatorstasjoner, og](#) systemer for kjøling, varme, lagring og gjenvinning av [lokalt produsert fornybar overskudds-energi](#).
- Energiutredningens gyldighet: Det skal hvert femte år gjøres en særskilt vurdering av om premisser og anbefalinger som ligger til grunn for de enkelte kravene er gyldige eller bør oppdateres. Dersom energiutredningen vurderes til å fortsatt være gyldig, skal dette kort begrunnes.

### 13.9 Lading og energistasjoner for utslippsfrie næringskjøretøy

- a. For planforslag for nye næringsarealer skal det tilrettelegges for tilstrekkelig lading for næringskjøretøy tilknyttet virksomheten. I bylogistikkterminaler skal det også tilrettelegges for lading for varebiler og lastebiler som benytter terminalen.
- b. For planforslag som omfatter arealer innenfor en kjøreavstand på 1 000 m fra veikryss på europaeller riksvei skal det vurderes å avsette arealer til etablering av ladestasjon tilpasset tunge kjøretøy og varebil. Transport til ladeområder skal [ikke ikke bidra til økt belastning formedføre urimelig belastning på](#) eksisterende boligområder.
- c. Ved regulering av eksisterende bensinstasjoner skal det vurderes om arealet kan benyttes til anlegg for lading/energistasjon for utslippsfrie kjøretøy. d. Ved regulering til nye bensinstasjoner eller veiserviceanlegg skal det avsettes areal for hurtiglading.

Retningslinjer:

Ved vurdering av tilstrekkelig tilbud av hurtiglading skal det planlegges for så høy effekt som infrastruktur tillater.

### 14.1 Generelt

- a. **-Temakart T3 Grønnstruktur, datert 12.06.2023, skal legges til grunn for plan- og byggesaksbehandlingen.**
- b. Ved utarbeidelse av planforslag og søknad om tiltak skal landskapsformer og verdifull vegetasjon i størst mulig grad bevares. Dersom nedbygging av natur ikke kan unngås, skal arealnøytralitet søkes oppnådd gjennom avbøting, restaurering eller kompensering.
- c. Det skal legges til rette for etablering eller supplering av grønne kvaliteter i form av trær og annen vegetasjon, grønne tak og fasader, naturbaserte overvannsløsninger eller andre blågrønne elementer. Sammenheng i og styrking av den overordnede grønnstrukturen skal vektlegges særskilt. I områder hvor det er lite naturlig vegetasjon skal det spesielt vurderes om naturvegetasjon kan reetableres. **Det skal vurderes bruk av biokull i byggesonen og på jordbruksarealer der det er hensiktsmessig, for å bidra til**



karbonlagring, gode vekstvilkår-, samt fordrøyning og filtrering av vann. Bruk av biokull skal gjøres på en måte som ikke skader natur og økosystemer.

d. Ved utarbeidelse av planforslag skal berørt vegetasjon kartlegges, konsekvenser for den skal beskrives, og det skal redegjøres for nye tiltak for å bedre grønnstrukturen. Det skal videre redegjøres for hvordan vegetasjon i planområdet bidrar til sammenheng i grøntstrukturen både innenfor og utenfor planområdet og at eksisterende sammenhengende korridorer ikke kuttes av.

e. Samlet belastning på økosystemer i planområdet og tilgrensende områder skal vurderes i tråd med prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven.

#### 14.2 Krav til vegetasjon og vannhåndtering (blågrønn faktor)

a. Det skal sikres tilstrekkelig areal for stedegen vegetasjon og vannhåndtering for å sikre biologisk mangfold, vannbalanse og et forbedret byliv.

b. For planforslag skal Oslo kommunes norm for vegetasjon og vannhåndtering være retningsgivende.

c. For søknad om tiltak der norm eller krav til faktor på forhånd ikke er fastsatt i plan, skal norm for vegetasjon og vannhåndtering vedtatt dd.mm.2023 være retningsgivende. Blågrønn faktor skal i disse tilfeller fastsettes ved søknad om tillatelse. Tiltaket må, ut fra eiendommen og tiltakets beskaffenhet, søke å oppnå normtall slik disse er angitt i normen.

