

Miljødirektoratet

Dato: 04.04.2020
Vår ref: Felles/2/22/222/3

Høringsinnspill til Klimakur 2030

Vi ønsker først å berømme aktørene som står bak for å ha levert en svært grundig rapport om de mulighetene og utfordringene næringslivet står overfor på klimaområdet. Dette er et godt utgangspunkt for det som utvilsomt blir et viktig arbeid fremover.

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) representerer om lag 2 200 foretak over hele landet. Disse sysselsetter i overkant av 40 000 ansatte og omsetter for om lag 90 mrd. kroner årlig. Våre medlemmer utfører anleggsarbeid, brønn- og spesialboring, gjenvinning- og avfallshåndtering og avvirker skog.

I dette høringsinnspillet vil vi særlig ta for oss følgende deler av rapporten:

- Del A - kapittel 4: Veitransport
- Del A - kapittel 6: Ikke-veigående maskiner og annen transport
- Del A - kapittel 10: Andre tiltak
- Del A - kapittel 12: Kommunenes rolle

Øvrige innspill som faller utenfor eller går på tvers av rapportkapitlene har vi samlet til slutt.

Bakgrunn

Før vi går over til de konkrete innspillene våre mener vi det er nyttig å ha med seg enkelte karakteristikk som kjennetegner våre bedrifter og bransjer.

Medlemmene våre utgjør bredden av norsk næringsliv – fra enkeltpersonforetak til store, landsdekkende konsern. Ifølge en medlemsundersøkelse gjennomført november 2019 henter i underkant av halvparten av bedriftene (46 %) størsteparten av sin omsetning fra privatmarkedet. Den resterende gruppe får sin omsetning fra både private og offentlige oppdragsgivere.

Et fellestrekk for bedriftene vi representerer er at de alle opererer i markeder med tøff konkurranse og knappe marginer. Flertallet av medlemsbedriftene våre driver med maskinell anleggsvirksomhet. En analyse av BDO, basert på et utvalg av 516 utførende entreprenørbedrifter, viser at marginen har falt hvert år i perioden 2014-2018.¹ I løpet av samme tid har dette segmentet hatt en omsetningsvekst på 64 prosent.

¹ BDO (2019). *Bygg- og anleggsanalysen 2019*. Hentet fra: https://www.bdo.no/getattachment/Bransjer/Eiendom,-bygg-og-anlegg/BDO_Bygg-Anlegg-Eiendomsrapporten_2019_screen.pdf.aspx?lang=nb-NO

Knappe marginer vil isolert sett innebære at den økonomiske risikoen øker hos bedriftene. Dette er også et relevant moment i klimasammenheng. Eksempelvis vil det å ta i bruk ny og uprøvd teknologi i mange tilfeller innebære en økonomisk risiko i form av tapt produksjon/nedetid som hever terskelen for å forlate gamle produksjonsmåter. I en tidlig fase er det avgjørende med offentlige incentiver som bidrar til å balansere denne risikoen.

Norges klimamålsettinger innebærer ambisiøse utslippskutt fra våre bransjer. Dette skal skje parallelt med blant annet store investeringer i samferdsel og øvrig infrastruktur. Vi ønsker å gjøre vårt for at klimaambisjonene innfris, men vi er avhengig av et godt samarbeid med stat, kommuner, oppdragsgivere og virkemiddelapparatet.

Del A – Kapittel 4: Veitransport

I Klimakur 2030-rapporten vises det til at «massetransport (transport av stein, sand, jord, osv. knyttet til bygging av infrastruktur) kan ha et stort potensial for forbedret logistikk.» Basert på undersøkelser og de tilbakemeldingene vi får fra medlemmer mener vi dette potensielt utvilsomt er svært betydelig.

I gjennomføringen av bygge- og anleggsprosjekter oppstår overskuddsmasse når det ikke oppnås balanse i prosjektet. Håndteringen av masse skjer ved lagring, gjenbruk eller salg til andre prosjekter. Store massevolum transporteres i dag unødvendig langs veiene våre.

MEF mener et av de viktigste klimatiltakene for bygg- og anleggsbransjen de kommende årene vil være å redusere volum og transportavstander. Gevinsten vil være lavere kostnader ved gjennomføringen, mindre klimagassutslipp, redusert veislitasjen og økt veisikkerhet.

