

Høringsnotat II

Sak 21/2623 (KMD)

1. Forslag til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

1.1 Rehabilitering, gjenbruk og bevaring av bygninger i transformasjonsområder

Innledning

Byutvikling har tidligere i stor grad skjedd på ubebygde arealer. For å nå FNs bærekraftsmål og Norges ambisjon om å bli et lavutslippssamfunn innen 2030, er det behov for at eksisterende bebyggelse i større grad rehabiliteres og gis ny bruk framfor å rives. Dette skyldes dels at det ved bytransformasjon er ønskelig å opprettholde eller bygge videre på stedsidentitet og gode kulturmiljøer, slik at det skapes attraktive steder. Dels kan det også skyldes kostnadene ved å rive og bygge nytt. Imidlertid kan det, ut fra bygningsmassens omfang og kvalitet, i en del tilfeller være dyrere å gjenbruke eksisterende bebyggelse enn å rive. Det kan være på grunn av bygningenes beskaffenhet, men også skatte- og avgiftsmessige forhold. Det stilles i dag strenge krav til endringer i vernede bygninger. Samtidig er bevaring gjennom bruk ofte den beste måten å sikre bevaring av slike bygninger. Ut fra klimahensyn legges det nå også større vekt på at bygninger som ikke rehabiliteres blir demontert, og at materialene gjenvinnes og gjenbrukes. Alle disse endringene stiller nye krav til planleggingen, men gir også nye muligheter ved utforming av planløsninger.

I dette notatet forstår vi rehabilitering og gjenbruk som å ta vare på, bruke og videreutvikle eksisterende bygningsmasse. Gjenvinning vil også omfatte ombruk av materialer når et bygg rives.

Et kartleggingsprosjekt gjort av SINTEF (2020) sammenligner analyser av livsløpet for over 120 norske byggeprosjekter. Ved å beregne klimagassutslipp i et livsløpsperspektiv, viser undersøkelsen at rehabilitering av bygninger er bedre for klimaet enn nybygging. Studien konkluderer med at det er et stort uutnyttet potensial for miljøgevinster i den eksisterende bygningsmassen. Miljøpåvirkningen fra eksisterende bygninger er kun rundt halvparten av den fra nybygg. Siden det meste av verdens bygningsmasse i 2050 allerede er bygd, vil rehabilitering og gjenbruk av eksisterende bygg være et avgjørende bidrag til en bærekraftig framtid. Videre slår studien fast at de kulturelle og historiske verneverdiene bør tas med i betraktningen ved vurdering av miljøvennlige rehabiliteringstiltak, samt at fullverdige livsløpsanalyser er viktige beslutningsverktøy.

Studien viser også at kombinasjonen av miljøvennlige materialvalg, gjennomføring av energieffektiviseringstiltak og å bruke fornybar energi, er de viktigste tiltakene som bør vurderes i prosjekter som gjelder rehabilitering av eksisterende bygninger. Samtidig er det viktig at en ved energieffektivisering av eksisterende bygninger sikrer at miljøvennlige tiltak ikke går på bekostning av andre, viktige sosiale aspekter som kulturelle og historiske verneverdier (SINTEF 2020).

Barrierer og tiltak for rehabilitering og gjenbruk av bygninger

For å stimulere til økt bruk av eksisterende bygninger, er det viktig å ha gode insentiver for å løfte standarden for disse bygningene. Målet med dette er å utvikle attraktive og energieffektive bygninger som oppfyller moderne brukerbehov, der det samtidig legges vekt på å bevare bygningene og områdets egenart og kulturhistoriske verdi. Det bør planlegges for at nye bygninger skal stå i 100-200 år, og at de skal kunne bygges om for å møte nye behov.

Kravene i Byggteknisk forskrift (TEK17) ved hovedombygginger har vært kritisert av utbyggere for å være strenge. Dette kan innebære at en unngår store helhetlige ombygginger, og heller gjør mindre utbedringer. Dette kan over tid bidra til at lokaler i bysentrum blir mindre attraktive og energieffektive enn nybygg som ofte finnes på steder med mindre sentral beliggenhet. Dagens regelverk kan derfor være en barriere for utvikling av eksisterende bygningsmasse i sentrale områder.

Kommunene har imidlertid allerede myndighet til å gi unntak fra tekniske krav, jf. pbl § 31-2 4. ledd:

"Kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk også når det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader, dersom bruksendringen eller ombyggingen er forsvarlig og nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk."

Det er mulig at kommunene i for liten grad benytter disse bestemmelsene for å stimulere til rehabilitering og gjenvinning fremfor riving, eller at grunneiere ikke er kjent med og benytter denne muligheten.

For å forenkle lovverket, har departementet lagt fram forslag til lovendringer i plan- og bygningsloven, jf. Prop. 64 L (2020–2021) som ligger til behandling i Stortinget. Det foreslås her å gi kommunene hjemmel til å fravike krav om full rehabilitering i TEK17 med grunnlag i enklere kriterier enn dagens dispensasjonsbestemmelse i § 19-2. Dette vil bety å kunne godkjenne et "hensiktsmessig" nivå på oppgraderingen ut fra en konkret vurdering fra sak til sak.

