

Regelrådets uttalelse

Om: Forbud mot bruk av mineralolje til byggvarme

Ansvarlig: Klima- og miljødepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Klima- og miljødepartementet

Deres ref.:
16/1760

Vår ref.:
19/00156

Dato:
27.09.2019

Vår saksbehandler:
Hervik Frantzen/Johnsrud

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forbud mot bruk av mineralolje til byggvarme

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Ut i fra en samlet vurdering mener Regelrådet at utredningen har svakheter, jf. utredningsinstruksen pkt. 2-1 og 2-2.

Regelrådet vil likevel gi Klima- og miljødepartementet ros for en grundig utredning på mange områder. Alternative tiltak, beskrivelse av berørt næringsliv og virkninger for næringslivet er godt utredet og fremstilt i høringsnotatet på en god måte. Regelrådet vil også gi ros for beregning og sammenligning av driftskostnadene ved de forskjellige energikildene. Det er likevel svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet, og da særlig omstillingskostnadene for små virksomheter. Regelrådet savner en nærmere vurdering av omstillingskostnadene og tilgangen til alternative energikilder for små virksomheter, og prosjekter som foregår i spredtbygde strøk. Videre mener Regelrådet at departementet burde vurdert behovet for ekstra hjelpetiltak for små virksomheter.

Regelrådet vil presisere at det selvfølgelig også er slik at næringslivet må bidra til å redusere klimagassutslippene, men at det også bør vurderes om kostnadene for næringslivet står i et rimelig forhold til den miljøgevinsten som kan oppnås ved forslaget. Regelrådet savner en nærmere vurdering av miljøgevinsten av forslaget sammenlignet med virkningene særlig for de minste virksomhetene. Etter Regelrådets vurdering er det derfor usikkert om målene med forslaget kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.

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.

1. Om forslaget som er sendt på høring

Forslaget gjelder endring av forskrift om forbud mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger. Det foreslås at forbudet mot bruk av mineralolje til oppvarming av bygninger utvides til også å gjelde byggvarme. Med byggvarme menes midlertidig oppvarming og tørking av bygninger under oppføring og rehabilitering.

Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å kutte i klimagassutslippene fra bruk av mineralolje i bygg og anlegg. Utvidelsen av forbudet ble varslet i «Granavolden-plattformen» i januar 2019. Høringsnotatet bygger på en utredning fra Miljødirektoratet (2018) om bruk av mineralolje til byggvarme på bygge- og anleggsplasser. Utredningen gjennomgår forskjellige energikilder for utfasing av mineralolje på bygge- og anleggsplasser.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Etter Regelrådets vurdering får forslaget konsekvenser for flere aktører i byggenæringen. Byggenæringen består av virksomheter i alle størrelser, og ifølge SSB er det om lag 57 000 foretak med 244 000 ansatte i byggenæringen. På denne bakgrunn mener Regelrådet at forslaget potensielt kan få virkninger for mange virksomheter, og videre at forslaget trolig får større virkninger for små virksomheter enn for store virksomheter. Regelrådet har derfor valg å uttale seg om høringen.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si pkt. 2-1 Minimumskravene til utredning og pkt. 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen pkt. 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering er kostnads- og nyttevirkninger for næringslivet godt utredet. Virkningene er greit beskrevet og illustrert med tabeller i høringsnotatet. Regelrådet finner det positivt at departementet har beregnet energikostnadene for utbygger for et eksempelbygg og sammenlignet resultatene for de ulike energikildene opp mot kostnadene ved bruk av mineralolje.

Departementet anfører at det er vanskelig å tallfeste kostnadene for næringslivet ved å endre energikilde (omstillingskostnadene) da det ikke finnes data for bruk av mineralolje. Regelrådet mener at det burde vært mulig å anslå investeringskostnaden for enkelte av forsalgene for eksempel propan, biodiesel og pellets. Dette er systemer som det bør være mulig å innhente prisoverslag på. Etter Regelrådets vurdering ville slik informasjon vært nyttig for høringsinstansenes vurdering av forslaget og særlig for de minste virksomhetene som ofte eier utstyr selv, og som dermed må investere i nye energikilder for byggvarme.

Etter Regelrådets vurdering kunne de geografiske forskjellene når det gjelder tilgang på alternative energikilder med fordel vært nærmere utredet og vurdert. Herunder hvilke virkninger forbudet vil få for byggeprosjekter i områder med liten eller ingen tilgang til alternative energikilder. Regelrådet mener også at virkningen av endret planlegging i forbindelse med en overgang til for eksempel elektrisitet og fjernvarme burde vært nærmere beskrevet i høringsnotatet.