Retningslinjer:

- Normtall for blågrønn faktor må bevares over tiltakets levetid.
- I byggesaker er normen aktuell i saker der det er krav om utomhusplan, landskapsplan eller lignende. Utkast til norm ble oversendt til politisk behandling i januar 2023 (Saksinnsyn 201501864).

#### 14.5 Karbonlagre

a. Karbonrike arealer, som vist på temakart T3 Grønnstruktur, er særdeles viktige for å motvirke klimaendringer, og nye tiltak bør unngås i disse områdene. Ved plassering og utforming av eventuelle tiltak skal inngrep i vegetasjon og jordsmonn minimeres og utføres skånsomt. Forslagstiller skal også kartlegge hvilke karbonlagre som finnes i området, og gjennomføre jordprøver for arealer med natur og vegetasjon som berøres av tiltaket. -

b. Inngrep i myr, som vist på temakart T4 Naturmiljø og vassdrag, skal unngås ikke tillatt. For landbruksveier, turveier og skiløyper skal løsninger som ikke gir inngrep i myr alltid vurderes.

c. Ved tiltak som involverer marin utbygging og aktiviteter, skal tiltakshaver kartlegge marine karbonlagre, og inngrep som kan redusere havets karbonlagre og naturmangfold, skal unngås så langt som mulig. -

d. Inngrep i naturskog er ikke tillatt. Ved tiltak som involverer skog, skal tiltakshaver kartlegge om det finnes arealer med naturskog som kan være berørt av tiltaket.

e. Nye tiltak innenfor karbonrike arealer bør søke å kompensere for klimagassutslippet arealbruksendringen medfører. Kompenserende tiltak for økt karbonlagring bør også søke å bedre miljøtilstand, økosystemer og øke naturmangfold, og som et minimum ikke svekke dette.

Retningslinjer:

For alle planforslag bør det dokumenteres hvordan eksisterende naturverdier og økologiske funksjoner kan ivaretas. Forbedringstiltak, herunder muligheter for naturrestaurering, bør vurderes.

For alle typer fredede kulturminner gjelder kulturminneloven og fredningsbestemmelsene for de enkelte lokalitetene foran kommuneplanens bestemmelser. Felling av trær bør unngås i normal hekketid for fugler (01. april–15. juni).

Med naturskog menes skogsmark med skogbestand framkommet ved naturlig foryngelse av stedegegnmateriale, der menneskelig påvirkning har funnet sted i så liten utstrekning, for så lang tid tilbake, eller er utført på en slik måte, at skogsmarkssystemets naturlige struktur, sammensetning, og økologiske prosesser dominerer

Med marine karbonlagre menes særlig områder med bløtbunn. Bestemmelsen i e) gjelder også arealer langs kysten og i fjorden. Kompenserende tiltak for økt karbonlagring bør også søke å bedre miljøtilstand, økosystemer og øke naturmangfold, og som et minimum ikke svekke dette.

### 15.1 Generelt

Eksisterende naturområder og økosystemer skal ivaretas og styrkes. Forbedringstiltak, herunder muligheter for naturrestaurering, skal vurderes og gjennomføres i tråd med pkt. 14 og 33.

- a. Samlet belastning på økosystemer i tiltaksområdet og tilgrensende områder skal vurderes i tråd med prinsippet om samlet belastning i naturmangfoldloven.

