



Innspill til stortingsmelding om bygningspolitikken

Herved presenteres Bellona og Norges Naturvernforbunds innspill til stortingsmelding om bygningspolitikk. Innspillene fokuserer på energieffektivisering.

I rapporten *Energieffektivisering av bygg*, som ble lagt frem i august, foreslår Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) arbeidsutvalg en rekke gode virkemidler for å spare 10 TWh innen 2020 og 40 TWh innen 2040 i byggsektoren. Bellona og Naturvernforbundet vil trekke fram det vi mener er det viktigste å følge opp fra rapporten, samt utfylle med noen forslag til tiltak som vi mener er nødvendige for å oppnå målene.

Bellona og Naturvernforbundet mener at:

- 1) **KRD må få ansvar for og kontroll over hele energieffektiviseringsarbeidet i bygningssektoren**
- 2) **Det må utarbeides en nasjonalt bindende målsetting om energieffektivisering i bygg**
- 3) **Arnstadutvalgets forslag for nye bygg og rehabilitering må følges opp**
- 4) **Det må innføres sjablongmessig støtte for eksisterende bygningsmasse på kort sikt**
- 5) **Mulighetene for å innføre hvite sertifikater for eksisterende bygg på lang sikt bør utredes**
- 6) **Det bør etableres en tilskuddsordning til kommuner for rådgiving**
- 7) **Endringer i husleieloven må utredes**
- 8) **Bygningskontrollen må intensiveres og følges opp av det offentliges sanksjonsadgang**
- 9) **Det offentlige må gå foran**

1. KRD må få ansvar for og kontroll over energieffektiviseringsarbeidet i bygningssektoren

Energieffektivisering, spesielt av eksisterende bygg, er lite integrert i norsk bygningspolitikk, og deler av ansvaret er blitt ivaretatt av institusjoner som ellers har ansvaret for energiproduksjon. Skal man få til en omfattende energieffektivisering av bygningsmassen, er det viktig med en helhelig virkemiddelbruk, der lovverk, økonomiske insitamenter og informasjonsarbeid er godt samordnet.

For å få en slik samordning, foreslår vi at arbeidet legges inn under ett departement. Ettersom KRD har ansvaret for bygningspolitikken, er det naturlig at de også får ansvaret for utarbeidelse og oppnåelse av målsetting og kontroll over virkemidlene for energieffektivisering i byggsektoren.

2. Nasjonalt bindende målsetting om energieffektivisering

Stortinget må vedta nasjonalt bindende mål for energieffektivisering i bygg, som KRD får ansvaret for å følge opp. Det vil gi energieffektivisering fortjent oppmerksomhet, skape politisk drivkraft og gi myndighetene et instrument å styre etter. Målet bør settes i denne stortingsmeldingen, og det bør være i tråd med Arnstadutvalgets anbefalinger.

3. Virkemidler rettet mot nybygg og søknadspliktig rehabilitering

Bellona og Naturvernforbundet støtter Arnstadutvalgets forslag om forutsigbar innstramming av TEK.

Like viktig som en god bygningskropp er energibruken inne i bygget. TEK kan med fordel omfatte flere installasjoner som påvirker byggets energiforvaltning. Dersom KRD er skeptisk til mulighetene for ytterligere regulering av energiforvaltningen gjennom TEK, bør departementet ta stilling til hvilket regelsett som er mest egnet, og se til at dette revideres.

Tall fra SSB viser at den senere tids nedgang i energibruk per areal, m.a.o. den tradisjonelle parameter for å måle energieffektivitet, har blitt spist opp av at arealene øker for enkelte bygningstyper. Vi mener derfor at arealeffektivitet bør behandles som eget tema i stortingsmeldingen. Gode indikatorer for arealeffektivitet må utvikles, der man tar hensyn til byggtypens tiltenkte og potensielt fremtidige funksjon. Dette bør vurderes innlemmet i TEK, byggesaksbehandlingen og energimerkeordningen.