I rapporten pekes det på flere viktige tiltak som vi støtter fullt ut, eksempelvis:

- Legge til rette for økt gjenbruk/ombruk av masser (dette er også omtalt i vår kommentar til *kapittel 10*).
- Lokale myndigheter må stille arealer til disposisjon for midlertidig lagring.
- Byer og tettbebygde kommuner bør ta høyde for at det trengs areal til midlertidig lagring og eventuell håndtering av masser i planprosesser – allerede tidlig i planprosessene må det settes av tilstrekkelig areal til mellomlagring, sortering og eventuell behandling av masser som ventes å oppstå.

Samtidig opplever vi at rapporten ikke går langt nok i å fremme de løsningene som er nødvendig for å løse utfordringene knyttet til massehåndtering. For å oppnå resultater på dette området er det nødvendig med et sterkere nasjonalt initiativ, og det må gjøres endringer i gjeldende regelverk for å legge til rette for en enklere og mindre byråkratisk håndtering av masser.

Når det gjelder arealer for mellomlagring har enkelte fylkeskommuner, som Rogaland og Akershus, utarbeidet regionale planer for massehåndtering. Dette er i utgangspunktet svært positive initiativ.

Vi erfarer imidlertid at slike planer i varierende grad følges opp av kommunene i deres planarbeider. Det er kommunene som vedtar kommuneplanens arealdel og reguleringsplanene. Kommunene avgjør derfor i stor grad hvor det skal være massemottak og hvordan massehåndteringen skal gjennomføres.

Det er derfor behov for et langt sterkere nasjonalt engasjement på dette området. Overordnet, og kanskje viktigst - staten må gjennom planretningslinjene i større grad pålegge kommunene å avklare temaet masseinntak og massehåndtering som en del av kommuneplanleggingen. Da vil vi få en bedre sammenheng mellom den planlagte byggeaktiviteten lokalt og tilgangen på arealer for lagring.

Eksempelvis har sentrale myndigheter mulighet til å benytte nasjonale planretningslinjer.² Ønsket vårt er ikke at sentrale myndigheter skal føre en detaljstyring av de kommunale planleggingsprosessene. Målet må være å forplikte kommunene gjennom sin planlegging til å løse de utfordringer som eksisterer i tilknytning til bygge- og anleggsprosesser innenfor egne kommunegrenser. Håndtering og transport av masser er en av disse utfordringene.

Vi mener det også er nødvendig med følgende endringer i byggesaksreglene for å forenkle massehåndteringen:

- For masseoppfylling opp til 50 daa. eller 50 000 m³ bør det være tilstrekkelig med byggesak jf. plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav k «vesentlig terrenginngrep» (jf. forskrift om konsekvensutredning). Dette vil gi raskere og enklere saksbehandling, uten at kravene i gjennomføringsperioden reduseres.
- Ikke nødvendig med dispensasjon dersom arealformålet er det samme før og etter tiltaket.
- Det må åpnes for å søke om nye tiltak på samme eiendom/tilstøtende arealer når det er utstedt ferdigattest, uten at totalen av tiltakene nødvendigvis utløser krav om konsekvensutredning.
- Begrensning av fyllingshøyde og tid må vurderes for hver sak og settes evt. som vilkår i tillatelsen.

Aktiviteten i anleggsbransjen har økt de senere årene, særlig på infrastrukturområdet. I takt med aktivitetsveksten har utfordringene knyttet til massehåndtering økt. Vi er kjent med at flere departementer nå jobber med disse problemstillingene. Dagens situasjon medfører kostnader som faller på entreprenørene, oppdragsgiversiden og skattebetalerne. Det haster med å iverksette tiltak som virker.

Del A - kapittel 6: Ikke-veigående maskiner og annen transport

Flertallet av medlemsbedriftene våre benytter ikke-veigående maskiner i sin produksjon. Forenklet omfatter denne bruken ulike typer anleggsmaskiner og skogsmaskiner. Vi ønsker å kommentere følgende tiltak fremmet i rapporten:

- Forbedret logistikk og økt effektivisering av maskiner på bygge- og anleggsplasser.
- 70 % av nye ikke-veigående maskiner og kjøretøy er elektriske i 2030.
- Bruk av avansert flytende biodrivstoff i avgiftsfri diesel.

