

Norsk byggenergipolitikk: mangfoldig og inkonsistent

— Working paper —

Elin Lerum Boasson



Norsk byggenergipolitikk: mangfoldig og inkonsistent

— Working paper —

Elin Lerum Boasson
elb@fni.no

September 2009



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © Fridtjof Nansen Institute 2009

Title

Norsk byggenergipolitikk: mangfoldig og inkonsistent - Working paper

Publication Type and Number

FNI Report 10/2009

Pages

19

Author

Elin Lerum Boasson

ISBN

978-82-7613-568-8-print version
978-82-7613-569-5-online version

Project

ISSN

1504-9744

Abstract

Historically, Norwegian building-construction policies have been part of the state's welfare policy. After 2000, a new conceptualisation of buildings emerged in Europe. Buildings were now regarded as a part of the energy system. The term 'energy performance of buildings' covers both the thermal quality of the building envelope and on-site energy production. In 2002 the EU developed an Energy Performance of Buildings Directive, while EU state aid regulations constrained national support schemes directed at fostering buildings with high energy performance. The building construction industry is a loosely coupled industry, and by year 2000 building construction was rather de-politicized. Although governmental regulations tend to be developed by governmental organisations and research communities in collaboration, political executives have, from time to time after year 2000, engaged directly in the development policy regarding energy performance of buildings. This report explores: 1) Why have Norwegian governments, in the period between 2000 and 2008, developed four strains of policies directed toward promoting buildings with high energy performance? 2) How did the European environment, the building construction sector (industry and governmental regulators) and the Norwegian governmental hierarchical steering intervene and shape the outcomes?

Key Words

Building construction industry, energy performance of buildings, Europeanization, buildings energy performance

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
Postboks 326
N-1326 Lysaker, Norway.

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Innhold — Working paper

Norsk byggenørgipolitik: mangfoldig og inkonsistent	1
Endring fra år 2000 til år 2009: fra vag målsetting til omfattende, men nokså inkonsistent virkemiddelapparat	2
Europeisk utvikling: bygg fremstilles som en del av energisystemet	3
Norsk politisk styring: begrenset politisk engasjement, med unntak av energikrav i byggeforskriften	6
Kultur og struktur: Mangelen på faste strukturer og svake koblinger til myndighetene hemmer byggenæringens politiske påvirkning	9
Diskusjon: Forvaltningsdrevne energikrav, EU-initiert merkeordning og gryende politisering av ekspertdominert politikkområde	13
Konklusjon	16
Kilder	17

Norsk byggenergipolitikk: mangfoldig og inkonsistent — Working paper

Mer enn en tredjedel av det norske energiforbruket skjer i bygg (Thyholt 2006). Siden svært lite av energien brukes effektivt er sparepotensialet enormt. Energisløsing i norske bygg har sjelden skapt prangende avisforsider eller heftige TV-debatter. Likevel har vi etter inngangen til det 21. århundre opplevd et markant skifte i den offentlige politikken på området. Dette kapittelet vil forklare endringene i virkemiddelbruken for energibruk i bygg mellom år 2000 og år 2009.

I år 2000 ble det satt som politisk mål at energiforbruket skulle reduseres mer enn det som ville skjedd dersom utviklingen ble overlatt til seg selv (Innst. S. Nr 122 1999–2000, St. meld. nr. 29 1998–99). Stortinget påpekte at energiforbruket i bygg var for høyt, men lanserte ikke nye konkrete tiltak på området. I ettertid har omfanget av politiske virkemidler for å forbedre bygningers energikvalitet vokst voldsomt. I 2009 består politikken av fire typer virkemidler 1) Husbanken tilbyr økonomisk støtte til lavenergiboliger 2) Statsforetaket Enova gir økonomisk støtte til bedrifter som kontraktfester å utløse et bestemt nivå spart energi i sine bygg 3) Norge har strengere energikrav i byggforskriftene enn de fleste andre europeiske land og 4) Et system for energimerking av bygg er på trappene. Mens de to førstnevnte virkemidlene er basert på statsstøtte representerer de to siste ulike typer offentlige reguleringer. Utgjør disse virkemidler til sammen en sterk og helhetlig kombinasjon eller svekker virkemidlene hverandre ved å være fragmenterte og inkonsistente? Er alle virkemidlene del av en helhetlig plan, eller har de oppstått som følge av ulike og ukoordinerte endringsimpulser?

For å forstå fremveksten av de politiske virkemidlene vil dette kapittelet undersøke hvordan europeisk utvikling, nasjonal politisk styring og sektorens struktur og kultur har bidratt. Den europeiske utviklingen er knyttet til EU-politikk såvel som andre dominerende trekk i europeisk byggenæring. EU-direktivet om bygningers energiytelse og reglene for statsstøtte til energieffektivisering er spesielt relevante, men det er også trendbrudd i ulike lands regulering av bygningers energiytelse og de tema forskningsmiljøene er opptatt av. Vi vil i tillegg avdekke politikernes styring av prosessene. Til slutt vil vi undersøke hvilken betydning det har at byggenæringen skiller seg fra andre næringer ved å være fragmentert og å ha en mindre klar kulturell profil.

I den neste delen vil vi gi en kort beskrivelse av hvordan norsk politikk rettet mot bygningers energiytelse har endret seg fra 2000 til 2009. Deretter presenteres først den europeiske utviklingen på området, regjeringenes politiske styring og til sist kulturelle og historiske forhold knyttet til bransjen og koblingen mellom bransje og myndigheter. Etter dette diskuterer vi hvordan disse faktorene har virket sammen for å skape den politikken vi har i dag. I den påfølgende delen presenteres noen begrunnende innspill til ulike utviklingsbaner for dette politikkområdet fremover. Til slutt oppsummeres kapittelets hovedkonklusjoner.