Bellona og Naturvernforbundet mener også at kommunene bør gis anledning til å utarbeide reguleringsplaner med strengere energikrav enn det som følger av TEK. Per i dag er det usikkert om det er hjemmel for mer ambisiøse reguleringer. KRD bør derfor i samarbeid med MD komme med avklarende tolkninger av rettstilstanden, og/eller se til at nødvendige regelendringer iverksettes.

Av økonomiske insentiver til tiltak som har bedre energiytelse enn TEK, men som ikke faller inn under Enovas støtteordninger for pilotprosjekter, foreslår Bellona og Naturvernforbundet energispareforpliktelser, også kalt hvite sertifikater. Inntil et slikt system er på plass, anbefaler vi sjablongmessig støtte, jf nedenfor.

4. Virkemidler for eksisterende bygningsmasse på kort sikt

Den største utfordringen ligger i den eksisterende bygningsmassen som ikke skal gjennomgå søknadspålagt rehabilitering. Skal Norge nå målet om 10 TWh redusert energi i 2020 og 40 TWh i 2040, må det i følge Arnstadutvalget gjennomføres enøk-tiltak i 2% av alle bygg årlig, utover nybygg og rehabilitering. Ettersom regulatoriske virkemidler er utilstrekkelig for denne bygningsmassen, er det nødvendig med økonomiske insentiver. Vi foreslår to tilnærminger avhengig av tidshorizonten. Selv om mange energieffektiviseringstiltak er lønnsomme over kortere eller lengre nedbetalingstid, eksisterer det allikevel barrierer knyttet til likviditet og ekstra tidsbruk eller arbeidsinnsats. Derfor må dagens systemer videreutvikles for å ta høyde for disse barrierene.

Enova bør fortsatt støtte forbildeprosjekter, men dagens omstendelige søknadsprosess og de bremsende kriteriene om at støtten må være utløsende og at tiltakene må være innovative og ulønnsomme, utløser ikke nok tiltak. For å få opp antall energieffektiviseringstiltak i mer vanlige prosjekter, mener Bellona og Naturvernforbundet at Enova på kort sikt må opprette et system som opererer etter prinsipper fra ENØK-etaten i Oslo: Man er berettiget til et gitt beløp i støtte for en lang rekke tiltak. Sammensettingen av støtteberettigede tiltak må være teknologinøytral.

Denne sjablongmessige tilnærmingen ble også brukt da Enova som en del av tiltakspakken i forbindelse med finanskrisen i 2009 bevilget 421 millioner kroner til energieffektivisering i offentlige bygg. Sjablongtilnærmingen forenklet søknadsprosessen betraktelig og ble ansett som svært vellykket. Enova har uttalt at deres aktivitet på bygningssiden er svært skalerbar. Håndteringen av tiltakspakken viste dette i praksis.

I mange tilfeller vil ikke investeringsstøtten være stor nok for at en husstand iverksetter tiltak som monner. Derfor bør Enovas støtte suppleres av lån med gode vilkår til fra Husbanken. Husbanken er med sine distriktskontorer nærmere folk enn Enova. Fra Husbanken kan slike pakkedøsninger promoteres og administreres i samarbeid med Enova. Dette innebærer at Husbankens stab og økonomi må styrkes.

Det er viktig at TEKs minstekrav gjøres gjeldende ved komponentutskiftning. Selv om reguleringen er enkel, er det stort behov for å gjøre den kjent blant huseiere og de mindre håndverksbedriftene som dominerer rehabiliteringsmarkedet for eneboliger. Dessuten vil Bellona og Naturvernforbundet vanskeliggjøre kjøp av energimessig dårlige produkter også ved rehabilitering som ikke er søknadspålagt. Vi foreslår derfor en utredning av mulighetene til å innføre omsetningsforbud av produkter som er dårligere enn TEK og energibrukende produkter som er lavere på energimerkeskalaen enn en gitt karakter. Utredningen bør inkludere nøye tilpassede unntak der hensyn til eldre byggeskikk ivaretas.