### 15.2 Kartlagte naturtyper

- a. Temakart T4 Naturmiljø og vassdrag, datert 12.06.2023, skal legges til grunn for plan- og byggesaksbehandlingen.
- b. For områder med registrerte naturverdier vist på temakart T4 gjelder følgende: i. I områder hvor det er registrert naturverdier med nasjonal verdi (A-områder) tillates ikke tiltak som kan forringe naturverdiene. ii. I områder hvor det er registrert naturverdier med regional verdi (B-områder) skal det foreligge særlige grunner for å tillate tiltak som kan forringe naturverdier. iii. I områder hvor det er registrert naturverdier med lokal verdi (C-områder) skal tiltak som kan forringe naturverdiene søkes unngått.
- c. For nasjonalt og regionalt viktige kulturminner og kulturmiljøer, som helt eller delvis faller sammen med overnevnte lokaliteter, skal hensynet til naturverdiene balanseres mot hensynet til skjøtsel, vedlikehold og annen ivaretagelse av kulturminneverdiene.
- d. Ved søknad om tiltak som berører A-, B- eller C-områder i temakart T4, tillates det ikke felling av trær eller andre inngrep før det er gitt igangsettingstillatelse til tiltaket.
- e. Ved tiltak i områder hvor det er registrert naturverdier med regional eller lokal verdi skal det, så langt det er mulig, gjennomføres avbøtende tiltak for å forebygge skade på naturforekomsten.
- f. Anleggsfasen skal planlegges for en skånsom og miljøvennlig gjennomføring, i samsvar med naturmangfoldloven §§ 12 og 15.
- g. Felling av trær skal unngås i normal hekketid for fugler (01. april–15. juni).

Retningslinjer:

Før tiltak tillates i områder hvor det er registrert naturverdier med regional og lokal verdi, skal naturverdiene være utredet og vurdert i henhold til naturmangfoldsloven. I tillegg til temakart T4 skal

informasjon fra Bymiljøetatens naturdatabase og Artsdatabankens økologiske grunnkart inngå i vurderingen.

For alle planforslag bør det dokumenteres hvordan eksisterende naturverdier og økologiske funksjoner kan ivaretas. Forbedringstiltak, herunder muligheter for naturrestaurering, bør vurderes.

For alle typer fredede kulturminner gjelder kulturminneloven og fredningsbestemmelsene for de enkelte lokalitetene foran kommuneplanens bestemmelser.

~~Felling av trær bør unngås i normal hekketid for fugler (01. april–15. juni).~~

## 16.2 Spesielt for reguleringsplaner

a. Ved utarbeidelse av planforslag, skal eksisterende trær og annen verdifull vegetasjon sikres med grunnlag i kartlegging og verdivurdering.

b. Nye trær skal sikres gode vekstbetingelser, blant annet med gode lysforhold og tilgang til vann og tilstrekkelig vekstmedium for å sikre lang levetid. Det skal plantes et mangfold av arter og stedegne arter. Det skal vurderes bruk av biokull i byggesonen og på jordbruksarealer der det er hensiktsmessig, for å bidra til karbonlagring, gode vekstvilkår for trærne, samt fordrøyning og filtrering av vann. Bruk av biokull skal gjøres på en måte som ikke skader natur og økosystemer.

c. Ved valg av plantearter skal det tas hensyn til hvilken betydning artene har for det biologiske mangfoldet, blant annet om de kan tiltrekke seg fugler og pollinerende insekter. Det skal så langt mulig velges stedegne arter.

## 34.1 LNFR-områder

a. Det tillates ikke tiltak (jf. pbl § 1-6), utover det som er nødvendig for landbruk og som gjelder anlegg etter energiloven § 3-1.

b. Unntak fra punkt a kan vurderes for:

i. Enkel tilrettelegging for allment friluftsliv, som mindre tiltak for tilrettelegging for stier og løyper, toalettanlegg o.l.

ii. Andre mindre tiltak som ledd i oppgradering eller rehabilitering av eksisterende idrettsanlegg som ikke er regulert.

c. Inngrep i myr og naturskog er ikke tillatt jf. punkt 14.5

d. Tiltak som innebærer ny eller vesentlig oppgradering av landbruksvei, krever reguleringsplan. Det skal i reguleringsplan stilles krav som ivaretar karbonlagre, økt opptak, robuste økosystemer, naturmangfold og friluftsliv, jf. også punkt 14 og 15.

