



Statsråden

Stortingets kommunal- og forvaltningskomite  
0026 OSLO

Dykkar ref

Vår ref

Dato

23/4746-4

13. oktober 2023

## **Dokument 8:269 S (2022-2023) Representantforslag om å rive færre og gjenbruke flere bygninger for en mer miljø- og klimavennlig byggenæring**

Eg viser til brev datert 29. september 2023 frå Kommunal- og forvaltningskomitèen. Eg er invitert til å vurdere Dokument 8:269 S (2022-2023) Representantforslag frå stortingsrepresentantane Sofie Marhaug, Tobias Drevland Lund og Geir Jørgensen om å rive færre og bruke på nytt fleire bygningar for ei meir miljø- og klimavenleg byggenæring.

Representantane foreslår følgjande:

1. Stortinget ber regjeringen innføre et krav til kommunene om klimaregnskap for områdereguleringer og kommunedelplaner etter modell av kravet om klimaregnskap i byggesaker.
2. Stortinget ber regjeringen sørge for at staten samler inn og tilgjengeliggjør klimaregnskapene for byggesaker for å kartlegge helheten i reelle utslipp knyttet til byggeaktivitet.
3. Stortinget ber regjeringen legge til grunn for statlige virksomheter og aktører at bygninger ikke skal rives for å bygge nye der rehabilitering eller ombygging er mulig.
4. Stortinget ber regjeringen innføre en hovedregel for kommuner om rehabilitering og gjenbruk av bygninger fremfor riving i behandling av områdereguleringer og kommunedelplaner.
5. Stortinget ber regjeringen legge frem et forslag til endring i plan- og bygningsloven for å gi kommunene hjemmel til å avslå riving i byggesaker av klimahensyn.
6. Stortinget ber regjeringen innføre krav om maksimal mengde generert avfall per kvadratmeter på byggeplasser.
7. Stortinget ber regjeringen utrede insentiver som kan gjøre det mer lønnsomt å gjenbruke istedenfor å rive bygninger, og deretter komme tilbake til Stortinget på

egnet måte. Utredningen må som et minimum ta for seg byggenæringens egne forslag, som raskere byggesaksbehandling for ombruk istedenfor riving, om det bør innføres momsfritak eller lavere moms for rehabilitering, om dokumentavgiftsreglene kan endres, og om dokumentasjonskrav for brukte materialer kan forenkles.

Regjeringa er oppteken av å få ned utslepp og ressursbruk knytt til bygging, og jobbar med tiltak på ei rekke områder. Ein viktig strategi for å få til dette er nettopp å rive mindre og gjenbruke meir.

Regjeringa arbeider med å følge opp strategien *Ei berekraftig, kostnadseffektiv og samordna bygge- og eigedomsforvaltning* frå 2021. Ein av ambisjonane i strategien er at staten skal vere ein pådrivar for sirkulærøkonomi, med eit tiltak om at staten skal utnytte eksisterande bygningsmasse og sikre gjenbruk av fråflytta eigedom. Statlege verksemder kan i mange tilfelle løyse behova sine innanfor eksisterande bygningsmasse, eventuelt med eit tilbygg eller andre byggtekniske grep. Kva som er dei beste løysingane, blir vurdert av oppdragsdepartementet i kvar sak. Kommunal- og distriktsdepartementet jobbar med å finne gode løysingar også på tvers av verksemder, for betre å gjere nytte av den samla bygningsmassen som staten disponerer no og i framtida. Mange statlege verksemder har lokale som inngår i statens husleigeordning og blir forvalta av Statsbygg. Husleigeordninga sikrar verdibevarande vedlikehald, slik at lokala varer lenge. Når staten leiger lokale i marknaden, skal det normalt vere i eksisterande bygningsmasse.

Regjeringa er oppteken av å stille gode verktøy til rådighet for kommunen, slik at dei kan drive god og kunnskapsbasert planlegging. For å kunne ta klimaomsyn i planlegginga er kunnskap om kvalitet ved areal, utrekningar om transportmengde- og måte og eigenskapar ved bygningane relevante moment. Regjeringa arbeider med ein modell for klimakalkulator for slik planlegging, og dette kan danne grunnlag for å gå vidare med klimarekneskap. På kommunedelplan- og reguleringsplannivå er det likevel slik at vesentlege delar, som tettleik eller byggematerialar, kan bli endra ved seinare byggesaksbehandling. Det er derfor ikkje nødvendigvis hensiktsmessig å stille eit krav om rekneskap på disse plannivåa, sidan dette kan gjere den vidare byggesaksbehandlinga lite fleksibel.

Utfordringane og eigenskapane ved eksisterande bygningsmasse vil truleg variere så mykje at det kan vere lite hensiktsmessig med nasjonale reglar på dette feltet, som tar bort eller endrar det ansvaret som kommunane i dag har over plan- og byggesaksbehandlinga. Regjeringa vil om kort tid legge fram ein handlingsplan for sirkulær økonomi. Som ein del av dette arbeidet blir òg behovet for eventuelle endringar i plan- og bygningslova for å ivareta gjenbruk og rehabilitering bli vurdert.

