

## 24/2522 - Innspill til ekspertgruppe for sirkulærøkonomi

### Saken gjelder

Innspill til regjeringens ekspertgruppe for sirkulærøkonomi.

### Bakgrunn

I forbindelse med [fremleggelsen av Regjeringens handlingsplan for sirkulær økonomi](#) har regjeringen nedsatt en ekspertgruppe som skal se på *virkemidler som kan fremme sirkulære aktiviteter for å gi bedre utnyttelse av fornybare og ikke-fornybare ressurser, bærekraftig produksjon og forbruk og økt verdiskapning. Det innebærer å identifisere hvilke virkemidler som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og med bakgrunn i dette foreslå eventuelle endringer i dagens virkemiddelbruk (mandat).*

Under ekspertgruppen er det opprettet en referansegruppe, der Finans Norge har blitt invitert inn.

Ekspertgruppen har spurt deltakerne i referansegruppen om å gi skriftlig innspill som svarer på spørsmålene under.

- 1) *Hva er den største utfordringen for at din sektor skal bli mer sirkulær:*
  - a. *Manglende teknologier?*
  - b. *Manglende eller ineffektive reguleringer?*
  - c. *Manglende kunnskap eller bevissthet?*
  - d. *Mangelfulle avgifter eller subsidier?*
  - e. *Manglende markeder?*
  - f. *Annet?*
- 2) *Hvor er det behov for endringer i dagens virkemiddelbruk for å bli mer sirkulære?*
- 3) *Hvilke nye virkemidler vil kunne bidra til at din sektor blir mer sirkulær? Nevn inntil tre virkemidler.»*

Vedlagt følger Finans Norges innspill til ekspertgruppen på vegne av finansnæringen.

## 24/2522 - Innspill til ekspertgruppen for sirkulærøkonomi fra Finans Norge

### Finans Norge mener

- Hovedutfordringen for mange sirkulære løsninger i dag er at de lineære forretningsmodellene er mer lønnsomme, både for forbruker og for næringslivet. Samfunnet vil ikke bli mer sirkulært før lønnsomheten i disse forretningsmodellene forbedres.
- Det finnes en rekke regulatoriske barrierer i blandt annet TEK og Plan- og bygningsloven som vanskeliggjør gjenbruk.
- Manglende marked for gjenbruk, både i bilbransjen og i bygg og eiendom er en viktig utfordring for at profesjonelle aktører kan ta mer sirkulære valg.

### Overgangen til en sirkulær økonomi vil føre til store endringer

Overgangen fra en lineær til en sirkulær økonomi vil kreve omfattende endringer som påvirker store deler av det norske samfunnet. Finansnæringens overordnede rolle i omstillingen til en sirkulær økonomi er å tilby finansierings- og forsikringsløsninger som bidrar til den sirkulære omstillingen. Finansnæringen fungerer dermed som en katalysator og fasilitator for å bidra til at andre næringer kan bli mer sirkulære.

For å lykkes med en omstilling til en sirkulær økonomi er det behov for bedre dynamikk mellom reguleringer, skatter og avgifter, finansielle virkemidler og holdningsendringer. Det er viktig at man ser etter volum, skaleringsmuligheter og mulighet for å skape lønnsomhet i de løsningene som bidrar til en sirkulærøkonomi, da det er sannsynlig at skiftet ikke vil komme før de sirkulære valgene er lønnsomme. Hovedutfordringen i dag er at mange av de lineære forretningsmodellene er mer lønnsomme, både for forbruker og for næringslivet.

For å få til en overgang til en mer sirkulær økonomi må man tilstrebe at negative eksternaliteter ved lineære forretningsmodeller blir priset «riktig». «Riktig» vil her være avhengig av hvilken samfunnsutvikling man ønsker. Det offentlige har en hel verktøykasse til å bidra til en mer sirkulær økonomi. Skatter og avgifter, bevilgninger til forskning og utvikling, sin innkjøpsmakt og flere næringsutviklingsordninger. Det er viktig at det offentlige tenker helhetlig når de benytter verktøykassen sin til å få den ønskede samfunnsutviklingen. Når man skal utrede tiltak for en mer sirkulær økonomi er det naturlig at man søker lærdom fra land som har kommet lengere enn oss på området.

### Hva er den største utfordringen for at finansnæringen skal bli mer sirkulær?

Finansnæringens viktigste rolle i omstillingen til et mer sirkulært samfunn er å finansiere og forsikre de sirkulære løsningene. Når det skapes en etterspørsel og et marked etter sirkulære løsninger, så vil finansnæringen finansiere disse. Det vil i hovedsak være endrede reguleringer, teknologiske endringer og/eller endret forbrukeradferd som skaper denne etterspørselen. Det er avgjørende at sirkulære egenskaper vektlegges allerede i designfasen av varer og tjenester, gjennom krav til varighet, reparerbarhet og tilgang til reservedeler i bruksfasen, og til slutt gjennom sikring av restverdi og gjenbrukbarhet ved utbrukt produkt.