## Vedlegg 2. Rettslig vurdering av krav om reguleringsplan for landbruksveier

Spørsmålet er om landbruksveier omfattes av det lovbestemte reguleringsplankravet i plan- og bygningsloven, og hvis ikke, om kommunen likevel kan kreve reguleringsplan gjennom bestemmelse til kommuneplanens arealdel.

Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd lyder slik:

*For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-2, jf. 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.*

Bestemmelsen gir rammer for kommunens myndighetsutøvelse, og fastsetter at fravær av reguleringsplan vil være til hinder for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak, samt ethvert tiltak «som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

I bestemmelsen er det uttrykkelig gitt unntak fra kravet om reguleringsplan for anlegg til produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. bestemmelsens tredje punktum. Dette fordi alle fordeler og ulemper avveies og vurderes ved konsesjonsbehandlingen ved slike tiltak, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 249.

Reguleringsplanplikten etter plbl § 12-1 gjelder på tvers av sektorlovgivningen, og det er ingen unntak fra denne plikten for landbruksveier verken i plan- og bygningsloven eller landbruksveiforskriften, tilsvarende unntaket for energitiltak mv i siste setning. Heller ikke lovene som hjemler landbruksveiforskriften – jordlova og skogbrukslova – hjemler noe slikt unntak fra reguleringsplikten for landbruksveier.

I mangel av et eksplisitt unntak fra reguleringsplanplikten for landbruksveier, må vurderingen etter vårt syn ta utgangspunkt i plan- og bygningsloven § 12-1 (3) – altså om tiltaket utgjør et «større bygge- og anleggstiltak».

Landbruksveier er unntatt søknadsplikt for byggetillatelse etter plbl § 20-6, jf. saksforskriften § 4-3 bokstav e. Dersom landbruksveien er godkjent etter landbruksveiforskriften, vil den ikke være søknadspliktig etter plan- og bygningsloven,

jf. HR-2022-234-A. Unntaket for landbruksveier i plan- og bygningsloven er imidlertid formulert som et unntak fra *søknadsplikten* for byggetillatelse etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Unntaket er ikke formulert som et unntak fra planplikten i § 12-1 i plandelen av loven.

Etter Klimaetatens vurdering er reguleringsplikten ikke begrenset til søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-2. En slik tolkning ville ikke være forenlig verken med lovens system eller ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-1 (3). En slik forståelse ville også gjort unntaket § 12-1 (3) tredje punktum overflødig, noe som heller ikke synes forenlig med lovgivers intensjon.

Saksbehandlingen etter landbruksveiforskriften ivaretar heller ikke de samme hensynene som en reguleringsplanprosess. Prosessen for godkjenning av landbruksveier er langt enklere, gjennom saksbehandling etter skjema utarbeidet av Landbruksdirektoratet, og systemet er i stor grad tillitsbasert.

Konsekvensutredninger gjøres kun for veier over 5 km, jf landbruksveiforskriften § 2-2. Til sammenligning vil en landbruksvei også under 5 km etter vår vurdering kunne utgjøre «vesentlig virkning for miljø» og dermed aktivere konsekvensutredningsplikten i plan- og bygningsloven, jf § 4-2. Skogbruksregelverket har heller ikke krav til medvirkning og høring tilsvarende planprosesser etter plan- og bygningsloven.

Spørsmålet om reguleringsplanplikt for landbruksveier har nylig vært til behandling i rettssystemet.<sup>3</sup> Naturvernforbundet saksøkte en utbygger som hadde fått tillatelse til å bygge en landbruksvei i Nordre Follo kommune, selv om det ikke var utarbeidet reguleringsplan for tiltaket etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd.

Kjernen i den rettslige behandlingen knyttet seg til om det utelukkende er tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven § 2-2 som krever reguleringsplan før tillatelse kan gis.