Endring fra år 2000 til år 2009: fra vag målsetting til omfattende, men nokså inkonsistent virkemiddelapparat

I 2000 vedtok Stortinget for første gang et overordnet mål for norsk energieffektiviseringspolitikk. Målet var at "energiforbruket må begrenses vesentlig mer enn om utviklingen overlates til seg selv" (St. meld. nr. 29 1998–99). Dette var en mindre klar målsetting enn målene for hvor mye vind og varme som skulle produseres innen 2010, som ble innført samtidig. Bortsett fra at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) hadde arbeidet for å fremme bedre energiledelse i bygg, og at det fantes noen svake krav til energi i byggeforskriften, var det ikke utviklet noen sterk politikk på området per 2000. I 2009 er situasjonen dramatisk forandret. Nå består den offentlige politikken rettet mot bygningers energiytelse av fire typer virkemidler.

For det første har Kommunaldepartementets forvaltningsorgan Husbanken gradvis utviklet virkemidler innrettet mot et mål om at halvparten av alle boliger som bygges i 2010 skal være lavenergiboliger. Selve konseptet lavenergiboliger er utformet og definert at Husbanken og SINTEF Byggforsk. Husbanken tilbyr større lån til kunder som vil bygge eller renovere i tråd med lavenergiboligstandard (Husbanken 2006). Det er den tekniske kvaliteten på bygget som avgjør om ekstra lån kan utbetales. Etter at undersøkelsen som dette kapittelet bygger på ble gjennomført har lånevirkosomheten blitt trappet ned, men dette vil ikke bli drøftet ytterligere her. Husbanken har et bredt informasjonsarbeid knyttet til lavenergiboliger som består både av en nettportal og bøker om hvordan man går frem for å bygge lavenergibygg. Banken gir økonomisk støtte til mindre forsknings- og utviklingsprosjekter (Lavenergiboliger 2009).

For det andre har Olje- og energidepartementets statsforetak Enova siden 2002 hatt egne programmer rettet mot energiledelse i bygg. I 2009 hadde Enova som overordnet mål å sørge for realisering av 18 TWh ny energi fra år 2000 til 2011 (Enova 2008:24). Dette målet kan realiseres gjennom spare- og effektiviseringstiltak eller ved investering i ny fornybar energi. I 2008 ga Enova investeringsstøtte til energioppgraderinger dersom byggeier forpliktet seg til å redusere forbruket med et bestemt volum. De støttet også spesifikke investeringer i visse bygg og utbygging av pilot- og modellprosjekter. Sistnevnte foregikk til en viss grad i samarbeid med Husbanken. De to første typene tiltak er imidlertid mest karakteristiske for Enovas virksomhet. Kriteriene for tildeling er laget for å minimere samfunnets ressursbruk. Derfor er det prosjekter som gir mest energisparing per støttekrone som skal prioriteres. Disse økonomiske nytte-kost kriteriene skiller seg fra de tekniske kriteriene i Husbankens støtteordning.

For det tredje lanserte Kommunaldepartementets underliggende organ Statens byggt tekniske etat i 2007 nye byggeforskrifter med strenge energikrav. Dette var et resultat av en revisjonsprosess som begynte i 2001. Ifølge myndighetene vil de nye forskriftene gi nye bygg 25 prosent lavere energiforbruk enn i dem som ble bygget etter den forrige forskriften fra 1997 (KRD 2007). Byggeforskriftene presenterer to metoder som kan brukes til å beregne byggenes energikvaliteter. Enten kan man bruke et rammemål som gir en øvre grense for hvor mye energi som skal brukes

per kvadratmeter eller man kan satse på å innfri en lang rekke kvalitetskrav for alt fra tetthet til vinduskvalitet. Energi brukt til oppvarming, kjøling og tappevann er inkludert i disse beregningene, men ikke utstyret som brukes inne i bygget, slik som datamaskiner og lys. Forskriften er basert på nettoenergiberegninger og dette innebærer at all energi som brukes i bygget måles, uavhengig om den er produsert inne i bygget (for eksempel ved varmepumpe eller solceller) eller om energien er tilført utenfra. Energikravene i forskriften skal oppgraderes hvert femte år. De nye forskriftene ble gjort gjeldende i august 2009, etter et og et halvt års overgangsperiode.

Det fjerde og siste elementet i den offentlige politikken er et system for energimerking. Virkemidlet administreres av NVE, som er et direktorat underlagt Olje- og energidepartementet (Ot. Prp. Nr. 24 2008–2009). Lovforslaget ble lagt frem av regjeringen i desember 2008 og vedtatt av Stortinget et par måneder senere. Kravet om energimerking gjelder alle store bygg og alle boliger som leies ut eller selges. Byggene vil få ett merke for bygningskroppens energikvalitet og ett oppvarmingsmerke. Merket for bygningskroppen følger en annen metode for å måle energiforbruket enn byggeforskriftene. Her er det energien som er levert til bygget som beregnes, mens energi som produseres inne i bygget og det interne energisystemet ikke tas hensyn til. Dessuten vil bygg som bruker høyverdig energi (elektrisitet) få bedre uttelling enn bygg som er koblet til fjernvarmeanlegg. Dette skal oppveies ved et eget varmemerke. Byggereiere eller -selgere må dekke de ekstra utgiftene knyttet til merkeordningen. Ordningen skal tre i kraft i januar 2010 (OED 2009).

Det er altså stor forskjell mellom situasjonen i 2000 og i 2009. De ulike virkemidlene er administrert av fire offentlige organer, som igjen er underlagt to forskjellige departementer. Virkemidlene er til dels basert på svært ulike kriterier. Byggeforskriftene og merkeordningen bruker ulike metoder for måling av byggenes energiytelse, og mens Enova kun støtter de prosjektene som gir mest energisparing per støttekrone gir Husbanken ekstralån til alle boligprosjekter med lavenergistandard. Den samlede politikken er altså både fragmentert og til dels inkonsistent. Vi vil nå gå videre til å belyse hva som har ført til denne situasjonen.

Europeisk utvikling: bygg fremstilles som en del av energisystemet

I perioden har vi sett flere markante endringer på europeisk nivå. Ved inngangen til perioden var europeiske forskningsmiljøer i ferd med å utvikle nye konsepter og løsninger knyttet til bygningers energiforbruk. Spesielt passivhuskonseptet, utviklet av det tyske Passive House Institute, har fått stor oppmerksomhet. Fordi disse byggene har mye isolasjon, passiv solvarme og helhetlig energiplanlegging er kjøle- og oppvarmingsbehovet minimalt (Halse 2005). Det er flest passivhus i Tyskland og Østerrike, men etterhvert har utviklingen skutt fart også i andre land, for eksempel i Sverige (Halse 2005, Passivhuscentrum 2009). Men selv om antallet passivhus globalt fordobles årlig, er det totale antallet forsvinnende lite sammenlignet med konvensjonelle nybygg (IEA 2006:70).

De fleste europeiske land har lenge hatt byggeforskrifter med energikrav til enkelte bygningselementer, som tak, vegger og vinduer (Visier m. fl.

2003:7). I 2007 hadde de fleste land slike spesifikke krav, men i løpet av perioden har flere introdusert mer helhetlige og omfattende beregningsmetoder og energikrav (EnR 2008). Likevel er det få metoder som tar hensyn til effektiviteten til energisystemene inne i huset eller energi som blir produsert internt i bygget (for eksempel fra varmepumper eller solvarme) og bruk av fornybar energi. Kun en liten gruppe land har utviklet krav som tar slike hensyn. Tradisjonelt har de fleste land regulert boligutbygging strengere enn næringsbygg. Den økte oppmerksomheten mot byggenes energiforbruk har imidlertid ført til at næringsbygg i økende grad er kommet i søkelyset (EnR 2008).

Skiftet i de nasjonale byggeforskriftene er relatert til utvikling av ny EU-politikk på området. Energisikkerhet har generelt sett kommet høyere opp på den politiske dagsorden samtidig som bekjempelse av klimaendringene har fått økt prioritet. Etter år 2000 har Europa-kommisjonen gjentatte ganger understreket at byggesektoren samlet sett er ansvarlig for 40 prosent av energiforbruket og 36 prosent av CO₂-utslippene i EU-området (Commission 2000, 2005, 2008). I 2002 lanserte Kommisjonen en handlingsplan for energieffektivisering og tre år senere kom en grønnbok med en strategi for forbedring av energieffektiviteten i Europa med 20 prosent frem til 2020. I 2007 ble det vedtatt et uforpliktende mål om å øke energieffektiviteten med 20 prosent innen 2020 (Commission 2007).

Direktivet for bygningers energiytelse ble ferdigstilt i 2002 (Directive 2002). Direktivets begrep "bygningers energiytelse" var en nyvinning som både omfattet bygningskroppens energikvalitet og bruk av fornybare energikilder. Bygg vurderes altså som en integrert del i samfunnets energisystem, og de presenteres både som forbrukere og produsenter av energi. Direktivet innførte en ny og helhetlig metode for beregning av bygningers energikvalitet. De isolerende egenskapene til hele bygningskroppen, ventilasjon og tetthet, oppvarming, luftesystemer og bruk av fornybare energikilder skal inngå i energiberegningen. Bygg fremstilles altså som et helhetlig produkt der alle komponenter virker sammen og påvirker den totale energiytelse. Det er Kommisjonens direktorat for energi og transport som er ansvarlig for gjennomføring av direktivet. Selv om siste frist for implementering av direktivet om bygningers energiytelse var januar 2009 er det mange land som har langt igjen før de har innfridd kravene (Commission 2008).

Direktivet innebærer tre konkrete forpliktelser. For det første må medlemslandenes byggeforskrifter inneholde minimumskrav til energiytelse i nye bygg og bygg under renovering og disse kravene skal oppgraderes hvert femte år (Directive 2002:art 3,5). For de andre skal bygg over 1000 m², og bygg som blir solgt og leid ut, energimerkes. I store bygg skal merkingen være tydelig for de besøkende (ibid: art 7). For det tredje skal begge virkemidlene baseres på den samme helhetlige metodikken og energimerkingen skal foretas av kvalifiserte eksperter (ibid:art. 7, 10). Dette vil gi økt kompetanse i byggebransjen og dermed vil man gradvis kunne heve forskriftskravene for alle bygg. For at dette skal fungere er det imidlertid viktig at merkeordningen er troverdig og utformet på en slik måte at utbyggere og kjøpere begynner å vektlegge bygningers energiytelse.

Direktivet videreutvikler det ingeniørbaserte fokuset på tekniske krav og reguleringer som lenge har dominerte virkemiddelbruken i de europeiske landene, men kravet om energimerking representerer noe nytt. Energi-merkeordningen skal legge til rette for at bedrifter skal kunne skape et eget marked for bygg med minimalt energiforbruk og kapasitet til å produsere fornybar energi. Om man lykkes med å skape slike markedsendringer vil oppføring av disse byggene kunne gi høyere fortjeneste enn andre typer bygg. I november 2008 foreslo Kommissjonen en energi-effektiviseringspakke, hvor revisjon av direktivet for bygningers energiytelse sto sentralt. Det reviderte direktivet inneholdt ikke mye nytt, men la enda større vekt på å fremelske lokale nisjemarkeder for bygg med særdeles god energiytelse (Commission 2008).

