

20.02.2024

Høringsuttalelse fra Riksantikvaren – *NOU 2023: 25: Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*

Riksantikvaren takker for invitasjon til å gi høringsinnspill til NOU 2023: 25 "Omstilling til lavutslipp - Veivalg for klimapolitikken mot 2050".

NOU 2023:25 er en rapport fra Klimautvalget 2050 som utreder hvilke veivalg Norge står overfor for å nå klimamålene i 2050. Rapporten danner et kunnskapsgrunnlag for arbeidet med stortingsmeldinger om klima og naturmangfold, og vil være viktig for regjeringens arbeid med utvikling av en helhetlig, langsiktig og rettferdig klima- og naturpolitikk.

Riksantikvarens innspill er knyttet til et utvalg vurderinger og anbefalinger fra utvalget (her i fet skrift) i fem kapitler som berører kulturmiljøtema. Dette er følgende kapitler:

- Kapittel 5 Energisystemet
- Kapittel 6 Areal og natur
- Kapittel 7 Matsystemet
- Kapittel 9 Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet
- Kapittel 10 Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Innspill til kapittel 5 Energisystemet

Det ligger et stort potensial for reduksjon av klimagassutslipp, energibruk og avfall gjennom å bruke, oppgradere og ombruke eksisterende bygninger. Dette står det om i Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold (kulturmiljømeldingen) og Meld. St. 13 (2020–2021) Klimaplan for 2021–2030.

Rapporten fra Klimautvalget peker på viktigheten av å ombruke bygninger og bygningsmaterialer og fremme bruk av klimavennlige materialer. Utvalget slår fast at det å rehabilitere er et bedre klimatiltak enn å bygge nytt. Både plan- og bygningsloven og de tekniske kravene til byggekvalitet er i dag i stor grad utformet med tanke på nye bygg. Utvalget anbefaler at det vurderes justeringer i regulatoriske og økonomiske virkemidler som vrir investeringer fra nybygging til drift og vedlikehold av eksisterende bygg og infrastruktur i mer energieffektiv og sirkulær retning, for eksempel gjennom endringer i byggeteknisk forskrift.

Riksantikvaren er enig i dette. Produksjon av materialer i bygg- og anleggsbransjen står for en stor andel av klima- og miljøbelastningen, og ombruk av bygninger og bygningsmaterialer er et viktig klimatiltak. I Klimautvalgets rapport (bl.a. på s. 76) vises det til rammeverk for tiltak, hvor det å *unngå* forbruket alltid bør være den første og viktigste prioriteringen. Rammeverket minner om hierarkiet i avfallspyramiden, som også viser til at man skal prioritere å unngå avfall i utgangspunktet. Bruk og ombruk av eksisterende bygninger, med nødvendig energioppgradering, med så lite materialutskifting som mulig, er et svar på dette.

Historiske bygninger er avhengig av bruk for å bli tatt vare på. Det er fullt mulig å energieffektivisere bygninger uten å ødelegge deres karakter og historie. Likevel vil det være utfordringer med å

oppnå de høyeste energiklassene i historiske bygg. Riksantikvaren mener at det må tas hensyn til historiske bygninger når det skal gjøres endringer i regelverk og tilskuddsordninger som gjelder energioppgradering i bygg.

Klimautvalget anbefaler videre at det skal stilles minimumskrav til energistandard i utleieboliger og offentlige bygninger.

Riksantikvaren mener at energieffektivisering kan gjennomføres i alle typer bygninger, men i noe ulik grad. Riksantikvaren vil derfor advare mot å knytte effekten av tiltak kun opp mot energiklasse. En rekke historiske bygninger kan redusere energiforbruket sitt betraktelig, men det er tvilsomt om en vil klare å oppnå energiklasse A eller B. Det er svært uheldig hvis en rekke av våre historiske bygninger i fremtiden ikke egner seg for verken boligutleie eller offentlig bruk på grunn av et minimumskrav til energiklasse. Vi viser her til siste versjon av bygningsenergidirektivet (EPBD), hvor kulturhistoriske bygninger er unntatt de strengeste kravene, se særlig ¹artikkel 5 og 9. Dette er det også tatt høyde for i EUs energieffektiviseringsdirektiv fra 20. September 2023, som er ute på høring i Norge med frist 12.03.2024. Her tas det hensyn til historiske bygg ved at man kan stille andre krav til energiytelse i offentlige bygg og offentlige anskaffelser. Dette unntaket gjelder dersom det ikke er mulig å oppnå kravet om nesten energinøytrale bygninger uten at det vil innebære *en uakseptabel endring av karakter eller utseende*. Det samme gjelder for bygninger som brukes til gudstjenester og religiøse formål, se artikkel 2 og 7.