Videre burde departementet i høringsnotatet gjort rede for hva som skal skje med dieselaggregater mv. som fortsatt har lang levetid, men som det ikke lenger er tillatt å bruke til byggvarme. Herunder hva virkningen av å skifte ut disse vil være både for næringslivet og for vurderingen av miljøgevinsten av forbudet.

Det er positivt at det er avholdt innspillmøte med bransjeorganisasjonene på et tidlig stadium av saken. Etter Regelrådets vurdering kunne innspillene vært brukt mer i høringsnotatet for å belyse virkningene av forslaget. Regelrådet registrerer at departementet i høringsnotatet ber om innspill på tilgjengeligheten av alternativer til mineralolje og kostnadene ved å ta i bruk disse¹. Etter Regelrådets vurdering burde dette i utgangspunktet vært gjort i forbindelse med utredningen av saken. Beslutningsgrunnlaget ville etter Regelrådets vurdering vært styrket dersom kostnadene for næringslivet hadde blitt vurdert opp mot miljøgevinstene av forbudet.

3.2. Konkurransenvirkninger for næringslivet

Gitt at omstillingskostnadene trolig vil bli høyere for de minste virksomhetene stiller Regelrådet spørsmål ved om forslaget har konkurransenvirkninger i favør av de største virksomhetene. Etter Regelrådets vurdering kunne denne problemstillingen med fordel vært drøftet i høringsnotatet, herunder også om små virksomheter i større grad må leie utstyr til byggvarme.

Regelrådet registrerer også at oppfølgingen av forbudet er basert på tilsyn fra kommunene. Etter Regelrådets vurdering burde departementet i større grad drøftet om dette faktisk vil bli prioritert av kommunene. Og videre om en kan komme til å få konkurransenvirkninger som skyldes at lovlydige bedrifter får høyere kostnader fordi de overholder forbudet, mens mindre lovlydige bedrifter som ikke overholder forbudet kan levere tilbud til en lavere pris.

3.3. Forenkling for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forslaget inneholder forenklinger for næringslivet. Forslaget inneholder ikke nye administrative plikter, men forslaget medfører økte kostnader for næringslivet.

3.4. Digitalisering

Regelrådet kan ikke se at forslaget inneholder digitalisering.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet registrerer at hensynet til små virksomheter er vurdert i høringsnotatet og at departementet er klar over at det er de små virksomhetene som vil bli hardest rammet av forbudet. Regelrådet kan imidlertid ikke se at det er utredet tiltak som kan gjøre forbudet mindre byrdefullt for små virksomheter. Departement skriver i høringsnotatet at siden forbudet først trer i kraft i 2022 får aktørene tilstrekkelig tid til omstilling. Etter Regelrådets vurdering kunne tiltak for å få ned omstillingskostnadene for de minste virksomhetene med fordel vært utredet, for eksempel støtteordninger eller utsatt ikrafttredelse basert på geografi/størrelse/omsetning/naturlig utskiftning av varmeutstyr mv.

3.6. Alternative tiltak

¹ Høringsnotatet s. 22

Etter Regelrådets vurdering er alternative tiltak godt utredet i høringsnotatet. Høringsnotatet bygger blant annet på en rapport fra Miljødirektoratet (2018) som gir en grundig gjennomgang av ulike virkemidler for å nå målet om reduserte klimagassutslipp. Regelrådet registrerer at det både er utredet alternativer til et forbud og alternative energikilder som kan erstatte mineralolje. Alternative energikilder er fremstilt på en god måte i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering er utredningen av alternative tiltak tilstrekkelig utredet.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring er grundig beskrevet i høringsnotatet. Flere tiltak nevnes for å sikre etterlevelse av reglene. Etter Regelrådets vurdering er det viktig at departementet gir veiledning også om de praktiske konsekvensene av forbudet som blant annet behovet for endret planlegging i byggeprosjekter. Regelrådet mener at forutsetninger for en vellykket gjennomføring er tilstrekkelig utredet i høringsnotatet.

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

Etter Regelrådets vurdering er forslaget om forbud mot bruk av mineralolje til byggvarme rimelig utredet i henhold til kravene i utredningsinstruksen. I Regelrådets mandat fremgår det imidlertid at rådet også kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Selv om næringslivet også skal ta sin del av ansvaret for å redusere klimagassutslipp er det viktig at kostnaden for næringslivet står i et rimelig forhold til miljøgevinsten som oppnås. Det er på det rene at næringslivet vil bli påført økte kostnader som følge av forslaget, og at kostnadene vil variere avhengig av hvilken energikilde som velges. Kostnadene vil også avhenge av virksomhetens geografiske plassering og det fremgår av høringsnotatet at omstillingskostnadene trolig vil bli høyere for de minste virksomhetene.

Dersom næringslivet påføres store kostnader samtidig som effekten på klimagassutslippene er usikre, så er det tvilsomt om målene med forslaget kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet i denne saken.