Byggeindustrien i Europa var i liten grad delaktig i utvikling av selve direktivet. Kun et fåtall av selskapene i denne næringen opererer i mer enn ett land og selv ikke multinasjonale entreprenørselskaper har Brusselkontorer. Det er likevel flere interessegrupper i Brussel som representerer byggenæringen, men disse er nokså små og intervjuer viser at de var nokså lite engasjert i utviklingen av direktivet. Medlemslandene innså etter hvert at de ville trenge assistanse for å bli i stand til å gjennomføre de påkrevde nasjonale endringene. I 2004 ba Kommissjonen derfor den Europeiske standardiseringsorganisasjonen (CEN) om å utvikle 31 standarder knyttet til direktivet (CEN 2009). I 2008 var de aller fleste standardene sendt til nasjonale standardiseringsorganisasjoner for nasjonal tilpasning. Kommissjonen har også finansiert en hel rekke nettverksbaserte forsknings-, utviklings- og informasjonsspredningsprosjekter, inkludert et overordnet forum der forskere og embetsverk jevnlig møtes for å dele erfaringer om gjennomføring av direktivet (Concerted Action 2007).

Endringer i retning av helhetlige energiberegninger i de nasjonale byggeforskriftene er i stor grad en konsekvens av EUs byggenergidirektiv. Bare en håndfull land hadde innført energimerkingen per 2007, men omtrent halvparten av medlemslandene *planla* å gjøre det (EnR 2008:9). Norges naboland er blant dem som har kommet lengst på dette området, spesielt Danmark som lenge har hatt en merkeordning (EnR 2008:9, Fulglseth 2009).

I 2003 ble direktivet om bygningers energiytelse tatt inn i EØS-avtalen og året etter vedtok Stortinget at det skulle implementeres i Norge (St. prp. nr. 79 2003 – 2004). Intervjuer viser at norske myndigheter og forskningsorganisasjoner har deltatt i en del av EU-nettverkene. Men korrespondansen mellom norske myndigheter og EFTAs overvåkningsorgan ESA, viser at ESA har gjort lite for å presse Norge til å få fortgang i gjennomføringen av direktivet (ESA 2008a). Dette endret seg brått da ESA vinteren 2008 brakte Norge inn for EFTA-domstolen for å ha brutt direktivet (ESA 2008b).

Direktivet for bygningers energiytelse oppfordrer til bruk av økonomiske virkemidler, men EUs statsstøttereguleringer legger begrensninger for hvordan dette kan gjøres. Hovedregelen er at alle offentlige tiltak som innebærer at statlige midler bidrar til å påvirke konkurransen i markedet er forbudt (Community Guidelines 2001). Det finnes imidlertid en rekke overordnede politiske hensyn som kan gi hjemmel for unntak, blant annet

hensynet til allmenne økonomiske interesser og miljøhensyn. EUs retningslinjer for miljøstøtte sier at man kan få støttet opp til 40 prosent, og i enkelte tilfeller 100 prosent, av de ekstraavgiftene som er knyttet til energieffektiviseringstiltak, sammenlignet med en situasjon der slike ikke blir innført. Reglene tilsier altså at man kun skal gjennomføre energisparetiltak som ikke ellers ville vært lønnsomme og at alle søkere skal behandles ut fra de samme vilkårene.

I 2000 godkjente ESA Husbankens virksomhet fordi den falt under unntaksbestemmelsene om å tilgodese tiltak av allmenn økonomisk interesse (ESA 2000). I 2002 stilte ESA spørsmålstegn ved om Enovas støtte-system var i overensstemmelse med unntaksbestemmelsene i miljøstøtteretningslinjene.¹ ESA var spesielt kritisk til at man ga støtte uten å sjekke om bedriftenes fortjeneste ved å forbedre energieffektiviseringen var høyere enn støttebeløpet man fikk utbetalt. I 2007 vedtok ESA at en del bedrifter måtte betale tilbake støtte de hadde fått til energieffektiviseringstiltak, fordi denne støtten var i strid med statsstøttereglene.² ESA har aldri behandlet Husbankens virksomhet opp mot miljøstøtteregelverket.

Oppsummeringsvis kan vi slå fast at det i perioden fra 2000 til 2009 har skjedd tre markerte endringer på europeisk nivå. For det første har energiforbruket i bygg gått fra å utelukkende være et nasjonalt spørsmål til å få økende oppmerksomhet på europeisk nivå. Politikktutviklingen har vært dominert av eksperter, både fra Kommisjonen og forskningsmiljøene. For det andre har man gått fra å kun regulere energikvaliteten til noen av enkeltelementer i bygningskroppen til et mer helhetlig fokus på byggenes energikvalitet. Man har ikke kun vært opptatt av byggenes energiforbruk, men også muligheten for å utnytte fornybar energi i byggene. Dessuten fremstilles bygg med god energiytelse som et helhetlig produkt der det er god sammenheng mellom ulike tekniske komponenter i bygget. Det tredje nye trekket er at den tradisjonelle ingeniørbaserte og tekniske tilnærming til politikktutviklingen har blitt supplert av mer bedriftsøkonomisk tenkning. Merkeordningen representerer imidlertid et skifte mot virkemidler som søker å skape et marked for bygg med god energikvalitet og dermed gi byggenæringen mulighet til å øke sin fortjeneste gjennom å satse på denne typen bygg.

Norsk politisk styring: begrenset politisk engasjement, med unntak av energikrav i byggeforskriften

I perioden mellom 2000 og 2009 har energibruk i bygg tidvis skapt politisk debatt, men det har likevel ikke vært et høyprofilert politisk sakfelt. I motsetning til de fleste andre europeiske land er Norge selvforsynt med energi. De økende og ustabile elektrisitetspriser i det nordiske markedet har imidlertid gitt noe økt politisk oppmerksomhet om energieffektivisering. Arbeiderpartiregjeringen som kom til makten våren 2000 sørget for at vedtaket fra mars om å etablere Enova ble realisert. De

¹ Referansene til diskusjonene mellom Olje- og Energidepartementet og ESA bygger på gjennomgang av en hel rekke brev og dokumenter mellom de to organisasjonene. Dette materialet er offentlig tilgjengelig og kan skaffes.