Uavhengig av om det er snakk om eksisterende eller nybygg, bør det bli krav om individuell energimåling og -fakturering, uansett hvilken energibærer eller -kilde som benyttes. Forskning viser at individuell måling fører til redusert energibehov ved at man blir bevisst sitt energiforbruk.

5. Virkemidler for eksisterende bygningsmasse på lengre sikt

På lengre sikt antas det at ovennevnte støtteordninger likevel ikke utløser tilstrekkelig antall tiltak, siden det fortsatt vil kreve stort initiativ fra byggeiere. Offentlige støtteordninger utløser sjelden oppsøkende virksomhet fra tilbydere av enøktjenester. I tillegg er de noe statiske i forhold til å tilpasse seg markedets utvikling. Vi mener derfor at såkalte hvite sertifikater er det beste økonomiske insentivet for større utbredelse av bestemte løsninger som kan forhåndsbestemmes. I dette systemet forpliktes noen aktører til å se til at overordnede mål nås, det oppstår et marked for energieffektiviseringstjenester, man oppnår store besparelser uten at kostnadene går over statsbudsjettet og ved å overlate prioriteringene til markedsaktører, sikrer man i større grad kostnadseffektive investeringer. Med hvite sertifikater og ambisiøse mål kan man hente ut de store volumene av energieffektiviseringstiltak. Myndighetene bør derfor bestille en utredning av energispareforpliktelser og hvite sertifikater for Norge.

Dersom KRD ikke anser energispareforpliktelser/hvite sertifikater som en hensiktsmessig løsning, mener Bellona og Naturvernforbundet at skattefritak er et godt alternativ. Sverige har innført et liknende system. En av de positive sideeffektene der, er at andelen svart arbeid er redusert i en slik grad at de inntektene myndighetene har fått ved redusert svart arbeid, overstiger tapte inntekter som følge av skattefritaket for energieffektiviseringstiltak. Systemet kan altså medføre økte inntekter for staten.

6. Tilskuddsordning til kommuner for rådgivning

Eiere av småhus har et stort behov for uavhengig energirådgivning. Denne gruppen er i dag stor grad overlatt til råd fra en bransje som er fragmentert og hvor bedriftene vil foreslå løsninger avhengig av hva de selv selger. Samtidig er energiriktig oppgardering av småhus et tema som i liten grad er belyst gjennom demonstrasjons- og utviklingsprosjekter. I denne situasjonen, og spesielt frem til det er gjennomført nok oppgraderingsprosjekter til at de fleste huseiere og håndverkere kan oppleve dette i sine nære omgivelser, er det behov for en uavhengig ansikt-til-ansikt rådgivning. Få ikke-profesjonelle eiere har tilstrekkelig kompetanse til på egenhånd å velge optimale systemløsninger for energieffektivisering og energitilførsel. En uavhengig rådgivningstjeneste vil kunne hjelpe med systemvalg som gir grunnlag for en enkel energiplan for huset. Dette vil bidra til en kostnadseffektiv energioppgradering der tiltak som gjøres steg for steg er tilstrekkelige og bidrar til en god helhetlig løsning. I Sverige er energirådgivning en lovpålagt oppgave for kommunene. I første omgang vil vi foreslå at det legges opp til en tilskuddsordning der kommuner kan søke om midler til å drifte slik rådgivning for sine innbyggere.

7. Utrede endringer av husleieloven

Problemet med at eier ikke investerer i energieffektiviseringstiltak fordi leietaker henter ut gevinsten i form av lavere energiregning må løses. I næringsbygg har man også en praktisk utfordring for å få utført omfattende rehabilitering, i og med at bygg med ulike leieforhold aldri vil ha et tidspunkt der leieperiodene går ut samtidig. Arnstadutvalget kommer med et interessant forslag om at huseier gis rett til å endre løpende leiekontrakter i de tilfeller det gjøres investeringer som fører til bedret energistandard for bygget, og videre at huseier får rett til å øke med samme beløp som bespart energikostnad. Praktiske og juridiske konsekvenser av et slikt forslag bør utredes.

