

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag om forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:
2024/5050

Vår ref.:
24/00143

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen

Dato:
02.07.2024

Uttalelse

Om: **Forslag om forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Miljødirektoratet har sendt på høring et forslag om forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme på byggeplasser.

Direktoratet har tilstrekkelig beskrevet problemet med CO₂-utslipp fra fossil gass brukt til byggvarme, og knyttet dette til Norges klimamål om å redusere utslippene innen 2030. Beskrivelsen av berørt næringsliv er grundig og identifiserer på en god måte relevante aktører, inkludert byggherrer, entreprenører, leverandører og energibransjen. Videre er det positivt at kostnadsvirkningene for næringslivet er tallfestet og usikkerheten rundt effekten av forbudet er belyst.

Det er også positivt at direktoratet har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring, inkludert informasjonsarbeid, tilsyn og realistiske tidsplaner. Regelrådet reiser imidlertid spørsmål ved kommunenes evne til å følge opp forbudet.

Regelrådet påpeker videre at konsekvensene for små virksomheter ikke er tilstrekkelig belyst. Vi anbefaler en mer detaljert analyse av økonomiske og praktiske utfordringer for små virksomheter, samt mulige tiltak for omstillingen.

Behovet for byggvarme anses som stort i Norge og kostnadene ved disse tiltakene kan bli store for næringslivet. Samtidig er effekten på samlede utslipp usikker. På grunn av denne usikkerheten mener vi at tiltaket ikke er utformet slik at målene nås 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

1 Om forslaget som er sendt på høring

På vegne av Klima- og miljødepartementet (KLD) sender Miljødirektoratet med dette på høring forslag om forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme. Bakgrunnen for forslaget er anmodningsvedtak i statsbudsjettet for 2023 «Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om forbud mot bruk av fossil gass i byggvarme, med sikte på ikrafttredelse i 2025.»

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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 vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Forslaget kan ha konsekvenser for mange aktører i byggenæringen. Byggenæringen er stor og har mange små virksomheter. Klimatiltak er viktige for at Norge skal nå klimamålene våre, men det er også viktig å vurdere faktiske utslippskutt opp mot kostnadene for næringslivet. Den praktiske gjennomføringen av slike forbud er også viktig for at forbudet skal fungere etter hensikten samtidig som det for eksempel ikke påvirker konkurransen i markedet i negativ retning.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Problemet som skal løses og målet som skal nås er tilstrekkelig beskrevet av direktoratet. Det er positivt at selv om det ligger et anmodningsvedtak til grunn så har direktoratet utredet problemet som skal løses. Direktoratet har vist til statistikk fra flere år tilbake i tid på hvor mye CO₂ som slippes ut fra fossil gass til oppvarming av bygg og utviklingen av utslippene. Beskrivelsen av dagens situasjon, nullalternativet, er også med på å gi et bilde av problemet som skal løses.

Målbeskrivelsen knytter seg opp til Norges klimamål om å redusere utslippene innen 2030. Det er også satt en målsetting om å årlig kutte opp mot 40 000 tonn CO₂ fra fossil gass til byggvarme. Dette er et klart og konkret mål som hjelper utredningen av alternativer, og en eventuell evaluering av tiltakene frem i tid.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det utført en omfattende utredning av alternativer til fossil gass. Denne inkluderer tilgjengeligheten og anvendbarheten av løsninger som fjernvarme, elektrisitet, flytende

biobrensler, og potensielt biopropan, samt ny teknologi og materialbruk. Disse alternativene blir vurdert basert på flere faktorer som energipriser, kostnader, tidsbruk, og praktiske erfaringer.

Utredningen viser altså hvilke alternativer som finnes til fossil gass. I tillegg viser den hvilke tiltak som allerede er i satt i gang for å kutte utslippene fra byggeplasser i Norge. Dette er gjort på en oversiktlig måte og gir inntrykk av at det allerede skjer mye på feltet. I den forbindelse savner Regelrådet er nærmere drøfting av om et slikt forbud faktisk gir ønsket effekt, eller om det finnes alternativer til forbud som gir bedre måloppnåelse.

Til tross for anmodningsvedtaket og den klare bestillingen fra departementet mener Regelrådet at et alternativ med for eksempel informasjonskampanje eller «nudging» burde vært vurdert. Regelrådet mener at det skal utredes alternativer, selv om det ligger et anmodningsvedtak til grunn. Dette er blant annet for å synliggjøre de alternative tiltakene vi eventuelt velger bort.

Anmodningsvedtaket gir også klare føringer på hvilket tiltak som skal velges. Regelrådet mener imidlertid at direktoratet burde vært klarere på om de på faglig grunnlag anbefaler dette tiltaket, og hvorfor tiltaket står i forhold til de kostnadene det medfører sammenlignet med nullalternativet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet vurderer at beskrivelsen av berørt næringsliv er tilstrekkelig. Utredningen identifiserer relevante aktører som vil bli påvirket av et forbud mot fossil gass til byggvarme, inkludert utførende på byggeplass, byggherre, leverandører/utleiere og produsenter av utstyr til bygge- og anleggsnæringen, energibransjen, samt rådgivere og arkitekter. Beskrivelsen gjør det klart at eiere og brukere av bygg i driftsfasen i liten grad vil bli påvirket av tiltaket.

Videre gir utredningen en detaljert oversikt over byggenæringens struktur, inkludert virksomhetsstørrelse og utbredelsen av innleie av varmeutstyr fra spesialiserte utleiefirmaer. Den nevner også at både små og store foretak vil bli berørt, og gir statistikk over antall foretak og ansatte i næringen, noe som gir en god forståelse av tiltakets omfang.