² Ibid.

supplerte også målet om at energiforbruket skulle reduseres mer enn om det ble overlatt til seg selv med et overordnet mål for Enova på 10 TWh, hvori opptatt 7 TWh knyttet til ny fornybar energi (OED 2002, Ot. Prop. Nr. 35 2000–2001). Det ble også igangsatt en prosess med å energi-revidere byggeforskriftene, men fikk minimal politisk oppmerksomhet.

Bondevik II- regjeringen, som tok over i 2001, økte Enovas overordnede mål til 12 TWh (OED 2007a). I 2004 vedtok Stortinget å implementere direktivet om bygningers energiytelse (St. prp. nr. 79 2003–2004). Proposisjonen fremstilte gjennomføringen av direktivet som uproblematisk. Olje- og energidepartementet hadde forberedt saken og fokusert på tradisjonell energieffektivisering, men unnlatt å referere direktivets mest sentrale begrep, nemlig bygningers energiytelse. Intervjuer viser at proposisjonen ble utarbeidet og vedtatt uten sterk politisk involvering, verken fra regjering eller storting. På denne tiden var Kommunaldepartementet allerede igang med å revidere byggeforskriftene og de fikk ansvaret for å gjennomføre denne delen av direktivet. Olje- og energidepartementet beholdt ansvaret for å gjennomføre energimerkingen. Intervjuer viser at denne ansvarsdelingen ble tatt for gitt og ikke problematisert av noen av regjeringene. I 2002 begynte ESA å stille spørsmål ved Enovas støtte til energieffektiviseringstiltak. Intervjuer viser at politisk ledelse ikke var involvert i den fire år lange prosessen som fulgte. Som et resultat av diskusjonene med ESA la Enova i 2005 om støtteordningene til energieffektivisering fra å være rettet mot opplæring til å støtte konkrete investeringer mot at bedrifter forpliktet seg til å redusere energiforbruket med en viss mengde (Enova 2006). Denne endringen var ikke underlagt politisk behandling.

Våren 2005 lanserte Kommunaldepartementet en egen miljøhandlingsplan for byggenæringen (KRD 2005). Intervjuene viser at denne planen var drevet frem av embetsverket. Denne inneholdt en rekke nye og konkrete mål og virkemidler, spesielt knyttet til bygningers energibruk. Husbanken ble pålagt å legge til grunn energibruk som et kriterium for å utløse gode lånebetingelser og å videreføre støtten til forsknings- og utviklingsprosjekter knyttet til lavenergiboliger (Ibid:18). I tillegg påla departementet Husbanken en målsetting om at halvparten av alle nye bygg som ble oppført i 2010 skulle bruke halvparten så mye energi som det som ble foreskrevet i byggeforskriften fra 1997. Nå var Kommunaldepartementet i ferd med å ferdigstille utkast til reviderte energikrav i byggeforskriften mens man i Olje- og energidepartementet var i god gang med å utvikle merkeordningen. Intervjuene viser at begge sakene ble lagt frem for regjeringen om våren. Regjeringen var kritisk til kostnadene knyttet til gjennomføring av virkemidlene og derfor ble begge saker lagt på is til etter valget på høsten.

Valget resulterte i regjeringsskifte. Den nye regjeringen besto av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Arbeiderparti og Senterpartiet. I tiltredelseserklæringen het det at direktivet om bygningers energiytelse skulle implementeres i løpet av 2006, at lavenergiboliger skulle bli standard i de nye byggeforskriftene og at Enovas overordnede målsetting skulle forhøyes (Soria Moria 2005:59). Intervjuene viser at man ikke hadde helt klart for seg hva tiltredelseserklæringens referanser til EU-direktivet og lavenergiboliger faktisk innebar. Dette ble ansett som enkle tiltak som ville kunne

blidgjøre miljøbevegelsen. Den nye politiske ledelsen i Kommunaldepartementet satte straks fokus på energirevisjonen av byggeforskriften. De instruerte Statens byggt tekniske etat om å lage et nytt og mer ambisiøs utkast. Dette ble sendt på høring sommeren 2006 (KRD 2006a). Direktivets begrep 'bygningers energiytelse' ble ikke nevnt. Det var bygningskroppens energikvalitet og ikke bruk av fornybar energi som sto i sentrum. To ulike modeller for energiberegning ble presentert. Den ene modellen besto av detaljerte krav til alle deler av bygningen som påvirker kjøle- og oppvarmingsbehovet og den andre var et rammekrav til en viss mengde energiforbruk per m². Begge var designet for å kutte energiforbruket med 30 prosent sammenlignet med forskriftskravene fra 1997. Etter høringsrunden ble ambisjonene i de endelige forskriftene redusert til 25 prosent kutt i energiforbruket (KRD 2007). Til gjengjeld ble oppvarming av tappevann inkludert og det ble innført et krav om at 40 prosent av energibehovet i nye bygg skulle dekkes av andre energikilder enn elektrisitet og/eller fossil energi dersom dette var lønnsomt i et livsløpsperspektiv.

Intervjuene viser at politiske ledelse i Olje- og energidepartementet var lite engasjert i utformingen av energimerkeordningen. Prosessen gikk tregt og høringsutkastet for energimerkeordningen var ikke klart før sommeren 2007 (OED 2007b). Heller ikke her brukte man begrepet bygningers energiytelse. Forslaget var nokså uklart og viste ingen klare ambisjoner. Man la opp til en nettbasert selvangivelseordning for boliger, mens eksperter skulle være med å merke næringsbygg. Selvangivelsesordningen ble foreslått for å få ned samfunnets kostnader forbundet med merkingen. I desember året etter lanserte regjeringen en odelstingsproposisjon som hjemlet merkeordningen i energiloven (Ot. prp. nr. 24 2008–2009). Her gikk man videre med selvangivelsesordningen og det ble klart at man valgte en annen energiberegningsmetode enn man hadde i forskriften. Dermed ville nye bygg som var i tråd med forskriftskravene kunne få ulikt energimerke. Odelstingsproposisjonen ble lagt frem et par uker etter at ESA hadde stevnet Norge for EFTA-domstolen.

