

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
16/1760

Vår ref.
17/00097-11

Dato
29.08.2017

Uttalelse til utredning om tilleggsregulering - forbud mot oppvarming med mineralolje i landbruksbygg og midlertidige bygg

Ansvarlig myndighet: Klima- og miljødepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1.

Problembeskrivelse og formål med forslaget er tilfredsstillende beskrevet. I lys av at dette er et tilleggsforslag finner ikke Regelrådet at det er en stor svakhet i manglende beskrivelse av alternativer. Den store svakheten med forslaget er fravær av konsekvensvurderinger for de berørte næringene og konsekvensene for de enkelte aktørene. Videre er det en svakhet at struktur innen berørte næringer ikke er kartlagt.

Regelrådet har forståelse for at det er utfordringer med statistikkgrunnlaget, og at det kan være uforholdsmessig ressurskrevende å gjøre en full samfunnsøkonomisk analyse av dette tilleggsforslaget. Konsekvensene kunne vært belyst ved eksempler på virkningen for berørte næringsaktører ved valg av ulike oppvarmingsløsninger for hovedkategorier av aktører.

Regelrådet vil understreke at utredningsinstruksen forutsetter at ansvarlig myndighet utreder konsekvensene før forslaget sendes på høring.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget er en oppfølging av hørings svar til høring av forskrift om forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger som var på høring fra oktober 2016 til januar 2017. I det tidligere forslaget var det gjort unntak for driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger. Departementet foreslår i dette nye høringsnotatet å utvide forbudet til å også gjelde bruk av mineralolje til oppvarming av driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger, som for eksempel brakker. Oppvarming av bygninger til seterdrift som ikke er tilkoblet strømmettet er fortsatt foreslått unntatt.

Forslaget om utvidelse av forbudet til å inkludere driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger kommer som et resultat av at flere høringsinstanser mente at det finnes gode alternativer til bruk av mineralolje til oppvarming også av disse bygningene. Siden det opprinnelige forslaget hadde unntatt disse bygningene, var utslipp og kostnader knyttet til disse typene bygninger ikke inkludert i konsekvensutredningen ved forrige høring. Det er opplyst at av samme grunn var det ingen av de berørte i for eksempel landbruket som uttalte seg til forslaget. Dette er bakgrunnen for at departementet sender forslaget om utvidelse av forbudet på ny høring. Det er foreslått at forbudet skal gjelde fra 1. januar 2020.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Ved høring av det opprinnelige forslaget fra oktober 2016 til januar 2017, var det utarbeidet en konsekvensvurdering av Miljødirektoratet med innspill fra NVE, DiBk (Direktoratet for byggkvalitet) og Enova. Denne konsekvensvurderingen inkluderte ikke driftsbygninger i landbruket eller midlertidige bygninger. Det er ikke foretatt en ny konsekvensvurdering utover å supplere statistikk for energibruk og utslipp. Departementet viser i sine vurderinger til tidligere konsekvensutredning og en rapport fra Vista Analyse fra 2016¹. Denne rapporten omhandler alternative oppvarmingsmåter i nye driftsbygninger, men departementet mener at konklusjonen kan anvendes på eksisterende bygg også. Departementet har ikke gjennomført egne framskrivninger eller kostnadsberegninger.

Departementet omtaler hovedsakelig miljømessige konsekvenser, og ber om innspill fra høringsinstansene når det gjelder kostnader og nytte av å erstatte bruken av mineralolje med fornybar energi til oppvarming av driftsbygninger i landbruk og midlertidige bygninger.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget kan potensielt få store konsekvenser for enkeltaktører i landbruksnæringen og noe konsekvenser for byggenæringen når det gjelder oppvarming av midlertidige bygninger. Nytteverdien av forslaget, reduserte klimagassutslipp, tilfaller hele samfunnet. Det er viktig for Regelrådet å påse at de økonomiske kostnadene for det berørte næringsliv er tilstrekkelig utredet og vurdert. Det understrekes at Regelrådet ikke uttaler seg til formålet med saken som sådan.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

¹ [Rapport 2016/34 «Vurdering av forbud mot fossilt brensel i landbruksbygg mv.»](#).

4.1.1 *Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?*

Problemstilling og formål er klart beskrevet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

I dette forslaget er det ikke drøftet andre alternative tiltak enn at forbudet skal utvides til å omfatte driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger. I den tidligere høringen fra 2016/2017 var det imidlertid gjort rede for alternativ avgrensning av forbudet og hvorfor andre incentivordninger for å bytte ut mineralolje med annen energi ikke ansees tilstrekkelig.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det reises ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementet antar at nytten og kostnadene ved å skifte ut fyring med mineralolje med fornybar energi, vil være nokså sammenfallende for driftsbygninger i landbruket som for andre yrkesbygg. Regelrådet mener denne forutsetningen burde vært begrunnet ytterligere.

Departementet antar at et forbud gir økte investeringskostnader knyttet til fjerning av oljefyr-/tank, samt kostnader for innstallering av ny varmeløsning. Det antas at de løpende driftskostnadene vil kunne reduseres, men det avhenger av hvilken oppvarmingsmåte som velges. Det foreligger ikke opplysninger i høringsforslaget om hvor mange driftsbygninger forbudet vil berøre, eller størrelsen på disse og Regelrådet antar at konsekvensene vil variere etter så vel størrelse, geografisk beliggenhet, driftsmåte- og innhold m.m. Kostnadene er ikke nærmere beskrevet eller forsøkt tallfestet.

Når det gjelder kostnader ved et forbud for midlertidige bygg, så vil det være mindre kostnader forbundet med fjerning av eksisterende fyr og tank, men heller ikke her er kostnadene nærmere beskrevet eller forsøkt tallfestet.