² Jf. plan- og bygningsloven §§ 6-1 og 6-2.

Forbedret logistikk og økt effektivisering av maskiner på bygge- og anleggsplasser

Vi er klar over at rapporten i dette kapittelet kun tar for seg forbedringer og effektiviseringer fra ikke-veigående maskiner. Vi ønsker imidlertid å påpeke at tiltak som kan bedre massehåndteringen i bygge- og anleggsprosjekter, som nevnt i kommentarene ovenfor til *Kapittel 4: Veitransport*, trolig også vil bidra til å redusere utslippene fra ikke-veigående maskiner.

70 % av nye ikke-veigående maskiner og kjøretøy er elektriske i 2030

I en medlemsundersøkelse gjennomført juni 2019 oppga 2,3 % av svarbedriftene at de hadde tatt i bruk helelektriske anleggsmaskiner i sin produksjon på undersøkelsestidspunktet.³ For bedriftene som har elektriske anleggsmaskiner utgjør disse en begrenset andel av den totale maskinparken.

Dette forteller oss at det vil være utfordrende å nå målsettingen om at 70 prosent av nye maskiner skal være elektriske innen 2030.

Bedrifter som skal gjennomføre maskininnkjøp må vurdere en rekke faktorer før de tar en investeringsbeslutning. Pris og driftskostnader er selvsagt viktige momenter. Effektivitet og driftssikkerhet kan veie like tungt, da nedetid/produksjonsstans kan utgjøre forskjellen mellom profitt og underskudd.

De barrierene for økt elektrifisering som det vises til å rapporten samsvarer godt med funnene fra våre medlemsundersøkelser:

- Utvalget av elektriske maskiner i våre bransjer er lavt sammenlignet med konvensjonelle fossildrevne maskiner. Dette gjelder særlig tyngre maskiner.
- Høyere pris.
- Lengre leveringstid.
- Lavere/ulike yteevne sammenlignet med fossile maskiner. Dette slår særlig negativt ut i bransjer som våre der mange bedrifter benytter innarbeidingsordninger som innebærer lengre arbeidsdager. Elektriske maskiner avhengig av kabel vil være uegnet på mange prosjekter.
- Utfordringer knyttet til ladeinfrastruktur. Særlig gjeldende for anleggsprosjekter utenfor tettbygde strøk og for avvirking av skog.

Den teknologiske utviklingen i regi av maskinleverandørene vil naturlig nok være styrende for takten på elektrifiseringen av ikke-veigående maskiner. Krav fra offentlige innkjøpere har bidratt til at maskinforhandlere nå tilbyr ombygging av større, fossildrevne anleggsmaskiner. Hvorvidt det norske markedet er attraktivt nok til at det vil bidra til at flere internasjonale maskinleverandører satser på masseproduksjon av større, elektriske maskiner synes fremdeles å være uavklart.

Det at disse leverandørene går inn og satser tungt på elektriske løsninger vil med all sannsynlighet ha stor innvirkning på pris og tilgang, noe som også påpekes i rapporten. I tillegg vil det trolig øke hastigheten på teknologiutviklingen.

³ MEF mottok svar fra 817 foretak. Når det gjelder type maskiner er det i undersøkelsen vist til gravemaskin, hullaster eller dumper. Tilsvarende undersøkelse ble gjennomført november 2018, da oppga i underkant av én prosent av svarbedriftene at de hadde tatt i bruk helelektriske anleggsmaskiner.

I rapporten vises det til at det er stor usikkerhet knyttet til den samlede tiltakskostnaden ved å øke andelen elektriske ikke-veigående maskiner og kjøretøy. I tillegg er ikke kostnader for ladeinfrastruktur og mulig behov for nettoppgraderinger inkludert.

På bakgrunn av ovennevnte vil det være helt avgjørende med gode ordninger for investeringsstøtte for å bidra til å øke bruken av nullutslippsløsninger når det gjelder ikke-veigående maskiner og utstyr.

I påvente av at det utvikles flere nullutslippsalternativer for de største ikke-veigående maskinene kan maskiner basert på hybridløsninger bidra til betydelige utslippskutt. Vi mener derfor disse maskinene også bør omfattes av investeringsstøtte i en overgangsfase.

