

Saksfremlegg

Høring av forslag til Forskrift om å begrense utslipp fra bygge- og anleggsplasser i Trondheim kommune

2026/2056

Byråd for miljø, næring og samferdsel innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

1. Forslag til *Forskrift om å begrense utslipp fra bygge- og anleggsplasser i Trondheim*, med *konsekvensvurdering* sendes på høring. På grunn av kommende ferieperiode settes høringsfristen til 20. september.
2. Næringsaktører i bygge- og anleggsbransjen inviteres til å komme med synspunkter og innspill til det videre forskriftsarbeidet med særlig fokus på:
 - a. Økonomiske konsekvenser for ulike bransjer ved evt. innføring av forskriften
 - b. Størrelse på bygge- og anleggsplassene som forskriften bør gjelde for
 - c. Opptappingsgrad og – tempo på kravene
 - d. Andre forhold

Sammendrag

Saken gjelder høring av forslag til en lokal forskrift som stiller krav om bruk av nullutslippsløsninger og biogass på bygge- og anleggsplasser i Trondheim kommune. Formålet med høringen er å få synspunkter og tilbakemeldinger fra berørte aktører på forskriftsforslaget.

Høringsutkast til forskrift innebærer en gradvis innføring av kravet hvor utslippsfri andel av energibruken settes til 30 % ved innføring som foreslås til 1. januar 2028, økes til 60 % i 2031 og 90 % i 2034. En stegvis innføring av forskriften vil gi forutsigbare rammebetingelser for næringslivet og sikre like konkurransevilkår. Det er anslått at en eventuell innføring av forskriften kan redusere direkte utslipp med 11 500 tonn CO₂-ekvivalenter per år, noe som tilsvarer 2,5 prosent av Trondheims totale utslipp.

Byrådet skal i denne saken ta stilling til om forslag til forskrift med konsekvensvurdering kan sendes på offentlig høring. For å innhente innspill fra bransjen og andre berørte parter før et eventuelt vedtak om innføring av den lokale forskriften, anbefaler byråden høring i åtte uker.

Bakgrunn

Trondheim kommune har sammen med andre storbyer en ambisjon om å styrke den grønne konkurransekraften samtidig som utslippene kuttes. Ett av tiltakene i kommunens klimabudsjett er omlegging til fossil- og utslippsfri bygg og anleggsdrift i bysamfunnet innen 2030. I april 2025 fastsatte Klima- og miljødepartementet en nasjonal forskrift som gir kommunene hjemmel til å vedta lokale forskrifter som påbyr bruk av nullutslippsløsninger og biogass. Den nasjonale

forskriften trekker opp ytre rammer, men gir kommunen handlingsrom til å bestemme geografisk virkeområde, omfang og ambisjonsnivå.

Som følge av ambisiøse mål, jfr. klimaplanen, har Trondheim kommune siden 2018 arbeidet systematisk med krav om utslippsfrie løsninger i egne prosjekter, og oppnådde i 2024 en andel på 59 prosent utslippsfri energi i bygge- og anleggsprosjekter.

Siden den nasjonale forskriften er ny, har ingen kommuner per i dag vedtatt lokale krav, men Oslo kommune bearbeider nå sitt forslag til lokal forskrift etter endt høring. Det anses som en styrke om de lokale forskriftene i storbyene utformes mest mulig likt av hensyn til aktørene, da dette vil gi en forutsigbarhet for bransjen.

Fakta

Om dialog med bransjen

Forslag til forskrift er utarbeidet etter en markedsdialog med entreprenører og bransjeaktører høsten 2025. Dette vurderes å ha gitt kommunen et realistisk bilde av teknologitilgang og modenhet i markedet. I forbindelse med høring av forskriftsforslaget er det svært viktig at medvirkningsarbeidet fortsetter. Bransjeaktører som har deltatt i den innledende medvirkningen, og som kommunen vil ha dialog med videre er blant andre:

- MEF (Maskinentrepenørenes forening) - verksted med medlemsbedrifter
- Styret i EBA (Entreprenørforeningen bygg og anlegg)
- NiT (Næringsforeningen i Trondheimsregionen): Fagråd bygg og anlegg
- Futurebuilt - utbyggere
- Offentlige byggherrer: Statens vegvesen, Trøndelag fylkeskommune, Trondheim havn og Statsbygg

I tillegg til dialogen nevnt over var det ønskelig med bedre innsikt i tilgangen på elektriske maskiner. På oppdrag fra kommunen gjennomførte derfor Hafslund Rådgivning og Oslo Economics i 2025 en kartlegging som viser at pr. mai 2025 var 19 % av maskinene i Trondheim elektriske. Tilgangen på elektriske maskiner over 20 tonn er foreløpig lavest.

