

Regelrådets uttalelse

OM: Forslag til endring i byggteknisk forskrift om energiforsyningskrav for bygninger over 1000 m²

ANSVARLIG: Direktoratet for byggkvalitet

DERES REF.: 18/1317

VÅR REF.: 18/00036

DATO: 27.04.2018



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Direktoratet for byggkvalitet
Postboks 8742
0028 Oslo

Uttalelse

Om: Forslag til endringer i byggteknisk forskrift om energiforsyningskrav for bygninger
Konklusjon: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.

Om uttalelser fra Regelrådet

Regelrådet gransker 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.

Innhold

1. Samlet vurdering
2. Beskrivelse av forslaget og dets formål
3. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet
4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen
5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfylder kravene i utredningsinstruksen
 - 5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?
 - 5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?
6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter
7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise,
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Kristin Johnsrud

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Samlet vurdering

Regelrådet vurderer at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1.

Regelrådet vil likevel innledningsvis gi uttrykk for at det er positivt at det i forslaget legges til rette for å opprettholde fleksibilitet i energiforsyningsløsninger. På denne måten kan næringen utnytte ny teknologi og unngå unødvendige bindinger ved valg av løsninger for varmedistribusjon i bygg.

Regelrådet vil påpeke at det er vanskelig å se sammenhengen mellom anmodningsvedtakene fra Stortinget og forslaget i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering burde direktoratet gitt mer informasjon om hvorfor det konkrete forslaget etter deres vurdering best følger opp formålet med anmodningsvedtakene. Direktoratet burde også beskrevet nærmere hva som er formålet med høringen og hva direktoratet ønsker å oppnå med forslaget. Regelrådet presiserer at det er viktig at problemstillingen og målsetningen med forslaget er klart beskrevet. Mangelfull beskrivelse av problemstillingen og målsetningen i denne type saker bidrar til å svekke høringsinstituttet fordi høringsinstansene må bruke tid og ressurser på å forstå hvorfor forslaget er fremsatt.

For øvrig mener Regelrådet at de viktigste kostnadsvirkningene for næringslivet av det valgte tiltaket er godt utredet, men at det er svakheter i drøftelsen av nyttevirkningene. Høringsnotatet inneholder videre ikke en vurdering av alternative tiltak og virkninger av disse. På denne bakgrunn er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

2. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Det fremgår av høringsnotatet at bakgrunnen for forslaget skal være anmodningsvedtak 642 og 644 (2015-2016) fra Stortinget om endringer i energiforsyningskravene for bygninger over 1000 m². Bakgrunnen for disse er argumenter om at gjeldende regelverk ikke i tilstrekkelig grad sikrer energifleksibel romoppvarming.

Direktoratet foreslår å skjerpe dagens krav til energifleksible varmesystemer. Konkret forslås det å forskriftsfeste at bygninger over 1000 m² oppvarmet BRA skal ha energifleksible varmesystem som dekker minimum 80 prosent av normert netto varmebehov. Dette er en oppjustering fra minimum 60 prosent som er angitt i forskriftsveileder, og innebærer at hovedinnretningen i energiforsyningskravet opprettholdes.

3. Direktoratets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Etter direktoratets vurdering kan det være både positive og negative konsekvenser av et skjerpet krav.

Oversikt over merkostnad av å øke andelen fra minimum 60 prosent til minimum 80 prosent i bygg over 1000 m²:

Type bygg Økning merkostnad investering år 0

Boligblokk 15-165 kr/m²

Forretningsbygg 70-150 kr/m²

Kontorbygg 60-100 kr/m²

Investeringskostnadene avhenger av hvilken oppvarmingsløsning som velges i praksis. Når det gjelder boligblokk kan utbygger velge en forenklet løsning for romoppvarming for å oppfylle det nye kravet på 80 prosent. Dette kan etter direktoratets vurdering redusere merkostnaden betraktelig og medføre at kostnaden vil ligge i nedre sjikt av utfallsrommet.

Investeringskostnadene for byggenæringen anslås i sum å øke med mellom 20-225 millioner kroner per år for boligblokk. For andre bygg anslås investeringskostnaden å øke med totalt 131-328 millioner kroner per år. Kostnadsspennet avhenger av hvilken energi og oppvarmingsløsning som velges. Direktoratet presiserer at det er stor usikkerhet knyttet til tallene, og at tallene forutsetter bygging i henhold til referansebyggene. For boligblokk over 1000 m² innebærer forslaget en økt investeringskostnad på mellom 0,07 og 0,7 prosent per kvadratmeter, dersom man legger til grunn at byggekostnadene per kvadratmeter per bruttoareal for boligblokk er omtrent 22 000 kroner.