Når varighet, reparerbarhet og tilgang til reservedeler i bruksfasen i større grad blir regulert, er det avgjørende at man også legger opp til at det er god tilgang på vedlikeholds- og reparasjonstjenester. Endrede forbrukerpreferanser er viktig for å skape et marked for vedlikeholds- og reparasjonstjenester. Både offentlige og private innkjøpere, inkludert finansnæringen, kan bidra til å skape dette markedet ved å etterspørre slike løsninger. Det er også viktig at det offentlige selv setter seg i førersetet ved å etterspørre sirkulære løsninger i sine innkjøpsavtaler.

Sirkulærøkonomi er i sin natur sektorovergripende. Når det settes mål om at den norske økonomien skal bli mer sirkulær, er det avgjørende at myndighetene tar hensyn til dette i alle deler av sin forvaltning. I [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål](#) ble det rettet kritikk mot at *de ansvarlige departementene ikke har*

*klart å etablere en styring og samordning som er tilpasset en av vår tids største sektorovergripende samfunnsutfordringer. Det er viktig at man tar lærdom av utfordringene man har møtt i oppfølgingen av Stortingets klimamål i arbeidet med sirkulærøkonomi.*

Omstillingen til en mer sirkulær økonomi vil gjelde i norsk økonomi som helhet, men vi ønsker allikevel å trekke frem to bransjer der finansnæringen har stor eksponering og/eller mulighet til påvirkning og hvor det allerede har vært jobbet mot og med sirkulære løsninger.

#### **a) Bygg og eiendom**

Rundt 60 prosent av norske bankers utlån går til bygg og eiendom. Livsforsikringselskapene har store næringseiendomsporteføljer og byggene forsikres av skadeforsikringsforetakene. Verdikjeden til bygg, anlegg og eiendomssektoren er den nest største næringen i Norge etter oljesektoren. Den står for over 15 prosent av næringslivets samlede verdiskapning (BI og Menon, 2019).<sup>1</sup> Her ser vi at manglende og ineffektive reguleringer, manglende kunnskap og bevissthet, manglende markeder og mangelfull lønnsomhet som viktige barrierer.

#### ***Manglende kunnskap eller bevissthet***

Selv om mange er opptatt av miljø og gjenbruk brukes fortsatt store ressurser på tilpasning av kontorlokaler til nye leietakere. Konkurransen i utleiemarkedet er høy, og markedsmekanismer setter premissene for byggeierne. I dag er ofte det enkleste og tryggeste å bygge helt nye og moderne lokaler og bruke nye materialer i tilpasningen av kontorlokaler.

Vi ser også at økonomiske insentiver i dagens leiemarked ikke legger opp til økt bruk av sirkulære løsninger. Leieinntekter er en svært viktig parameter inn i verdsettelsen av en eiendom. En eiendom med litt lavere leieinntekter, men for eksempel lavere kostnader i forbindelse med tilpasning til nye leietakere, vil som oftest verdsettes lavere enn en eiendom med høyere leieinntekter med høyere leietakertilpasningskostnader. Dette fører til at det ofte gjennomføres full rehabilitering basert på nybyggstandard i forbindelse med bytte av leietakere.

#### ***Manglende eller ineffektive reguleringer***

Skadeforsikringsnæringen spiller en viktig rolle ved skader på bygg. Ikke bare reduseres den finansielle risikoen for byggeier, men skadeforsikringsnæringen har også en sentral rolle i restverdiredning og gjenoppbygging. Næringen opplever til dels store barrierer mot å ta sirkulære valg ved rehabilitering av bygg etter skader. En slik barriere er at dagens regulering krever søknadsplikt på hele tiltaket, selv om tiltaket ikke berører alle områder som eksempelvis bærende konstruksjoner, brannskiller eller fasadeendringer. Finans Norge mener derfor at det er behov for å se nærmere på regelverket knyttet til rehabilitering etter skader opp mot TEK-reguleringer og kravene i Plan- og bygningsloven.

Det bør i større grad være et skille mellom kravene til nybygg og kravene til rehabilitering og ombygging. Det åpnes i dag for avvik fra TEK, men de ansvarlige ønsker i mange tilfeller ikke å ta den risikoen og/eller tidsbruken. Risikoen og tidsbruken må reduseres ved tydelige forventninger og veiledninger fra myndighetene for hva som aksepteres og ikke. I denne sammenheng er det viktig å sørge for at bygg- og anleggsbransjen har tilstrekkelig kompetanse på hvordan man håndterer og realiserer restverdi i skadede bygg og ved ombygging.