For å sikre at forskriften får et tydelig og forholdsmessig virkeområde, er det ønskelig med synspunkter fra bransjen på avgrensninger, gjennomføring og økonomiske konsekvenser. Det er viktig for kommunen å utforme krav som treffer de prosjektene der potensialet for utslippsreduksjon er størst, samtidig som forskriften er praktisk gjennomførbar. I forbindelse med høringen blir det derfor gjennomført orienteringer, møter og verksteder.

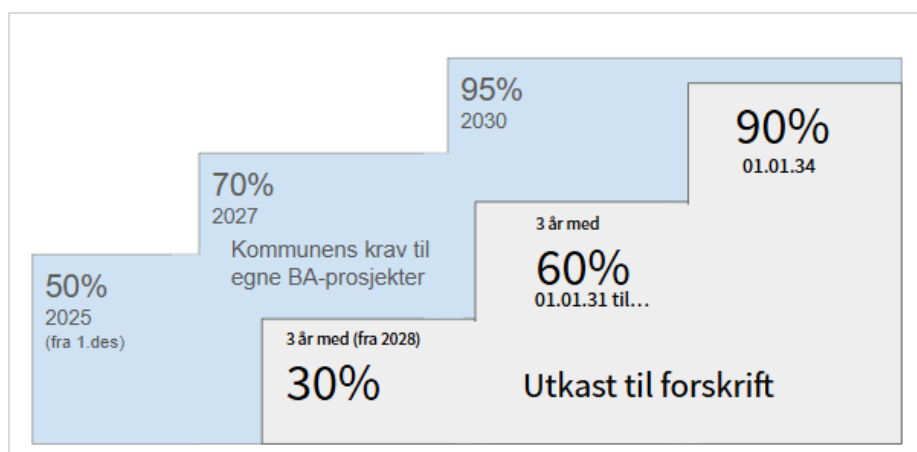
Konsekvensvurdering

Konsekvensene av en eventuell innføring av en lokal forskrift er nærmere beskrevet i konsekvensvurderingen som følger saken. Her fremgår mulige effekter av en eventuell innføring av en forskrift, en beskrivelse av markedssituasjon, og økonomiske og administrative forhold og

konsekvenser. For å sikre et best mulig kunnskapsgrunnlag før en eventuell innføring av en lokal forskrift, er det i høringsperioden ønskelig med synspunkter på konsekvensvurderingen.

Utkast til lokal forskrift for utslippsfrie bygge- og anleggsplasser i Trondheim

Forslag til forskrift foreslår å stille krav til energibruk på bygge- og anleggsplasser basert på målt energibruk i kilowattimer (kWh). Forslaget innebærer at energibruken skal være basert på nullutslippsløsninger eller biogass. Med nullutslippsløsninger menes løsninger uten direkte utslipp av CO₂, NO_x og svevestøv fra energibruk (typisk elektrisk eller hydrogen). Biogass er også tillatt. Energi til oppvarming (byggvarme) regnes ikke med i grunnlaget.



Figur: En stegvis innføring av krav (grå farge) bidrar til forutsigbarhet for bransjen. Kommunens krav til seg selv (blå farge) er strengere enn det som foreslås i utkast til forskrift.

Forslag til krav kan illustreres slik figuren over viser (grå farge). Det foreslås at minst 30 % av

energiebruken skal være basert på nullutslippsløsninger eller biogass ved forskriftens ikrafttredelse som foreslås til 1. januar 2028. Kravet økes til 60 % fra 1. januar 2031 og til 90 % fra 1. januar 2034.

Forskriften foreslås å gjelde for bygge- og anleggsplasser i Trondheim som er søknadspliktige etter plan- og bygningslovens § 20-1, med gitte unntak. Dette betyr at oppføring av bygg eller anlegg inngår (bokstav a), det gjør også vesentlige terrenginngrep (bokstav k) og anlegg av veier og p-plasser (bokstav l).

Det foreslås at videre at forskriften ikke skal gjelde for mindre bygge- og anleggsprosjekter (bokstav a), fasadeendringer (bokstav c), skilt (bokstav i) og tilsvarende mindre tiltak. Forskriften skal heller ikke gjelde ved utøvelse av nødvendige hastetiltak. Det er også foreslått at det skal kunne gis unntak fra forskriften der hvor kravene er teknisk umulige eller uforholdsmessig kostbare å innfri. Dette er det for øvrig gitt bestemmelse om at det skal åpnes for i den nasjonale forskriften, jf. Denne forskriftens § 2.