Klimautvalget anbefaler økt støtte til energieffektivisering, særlig tiltak som reduserer forbrukstoppene for elektrisitet for å begrense presset på nettet og kraftsystemet. Innretningen av tilskudd til energieffektivisering bør endres slik at den også når de med lav inntekt.

Riksantikvaren ønsker å legge til at energieffektiviseringstiltak som er egnet i historiske bygninger bør omfattes av tilskuddsordningene, og at eiere av fredede og verneverdige bygninger kan få tilskudd som dekker merkostnadene ved å energieffektivisere denne typen bygninger. Eiere av fredete og verneverdige bygninger vil ha både ønske om og behov for å gjennomføre gode, tilpassede energieffektiviseringstiltak. Standardiserte energieffektiviseringstiltak som ikke tar hensyn til bygningsfysikk eller verneverdier gjør at eiere av historiske bygninger ofte faller utenfor eksisterende tilskuddsordninger (f.eks. Tilskudd fra Enova), og samtidig at noen tiltak kan være fordyrende fordi de må tilpasses bygningen.

Klimautvalget anbefaler at økt utbygging av fornybar energi og ny infrastruktur skjer innenfor rammene av en helhetlig arealpolitikk.

Utbygging av fornybar energi og overføringslinjer er arealkrevende. Dette gjelder ikke bare selve anleggene, men også tiltak som kreves i forbindelse med utbygging av dem. Dette er uavhengig av type energiproduksjon. Vi viser til våre merknader i kapittel 6 om arealpress og arealknapphet, naturavtalen og også andre internasjonale konvensjoner og nasjonale mål som omhandler kulturminner, kulturmiljø og landskap.

Forslaget om å legge til rette for mer utbygging av solkraft på tak og fjerne barrierer i den sammenheng, kan få konsekvenser for noen kulturmiljøer. Anleggene må ta hensyn til kulturmiljøet de plasseres i. Riksantikvaren har arbeidet fram god veiledning på dette, se gjerne <https://www.riksantikvaren.no/veileder/riksantikvarens-veileder-om-solenergianlegg-pa-eksisterende-bygninger/>. I samme gate ligger vår veileder på varmepumpe i kulturmiljø, se gjerne <https://www.riksantikvaren.no/veileder/rad-om-varmepumper-i-fredede-og-verneverdige-bygninger>.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16655-2023-INIT/en/pdf>

Det er behov for at arealplaner blir oppdatert og at det tas inn bestemmelser som tar slike hensyn. Flere kommuner har allerede gode planer og veiledere på dette feltet, og vi ønsker at flere utarbeide slike.

Planer om konsesjon for energiltak følges normalt opp av konsekvensutredning. Riksantikvaren støtter forslaget om kartlegging av kulturmiljøinteresser tidlig i en slik utredning. Dette gjelder uavhengig av om saken går som konsesjonen kun etter energilovgivningen, eller om den også følger reglene om områderegulering i plan- og bygningsloven. Dagens system der flere tema først kartlegges i forbindelse med MTA-planene, er ikke godt nok. Vi er også enig i at det er viktig med uavhengighet mellom utreder og utbygger.

Innspill til kapittel 6 Areal og natur

Utvalget peker på at forutsetninger for mange klimaløsninger er knyttet til energiproduksjon som igjen medfører bruk av arealer. Tap av natur og arter påvirker igjen klimaet slik at det er behov for en kunnskapsdrevet forvaltning av arealer for å kunne møte målet om klimautslipp. I kapittel 6 er det fokus på natur og naturavtalen, og også arealer som en viktig og begrenset ressurs.