Tidspress er en sentral faktor ved rehabilitering etter skade og søknadsprosessen for gjenbruk er særlig tidkrevende, og det er ofte vesentlig raskere å bygge nytt. Det er til dels store forskjeller i byggesaksbehandlingen i de ulike kommunene og praktiseringen av regelverket. I tillegg medfører kravene i dagens reguleringer stort tap av gjenverdi fra de skadede bygningsmassene. Her er det viktig at det utarbeides standarder for hvilke konstruksjonselementer det er trykt å gjenbruke, og hvilke dokumentasjonskrav som gjelder.

---

<sup>1</sup> [En verdiskapende bygg-, anlegg og eiendomsnæring: Oppdatering 2019, BI og Menon](#)

Selv om det er et krav om utarbeidelse av klimagassregnskap i TEK 17, opplever finansnæringen at klimagassregnskapene er lite standardiserte. I tillegg er de ikke samlet på ett sted, og dette gjør det vanskelig å forstå hva som er mye og lite klimagassutslipp for ulike bygningskategorier.

### ***Manglende markeder***

Ved rehabilitering og rivning av bygg er det mulig å hente ut overskuddsmateriell med vesentlig gjenbruksverdi. Man ser at noen store aktører, som store kommuner, forsøker å opprette interne gjenbruksmarkeder der slike gjenstander, alt fra byggematerialer til interiør, kan gjenbrukes. Dette er svært positivt, men det er behov for en oppskalering av slike løsninger.

Veien fra et ombrukbart produkt er identifisert ved en ombruksbefaring til produktet leveres på byggeplass for ombruk er i liten grad standardisert og forutsigbar, noe som kan gi utfordringer med mellomlagring, forsinkelser og transport. En annen barriere for gjenbruk i større bygge- og rehabiliteringsprosjekter er tilgang på produkter og materialer i tilstrekkelig volum til ønsket tid. I dag er markedet for ombruksprodukter begrenset, noe som medfører økt ressursbruk ved prosjektering og bygging som følge av manglende standardisering.

### **b) Bilbransjen**

Bilbransjen er en av bransjene med størst volum og hyppighet på reparasjoner som treffer forsikringsbransjen. Bilbransjen har allerede kommet et godt stykke på vei mot å tilby sirkulære alternativer i forsikringsoppgjørene, men det er fortsatt et godt stykke å gå når de gjelder skalerte og velfungerende løsninger. Gjenbruk og sirkularitet i tilknytning til bilbransjen, vil gi stor effekt på reduksjon av materialforbruk og CO<sub>2</sub>-utslipp. Nedenfor følger eksempler på utfordringer forsikringsnæringen møter i bilbransjen:

### ***Manglende eller ineffektive reguleringer***

Det er utfordrende at bilprodusenter og forhandlere setter krav til originale, nye deler ved reparasjoner innenfor nybilgarantiperioden. Enkelte forsikringsselskap har tatt inn aksept av bruk av brukte bildeler i kundenes forsikringsvilkår mot at forsikringsselskapene overtar garantiansvaret for den brukte delen. Det er viktig at man finner en hensiktsmessig verdi- og risikofordeling mellom bilprodusent, forsikringsforetak og kunden som gir insentiv til omstilling for alle aktører.

### ***Manglende kunnskap og bevissthet***

For å få til en holdningsendring i bilbransjen som kan støtte sirkulære prinsipper, må tilstrekkelig fagkunnskap om biloppretting og reparasjoner i bransjen opprettholdes og videreutvikles. Kunder kan også ha motforestillinger om at det benyttes brukte deler, fordi de ikke har kunnskap om konsekvenser eller manglende insentiver for å velge reparasjoner og ombruk fremfor nytt.

### ***Manglende markeder***

Det må skapes markeds plasser og systemer som gir bedre tilgang på brukte reparasjonsdeler. Volum skaper marked og vil bidra til økt lønnsomhet. De eksisterende markeds plassene for brukte bildeler bør videreutvikles og settes bedre i system.

### **Videre dialog mellom finansnæringen og ekspertgruppen**

Finans Norge har i eksemplene ovenfor presentert noen av de identifiserte utfordringene finansnæringen møter på i omstillingen til sirkulære løsninger. Gitt restriksjonen på maksimalt tre siders innspill, ønsker vi å invitere ekspertgruppen til et møte med ledende aktører i finansnæringen for å diskutere disse utfordringene i mer detalj, samt hva som kan gjøres for å løse dem.