Byggeprosjekter under 500 kvm BRA defineres som mindre, og forskriften gjelder dermed ikke for disse. I forskriftsforslaget er det imidlertid ikke definert hva som menes med mindre anleggsprosjekter. Det vil kunne være nyttig med en avgrensning som knytter seg til omfanget av selve anleggsarbeidet eller nødvendig direkte energibruk på byggeplass. Dette vil være mer presist med tanke på skille prosjekter med store utslipp fra de med mindre. Det er imidlertid ikke

helt enkelt å definere en slik grense, og derfor inngår en slik grense ikke i høringsversjonen av forskriftsforslaget. I høringen er det imidlertid ønskelig med synspunkter på en slik grense, og aktørenes innspill vil her være svært viktig før en eventuell lokal forskrift vedtas.

Byrådens vurdering

Det er nedfelt i Leangenerklæringen at Trondheim skal være en klimanøytral by innen 2030, og at kommunen skal samarbeide med private og statlige utbyggere for å få flere utslippsfrie bygge- og anleggsplasser. Byråden er derfor opptatt av å føre en klimapolitikk som bidrar til effektiv energiomstilling. Byråden ser samtidig at disse målene ikke kan oppnås uten en god og tett dialog med næringslivet. For byråden er det viktig at kommunens forventninger til næringslivet er realistiske og de ulike aktørene sikres gode rammevilkår i omstillingsprosessen.

Byråden ser på en høring av forskriftsforslaget både som et strategisk verktøy for å sikre næringslivet forutsigbarhet, like konkurransevilkår og mulighet til å påvirke regelverket, men også som en miljøpolitisk nødvendighet. Men høringen vil også bidra til at forslag til konsekvensutredning videreutvikles og utbedres frem mot sluttbehandling. I høringen er byråden derfor særlig opptatt av å få synspunkter på mulige økonomiske konsekvenser for boligpriser og marginer, og hvordan en eventuell innføring av lokal forskrift kan påvirke små og mellomstore bedrifter. I tillegg er det viktig med tilbakemelding på forslag til størrelse på bygge- og anleggsplassene som forskriften bør gjelde for og opptrappingsgrad- og tempo.

Vurderingen av tiltakets kostnadseffektivitet utgjør et sentralt usikkerhetsmoment i arbeidet med forskriften, da det foreligger et betydelig gap mellom nasjonale anslag og lokale erfaringstall. Miljødirektoratet opererer med en samfunnsøkonomisk kostnad på 1 000–2 500 kr per tonn CO₂ redusert for dette tiltaket. Til sammenligning legger regjeringen til grunn en karbonpris på 3 400 kr per tonn i 2035, noe som tilsier at tiltaket fremstår som kostnadseffektivt.

Samtidig viser erfaringstall fra Trondheim kommunes egne pilotprosjekter kostnader på om lag 27 000 kr per tonn CO₂ redusert. Disse erfaringstallene baserer seg imidlertid ikke på en fullverdig samfunnsøkonomisk analyse og er derfor ikke direkte sammenlignbare med anslaget fra Miljødirektoratet. Avviket er likevel så stort at det er utfordrende å fastslå tiltakets reelle samfunnsøkonomiske kostnad. Byråden ser det derfor som nødvendig å bruke høringsperioden til å skape større klarhet i beregningsunderlaget før endelig forskrift legges frem til politisk sluttbehandling.

For bransjen innebærer en bredt forankret forskrift at det skapes like konkurransevilkår, slik at aktører som investerer i ny teknologi ikke risikerer å bli underbydd av aktører uten miljøprofil. Ved å sende forslaget på høring inviteres nå hele bransjen til å kvalitetssikre detaljene i den foreslåtte forskriften og dens konsekvensvurdering.

I forbindelse med en eventuell innføring av ny forskrift er det kommet innspill fra bransjen om at kommunen ikke kun bør fokusere på krav innenfor byggegjerdet. Det kan for eksempel etter

bransjens syn, være formålstjenlig å se mer helhetlig på bygge- og anleggsprosessen for å vurdere den totale klimaeffekten. Byrådet imøteser gjerne flere synspunkter på dette.

Byråden mener forslag til forskrift med trinnvis opptrapping fra 1. januar 2028 (30-60-90 %) gir et tydelig signal som skaper forutsigbarhet for investeringer i maskinparken, samtidig som startkravet på 30 % bør være realistisk gitt dagens markedssituasjon der ca. 10–20 % av maskinparken i Trondheim allerede er utslippsfri. Et for strengt krav fra start ville sannsynligvis medført et stort antall unntakssøknader og omfattende byråkrati.

Byråden vil imidlertid understreke at en mer gradvis opptrapping enn det som anslås her kan være aktuelt, idet bygge- og anleggsbransjen i dag opplever beskriver svært store utfordringer med små marginer og relativt lavt aktivitetsnivå, i tillegg til en situasjon hvor samfunnet er preget av dyrtid og økt rentenivå. Dette er momenter som en også ser at gjerne ser at belyses bedre av næringen i høringsprosessen.