Som tidligere nevnt er vil teknologiutviklingen knyttet til nullutslippsløsninger være avgjørende for hvorvidt det er realistisk å nå målet om at 70 prosent av nye ikke-veigående maskiner skal være elektriske innen 2030. Vi oppfordrer til at krav på dette området, eksempelvis i offentlige kontrakter, utvikles i tett kontakt med de aktuelle bransjene og maskinleverandørene.

Vi mener også et er positivt med tiltak som kan senke terskelen for å ta i bruk ny teknologi blant leverandørene. I rapporten vises det til et godt eksempel på dette, nemlig Østfold fylkeskommune har etablert en maskinpool der kommuner i Oslofjordregionen. Interesserte brukere kan låne fossilfrie maskiner kostnadsfritt, og slik få erfaring med disse maskinene uten å måtte ta den økonomiske risikoen. Vi oppfordrer til at det etableres tilsvarende ordninger flere steder i landet.

Bruk av avansert flytende biodrivstoff i avgiftsfri diesel

MEF stiller seg positiv til å innføre et innblandingsskrav til avansert biodrivstoff i avgiftsfri diesel/anleggssdieselen. Dette vil bidra til å redusere utslippene fra den eksisterende maskinparken, noe som er et vesentlig poeng med tanke på at maskinene i anleggsbransjen har en utskiftingstakt på inntil åtte år.

Rapporten viser imidlertid at det er betydelig usikkerhet knyttet til pris og tilgang fremover når det gjelder avansert biodrivstoff. Vi er opptatt av at disse kostnadene ikke i sin helhet veltes over på bedrifter som allerede opererer med små marginer. Som vist innledningsvis utgjør offentlige oppdragsgivere et svært viktig marked for mange av våre medlemsbedrifter. Det er viktig at disse får økonomiske rammer som gjør de i stand til å dekke sine merkostnader.

Kostnadsspørsmålet er ikke minst aktuelt for skognæringen. MEF representerer om lag 100 skogsentreprenører. Disse forsyner både trelast- og treforedlingsindustrien og representerer derfor et kritisk ledd i en verdikjede som i dag omsetter for om lag 40 mrd. kr årlig. Skogsentreprenørene er således en del av et marked som både er nasjonalt og internasjonalt.

Prisen på drivstoff påvirker driftskostnadene, noe som igjen har innvirkning på den såkalte rotnettoen. Dette er det skogeier sitter igjen med etter at alle kostnader er trukket fra, noe som igjen utslagsgivende for hvorvidt skogeier velger å hogge egen skog eller ikke. En positiv rotnetto er en forutsetning for at skogeier velger å avvirke skog.

Vi mener det er behov for incentiver som kan forhindre at kostnadsøkningen knyttet til innblandingskravet resulterer i lavere aktivitet i de bransjene dette berører.

Del A - kapittel 10: Andre tiltak

Vi ønsker her å kommentere delkapittel 10.5. Generelt synes vi formuleringene i dette delkapittelet bærer preg av at avfalls- og gjenvinningsindustrien i Norge ikke kommer til å gjennomgå noen endringer i perioden frem til 2030. Tiltakene som vurderes er i all hovedsak flikking på dagens løsninger. Dette mener vi alt for defensivt for en bransje som viser stor vilje og evne til nytenking og innovasjon.

Krav til gjenvunnet materiale i nye produkter

Forslaget under 10.5 setter søkelys på at materialgjenvinning av plast og tekstiler er tiltak som hjelper mest i kampen mot klimagassutslipp, etter at vi har fått bedre kontroll med utslippene fra deponier. Dette mener vi er en mangelfull tilnærming.

Økt materialgjenvinning av plast og tekstiler er bra i seg selv, men dette har begrenset nytte hvis vi ikke snart får på plass krav om bruk av gjenvunnet materiale i produksjon av nye produkter. Stilles det krav til en andel gjenvunnet materiale i produkter hvor dette er mulig vil den klimamessige nytten være langt større enn det meste av andre tiltak fra denne bransjen.

I dag går svært mye avfall til energiutnyttelse fordi materialgjenvinning i liten grad er økonomisk lønnsomt. Prisen på jomfruelig råvare er i mange tilfeller så lav at det ikke er stort å spare på å bruke gjenvunnet materiale. Dette er situasjonen for mange avfallstyper.