8. Kontroll og sanksjoner ved unnlatt oppfølging av regelverket

Byggefeil og -skader koster 12-15 milliarder årlig, jf byggekostnadsprogrammet. Det utgjør ca 3.000 kroner per innbygger hvert år. Gjennom strengere tekniske krav til energieffektive bygg fordres også en stadig bedre kvalitet i arbeidet som gjøres på byggeplassene. Det må derfor opprettes et tilsynssystem for oppfyllelse av TEK samt andre kvalitetskriterier under og etter oppføring av bygg. Bellona og Naturvernforbundet mener at kontrollfrekvensen bør være av et slikt omfang at folk ikke

anser muligheten for å slippe unna kontroll som så stor at de spekulerer i det. Vi ser helst at dette hadde vært et offentlig anliggende, men av ressursmessige årsaker kan utvidet tredjemannskontroll være en akseptabel løsning. Det må opprettes et sanksjonssystem i henhold til alvorlighetsgrad av forseelsen. Disse sanksjonene må være så strenge at de får en avskrekkende effekt og dermed luker ut de useriøse aktørene over tid. Dette vil også være en ekstra pådriver for at alle aktører ser seg nødt til å heve kompetansen.

9. Det offentlige må være foregangsaktør

Bellona og Naturvernforbundet mener at noe av det viktigste KRD kan gjøre for å få fart på norsk energieffektivisering, er å jobbe for at det offentlige går foran. Dette medfører økt etterspørsel etter energieffektive bygg og komponenter, som de private aktørene vil måtte respondere på. Det er imidlertid like viktig at det offentlige viser at de faktisk mener noe med sine uttalelser om og holdninger til klimautfordringene.

Arnstadutvalget har pekt ut noen gode tiltak: At alle nye offentlige bygg som bygges må tilfredsstille de nye forskriftskravene tidligere enn private aktører og at bygg statlige virksomheter leier på det private markedet må tilfredsstille lavenerginivå fra 2014 og passivhusnivå fra 2018. Bellona og Naturvernforbundet mener at det også må stilles krav til kommunale leietakere. Grunnet varierende tilgjengelighet til leieobjekter og ulike økonomiske forutsetninger, bør ikke kravene være fullt så strenge som for staten. Vi foreslår en modell med relativt strenge energikrav sett i forhold til byggeår, og å tillate overgangsperioder for oppgradering av bygg der man allerede leier. Slik kunne man sørget for at kommunene blir en driver for energieffektivisering på leiemarkedet.

I tillegg må kommunene få tilgang på rentefri lån slik at de har mulighet til å investere i energieffektive bygg. Her er Husbanken igjen en viktig aktør. I den forbindelse er det også viktig at regjeringen stiller strengere energikrav enn TEK i offentlige tilskuddsordninger for rehabiliteringer og nybygg. Dette gjelder for eksempel tilskudd til omsorgsboliger, sykehjem og skolebygg.

For å få kommunene til å gå foran, er man nødt til å løse problemet i forhold til at de opererer med adskilte budsjetter for investeringer og drift og ikke i tilstrekkelig grad ser fordelene ved å øke utgiftene ved investeringene noe for å nyte godt av lavere driftsbudsjetter. I tillegg til å øke den økonomiske støtten til energieffektiviseringstiltak, bør lov om offentlige anskaffelser revideres der pålegg om å analysere livsløpskostnader og miljøeffekter i et livsløpsperspektiv vil synliggjøre energibruk i drift. Dagens formulering om at det offentlige skal *ta hensyn til* livssykluskostnader og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen er for vag. Arnstadutvalget har en rekke konkrete forslag til innstramming og konkretisering som vi støtter.

Med vennlig hilsen

Guro Nereng og Knut Helland-Hansen
Miljøstiftelsen Bellona

Torhildur Fjola Kristjansdottir og Dag Arne Høystad
Norges Naturvernforbund