Kapittel 6 bør i større utstrekning ta opp miljøbegrepet med en helhetlig tilnærming, og ikke avgrense dette til arealbruk, natur og utslipp. Kulturminner, kulturmiljøer og landskap er viktige miljøelementer i menneskets hverdag.

Plan- og bygningsloven er et sentralt verktøy i forvaltning av arealer. Vi mener det er viktig å styrke klima og naturhensyn gjennom oppdatering av lovverket. Disse endringene i plan og bygningsloven må favne videre enn klima- og naturhensyn. Det samme gjelder behovet for kompetanse på miljøtema på flere forvaltningsnivå og instanser. Dette er særlig viktig for utvalgets anbefaling om at nasjonale myndigheter setter klare rammer for kommunens ansvar for å nå nasjonale mål for klima og natur. Kommunenes ansvar for de nasjonale målene gjelder alle miljøtema der målene settes av Stortinget.

Utvalget skriver at Kulturlandskapet blir påvirket av nedbygging og fragmentert arealbruk, blant annet gjennom fritidsbebyggelse, vindkraftanlegg, veier og annen infrastruktur. Mange kulturlandskap, som tradisjonell beitemark, slåtteenng og lynghei, er viktige både for naturmangfold, karbonlagring og kultur. Å unngå nedbygging av slike arealer vil kunne bidra til politiske mål innen kulturmiljøvern, og til å ta vare på jordbrukets ressursgrunnlag.

Riksantikvaren bruker begrepet *landskap* i overensstemmelse med Europarådets landskapskonvensjon, og ikke kulturlandskap. I kapittel 6.3 omtales kulturlandskapet, men her ser vi at det er avgrenset til jordbrukets kulturlandskap. Dette bør spesifiseres i teksten. Vi gjør oppmerksom på at de politiske målene innenfor Riksantikvarens ansvarsområde, er relatert til *kulturmiljøforvaltning*, ikke kulturmiljøvern (se s. 94).

Jordbrukets landskap en viktig kunnskapsbank om tradisjonell bruk av naturressursene, et tema som kan gi viktige innsikter inn i et grønt skifte.

Innspill til kapittel 7 Matsystemet

En konkret anbefaling fra utvalget er å innrette støtteordningene under jordbruksavtalen slik at de i større grad støtter opp under omstilling av jordbruket til et lavutslippssamfunn, ivaretagelse av kulturlandskap og naturmangfold, samtidig som øvrige mål for jordbruket tas hensyn til. Dette kan blant annet innebære å vurdere om deler av jordbruksavtalen bør dekkes av flerårige avtaler.

Riksantikvaren støtter forslaget om å innrette støtteordninger som bidrar til å ta vare på landskap og naturmangfold.

Innspill til kapittel 9 Økonomisk aktivitet, velferd og sirkularitet

Klimautvalget anbefaler at relevante regelverk oppdateres med klare krav og insentiver til ombruk av materialer, energieffektivisering og økt tilrettelegging for rehabilitering. For eksempel kan det vurderes krav i byggteknisk forskrift om gjenbruk av materialer, og innretning av dokumentavgiften.

Riksantikvaren støtter en ny innretning av dokumentavgiften, noe som vil gi et økonomisk insentiv til å velge rehabilitering av eksisterende bygninger fremfor å rive og bygge nytt. I stedet for å rive historiske bygninger, bør vi gjøre det enklere å satse på ny bruk. Eventuelle endringer i byggteknisk forskrift må gjøres med tanke på dette, og med respekt for kvalitetene i historiske bygninger. Riksantikvaren støtter også krav og insentiver til ombruk og energieffektivisering, men i historiske bygninger må tiltak tilpasses. Vi mener derfor at fortsatt bruk og ombruk av historiske bygninger, med *så stor grad av energieffektivisering som mulig*, må være en del av klimaomstillingen.

Klimautvalget anbefaler at arbeidet for en mer sirkulær økonomi videreføres med full styrke og at barrierer som bremser nye løsninger knyttet til mer effektiv arealutnyttelse og mer sirkularitet i bygg- og anleggsbransjen, [...]. Regulatoriske og økonomiske virkemidler bør bidra til å vri investeringer fra nybygging til drift og vedlikehold av eksisterende bygg og infrastruktur.