Følgende tiltak vil øke etterspørselen etter gjenvunnet materiale og ombruk:

- Offentlige prosjekter kan stille krav til andel gjenvunnet råvare i nye produkter, bygg eller anlegg
- Private produsenter av produkter bør få krav om andel gjenvunnet råvare i nye produkter, og det må lønne seg å bruke materialer på nytt fremfor å bruke jomfruelig materiale.

Betong har større klimanytte enn plast og tekstiler

Det blir også mangelfullt å fokusere på to så smale fraksjoner som tekstiler og plast når vi har fraksjoner som er langt større i volum og vekt og som i samme slengen står for en vesentlig mengde klimagassutslipp som overgår plast og tekstiler. Her tenker vi spesielt på betong og tunge bygningsmaterialer. Disse avfallstypene utgjør en større andel av avfallsmengden som oppstår hvert år enn plast og tekstiler, og virkemidler for å stimulere til økt ombruk av dette avfallet vil utgjøre en langt større klimanytte enn de foreslåtte områdene.

Ombruk

Produkter med lengre levetid, og som lettere lar seg reparere, vil gjøre at avfallsmengden går ned over tid. Dette er et sentralt prinsipp i den sirkulære økonomien og vil medføre en endring i klimautslippene fra avfallssektoren over tid.

Ombruk av avfall er et like viktig prinsipp for et mer bærekraftig forbruk. Vi har allerede kommet et stykke på veg med både ombruk av masser fra samferdselsprosjekter og med ombruk av elektronikk og andre forbruksartikler. Vi mener at vi innen 2030 må ha fått på plass krav om en ombrukskartlegging av bygg før riving eller rehabilitering. I dag har vi krav om en miljøkartlegging av bygg for å avdekke farlig avfall som må saneres før rivning kan starte.

Klimakur 2030 bør omfatte krav til en kartlegging av hvilke deler av bygg eller anlegg som kan demonteres og ombrukes i stedet for å rives og sendes til materialgjenvinning eller energiutnyttelse. Her ligger det et stort potensial for klimagassreduksjon gjennom å unngå å bruke energi på gjenvinning av materialer eller produksjon av nye bygningsdeler.

Vi mener følgende tiltak vil bidra til ønsket utvikling:

- Krav til ombruk av bygningsmaterialer ved rehabiliteringer og riving av bygg og anlegg. I dag stilles ingen slike krav og det er nærmest på dugnad og kun ildsjeler som jobber med å finne ombrukbare bygningsdeler før bygget rives og sendes til energiutnyttelse.
- Krav til ombrukskartlegging før et bygg eller anlegg skal rives. I dag stiller TEK17 krav til miljøkartlegging av bygg for å avdekke farlig avfall som må saneres før bygget kan rives. Neste steg er å få inn et krav om, og et system for, kartlegging av de deler av bygget som kan ombrukes før bygget, eller anlegget, rives.

Del A - kapittel 12: Kommunenes rolle

Kommunene, i likhet med øvrige offentlige oppdragsgivere, er viktige premissleverandører for våre bransjer. Innrettingen av offentlige innkjøp har stor innvirkning på klimagassutslippene. Offentlige oppdragsgivere kan også bidra til å fremme teknologiutvikling.

Vi ønsker her å peke på tre punkter som vi mener er avgjørende for kommunenes klimaarbeid:

- Utvikling av gode styringsverktøy
- Økonomiske rammer som tar høyde for klimatiltak
- Kommunene, som planmyndighet, må sørge for tilgangen på arealer for lagring av overskuddsmasser står i forhold til planlagte byggeaktiviteten lokalt

Klimakur 2030-rapporten viser at det kan være store kostnadsforskjeller mellom de ulike klimatiltakene. Overordnet mener vi at de billigste tiltakene, som gir størst effekt i form av utslippskutt, må prioriteres først.

Vi oppfatter imidlertid at det er varierende bevissthet rundt – og kjennskap til - disse kostnadene blant offentlige oppdragsgivere. Deriblant kommunene. I rapporten vises det til at staten kan bidra med veiledning om utvikling av styringsverktøy. Vi mener dette er et viktig poeng. Styringsverktøy, som i tillegg til å identifisere mulige tiltak og krav, også synliggjør kostnadssiden vil sørge for et mer kostnadseffektivt klimaarbeid i regi av offentlig sektor.