Fra tingsrettens kjennelse kan vi lese:

*Grunnet ovennevnte er rettens syn at reguleringsplanplikten i plan- og bygningsloven § 12-1 (3) også gjelder for landbruksveier. Retten bemerker i denne forbindelse at selv om forvaltningspraksis til dels synes å legge til grunn at det ikke er noen reguleringsplikt for landbruksveier, kan ikke denne tillegges vesentlig vekt ettersom forvaltningspraksisen synes å være lite forenlig med rettskildebilde for øvrig [...].*

En tilsvarende formulering er gitt av flertallet i lagmannsretten:  
*Flertallet legger til grunn at det ikke er vedtatt et generelt unntak fra reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggsarbeider innen landbruksvirksomhet.*

Lagmannsrettens flertall slår altså fast at kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan etter plan- og bygningsloven kan gjelde uavhengig av om tiltak skal saksbehandles og tillatelser gis etter andre regler. At det ikke er søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, men etter annet regelverk vil altså ikke nødvendigvis utelukke at tiltak som er «større bygge- og anleggsarbeider» utløser reguleringsplanplikt.

Lagmannsrettens flertall uttalte at *«det er dermed ikke slik at all utbygging av landbruksveier stiller krav om reguleringsplan, men heller ikke nødvendigvis slik at all utbygging av landbruksveier er unntatt kravet om reguleringsplan.»* Flertallets utgangspunkt synes derfor å være at landbruksveier kan utløse planplikt etter 12-1 tredje ledd. Etterfølgende avsnitt i kjennelsen skaper imidlertid tvil om dette utgangspunktet.

Lagmannsrettens flertall uttaler at det ikke er nødvendig å ta stilling til planplikten for den aktuelle landbruksveien fordi *«det uansett bare er for tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven kapittel 20 at utarbeidelse av reguleringsplan er en forutsetning for at tillatelser kan gis».*

Lagmannsrettens flertall uttaler deretter videre at det *«kun er tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven, som utløser kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan.»* Premissene i lagmannsrettens kjennelse er dermed tidvis selvmotsigende og vanskelig å forstå. Saken ble anket til Høyesterett som i kjennelse i april 2023 forkastet anken. Lagmannsrettens avgjørelse blir dermed stående og skaper usikkerhet med hensyn til hva som er korrekt forståelse av loven.

Det både tingretten og lagmannsretten slo fast, var imidlertid at et vedtak etter landbrukslovgivningen ikke nødvendigvis blir ugyldig som følge av at kommunen ikke overholder sine plikter etter plan- og bygningsloven. Brudd på planplikten og plikten til konsekvensutredning får dermed ikke konsekvenser. En manglende oppfølging av reguleringsplanplikt etter 12-1 tredje ledd er altså ikke til hinder for at det kan gis tillatelse etter landbruksveisforskriften.

Dette er etter vårt syn uheldig av flere grunner.

Reguleringsplanplikten er et helt sentralt virkemiddel for å sikre at det tas klimahensyn i konkrete prosjekter og tiltak, noe Holth og Winge også påpeker i sin juridiske utredning for klimautvalget 2050.<sup>5</sup> Om bygge- og anleggstiltak faller utenfor denne plikten, svekkes plan- og bygningsloven som klimalov.

Holth og Winge mener at det ikke er rettslig grunnlag for å hevde at planplikten ikke kan slå inn også ved bygging av landbruksveier. Planplikten gjelder for og stiller krav til prosessene som skjer før et tiltak finner sted. Dette gjelder de tiltak som omfattes av



ordlyden i § 12-3 tredje ledd, dvs. «*større bygge- og anleggstiltak, eller andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.*» Bygging av veier, også landbruksveier omfattes av ordlyden.