Utsleppa av klimagassar må ned, også når det gjeld byggenæringa. Samstundes er det eit mål å halde byggekostnadene så låge som mogleg. Eg meiner det er viktig at vi klarer å ivareta begge omsyna. Byggekostnadene er allereie høge, og feil utforma krav kan auke dei endå meir, utan at det gjev ynskt klimagevinst. Regjeringa har gjort fleire grep som er viktige første steg. Vi har mellom anna auka minstekravet til sortering av byggeavfall frå 60 til 70

prosent, og innført krav om klimagassrekneskap ved bygging av større bygg, som bustadblokker og næringsbygg. Vi har òg sett i gang arbeid med å vurdere korleis klimagassutslepp frå bygging kan reduserast. Mindre avfall frå bygging og meir ombruk av byggevarer er ein del av dette.

Eg meiner næringa sjølv er ein viktig del av løysinga. Regjeringa har invitert bygge-, anleggs- og eigedomsnæringa til dialog om klimapartnarskap. Dialogen skal bidra til å synleggjere kvar ein kan oppnå reduserte utslepp og meir sirkulære løysingar, og korleis ulike aktørar må bidra for at heile verdikjeda skal lukkast med grøn omstilling.

Regjeringa har òg gjort det enklare både å oppgradere bygg og å ta eksisterande bygg i bruk til nye formål, så lenge omsynet til sikkerheit, helse og miljø er ivareteke. Vi har òg gjort det enklare å selge brukte byggevarer. Eg vil samstundes understreke at omsyn til sikkerheit, helse og miljø er viktig også ved bygging med brukte byggevarer. Dette kan vi ikkje forenkle bort.

Meirverdiavgifta og dokumentavgifta er ansvarsområdet til Finansdepartementet. Finansministeren svarar følgjande til forslaget om utgreiing knytt til desse:

*«Formålet med merverdiavgiften er å skaffe staten inntekter. Et veiledende prinsipp for å oppnå dette effektivt er at avgiften ilegges med én felles sats og på et bredest mulig grunnlag av varer og tjenester. En slik innretning vil ikke gi insentiver til å vri forbruk eller produksjon. Bryter man med disse prinsippene vil merverdiavgiften kunne uthules som en sentral inntektskilde for staten.*

*Merverdiavgiften er en generell fiskal avgift på omsetning av varer og tjenester. Den alminnelige satsen er 25 pst. Enkelte ytelser har en redusert sats eller nullsats (såkalte merverdiavgiftsfritak). I tillegg er enkelte ytelser unntatt fra merverdiavgiftsloven. Merverdiavgiftsunntak innebærer at det ikke skal beregnes merverdiavgift av ytelsene. Motsatsen er at den næringsdrivende ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser som er til bruk i den avgiftsunntatte virksomheten.*

*I Norge er omsetning av fast eiendom unntatt merverdiavgift. Det innebærer at merverdiavgiften blir en endelig kostnad ved boligbygging, herunder på innsatsfaktorer som byggemateriale, verktøy og håndverkertjenester. Merverdiavgift på innsatsvarer og -tjenester er kostnader som – på linje med andre kostnader – veltes over i boligprisene. Generelt vil merverdiavgiftsbelastningen være lavere for ytelser som er unntatt avgift enn ytelser som er avgiftspliktige med alminnelig sats. Boligsektoren har dermed en lempeligere merverdiavgiftsbehandling enn vare- og tjenestoomsetning generelt.*

*Det skal betales merverdiavgift ved riving, oppføring og rehabilitering av bygg. Følgelig er det ingen skjevheter i merverdiavgiftssystemet som kan medføre at bygg rives fremfor å rehabiliteres.*

*Redusert merverdiavgiftssats for rehabilitering av bygg er et lite målrettet klima- og miljøtiltak. Mesteparten av støtten vil gå til rehabiliteringsprosjekter som ville vært gjennomført uansett. De eventuelle klima- og miljøgevinstene ved forslaget vil derfor være svært kostbare. Redusert merverdiavgiftssats for rehabilitering vil i liten grad bidra til at flere yrkesbygg rehabiliteres fremfor å rives fordi merverdiavgiften på slike byggeprosjekter uansett i stor utstrekning kan fradragsføres.*

*Forslaget vil by på avgrensingsproblemer, blant annet må det avklares hva som skal regnes som rehabilitering. Om merverdiavgiften reduseres på rehabilitering, vil det oppstå spørsmål om hvilke typer tjenester som skal omfattes. Videre vil det være vanskelig å skille rehabiliteringstjenester fra andre lignende tjenester, for eksempel der en dels rehabiliterer et eksisterende bygg og dels bygger et tilbygg til det eksisterende bygget. Merverdiavgiftslettelser for enkelte typer av byggetjenester vil også gi rom for uønskede tilpasninger, og vil gi et økt behov for dokumentasjon og etterlevelseskontroll. Forslaget vil gjøre både administrasjonen av merverdiavgiftssystemet og merverdiavgiftsregelverket mer komplisert.*

*Dokumentavgiften betales ved tinglysning av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom. Avgiften har likevel noen unntak og særordninger, blant annet for borettslag og nybygg. Endringer i dokumentavgiftsreglene til fordel for rehabiliterte bygninger vil by på lignende problemer som for merverdiavgiften. Åpner man opp for redusert sats eller fritak i dokumentavgiften ved rehabilitering av bygg, møter man på avgrensingsproblemer knyttet til hva som regnes som rehabilitering.*

*Ofte vil målrettet støtte over budsjettets utgiftsside være mer formålstjenlig enn unntak og fritak i merverdiavgiften eller særavgiftene.»*

Med helsing



Sigbjørn Gjelsvik