

Høringsuttalelse fra Grønn Byggallianse på NOU 2023: 25
Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050 - rapport av Klimautvalget 2050

Klimautvalgets rapport er prisverdig tydelig på klimakrisens alvor. Grønn Byggallianse vil rose klimautvalget for å løfte fram essensielle problemstillinger og «treffe spikeren på hodet» når det gjelder sentrale utfordringer og nødvendige endringer for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Rapporten viser hvordan både direkte og indirekte klimagassutslipp må adresseres, og utvalget peker også på at klimagassutslipp, arealbruk og ressursbruk må ses i sammenheng. Nedbygging av natur og ressursbruk fører også til klimagassutslipp, i tillegg til at det gir andre miljøutfordringer, som reduksjon av biologisk mangfold og ressursknapphet. Utvalget skriver i klartekst at omstillingen til lavutslippssamfunnet ikke vil skje uten politisk lederskap. Norge vil ikke bli et lavutslippssamfunn om ikke eksisterende lover, forskrifter, skatte- og avgiftspolitikken, støtteordninger og informative virkemidler endres og følges bedre opp enn de gjør i dag. I arbeidet med ny klimamelding bør regjeringen foreslå endringer i virkemiddelbruken i tråd med utvalgets anbefalinger.

Ut over denne generelle støtten til utvalgets arbeid og anbefalinger, er våre hovedinnspill:

- *Vi støtter utvalgets forslag om å endre dagens regelverk for å utløse potensialet for økt rehabilitering og ombruk av bygg og byggematerialer. Men vi savner en bredere forståelse for bygg- anlegg og eiendomssektorens rolle som premisgiver for utslipp i andre sektorer. Ved å adressere vår sektors ansvar tydeligere, blir det lettere å sette et mål for utslippskutt for denne sektoren, og sette i gang tiltak for å løse ut potensialet.*
- *Vi støtter rapportens forslag til ny arealpolitikk, samt planvask og prosjektvask av tidligere vedtatte planer og prosjekter for å stanse tap av natur. Vi mener det haster å innføre disse forslagene.*
- *Vi støtter at utvalget løfter fram betydningen av energieffektivisering av, og energiproduksjon på bygg, og forslag om endringer i regelverket for å fremme energieffektivisering ved rehabilitering og ombygging. Vi savner imidlertid flere konkrete forslag til å løse ut potensialet for energieffektivisering. Vi viser i dette høringssvaret derfor til en rekke konkrete forslag i andre rapporter og høringer, som vi anbefaler at gjennomføres så fort som mulig.*

Klimagassutslipp fra bygg-, anlegg- og eiendomssektoren har stort kuttspotensial

Rapporten refererer flere steder til påvirkning fra bygg og anlegg, men det kuttspotensialet som bygg- anleggs- og eiendomssektoren samlet representerer, må komme tydeligere fram. Uten større bevissthet hos myndighetene om dette, tror vi ikke vi får nødvendige virkemidler på plass for å løse ut kuttspotensialet.

Som utvalget påpeker, er bygg-, anleggs – og eiendomssektoren (BAE-sektoren) direkte og indirekte ansvarlig for ca. [15% av totale klimagassutslipp fra norsk økonomisk aktivitet](#). I tillegg importerer vi en stor mengde byggevarer med store utslipp i sine produksjonsland og under transport til Norge. Siden vår sektor primært representerer indirekte utslipp, det vil si påvirker utslipp i andre sektorer (transport, industri og energi), og utenlandske utslipp, løftes vår sektor sjelden fram som en egen målgruppe for tiltak for norske utslippskutt. I tidligere klimarapporter som f.eks. Klimakur, er BAE-sektoren så vidt nevnt. Klimautvalgets rapport henviser i hovedsak til SSB-statistikk, der de eneste

direkte klimagassutslippene fra BAE-sektoren kommer fra fossil oppvarming av bygg, som snart er null på grunn av forbud fra 2020 (figur 3.7).