Plan- og bygningsloven skal dermed sikre at alle tiltak som faller inn under ordlyden i plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd gjennomgår de samme prosesser. Mens det fremstår som klart at selve virksomheten skogsdrift er styrt av skogbrukslova, viser Holth og Winge til at det er like klart at tiltaket landbruksveier omfattes av planplikten i plan- og bygningsloven. Holth og Winge viser videre til at den norske implementeringen av konsekvensutredningsforskriften ikke har klart å fange på intensjonene i EU-direktivene og bruker landbruksveier som eksempel. Veier er generelt behandlet i direktivene. Direktivene skiller ikke mellom landbruksveier og andre veier, men mellom motorveier og «andre veier». Planlegging og bygging av motorveier krever etter direktivene, og konsekvensutredningsforskriften, alltid konsekvensutredning.

Bygging av veier skal vurderes konsekvensutredet med utgangspunkt i hvilke virkninger et tiltak kan få, jf. KUF § 8, jf. KUF § 10. Planlegging og bygging av landbruksveier krever, etter konsekvensutredningsforskriften, ikke automatisk vurdering av konsekvensutredningsplikt. Kun landbruksveier over 5 km skal etter forskriften vurderes konsekvensutredet. Dette er en løsning som Holth og Winge mener kan være i strid mot EU-direktivenes ordlyd og intensjon. Det er god grunn til å stille spørsmål ved om tersklene på 5 km er egnet til å fange opp alle landbruksveier som kan føre til vesentlige virkninger for miljøet, og som dermed bør vurderes konsekvensutredet.

Oppsummert er det tvil knyttet til om det er et generelt krav til reguleringsplanplikt for landbruksveier. I mangel av klare regler knyttet til planplikten i plan- og bygningsloven er spørsmålet om kommunen kan gi bestemmelse om dette i kommuneplanens arealdel jf. § 11-9.

Av § 11-9 nr.1 følger at kommunen uavhengig av arealformål kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas

Av forarbeidene til bestemmelsen følger at  
*nr. 1 gir en generell hjemmel for å stille reguleringsplankrav knyttet til alle enkeltområder og formål i kommuneplanens arealdel. Her gis det hjemmel for å stille krav om at det må utarbeides og foreligge reguleringsplan for enkelte arealer eller for enkelte tiltak før det gis byggetillatelse eller før det gjennomføres tiltak*

Klimaetatens vurdering er at kommunen med hjemmel i § 11-9 kan supplere plan- og bygningsloven § 12-1 på områder der § 12-1 ikke stiller krav om reguleringsplan, og at det er opptil kommunens skjønn hvorvidt man velger å gjøre dette. Hjemmelen i § 11-9 ville ellers vært overflødig. Bestemmelsen gjelder også LNF-områder, jf.



lovforarbeidenes uttalelse om presiserer at bestemmelsen gjelder alle formål i kommuneplanens arealdel. Vi kan ikke se at unntak fra byggesaksdelen i loven utelukker mulighet til å anvende bestemmelsen i § 11-9 på tiltak som innebærer landbruksveier. Klimaetatens vurdering er dermed at kommunen i utgangspunktet kan velge å benytte seg av muligheten til stille krav om reguleringsplan også for landbruksvei, uavhengig av om landbruksveier er omfattet av planplikten i § 12-1.

Vi vil samtidig bemerke at Nordre Follo har inntatt en bestemmelse om reguleringsplanplikt i kommuneplanens arealdel, med følgende ordlyd:

*Før det kan gis tillatelse til nyetablering og oppgradering av landbruksveier i Oslo-marka med terrenginngrep på mer enn 5 dekar, skal det vurderes om det må utarbeides reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd første punktum.*

Statsforvalteren har bedt Kommunal- og distriktsdepartementet om veiledning i spørsmålet om hjemmel for et slikt krav. Nordre Follo bestemmelse er unntatt rettsvirkning i påvente av juridisk avklaring. Tolkningsuttalelsen fra kommunal- og distriktsdepartementet kan gi ytterligere veiledning i spørsmålet når denne foreligger.

## Vedlegg 3 Rettslig vurdering av krav til anleggsplasser, materialer og energi

Se eget dokument i oversendelsen.

## Vedlegg 4 Utredning fra Holth og Winge om hjemmelsgrunnlag for klimakrav i arealplaner (2023)

Se eget dokument i oversendelsen.