Gjennomgangen av den politiske styringen viser at politikerne gjennomgående har engasjert seg lite i utformingen av virkemidlene rettet mot bygningers energiytelse. Det er imidlertid noen unntak fra hovedbildet. Økningen av Enovas overordnede mål viser at det var politisk vilje til å gi økonomisk støtte til energisparingstiltak, men siden målet også omfatter fornybar energiproduksjon var ikke styringssignalet så klart og entydig. Revisjonen av byggeforskriftene skiller seg ut, siden utfallet i stor grad var påvirket av direkte politisk styring. Bondevik II-regjeringens inngripen sørget for at prosessene stoppet opp, mens Stoltenbergregjeringen aktivt tok grep for å sikre at de nye energikravene ble ambisiøse. Arbeidet med utformingen av merkeordningen har gått like tregt helt uavhengig av hvem som har sittet i regjering. Husbankens arbeid har vært det av tiltakene som har blitt viet aller minst politisk oppmerksomhet, men det har ikke hindret utvikling av klare og konkrete tiltak.

Det er en betydelig forskjell på hvordan politisk ledelse i de to relevante departementene har håndtert spørsmål knyttet til bygningers energibruk. Dette ble spesielt tydelig under Bondevik II-regjeringen der Kommunaldepartementets politiske ledelse grep inn i utforming av byggeforskrift-

ene. Ledelsen i energiforvaltningen ble ikke engasjert i virkemiddelutformingen. Tiltakene fra energiforvaltningen er utformet med mål om å minimere samfunnets ressursbruk på energieffektiviseringstiltak, mens både Husbankens virksomhet og byggeforskriftene legger tekniske kvalitetskrav til grunn. Det ser ikke ut som denne forskjellene i tilnæringsmåte skyldes regjeringens styring.

Kultur og struktur: Mangelen på faste strukturer og svake koblinger til myndighetene hemmer byggenæringens politiske påvirkning

Vi retter nå blikket mot byggenæringens kultur, struktur og koblinger til offentlige myndigheter. Generelt er det få stabile koblinger til sentrale myndigheter, men for boligutbygging er bildet annerledes. Som vi skal se har dette hatt betydning for virkemiddelutformingen knyttet til bygningers energiforbruk.

Byggenæringen er dominert av håndverkere, men disse er delt inn i et utall profesjoner, med spesialisering i alt fra avansert elektronikk til utsprenning av tomter (Pedersen og Steen 2005). Allerede før krigen befestet arkitekter og ingeniører sine posisjoner som ledende aktører innenfor bransjen (Pedersen og Steen 2005, Reiersen og Thue 1996). Etter hvert utviklet det seg en ingeniørbasert kulturell logikk der målet var å etablere tilstrekkelig med nøkterne og robuste bygg til å møte den voldsomme etterspørselen i etterkrigsårene (Guttu 2003). Metoden for å oppnå dette, var å bygge i tråd med tekniske standarder som var utviklet av myndighetene og de tekniske forskningsinstituttene (Johnstad 1993: 21, 162). Idealet var at byggene skulle være gode nok, ikke å stadig forbedre byggkonseptene eller å imøtegå ulike gruppers særskilte behov. Myndighetene bestemte rentevilkårene og dermed også tempoet i utbyggingen av både boliger og andre typer bygg.

På åttitallet inntok den bedriftsøkonomisk logikken byggebransjen. Finansielle investorer kjøpte opp familieeide entreprenørselskaper og ingeniørene i toppstillinger måtte vike plassen for økonomer (Pedersen og Steen 2005). De største entreprenørfirmaene gikk senere på børs og ble kjøpt opp av svenske selskaper (NCC 2008, Peab 2008, Skanska 2008). Byggevirksomheten ble liberalisert og rentevilkårene overlatt til markedet. Systemet med byggeforskrifter og tekniske standarder ble opprettholdt, mens Husbankens detaljert regelverk, som i stor grad hadde formet all norsk boligbygging i tiårene etter krigen, ble fjernet (Reiersen og Thue 1996). Det ble nå legitimt for bedriftene å ha profittmaksimering og ikke byggkvalitet som hovedmål (Kjøsterud 2005, Ryghaug 2003, Pedersen og Steen 2005).

Mens man før baserte virksomheten på standardiserte løsninger, ble det nå vanligere å vektlegge ulike aktørers individuelle preferanser (Torget 2004). Dette innebar at byggenes visuelle fremtoning fikk økt betydning. Boligprodusentene utviklet en variert meny av boliger, som appellerte til ulike typer kjøpere. Arkitektene fikk redusert betydning for boligbyggingen, men samtidig en mer fremskutt rolle knyttet til næringsbygg (Guttu 2003). Arkitektenes fremsto nå mer som kunstnere, med mål om å skape moderne bygg med imponerende fremtoning (Ryghaug 2003). Dette passet godt til den bedriftsøkonomiske logikken som hadde vokst

frem. De store aktørene ønsket å øke fortjenesten og den dominerende metoden for å oppnå dette var å tilpasse produktene til ulike gruppers preferanser samt å presse underleverandører, altså håndtverksbedriftene, på pris (Johnstad 1993). For de mange små bedriftene sto overlevelse i fokus. Få av disse driver med strategisk planlegging for å sikre langsiktig profittmaksimering.