Videre angir direktoratet i høringsnotatet flere ikke-prissatte virkninger for næringslivet:

- Byggeier blir i mindre grad låst til den varmekilden som velges på det tidspunktet bygget oppføres.
- Økt bruk av fleksible varmesystemer kan påvirke energibruken.
- Etterspørselen etter vannbårne energiløsninger vil trolig øke noe.
- Redusert etterspørsel og omsetning i markeder for elektriske oppvarmingsløsninger, utenom elkjeler.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Etter Regelrådets vurdering har forslaget virkninger for blant annet byggenæringen, byggeiere, tilbydere av ulike energibærere, varmesystem og varmeløsninger. Forslaget vil få innvirkning på byggekostnadene. Regelrådet er opptatt av at konsekvensene for næringslivet er tilstrekkelig utredet og beskrevet slik at det kan vurderes om byrdene er nødvendige, og om det i så fall er aktuelt å iverksette avbøtende tiltak.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

5.1 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.

5.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Forslaget til endring er begrunnet i to anmodningsvedtak fra Stortinget. Etter Regelrådets vurdering er det imidlertid vanskelig å se sammenhengen mellom anmodningsvedtakene og forslaget som er sendt på høring. Dette skyldes at det mangler informasjon om hvorfor direktoratet mener at det konkrete forslaget best følger opp formålet med anmodningsvedtakene. Videre mangler det informasjon om hva som er formålet med høringen og hva direktoratet ønsker å oppnå med forslaget. På denne bakgrunn mener Regelrådet at problemet og målsetningen ikke er tilstrekkelig utredet.

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Direktoratet foreslår i høringsnotatet at bygninger over 1000 m² oppvarmet BRA skal ha energifleksible varmesystem som dekker minimum 80 prosent av normert netto varmebehov. Det fremgår av vedlagte rapport fra Asplan Viak om *Ytterligere beregninger knyttet til rapporten «Energifleksibilitet i bygg – en studie av konsekvenser av preaksepterte løsninger»* at deres rapport *Energifleksibilitet i bygg – en studie av konsekvenser av preaksepterte løsninger* inneholder en vurdering av krav om henholdsvis 30, 50, 60, 70 og 90 prosent energifleksibel varmforsyning. Denne utredningen er ikke vedlagt høringen. Det fremgår ikke av høringsnotatet og det er ikke kjent for Regelrådet om denne utredningen eller resultatene av den har vært på høring.

Forslaget som nå er sendt på høring inneholder ikke en vurdering av relevante alternative tiltak. Utredningen inneholder kun en vurdering av et alternativ med krav om 80 prosent energifleksibel energiforsyning opp mot gjeldende rett (nullalternativet). Regelrådet finner det særlig urovekkende at det ikke er utredet alternative tiltak når det valgte tiltaket uansett ikke er i samsvar med anmodningsvedtakene. Regelrådet gjør oppmerksom på at manglende utredning av alternative tiltak svekker beslutningsgrunnlaget og høringsinstansenes mulighet til å gi konstruktive innspill.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at alternative tiltak ikke er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet eller i vedlagte rapport. Direktoratet burde i det minste beskrevet alternativene som var utredet i rapporten *Energifleksibilitet i bygg – en studie av konsekvenser av preaksepterte løsninger*, og hvorfor disse ikke er aktuelle.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering reiser utredningen ikke slike prinsipielle spørsmål som følger av utredningsinstruksens definisjon.

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

Asplan Viak har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført utredningen *Ytterligere beregninger knyttet til rapporten «Energifleksibilitet i bygg – en studie av konsekvenser av preaksepterte løsninger»*. Utredningen inneholder konsekvensvurderinger med fokus på merkostnad knyttet til en eventuell endring i kravet i preakseptert ytelse fra 60 til 80 prosent energifleksibel energiforsyning.

Direktoratet har i høringsnotatet beskrevet de vesentligste kostnadsvirkningene av forslaget. I tillegg er Asplan Viaks utredning vedlagt høringsnotatet. Direktoratet har imidlertid ikke beskrevet virkningene av alternative tiltak, jf. pkt. 5.1.2.