Ved vurderingen av rehabilitering av verneverdige bygninger, kan det være uenighet mellom de krav kulturmiljøforvaltningen vil sette og hva utbyggere mener kan gjøres uten at det påløper for store kostnader. Dette fører til at en del bygninger rives heller

enn å rehabiliteres. Det bør derfor ses på mulige tiltak for å forbedre samarbeidet mellom utbyggere og myndighetene.

For å få fram hvor gunstig rehabilitering og gjenbruk av bygninger er for å begrense klimagassutslipp, er det viktig at perspektivet utvides fra å ensidig legge vekt på energimerking til også å se på andre klima- og miljøhensyn. Ved vurdering av om en bygning skal rives og/eller et område saneres, bør det stilles krav om å dokumentere bygningenes totale klimagassutslipp gjennom klimagassregnskap, slik at det blir en del av grunnlaget for avgjørelsen. Dette vil tydeliggjøre at rehabilitering og gjenbruk er gunstig både for klima, kulturmiljø og økonomi i utbyggingsprosjekter.

Bergen kommune har en klimagassveileder fra 2020¹, der målgruppa er utbyggere og saksbehandlere. Bergen og Oslo kommune samarbeider i et prosjekt som skal gi bedre kunnskapsgrunnlag for helhetlig og systematisk vurdering av klimafotavtrykk i plan- og byggesaker.

Sertifiseringsordningen BREEAM-NOR er Norges mest brukte miljøsertifisering for nybygg og større rehabiliteringer. Når en bygning er oppført i samsvar med BREEAM-NOR viser det at prosjektet har kvaliteter ut over byggeforskriftenes minstekrav og har tatt hensyn til blant annet energi-, vann- og arealbruk. Grønn byggallianse utvikler nå en ny versjon av BREEAM-NOR-manualen som etter planen skal lanseres høsten 2021. For å sikre høy kvalitet i nybygg og rehabiliteringer, kan det vurderes å stille krav om sertifisering av bygninger, i tråd med BREEAM-NOR eller andre sertifiseringsordninger.

Forslag til endringer i statlig planretningslinjer

Departementet vil arbeide videre med problemstillingene knyttet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger, ved å sørge for et formålstjenlig regelverk og god praksis. Det kan være grunnlag for å se nærmere på de skattemessige sidene ved å velge rehabilitering og gjenbruk framfor riving, noe departementet så langt ikke har engasjert seg i, men som utbyggere anfører kan være et hinder for gode løsninger. Det er uansett grunn til å avvente Stortingets behandling av forslagene i Prop. 64 L (2020-2021) før departementet vurderer behovet for ytterligere lovendringer. Departementet vil dessuten støtte opp om arbeidet med sertifiseringsordninger og andre frivillige ordninger som reduserer klimagassutslipp fra bygninger.

Plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav b og g har i dag en bestemmelse om at klimahensyn er et relevant hensyn i planlegging etter loven, og også at det skal tas hensyn til verdifulle kulturmiljøer. Bestemmelsen lyder:

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

b. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer

¹ [Veileder for klimagassberegninger.pdf](#)

g, ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport

Hensynet til klima i forbindelse med fortetting og transformasjon kan tydeliggjøres gjennom et tillegg i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. I formålsparagrafen til de statlige planretningslinjene pkt. 1 bokstav c fremgår det at formålet med retningslinjene bl.a. er å sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning, og bidra til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser.

I pkt. 3 første avsnitt er forhold som skal hensyntas i planleggingen nærmere omtalt:

Kommunene og fylkeskommunene skal i sin overordnede planlegging innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, der det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet. Dette bør inkludere tiltak mot avskoging, og eventuelt økt opptak av CO₂ i skog og andre landarealer, og videre sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i tråd med disse retningslinjene

Departementet foreslår å føye til hensynet til rehabilitering og gjenbruk av bygninger som et relevant tiltak til sist i dette avsnittet. Det vil være et konkret tiltak som kommunene bør vurdere i planleggingen. Det foreslås følgende tilføyelse som nytt siste punktum:

Kommunene bør vurdere om rehabilitering og gjenbruk av bygninger samlet sett er en mer bærekraftig løsning for å redusere klimagassutslipp enn regulering til riving.

Behov for veiledning

Departementet ser det som aktuelt at kommunen vil stille krav om dokumentasjon om klimahensyn til tiltakshavere som utarbeider forslag til reguleringsplaner for å avklare forholdet til den nye retningslinjen. Av denne grunn kan det være nødvendig å definere hvordan vurderingene skal dokumenteres, herunder hvilke metoder som skal anvendes for å vurdere konsekvensen av riving i forhold til klimagassutslipp. Departementet vil derfor vurdere om det skal gis veiledning fra sentrale myndigheter for hva som er godt nok – slik at man unngår at dette varierer mye fra kommune til kommune. Slik veiledning vil bety mer forutsigbarhet for forslagsstiller.