Regelrådet finner at dette punktet er mangelfullt besvart. Regelrådet har forståelse for at det er mangelfull statistikk for bruk av mineralolje i landbruket og i midlertidige bygninger, men mener at departementet burde gjort mer for å kartlegge nåsituasjonen, herunder antall og typer aktører som kan forventes å bli berørt. I det minste burde det vært beskrevet noen typetilfeller av berørte aktører, samt konsekvensene av forbudet for disse med alternative oppvarmingsløsninger.

Det antas at tidlig involvering av berørte interesseorganisasjoner og innhenting av kostnadseksempler fra de nevnte støtteprogrammene til Enova, Landbruksdirektoratet og Innovasjon Norge ville gitt merverdi med hensyn til vurdering av konsekvenser.

Regelrådet observerer at departementet ber om innspill fra høringsinstansene på noen av disse spørsmålene. Regelrådet mener at dette burde vært forsøkt utredet før forslaget ble sendt på høring. Videre burde beregningene som ble foretatt knyttet til det opprinnelige forbudsforslaget vært tydeligere omtalt, og kommentert med henhold til overførbarhet på driftsbygninger i landbruket og midlertidige bygninger.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Regelrådet finner ikke at tiltaket som foreslås er særskilt begrunnet, utover at det vises til høringsinnspillene i forrige runde.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet har ikke beskrevet særskilte utfordringer ved gjennomføringen, og heller ikke hvilke forutsetninger som skal til for en vellykket gjennomføring. Departementet har dog overordnet beskrevet mulige støtteordninger ved overgang til fornybar energi. Regelrådet vil understreke at når det vurderes innføring av et forbud som har potensielt store konsekvenser for enkelte aktører i berørte næringer, må det stilles strenge krav til utredningen. Det burde også vært vurdert om det er behov for

alternativ gjennomføring av forskriften, som for eksempel gradvis innfasing, overgangsordninger eller unntaksmuligheter.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget omfatter landbruksnæringen og byggenæringen, samt eventuelt annen del av næringslivet som benytter midlertidige bygninger. Mangelfull beskrivelse av struktur i næringene, kombinert med mangelfull beskrivelse av konsekvenser for de enkelte aktørene, medfører at Regelrådet ikke kan ta stilling til riktig analysenivå. Det antas at rett analysenivå minimum er en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene. Med en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene, mener Regelrådet at kostnadene for næringslivet skal beskrives og tallfestet der det er mulig og hensiktsmessig. Dette følger av veileder i næringsøkonomiske konsekvensanalyser.

Regelrådet vil understreke at også i forslag med samfunnstjenlige formål, og som har økonomiske konsekvenser for næringslivet, skal kostnadene verdsettes og tallfestes så langt det er mulig.

4.3 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Forslaget er sendt til Regelrådet, i tråd med utredningsinstruksen § 4-3.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forslaget vil sannsynligvis ha ulike konsekvenser for store og små aktører innen landbruket og byggenæringen. Departementet burde gjort rede for foretaksstrukturen innen landbruks- og byggenæringen, og vist hvordan forbudet vil slå ulikt ut for ulike aktører.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet kan ikke, på bakgrunn av dette forslaget, vurdere om et forbud mot fyring med mineralolje i midlertidige bygg og i driftsbygninger i landbruket, er den beste måten å oppnå målet om reduserte klimagassutslipp på til lavest mulig kostnad for næringslivet. Det betyr ikke at Regelrådet krever en beskrivelse av alle alternative klimatiltak, men det burde blitt diskutert om tiltaket har høy eller lav samlet kostnad. Utredningen inneholder heller ingen god beskrivelse av eventuelle avbøtende tiltak, annet enn en generell redegjørelse for ulike aktuelle offentlige støtteordninger osv. Det kunne for eksempel vært diskutert om dagens utforming av disse støtteordningene på en god måte supplerer det foreslåtte forbudet eller om tilpasninger av forbudet eller støtteordningene kunne gjort at de samvirket bedre.

7. Andre kommentarer

Regelrådet vil understreke at ethvert høringsnotat i prinsippet skal stå på egne ben. I denne saken, som gjelder en mindre endring i en allerede vedtatt forskrift, har Regelrådet likevel sett hen til det opprinnelige forslaget. Det er imidlertid slik at konsekvensene av disse forslagene ikke tidligere er vurdert fordi de var unntatt i tidligere konsekvensvurderinger. Dette reduserer verdien av tidligere utredning. Departementet skriver at de antar at konsekvensene er sammenliknbare som for andre yrkesbygg, men dette er ikke begrunnet ytterligere.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1

Problembeskrivelse og formål med forslaget er tilfredsstillende beskrevet. I lys av at dette er et tilleggsforslag til et tidligere utredet forslag, finner ikke Regelrådet at det er en stor svakhet i manglende beskrivelse av alternativer. Den store svakheten med forslaget er mangelfulle konsekvensvurderinger for de berørte næringene og konsekvensene for de enkelte aktørene. Videre er det en svakhet at struktur innen berørte næringer ikke er kartlagt.

Regelrådet har forståelse for at det er utfordringer med statistikkgrunnlaget, og at det kan være uforholdsmessig ressurskrevende å gjøre en full samfunnsøkonomisk analyse av dette tilleggsforslaget. Konsekvensene kunne vært belyst ved eksempler på virkningen for berørte næringsaktører ved valg av ulike oppvarmingsløsninger for hovedkategorier av aktører.

Regelrådet vil understreke at utredningsinstruksen forutsetter at ansvarlig myndighet utreder konsekvensene før forslaget sendes på høring.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer