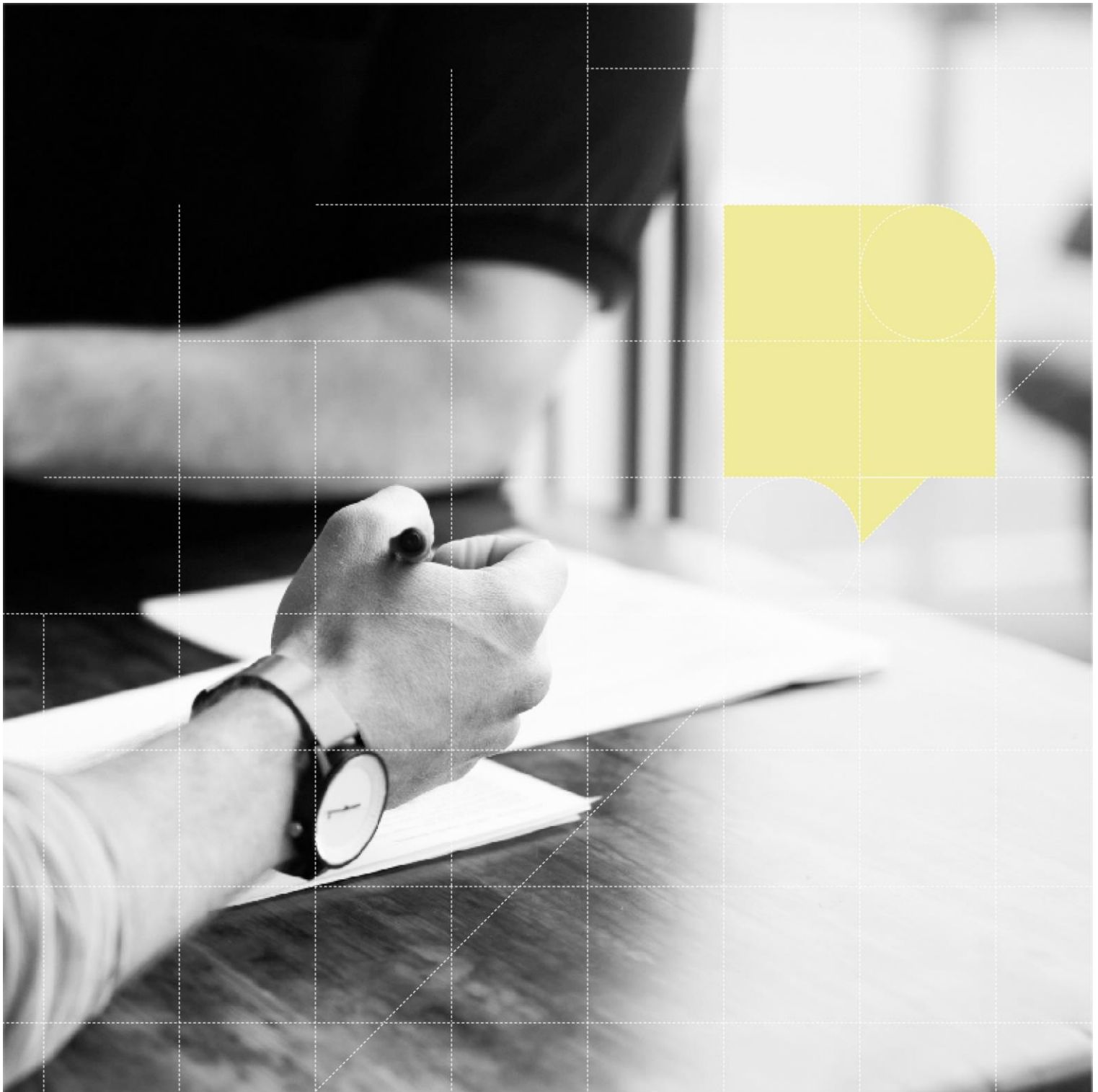


Regelrådets uttalelse

Om: **Etablering av hjemmel for kommunene til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser**

Ansvarlig: **Miljødirektoratet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Miljødirektoratet

Deres ref.:

2024/6392

Vår ref.:

2024/114

Vår saksbehandler:

Stian Hervik Frantzen

Dato:

08.11.2024

Uttalelse

Om: **Etablering av hjemmel for kommunene til å stille klimakrav til byggeplasser eller bygge- og anleggsplasser**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Klima- og miljødirektoratet har sendt på høring et forslag om å gi kommunene myndighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser.

Direktoratet gir en god fremstilling av problemet og bruker relevant statistikk på en oversiktlig måte. Målet er mer generelt beskrevet gjennom overordnede klimamål. Videre er berørt næringsliv identifisert gjennom beskrivelser og figurer.

Utredningen av alternative tiltak er for smal. Utredningen av de konkrete modellene er etter Regelrådets vurdering tilstrekkelig. Vi mener imidlertid at enkelte andre alternativer som ville gitt et godt sammenligningsgrunnlag burde vært utredet.

For det første burde nullalternativet vært utredet. Direktoratet gir en god oversikt over andre klimatiltak rettet mot bygg- og anleggsnæringen. Kompleksiteten av regelverk som de samlede tiltakene på dette feltet utgjør, er ikke kommentert. Spørsmålet om målene vil nås uten det foreslåtte tiltaket blir derfor stående ubesvart.

For det andre kunne forslaget blitt sammenlignet med nasjonale tiltak. Fordeler og ulemper med like regler i hele landet burde vært kommentert i utredning.

På denne bakgrunn mener Regelrådet at forslaget trolig 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

Gry Agnete Alsos
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Miljødirektoratet har på vegne av Klima- og miljødepartementet sendt på høring et forslag om å gi kommunene myndighet til å stille klimakrav til bygge- og anleggsplasser. Dette skal skje gjennom forurensningsloven og gjelder direkte utslipp fra energibruk på selve bygge- og anleggsplassene. Forslaget gir kommunene mulighet til å fastsette lokale forskrifter som kan dekke hele eller deler av kommunen. Kommunene kan fastsette unntaksbestemmelser i forskriften for tilfeller der kravene ikke er teknisk mulige å overholde eller økonomisk forsvarlige.

Miljødirektoratet har særlig vurdert hvordan lokale krav kan stimulere bruken av elektriske maskiner på private byggeplasser, ettersom offentlige anskaffelser allerede har klimakrav. Direktoratet anbefaler imidlertid ikke å inkludere anleggsplasser i hjemmelen, da disse ofte krever større maskiner og har andre utfordringer. Direktoratet har i høringsnotatet vurdert tre undervarianter for regulering. Direktoratet foreslår at kommunene kun skal kunne stille krav for byggprosjekter.

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

Klimatiltak er viktige for at Norge skal nå klimamålene, men det er også viktig å vurdere faktiske utslippskutt opp mot kostnadene for næringslivet. Den praktiske gjennomføringen av klimakrav er viktig for at målene skal nås. Regelrådet mener at forslaget vil gi økte kostnader for mange aktører i byggenæringen. Byggenæringen er stor og har mange små virksomheter som kan bli særlig berørt. Forslaget kan også få konkurranseeffekter. På denne bakgrunn har Regelrådet valgt å uttale seg om denne saken.

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

Regelrådet mener at problemet som skal løses er identifisert og tilstrekkelig utredet i høringsnotatet. Problemet med høye klimagassutslipp fra bygge- og anleggssektoren er dokumentert. Videre bygger utredningen på faglige vurderinger fra direktoratet, hvor det er vurdert hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere problemet som blir beskrevet.

Etter Regelrådets vurdering er det mangler i utredningen av målet med tiltaket. Slik Regelrådet forstår det er målene med tiltaket reduksjon av klimagassutslipp og å fremme teknologisk utvikling i bygge- og anleggssektoren, med langsiktig mål om utslippsfrie byggeplasser innen 2030. Innenfor klimaområdet er det mange generelle og overordnede mål, slik som dette. Det er vanskelig å evaluere måloppnåelsen av tiltak som er en del av en større pakke for nå de store klimamålene. Regelrådet anmoder miljømyndighetene om å sette mer konkrete mål for de enkelte tiltakene slik at man i ettertid kan vurdere hvilke tiltak som faktisk fungerer.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Det er utredet flere undervarianter av forslaget. Regelrådet understreker likevel at det er behov for et sammenligningsgrunnlag. Det mangler en utredning av nullalternativet og alternativet med nasjonale krav til bygge- og anleggsplasser. Dette gjør det usikkert om det foreslåtte tiltaket er det som gir høyest utslippskutt til lavest mulig kostnad. Samlet sett mener Regelrådet at utredningen av alternativer er for smal.

Utredningen av alternativer er grundig og omfatter flere relevante modeller for hvordan kommunale klimakrav til bygge- og anleggsplasser kan utformes og gjennomføres. De ulike modellene gir kommunene forskjellige grader av fleksibilitet, både når det gjelder hvilke kommuner som kan stille krav, og hvilke typer bygge- og anleggsprosjekter som omfattes. Dette gir beslutningstakere et godt grunnlag for å vurdere hvordan reguleringene kan innføres, enten gjennom en generell hjemmel eller som en pilotordning i utvalgte kommuner.

Som nevnt ovenfor bemerker Regelrådet at nullalternativet, altså en vurdering av hva som vil skje dersom tiltaket ikke innføres, mangler i utredningen. Nullalternativet gir et viktig sammenligningsgrunnlag for å vurdere konsekvensene av ikke å innføre nye tiltak. Det vil også kunne gi en bedre forståelse av hva som kan forventes i form av utslippsutvikling og teknologiutvikling dersom dagens situasjon videreføres uten nye krav. Nullalternativet vil gi en mer helhetlig vurdering av de ulike alternativene, og bør inkluderes i fremtidige utredninger. Regelrådet savner nullalternativet spesielt i denne saken da det er flere tiltak som skal nå det samme målet. Spørsmålet om utslippene uansett ville gått ned og bransjen uansett hadde omstilt seg til flere nullutslippsløsninger kan derfor bli stående ubesvart.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet mener at beskrivelsen av berørt næringsliv er tilstrekkelig. Berørte er identifisert gjennom definisjoner av byggeplass og anleggsområde. Det er brukt statistikk fra Statistisk sentralbyrå for å vise hvordan utslipp fordeler seg i bransjen. Videre bruker direktoratet en figur som viser de ulike formene for bygge- og anleggsplasser. Direktoratet viser også hvilke krav de ulike segmentene har på seg fra før. Dette gjør det oversiktlig å følge med på hvilket tiltak som er rettet mot hvilket segment og hvor de ulike segmentene overlapper.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Regelrådet mener at utredningen er tilstrekkelig når det gjelder vurderingene av kostnadsvirkninger for næringslivet ved innføring av klimakrav for bygge- og anleggsplasser. Utredningen av nyttevirkningene har imidlertid mangler.

Utredningen viser klare økonomiske utfordringer knyttet til overgangen til utslippsfrie maskiner, som ofte er dyrere enn konvensjonelle dieseldrevne alternativer. Dette innebærer høyere investeringskostnader og usikkerhet om lønnsomheten for mindre aktører i sektoren, særlig fordi kostnadene for nullutslippsløsninger per tonn CO₂-ekvivalenter er beregnet til mellom 1000 og 2500 kroner. Anslaget avhenger av lokale forutsetninger og direktoratet understreker at kostnadene ved etablering av nødvendig ladeinfrastruktur, som kan variere betydelig avhengig av energibehovet på byggeplassene og avstanden til eksisterende distribusjonsnett. Investeringene her kan være kostbare, anslått til mellom 400 000 og 700 000 kroner. Dessuten vil implementeringen av utslippsfrie løsninger kreve tilleggsressurser for opplæring og koordinering, noe som kan føre til ytterligere transaksjonskostnader for virksomhetene.

Konkurranssevirkninger er vurdert, dette er viktig for å vise at forslagene kan ha virkninger utover direkte kostnadsvirkninger.

Høringsnotatet anbefaler at anleggsplasser unntas fra tiltaket fordi flere klimakrav kan forsinke andre miljøvennlige prosjekter som elektriske fergekaier. Om direktoratet eller departementet støtter denne anbefalingen basert på utredningen kommer ikke frem. Videre stiller Regelrådet spørsmål ved om dette argumentet ikke også kan brukes for byggeplasser, og savner en vurdering av om nye klimakrav kan forsinke prosjekter som setter opp nye klimavennlige bolig- og næringsbygg.

Videre kan Regelrådet ikke se at de bredere nyttevirkningene av forslagene er vurdert. Det legges til grunn at kommunene som velger å bruke hjemmelen må ha kompetanse og ressurser. Flere kommuner har lite ressurser til å dekke nødvendige kostnader i kommunene. Regelrådet mener derfor at denne antagelsen er for lett.

Boligmarkedet i Norge har også vært under stort press de siste årene grunnet den økonomiske situasjonen. Nye krav som vil gjøre det mer kostbart å bygge, samtidig som nytten for samfunnet er svært usikker, må vurderes grundig. Dette forslaget er et av flere krav rettet mot byggenæringen. Det totale regelverkstrykket mot byggenæringen kan bli veldig komplekst med så mange nye og detaljerte krav og kan føre til utilsiktede virkninger.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

For å oppnå de positive virkningene av forslaget er det avgjørende at kommunene får tilstrekkelig informasjon og opplæring, og at de evner å gjennomføre de nye oppgavene de blir pålagt. Direktoratet påpeker viktigheten av å bygge kompetanse i kommunene og ha de nødvendige ressursene. At kommunene lykkes, er etter Regelrådets vurdering avgjørende for en vellykket gjennomføring.

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.

Økte krav til anleggspark med nullutslipp vil ramme de små virksomhetene kraftigere enn de store. Hensynet til små virksomheter er ikke vurdert i konsekvensutredningen. Dette er en svakhet ved utredningen. Det er viktig at utfordringene for små virksomheter kommer med i direktoratets veiledning til kommunene. Et moment som kan være aktuelt i veiledningen er overgangsordninger for de små virksomhetene. Det er svært kostbart å bytte ut anleggsparken med nye nullutslippsmaskiner. Det kan også bli en byrde at anleggsmaskinene de allerede har, blir vanskeligere å selge fordi etterspørselen etter disse maskinene er redusert som følge av forslaget. En mulighet kommunene kan vurdere for å redusere byrdene for de små er for eksempel en lengre overgangsperiode hvor bedriften kan tilpasse seg.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det fremgår ikke av høringsnotatet om berørt næringsliv har vært involvert i regelverksprosessen. Det er en fordel å involvere berørt næringsliv i utredningsprosessen da disse kan gi nyttige innspill som øker kvaliteten på beslutningsgrunnlaget.

4.3 Rapporteringsbyrder

Forslaget vil påføre næringslivet nye krav. Det er sannsynlig at de nye kravene vil kreve at virksomhetene må dokumentere at de kan følge kravene, og at kravene er blitt oppfylt. Dette vil gi økte rapporteringsbyrder for næringslivet. Direktoratet burde kommentert den økte rapporteringsbyrden for berørt næringsliv.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Etter Regelrådets vurdering er det viktig at direktoratet veileder kommunene om hvordan de kan stille krav til aktørene.

For eksempel er funksjonskrav i regelverk fremtidsrettet fordi de gir større fleksibilitet og innovasjonsmuligheter enn tradisjonelle detaljkrav. Mens detaljkrav fastsetter spesifikke løsninger som må følges, definerer funksjonskrav kun hvilke resultater eller funksjoner som skal oppnås. Dette er viktig for å møte fremtidige miljøkrav, fordi det tillater teknologi og metoder å utvikle seg uten å være låst til dagens løsninger.

Nye miljøkrav, særlig med tanke på klimaendringer, ressursknapphet og bærekraftig by- og stedsutvikling, krever løsninger som er dynamiske og tilpasningsdyktige. Funksjonskrav gir et rammeverk som gjør at aktører ikke bare kan oppfylle dagens krav, men også tilpasse seg fremtidige behov uten store omkostninger.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Høringsnotatet sier ikke noe om eventuell evaluering av forskriftshjemmelen. Regelrådet mener at utredningen burde sagt noe om når og hvordan en evaluering bør gjennomføres. Regler som ikke når målene er unødvendige regler som igjen gir unødvendige byrder for næringslivet.

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

Den manglende utredningen av nullalternativet gjør at spørsmålet om målene kan nås uten dette tiltaket ikke er besvart. Målet er også generelt beskrevet noe som gjør det vanskelig å evaluere måloppnåelsen. Regelrådet mener derfor at forslaget ikke er utformet slik at målene nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.