Byråden vil videre understreke at hensynet til reduksjon av klimagassutslipp også må balanseres mot andre hensyn, som hensynet til beredskap, kostnader og tilgjengelighet av utstyr. Dette er også faktorer som er avgjørende for at forskriften skal kunne fungere for bransjen.

Hensikten med de foreslåtte unntaksbestemmelsene er å være en sikkerhetsventil for prosjekter hvor kostnadene blir uforholdsmessig store eller teknisk umulige. Byråden foreslår også å unnta mindre prosjekter (under 500 kvm BRA) for å målrette innsatsen mot de prosjektene som har størst utslipp og spare administrative ressurser. I tillegg til de nasjonalt bestemte grunnlagene for unntak fra kravene, foreslås et unntak knyttet til nødvendige hastetiltak. Byråden er også åpen for synspunkter fra bransjen om å bruke andre måleenheter i tillegg til kvm BRA for å definere “mindre prosjekter”. Et eksempel kan være å bruke kubikk for å definere mindre anleggsprosjekter.

Byråden vil i høringsperioden legge til rette for arenaer hvor erfaringsdeling, innhenting av synspunkter og meningsutvekslinger kan skje. At forskriften legges ut på høring nå, og sees i sammenheng med Oslo kommunes arbeid, er positivt for å skape like rammevilkår på tvers av kommunegrensene.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Saken har ingen konsekvenser for klima og det ytre miljø, men en evt innføring av forskriften med et krav om 30 prosent utslippsfri energibruk beregnes å redusere direkte utslipp med 11 500 tonn CO₂-ekvivalenter per år. Dette tilsvarer ca. 2,5 prosent av Trondheims totale årlige utslipp og utgjør et betydelig bidrag til kommunens klimamål. Det kan forventes at de utslippsfrie maskinene også blir brukt i bygge- og anleggsprosjekter utenfor Trondheim kommune, slik at utslippseffekten i praksis blir enda større.

I tillegg til klimakutt vil overgang til elektriske maskiner fjerne lokale utslipp av eksos (NOx og partikler) og redusere støy fra byggeplassene, noe som bedrer lokalmiljøet for naboer.

Konsekvenser for arbeidsmiljøet

Utslippsfrie maskiner gir et bedre arbeidsmiljø på byggeplassen gjennom mindre støy, færre vibrasjoner og ingen eksosutslipp. Dette er i tråd med byrådets ønske om trygge og gode arbeidsvilkår.

Konsekvenser for verdiskaping og næringsutvikling

Forskriften har som mål å gi forutsigbare rammebetingelser som stimulerer til grønn næringsutvikling. Den sikrer et jevnere konkurransegrunnlag ved å hindre at aktører uten nullutslippsteknologi kan underby de som har investert i nye løsninger. Lokale entreprenører og leverandører av energiløsninger kan få økt etterspørsel og styrket konkurransekraft, også nasjonalt. Forskriftskrav vil medføre økte byggekostnader. Erfaringer viser merkostnader i størrelsesorden på 4,8 prosent i snitt av totale kostnader i kommunens egne prosjekter i 2024. Dette kan påvirke marginer og boligpriser, men påvirkningen antas å være liten sammenlignet med andre kostnadsdrivere som renter og materialkostnader. For mindre aktører kan investeringskostnadene være en utfordring, men et fungerende leiemarked antas forhåpentligvis å ville redusere den finansielle risikoen. Dette er imidlertid også tema det er ønskelig med tilbakemelding på i høringen.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Foreliggende sak er en høringssak, og har dermed ingen økonomiske konsekvenser for kommunen.

En evt. innføring av en lokal forskrift vil kreve administrative ressurser til veiledning, behandling av unntakssøknader og tilsyn.

For kommunen som utbygger vil de direkte økonomiske konsekvensene være små, da kommunen allerede stiller strengere krav i egne prosjekter enn det forskriften legger opp til.

Byrådens konklusjon

Byråden anbefaler at forslag til forskrift med konsekvensvurdering sendes på høring. En høringsrunde vil gi verdifulle synspunkter fra bransjen før endelig vedtak fattes. Gjennom høringen vil konsekvensene av en eventuell innføring bli belyst ytterligere slik at forskriften treffer godt før et endelig vedtak. Forskriftsforslaget ivaretar behovet for vesentlige utslippskutt med hensynet til bransjens omstillingsevne gjennom en trinnvis opptrapping av kravene fram mot 2034.

Byrådet i Trondheim, 16.06.2026

Merethe Baustad Ranum
byråd mns

Vedlegg:

- 1 Vedlegg 2: Utkast til lokal forskrift
- 2 Vedlegg 3: Konsekvensutredning
- 3 Vedlegg 4: Innledende medvirkning
- 4 Vedlegg 5: Kartlegging av utslippsfrie løsninger i Trondheims bygge-og anleggssektor