Potensialet for reduksjon av sektorens betydelige indirekte utslipp er behandlet som en del av kapitlet om sirkulærøkonomi. BAE-sektorens ansvar og muligheter for reduksjon av klimagassutslipp nevnes også indirekte gjennom potensialet for energieffektivisering i bygninger. Vi støtter utvalget i forslagene om endringer i innretningen av dokumentavgiften, samt endringer i Byggteknisk forskrift for å legge til rette for økt rehabilitering og ombygging som resulterer i lavere energibruk.

I innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet 2024, foreslo vi følgende, og anbefaler at regjeringen tar det inn i arbeidet med klimamelding eller i statsbudsjettet 2025:

Dokumentavgiften er innrettet slik at det er en økonomisk fordel for en utbygger å rive eksisterende bygg for å bygge et nytt bygg, heller enn å bevare hele eller deler av den eksisterende bygningskroppen og rehabilitere bygget. Hovedregelen er at alle må betale dokumentavgift ved tinglysning av dokument som overfører fast eiendom. Avgiften er 2,5 % av eiendommens verdi på tinglysningstidspunktet. Dokumentavgiften blir regnet av salgs-/markedsverdien til eiendommen når dokumentet blir tinglyst, inkludert verdien av bygninger og faste anlegg. I tilfeller der eiendom ligger i aksjeselskap, er det aksjene som overføres, og det er da ikke nødvendig med tinglysning. Når eiendom selges direkte er det kjøper som har interesse av tinglysning og som hovedregel dekker dokumentavgiften. Utbyggere som velger å rive for å bygge nytt belønnes gjennom fritak for dokumentavgift til staten for sitt nye bygg, mens utbyggere som velger en klima- og miljøvennlig løsning, som å rehabilitere bygget, straffes ved å måtte betale full dokumentavgift.

Vi mener det også er nødvendig å adresse BAE-sektorens ansvar som bestiller av byggevarer og energitjenester, samt sektoren som en viktig premissgiver for transportmønstre mellom bygg. Først gjennom å synliggjøre sektorens samlede direkte og indirekte utslipp kan man sette konkrete mål for utslippskutt og formulere tiltak for utslippsreduksjon. Vi mener det er potensiale for å halvere samlede klimagassutslipp fra vår sektor, og har foreslått hvordan i vår [klimakur](#).

Utvalget trekker frem at det ikke er satt grenseverdier i Byggteknisk forskrift for klimagassutslipp fra materialbruk. Slike grenseverdier vil ikke bare kunne føre til økt ombruk og rehabilitering, men vil også kunne utløse det betydelige potensialet for reduksjon av de indirekte utslippene knyttet til produksjon av nye byggematerialer. [Enovareport](#) som utvalget viser til i forbindelse med potensialet for utslippsreduksjon fra rehabilitering, peker også på et potensial for utslippsreduksjon på ca. 40% for nye bygninger. [20% reduksjon av utslippene knyttet til materialer kan dessuten realiseres uten økte kostnader](#). Grønn Byggallianse har derfor foreslått å innføre grenseverdier i byggteknisk forskrift for klimagassutslipp fra materialbruk som ligger 20% lavere enn dagens standard. [Utgangspunktet for slike grenseverdier er allerede etablert av DFØ](#), og er godt kjent i bransjen.

Dagens lovverk bør endres for å gi insentiv til rehabilitering og energieffektivisering, samt for å tillate kommunene å gå foran i omstillingen

Som utvalget påpeker, er både Plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift (TEK) i stor grad utformet med tanke på nye bygg. Kravene i TEK kan ofte ikke tilpasses til eksisterende byggverk på en miljøvennlig og regningsvarende måte. Konsekvensen av et rigid regelverk kan bli at byggeier velger å rive bygget fordi det er tidkrevende og/eller lite kostnadseffektivt å innfri de tekniske kravene tilpasset nybygg i en rehabilitering. Gårdeier kan søke kommunen om dispensasjon fra kravene i TEK, men med dispensasjon vil ikke rehabiliteringen måtte følge noen krav til energioppgradering, og et viktig potensial for energioppgradering vil gå tapt. Vi mener derfor at det er viktig å fastsette egne energikrav til rehabiliteringer.

Vi har derfor, som del av vårt innspill til regjeringens arbeid med sirkulærøkonomi (jfr. Innspill overlevert 2. februar 2023), foreslått at byggteknisk forskrift endres, og anbefalt at det innføres egne energikrav til rehabiliteringer. Dette må være funksjonskrav som gir fleksibilitet til å velge de løsningene som er best egnet for gitt type bygg ut fra et kost-/nytteperspektiv. Med energikrav til rehabilitering, der kravet for eksempel kan innfris gjennom energiledelse og tekniske installasjoner, kombinert med tiltak på bygningskropp, kan vi både unngå riving av bygg, og få rehabiliterte bygg med effektive energiløsninger. Bevaring av eksisterende bygg er den mest miljøvennlige og kostnadseffektive måten å bevare materialer på. Det er en rekke faktorer som påvirker rivebeslutning, både dokumentavgift, nybyggkrav

i TEK, byggets tilstand og reelle mulighet for tilpasning til ny bruk. Vår erfaring er at begrunnelser for riving også kan være basert på fordommer, noe vi har belyst i en egen [veileder](#).

Utvalget peker på at kommunene må ha et tydelig ansvar for å bidra i omstillingen til lavutslippssamfunnet, og anbefaler at dette ansvaret bør forankres i lov. Per i dag kan kommunene stille krav til at det skal gjøres en miljøbasert beslutning om riving eller rehabilitering som del av byggesaken, men de har ikke adgang til å for eksempel avslå rivesøknad der det er hensiktsmessig å rehabilitere eller demontere bygget. Mange kommuner mener selv at de ikke har hjemmel i lovverket til å stille krav eller treffe vedtak som gjør det mulig å minimere prosjektenes klimabelastning og stimulere til økt ombruk. Vi støtter derfor utvalgets oppfordringer om å se nærmere på hvordan lovverket kan styrkes for å sikre klimabevisste kommuner adgang til å gå foran og stille krav.

Rapporten er prisverdig tydelig på behovet for ny arealpolitikk

Rapporten er klar på at arealendringer, bruksendringer og oppstyking av arealene er største trussel mot naturmangfoldet i Norge, og at bebyggelse og veier er viktigste drivere bak nedbygging av natur. Her har vår sektor en viktig rolle i å ta større miljøhensyn ved utbygging, noe næringen også er i gang med. Vi er enige med utvalget om at vi ikke greier å begrense nedbygging av sårbar natur uten en ny arealpolitikk og endring av allerede vedtatte utbyggingsplaner gjennom både planvask og prosjektvask.

Rapporten viser både hvor stort areal som er bygget ned de siste 30 årene, men også at det basert på gjeldende planverk er estimert at planlagt utbygd areal i Norge for bolig, fritidsbolig og næringsformål som tilsvarer nesten 40 % av eksisterende utbygd areal. I tillegg kommer areal til samferdsel, idrettsanlegg og «andre formål».

Vi støtter utvalget i at arealpolitikken i Norge ikke er tilpasset en omstilling til lavutslippssamfunnet og målene i naturavtalen, både når det gjelder kunnskapsgrunnlaget, styringssystemet og gjeldende politikk. Vi støtter særlig følgende anbefalinger fra utvalget:

- nasjonale myndigheter må sette klare rammer for kommunenes ansvar i arealpolitikken, samt at de nasjonale rammene for lokal arealpolitikk må legge til grunn at nedbyggingen av naturlige arealer skal begrenses vesentlig
- det behov for å gjennomgå og oppdatere lover og forskrifter for å sikre klima- og naturhensyn disse, spesielt i plan- og bygningsloven
- forskrift om konsekvensutredninger blir endret slik at det stilles krav om at konsekvensutredninger bestilles av myndighetene og ikke av tiltakshaver, for å sikre uavhengige konsekvensutredninger
- det innføres et krav om «planvask», slik at kommunene reviderer kommuneplanens arealdel og vedtatte reguleringsplaner (eldre enn 5 år), for å ta ut områder avsatt til ulike former for utbygging, men som ikke tar nødvendig hensyn til klima- og miljømålene
- det innføres et krav om «prosjektvask» for vedtatte samferdselsprosjekter som ikke er gjennomført, slik at nedbygging av karbonrike områder og verdifull natur begrenses vesentlig

Vi anbefaler at disse forslagene settes i verk så fort som mulig. I tillegg vil vi foreslå at regjeringen pålegger planmyndighet en plikt til å informere utbygger om at planer lik eller eldre enn 12 år må gjennomgå en plan/prosjektvask for å kvalifisere for fornyet vurdering.

EUs taksonomi har kriterier som fører til at nybygg som bygges på sårbar natur, i skog eller jord med middel til høy jordbruksverdi ikke kan kalles bærekraftige. Mange utbyggere ønsker å ha flest mulig prosjekter som tilfredsstiller taksonomien, og banker og andre gir insentiver for prosjekter som tilfredsstiller kriteriene. Det vil bidra til å redusere nedbygging av natur og jordbruksarealer. Men det er frivillig å velge å tilfredsstille taksonomien og det er derfor myndighetenes ansvar å ikke tillate mer utbygging enn naturen kan tåle.

Energieffektivisering og energiproduksjon på bygg og grå arealer er avgjørende for å nå klimamålet

Rapporten peker på betydning av energieffektivisering, men mangler konkrete råd på hvordan. sammenhengen mellom energibruk og kraftpriser. Rapporten peker på at bygg i større grad må være selvforsynt med energi for å styrke fleksibiliteten i kraftsystemet.

Norge har et svært høyt energiforbruk per innbygger sammenlignet med andre vesteuropeiske land, for eksempel tre ganger så høyt som Danmark. Bygg bruker ca 38% av energien i Norge, og det er overveiende fornybar utslippsfri energi som benyttes. Rapporten er tydelig på at det finnes et betydelig potensial for energieffektivisering i byggsektoren og viser til en rekke rapporter som har utredet energisparepotensialet. Grønn Byggallianse støtter at energieffektivisering av bygg er det beste tiltaket for å frigjøre fornybar kraft til andre sektorer, men etterlyser at utvalget i større grad trekker frem hva som skal til for å utløse dette potensialet. Grønn Byggallianse har en rekke forslag til dette, som vi har spilt inn til myndighetene tidligere. Vi har blant annet foreslått:

- komponentkrav, dvs energikrav når enkeltkomponenter som varmegjenvinner eller vinduer skal skiftes
- Enovastøtte til moden teknologi og energiledelse – gjerne tidsavgrenset
- absolutt krav om energieffektivisering og miljøsertifisering fra offentlige leietakere
- høye miljøambisjoner hos offentlige byggherrer

Høy energibruk i Norge skyldes primært historisk lave energipriser og utvalget peker på at kraftpriser må gjenspeile at kraft er en knapp ressurs. Grønn Byggallianse erfarer at våre medlemmer har redusert energibruken betraktelig etter at energiprisene har gått opp, noe som viser at sparepotensialet er større enn det som tidligere er tatt ut.

Dette innspillet er gitt av Grønn Byggallianse. Grønn Byggallianse representerer både offentlige og private byggeiere. Grønn Byggallianse representerer i tillegg resten av verdikjeden inkludert rådgivere, arkitekter, entreprenører og byggevareprodusenter, til sammen over 400 medlemmer.

Katharina Th. Bramslev
Daglig leder
Grønn Byggallianse