Når det gjelder strukturen i byggenæringen, er dominansen av små bedrifter iøynefallende. 97 prosent av bedriftene i byggenæringen har 20 personer eller færre ansatt (BNL 2004). Få bedrifter rommer flere profesjoner, de fleste er spesialiserte og dermed utelukkende fokusert på enkeltdele av byggeprosjektene. Entreprenørene er de eneste som etter hvert har oppnådd en viss størrelse og tilbyr tjenester langs hele verdikjeden, altså prosjektering, bygging og drift av bygg. Disse få store selskapene står imidlertid for en nokså liten del av den totale byggeaktiviteten (BNL 2009). Boligprodusentene både prosjekterer og gjennomfører boligprosjekter. Her er franchise en utbredt organisasjonsform og dette øker graden av samhandling mellom de nokså små aktørene (Boligprodusentene 2008). Det dominerende trekket er likevel at aktørene i næringen i liten grad samarbeider (Espelien og Reve 2007:88). I en del andre næringer skjer mye av koordineringen mellom profesjoner internt i store selskaper. I byggebransjen skjer koordineringen stort sett gjennom utbredt bruk av kontrakter (Johnstad 1993). De fleste større byggeprosjekter organiseres ved at et selskap vinner en anbudskonkurranse. Vinneren trekker inn samarbeidspartnere gjennom underkontraktering. Konstellasjonen av aktører endres fra prosjekt til prosjekt. Intervjuinformasjon tyder på at denne koordineringsformen svekker stabiliteten i næringen.

Samholdet i næringen forsterkes noe av at de håndverkerdominerte arbeidsgiverorganisasjonene, entreprenørene og byggforvalterne er samlet i Byggenæringens Landsforening. Intervjuer viser imidlertid at de ulike bransjeorganisasjonene har stor autonomi internt i dette fellesskapet. Dessuten står arbeidsgiverorganisasjonene til dem som ofte tar ledelsen i byggeprosjektene, nemlig ingeniørene og arkitektene, utenfor dette fellesskapet. Miljøbevegelsen har ikke sterke bindinger til byggebransjen. Selv om flere av organisasjonene har fremmet krav om et sterkere energifokus i næringen, har ikke dette vært en hovedsak for noen av dem (KRD 2006b, OED 2007b).

Når det gjelder koblingen mellom bedrifter og myndigheter, har næringen tradisjonelt sett god kontakt med Kommunaldepartementet og Husbanken. I mange tiår var Kommunaldepartementet ansvarlig for å regulere byggebransjen, men på åttitallet mistet de dette overordnede ansvaret (Kiøsterud 2005). Formelt sett er det nå Næringsdepartementet som er ansvarlig for byggebransjen, men byggelovgivningen og boligpolitikken administreres fremdeles av Kommunaldepartementet. I hele etterkrigstiden var Husbanken en hjørnestein i norsk velferdspolitik (Guttu 2003, Reiersen og Thue 1996). Husbanken ga bare lån til boliger bygget i tråd med bankens egne nøkterne kvalitetskrav. Mens kommunene skulle sørge for at byggevirkomheten skjedde i tråd med rådende byggeforskrifter, kontrollerte Husbanken at boligen ble bygget i tråd med deres regler.

Etter liberaliseringen på åttitallet ble logikken for Husbankens utlånsvirksomheten snudd på hodet. Mens man tidligere jobbet for at alle boliger skulle følge den samme nøkterne standarden begynte banken å promotere boliger med særskilt høy standard (Backe 2003, Husbanken 1995). Dette ble gjort ved å tilby ekstra høye lån til dem som la inn særskilte kvalitetskriterier i sine nybygg eller rehabiliteringsprosjekter. Det regulære lånebeløpet var satt på et så lavt nivå at incentivet til kundene for å legge inn ekstra kvalitetskrav var sterkt. Mens Husbanken jobbet mot boligprodusentene, ble Statens Bygningstekniske Etat opprettet midt på åttitallet for å assistere kommunene i deres arbeid for å kontrollere at byggreglene ble fulgt i praksis (KRD 1998). Statens Bygningstekniske etat er et av Kommunaldepartementets underliggende organer og har tett kontakt med både bransjeorganisasjonene og de tekniske forskningsmiljøene.

Olje- og energidepartementet har ikke sterke bånd til byggebransjen, men har siden syttitallet hatt ansvaret for energiforbruksspørsmål. I utgangspunktet hadde energiøkonomiseringspolitikken som mål å redusere energirelaterte kostnader, ikke å redusere energiforbruket eller å sikre overgang til mer miljøvennlige energikilder (Farsund 2000, Gjerløw 1996). På nittitallet ble det meste av departementets arbeid overført til NVE. I tillegg ble nettselskapene pålagt å opprette egne ENØK-sentre, mens disse lyktes aldri i å komme i inngrep med byggebransjen (Hubak 1998). Som en følge av at Enova ble opprettet forsvant disse sentrene og NVE mistet sitt ansvar for energieffektivisering. Intervjuene viser at det er svært svake bånd mellom Olje og energidepartementet og aktører i byggenæringen.

For å få dypere innsikt i hvordan disse strukturelle og kulturelle faktorene har påvirket utformingen av virkemiddelbruken, må vi gå inn i prosessene som førte til de fire gruppene av virkemidler. Etter år 2000 har Husbanken vært engasjert i flere forsknings- og pilotprosjekter knyttet til forbedring av bygningers energiytelse (Støa m. fl. 2005, Thyholt 2006). Dette har blant annet innebåret planlegging og utbygging av flere hundre pilotutbygginger fra 2002 og utover (Husbanken 2003). Dette kom i stor grad til å prege deres arbeid med lavenergiboliger. Med utgangspunkt i disse prosjektene utviklet Husbanken kvalitetskrav som måtte innfris for at et bygg skulle kunne sies å være en lavenergibolig (Thyholt 2006:16). Det aller viktigste prinsippet bak konseptet var å redusere energiforbruket, det andre var å ta i bruk fornybar energi og det tredje var å minimere bruken av fossil energi (Dokka og Hermstad 2006). Det ser ut til at Husbanken og embetsverket i Kommunaldepartementet sammen har utviklet og utvidet bankens låneaktivitet og informasjonsarbeid rettet mot å fremme lavenergiboliger. Intervjuene viser at næringen har tatt godt imot Husbankens arbeid, men ser ikke ut til å ha vært sterkt engasjert i utformingen. Utviklingen av virkemidlene har i sterkt grad vært preget av tekniske kriterier, men også et ønske om å etablere et marked for lavenergiboliger. Intervjuene viser at samfunnsøkonomiske kriterier knapt har vært diskutert i utviklingen av Husbankens virkemidler.