I forlengelsen av forrige punkt har vi også erfart at kontrakter har blitt trukket tilbake når det har vist seg kostnadene knyttet til klimakrav/kriterier har blitt for høye. Eksempelvis hadde vi ganske nylig en driftskontrakt hvor det blant annet ble stilt krav til maskinpark, men der byggherre valgte å avlyse konkurransen da det viste seg at kostnadene ble høyere enn estimert. Da kontrakten ble utlyst på nytt var kravene kraftig nedjustert.

Vi stor forståelse for at oppdragsgivere har budsjetter å forholde seg til og fort kan havne i en skvis. Det fremstår imidlertid som prisestimat og krav tidvis kan være satt uten sammenheng med hverandre. Da havner en fort i en ond sirkel der tidligere estimer, som kanskje kom fra kontrakter som var ulønnsomme for leverandørene, skal danne utgangspunkt for en ny tid med nye krav.

En slik praksis er svært ugunstig for de leverandørene som har brukt ressurser på en anbudsprosess, og det svekker tillitten til oppdragsgiversiden. Dette synliggjør at det er behov for økonomisk støtte til å dekke merkostnadene til oppdragsgiver og avlaste risiko.

Videre, som vist i våre kommentarer til kapittel 6, kan kommunene bidra til å redusere transportavstandene for overskuddsmasser ved å regulere tilstrekkelig med areal for lagring. Dette er etter vår oppfatning et av de viktigste klimatiltakene for bygg- og anleggsbransjen. Gevinsten vil være lavere kostnader ved gjennomføringen, mindre klimagassutslipp, redusert veislitasjen og økt veisikkerhet.

Målet må være at tilgangen på arealer for lagring skal stå i forhold til den planlagte byggeaktiviteten i kommunen. I stedet for å skyve utfordringen over på nabokommunen, som tilfeldigvis har regulert arealer til dette formålet tidligere, bør hver enkelt kommune ta ansvar for å redusere massetransporten.

Øvrige tiltak og kommentarer

Vi har her samlet tiltak som er gjeldende for flere kapitler i rapporten. Dette er tiltak som enten direkte vil bidra til utslippskutt eller som vil bidra til å forenkle klimaarbeidet i næringslivet.

Grønt landtransportprogram

Programmet er omtalt i rapporten, og vi mener det er stort behov for en samlende arena der myndighetene og næringslivet kan samarbeide om konkrete løsninger for å kutte klimautslippene. Oppfordringen fra næringslivet om å etablere et Grønt landtransportprogram må følges opp.

Økte krav til levetid på det som bygges

Vi må unngå en situasjon der kortsiktige løsninger vinner frem kun fordi de gir lavere utslipp i byggefasen. Skal vi lykkes på klimaområdet er det avgjørende å se på helhetsbildet og levetiden på det som bygges. Dette gjelder blant annet for asfalt og kvaliteten på materialene brukt i vann- og avløpsprosjektene.

Fjernvarme og strøm må etableres tidlig i prosjektene

God tilgang på strøm og fjernvarme i byggefasen, i de prosjektene det er aktuelt, kan gi lavere drivstofforbruk og mer klimavennlig oppvarming. Mange entreprenører opplever imidlertid at dette først blir etablert i den avsluttende fasen av prosjektet og da får man ikke tatt ut disse gevinstene. Det er viktig at strøm og fjernvarme er godt ivaretatt i planleggingsprosessen slik at det kommer på plass tidlig i byggefasen.

Energistatistikk

Eksisterende energistatistikk er mangelfull og kan også være misvisende, noe som forringer kunnskapsgrunnlaget ved realisering av ulike byggeprosjekter. Det er nødvendig med en forbedring av statistikken. Dette gjelder blant annet bruken av fornybare kilder som geoenergi for å vise spennet i ulike energikilder.

Med vennlig hilsen

Maskinentrepenørenes Forbund (MEF)



Julie Brodtkorb
Administrerende direktør



Håvard Almås
Kommunikasjonssjef
Tlf: 976 83 831
E-post: havard.almas@mef.no