Historiske bygninger, men også eksisterende bygninger generelt, utgjør en viktig ressurs for samfunnet vårt. Riksantikvaren er svært positive til at utvalget fremhever bruk og ombruk av eksisterende bygningsmasse, og støtter at virkemidler bør bidra til drift og vedlikehold av eksisterende bygg. Historiske bygg har ofte høy materialkvalitet og er bygget for å kunne repareres og vedlikeholdes. Når denne typen bygg skal settes i stand og energieffektiviseres, er det viktig å velge materialer med de samme egenskapene og sørge for at bygningsfysikken ikke svekkes av lite tilrettelagte energieffektiviseringstiltak. Vi har mange eksempler på hvordan historiske bygg har fått ny bruk, blitt verdsatte arbeidsplasser eller boliger og bidrar til by- og stedsidentitet, verdiskaping og næringsutvikling.

Innspill til kapittel 10 Innovasjon, omstilling og næringsstruktur

Klimautvalget anbefaler: at innholdet i eksisterende utdanninger tilpasses for å møte behovet for yrkes- og næringsspesifikk kompetanse knyttet omstillingen.

Kunnskap om tradisjonell byggemetode og materialbruk kan bidra i det grønne skiftet. Tradisjonelle byggemetoder tar utgangspunkt i lokale og fornybare naturmaterialer. Tradisjonskunnskap gir innsikt i hvordan lokale råvarer best kan benyttes i bygningskonstruksjoner. Kortreiste byggevarer har lavere karbonavtrykk enn materialer som betong og stål. Tradisjonelle byggemetoder kan også gi innsikt i energieffektivitet for nye bygg, ved at de ofte bruker naturlig ventilasjon og sollys for å regulere temperaturen i bygningene. I tillegg er kunnskap om tradisjonelle byggemetoder viktig for å ta vare på eksisterende kulturmiljøer.

Når det gjelder energieffektivisering av historiske bygninger, er det viktig å ha kompetanse på eldre bygningsfysikk og -teknologi. Det er viktig å forstå hvordan hvert hus fungerer, og å være klar over konsekvensene av ulike energitiltak. Individuell vurdering og involvering av fagfolk med kjennskap til tradisjonell bygningsteknologi anbefales for å sikre at riktige tiltak gjennomføres på riktig måte. Kompetanse og kunnskap om historiske bygninger er vesentlig for fagpersoner som skal jobbe med rehabilitering og energioppgradering av historiske bygg.

Politikk og regelverksutvikling i EU

I rapporten nevner utvalget flere steder viktigheten av å følge opp politikk- og regelverksutvikling i EU.

Riksantikvaren følger regelverksutviklingen i EU gjennom European Heritage Legal Forum. Vi har blant annet gitt innspill for å sikre unntak for energikrav til kategorien historiske bygninger i bygningsenergidirektivet. Norge bør benytte seg av dette unntaket i gjennomføringen av disse reglene fra EU. Slik kan vi ta hensyn til de arkitektoniske og kulturhistoriske verdiene i historiske bygninger, og sørge for at historiske bygninger kan brukes også i fremtiden.

Riksantikvaren har utviklet en klimastrategi som viser kulturmiljøets bidrag til reduksjon av klimagassutslipp og håndtering av uønskede konsekvenser av klimaendringer. Strategien angir fem mål med tilknyttede strategiske satsinger og faglige anbefalinger for å bidra til måloppnåelse og etablere kunnskap om kulturmiljø. Les mer om våre satsninger og se lenker til omtalt forskning her: <https://www.riksantikvaren.no/klima-og-kulturminner/> Vi viser særlig til Asplan Viaks rapport *Bevar bygg, bevar klima*. Se gjerne <https://innlandetfylke.no/tjenester/kulturarv/kulturarv-og-klima/bevar-bygg-bevar-klima/> og Sintefs rapport «Grønt er ikke bare en farge – Bærekraftige bygninger eksisterer allerede» <https://www.riksantikvaren.no/sintef-rapport/>.