Beskrivelsen er grundig og dekker de ulike typene foretak som er involvert i nybygging og større rehabiliteringer, selv om den anerkjenner at ikke alle foretak i byggenæringen vil bli like berørt. Regelrådet anser derfor at beskrivelsen av berørt næringsliv er tilstrekkelig.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Utredningen gir en omfattende beskrivelse av de ulike aktørene som vil påvirkes av et forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme. Videre gir den en grundig statistikk og beskrivelse av bygge- og anleggsnæringen, inkludert mangfoldet av virksomheter fra små enkeltpersonforetak til store konserner.

Effektene av et forbud mot bruk av fossil gass er også godt belyst, med fokus på reduserte klimagassutslipp og overgang til alternative energikilder som fjernvarme, elektrisitet og biodiesel. Utredningen har beregnet kostnadsøkningene ved å skifte til disse alternativene og diskuterer tekniske og adferdsmessige barrierer knyttet til overgangen. De økonomiske og praktiske konsekvensene for de fleste berørte aktørene i næringslivet er belyst. Tilnærmingen til

utredningen gir en god forståelse av hvordan forbudet kan påvirke bygge- og anleggsbransjen som helhet.

En mangel er utredningen av hvordan tilsyn og oppfølging av virksomheter vil fungere i praksis. Det legges opp til at kommunene skal drive tilsyn, uten at det er tilføres nye ressurser til dette formålet. Direktoratet burde utredet omfanget av varierende tilsynsevne og hvordan det vil slå ut for konkurranse og virksomhetenes tillitt til myndighetene.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Direktoratet har utredet forutsetningene for en vellykket gjennomføring av et forbud mot bruk av fossil gass til byggvarme. Direktoratet har fremhevet viktigheten av at forbudet blir godt kjent i bransjen, både blant byggherrer og entreprenører. Med en kort tidsramme fra høring til planlagt innføring av forbudet i 2025, er det nødvendig med ekstra informasjonsarbeid, som kampanjer, for å sikre at forbudet blir tilstrekkelig kommunisert.

Ikrafttredelsen av forbudet er vurdert. Direktoratet peker på at en tidligere ikrafttredelse vil føre til raskere utslippskutt, men at aktørene i markedet trenger tilstrekkelig tid til omstilling. Forslaget om en implementeringsperiode som gir bransjen omtrent et år til omstilling etter at forbudet er vedtatt, viser en balansert tilnærming mellom behovet for raske utslippskutt og hensynet til de berørte aktørenes praktiske utfordringer.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Utredningen nevner at byggebransjen består av mange små virksomheter. Regelrådet mener det er nødvendig med en mer detaljert analyse av hvordan små virksomheter spesielt vil bli påvirket av forbudet. Dette bør inkludere vurderinger av økonomiske belastninger, praktiske utfordringer med overgangen til nye energikilder, og mulige tiltak for å støtte disse virksomhetene i omstillingen. En slik analyse vil gi en mer helhetlig forståelse av konsekvensene og sikre at også små aktørers behov og utfordringer blir tilstrekkelig ivaretatt.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

God involvering av næringslivet er viktig for at nytt regelverk skal oppnå de ønskede målene uten at næringslivet blir påført unødvendige byrder. Det virer som at berørt næringsliv har blitt involvert i prosessen med det nye regelverket. Det er referert til innspill fra

bransjen under enkelte punkter. Direktoratet kunne vært mer presise med hvor innspillene kommer fra.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet mener at utredningen burde inneholdt et mer teknologinøytralt alternativ. Teknologinøytral regulering, som fokuserer på å sette mål fremfor spesifikke tiltak, er viktig fordi det fremmer innovasjon og utvikling av nye teknologier ved å oppmuntre ulike aktører til å finne de mest effektive løsningene. Denne tilnærmingen gir fleksibilitet til bedrifter og enkeltpersoner, noe som gjør det mulig for dem å velge løsninger som best passer deres spesifikke behov.

Eksempel på teknologinøytral regulering kan være å sette en grense for maksimalt tillatt utslipp av klimagasser fra oppvarming av en byggeplass. Dette lar byggebransjen bestemme om de vil nå målet ved å forbedre eksisterende utstyr, utvikle elektriske alternativer, bruke hybridteknologi eller andre innovative løsninger.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet vil påpeke viktigheten av å evaluere forbudet mot bruken av fossil gass til byggvarme om noen år for å sikre at det oppnår ønsket effekt og for å kunne justere tiltakene ved behov. En grundig evaluering vil kunne bidra til å identifisere både positive og negative konsekvenser av forbudet, samt vurdere om forutsetningene for gjennomføring har vært tilstrekkelige.

En planlagt evaluering om noen år vil ikke bare gi verdifull innsikt i effektiviteten av det nåværende forbudet, men også bidra til kontinuerlig forbedring av politikken. Dette vil sikre at forbudet mot fossil gass til byggvarme er både praktisk gjennomførbart og miljømessig effektivt, samtidig som det opprettholder en rettferdig balanse for alle berørte parter i næringslivet.

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

Slik Regelrådet leser høringsnotatet mener Miljødirektoratet at det er usikkerhet om målene kan nås av det foreslåtte forbudet. Det er også usikkerhet knyttet til kostnadene av forbudet fordi det vil avhenge av hvilke alternative energikilder som erstatter den fossile gassen og hvilke virksomheter som får unntak. Regelrådet mener på denne bakgrunn at det ikke er tilstrekkelig godtgjort at forslaget oppnår målene til en lav kostnad for næringslivet.