Etter Regelrådets vurdering er de viktigste kostnadsvirkningene av det valgte alternativet tilstrekkelig utredet, men det er svakheter i drøftelsen av nyttevirkningene. Direktoratet skriver i høringsnotatet at noe av bakgrunnen for endringene i 2016 var mindre behov for strenge krav til fleksible energisystemer når varmebehovet i nye bygg ble lavere. Direktoratet skriver videre: «*Det er rimelig å legge til grunn at forslaget vil bidra til at byggene som er omfattet av forskriften får et lavere effekt- og energiuttak fra kraftsystemet enn de ville ha fått i fravær av det foreslåtte kravet.*» Videre nevnes fleksibilitet i valg av energibærer og mulighet for reduserte investeringer i strømmettet som nytteeffekter. Disse nytteeffektene burde vært belyst grundigere og forsøkt tallfestet. Etter Regelrådets vurdering ville dette styrket beslutningsgrunnlaget og gjort det mulig å vurdere nytten ved ulike krav til varmesystemer og om nytten står i et rimelig forhold til kostnadene.

På grunn av manglende vurdering av nyttevirkinger og manglende vurdering av virkninger av alternative tiltak mener Regelrådet at virkningene for næringslivet ikke er tilstrekkelig utredet i denne saken.

5.1.5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Begrunnelsen for forslaget er at Stortinget ønsker endringer i energikravene, men forslaget som er sendt på høring samsvarer ikke med Stortingets anmodningsvedtak. Regelrådet mener at beslutningsgrunnlaget i saken er svekket på grunn av manglende utredning av alternative tiltak og at det ikke vurderes om nyttevirkningene oppveier kostnadsvirkningene for næringslivet.

5.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er særskilt omtalt i høringsnotatet. Det fremgår av høringsnotatet at det tas sikte på at reglene skal tre i kraft 1. januar 2019. Det foreslås samtidig en overgangsperiode på et halvt år. At det foreslås en overgangsperiode viser at det tas noe hensyn til berørte. Regelrådet mener imidlertid at forutsetninger for en vellykket

gjennomføring, herunder vurderingen av hvor lang overgangsperioden bør være, burde vært ytterligere omtalt.

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

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.»

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; minimumskrav, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fått gjennomført en utredning av energifleksibiliteten i bygg, herunder konsekvensene. Regelrådet mener dette er et rimelig utredningsnivå. Som påpekt i punkt 5.1 mener imidlertid Regelrådet at utredningen har svakheter i beskrivelsen av alternativer og de positive og negative virkningene for næringslivet. ‘

6. Særskilt vurdering av hensyn til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er særskilt beskrevet.

7. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Direktoratets utredning er basert på Asplan Viaks rapport og gir en god oversikt over virkninger for berørte næringer og hvilken betydning reglene får ved oppføring av forskjellige typer bygg. Tatt i betraktning at høringsnotatets vurdering av nyttevirkningene i stor grad er overordnet. At høringsnotatet ikke inneholder en vurdering av alternative tiltak og virkningene av disse er det ikke mulig for Regelrådet å vurdere om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

8. Andre kommentarer

Regelrådet vil bemerke at bestemmelsene i byggteknisk forskrift er under hyppig revisjon. I tillegg til at det med jevne mellomrom kommer nye TEK'er, gjøres det også endringer i innenfor gjeldende TEK. Dette medfører uforutsigbarhet for byggenæringen. Etter Regelrådets vurdering er det viktig at reglene får virke i noe tid før det foreslås endringer.

Regelrådet vil også bemerke at kostnadene slike tiltak medfører ofte blir videresendt til brukerne av bygget. Når reglene endres ofte og uforutsigbart blir kostnadsvirkningene vanskelige å oppdage og forholde seg til for brukerne av byggene. Regelrådet vil også bemerke at et opphetet eiendomsmarked og særlig boligmarkedet de senere årene har kunnet håndtere stadig nye krav til byggenæringen. Det er ikke gitt at dette vil fortsette.

Etter Regelrådets vurdering er det fornuftig å se flere bestemmelser i sammenheng. Det er en svakhet ved høringen at forholdet mellom de foreslåtte kravene til energisystemer og tilknytningsplikt til fjernvarme etter plan- og bygningsloven ikke er ytterligere kommentert i høringsnotatet, jf. anmodningsvedtak 642 (2015-2016).

Regelrådet vil avslutningsvis bemerke at det er positivt at kravet til hvor stor andel av varmebehovet som skal være energifleksibelt nå foreslås regulert i forskrift. Regelrådet stiller spørsmål ved direktoratets tidligere praksis med å stille krav med samme reelle effekt i veileder. Regelrådet råder direktoratet til å skille tydelig mellom krav som berørte må forholde seg til for å bygge lovlig og veiledning til hvordan reglene skal forstås.