Husbankens lavenergistøtteordninger har ikke blitt vurdert opp mot EUs miljøstøtteregele, men det har Enovas virksomhet. Først tok ikke Olje- og energidepartementet ESAs spørsmål på alvor, men etter at ESA åpnet en

formell undersøkelse i 2005 la man seg i selen for å få systemet godtatt.³ På denne tiden hadde departementet alt lovet ESA at man la strenge samfunnsøkonomiske kriterier til grunn for tildelingen av støtte. Når det så ble klart at det ikke fantes slike klare kriterier for støtten til energieffektivisering ble praksisen strammet inn. Byggebransjen var ikke informert om dialogen med ESA, og de prøvde ikke å påvirke hvordan Enova reviderte sine ordninger. Siden det er vanskelig å måle ekstrakostnader knyttet til lavenergibygg og fordi mange energisparetiltak er lønnsomme, har imidlertid Enova hatt problemer med å utvikle støtteordninger som har vært attraktive for byggebransjen. Intervjuene viser at Enova brukte svært langt tid på å prøve å knytte kontakter med byggebransjen, men at det fortsatt er stor avstand. Representantene fra næringen mener at Enovas støtteordninger er innrettet på en måte som i liten grad skaper press for å skape store forbedringer i byggs energiytelse.

Mens Enova i stor grad har utviklet sitt virkemiddelapparat alene, reviderte Statens Bygningstekniske Etat energikravene i byggeforskriftene gjennom tett dialog med tekniske forskningsinstitutter, Kommunaldepartementet, Husbanken og til en viss grad næringsaktørene. Prosessen begynte med en teknisk forskningsrapport som la til grunn en helhetlig energiberegningsmetode som var i tråd med EUs direktiv for bygningers energiytelse, med unntak av at fornybar energi ikke sto sentralt (Thyholt og Dokka 2003). Når forskerne hadde utviklet denne tilnæringsmåten hadde de nytte av kunnskap de hadde tilegnet seg gjennom Europeisk forskningssamarbeid. Pilotprosjektene og lavenergiboliger støttet av Husbanken bidro med praktisk innsikt i hvordan reguleringene kunne utformes for å passe norske forhold. Byggeforskriftene ble sendt på høring i 2006. Byggebransjen var i stor grad positiv, men store deler av næringen stilte seg bak et krav om at ambisjonene måtte reduseres fra 30 til 20 prosent (KRD 2006b). Ingeniører, arkitekter og miljøbevegelsen støttet 30 prosent ambisjonen, men ba om at kravene til oppvarming og kjøling av rom måtte suppleres med krav til oppvarming av tappevann og bruk av fornybar energi. De endelige forskriftene var basert på et mål om 25 prosent reduksjon i energiforbruk til både oppvarming, kjøling og tappevann og det ble innført et svakt krav om bruk av fornybar energi.

Siden ideen om å energimerke bygg passet til den bedriftsøkonomiske tenkemåten var næringen i utgangspunktet positive. I perioden 2005-2006 bestilte NVE en rekke rapporter som drøftet hvordan ordningen kunne gjennomføres. Byggenæringen var representert i referansegrupper knyttet til rapportene, men forholdt seg ellers nokså passiv. Intervjuene viser at flere i næringen var svært misfornøyde med at prosessen med å utvikle en ordning trakk ut i tid, men de tok likevel ikke i kontakt med verken energiforvaltning, regjering eller Storting. Til tross for at energimerkeordningen er den eneste av virkemidlene som ble stortingsbehandlet bidro ikke dette til å øke det politiske engasjementet i saken. Siden hverken næringen eller andre samfunnsgrupper utviste noe sterkt politisk press, var det liten grunn for politikerne til å gi denne saken høy prioritet.

³ Referansene til diskusjonene mellom Olje- og Energidepartementet og ESA bygger på gjennomgang av en hel rekke brev og dokumenter mellom de to organisasjonene. Dette materialet er offentlig tilgjengelig og kan skaffes.

Utkastet til merkeordning som ble sendt på høring i 2007 viste at selve ideen til virkemiddel hadde bred støtte, men aktørene i næringen, så vel som forskningsinstitusjonene og miljøbevegelsen kritiserte metodikken og at man ikke ville bruke energiexpertes til boligmerking (OED 2007b). Det var imidlertid ikke mange, kun miljøbevegelsen og Enova, som påpekte at utkastet var i strid med EU-direktivet.

Intervjuer viser at merkeordningen manglet støtte i embetsverket i Olje- og energidepartementet. Fordi byggeierne ville bli pålagt å betale for gjennomføring av merkingen ble ordningen ansett som svært kostbar for samfunnet og nytten ble vurdert som liten. Departementet anså også EUs politikk som svært svak og forventet ikke aktiv oppfølging fra EUs side. Forslaget til et system ble ikke lagt frem før etter at ESA hadde brakt Norge inn for EFTA-domstolen på grunn av manglende implementering (ESA 2008c). Dette ESA-initiativet kom som en stor overraskelse på Olje- og energidepartementet.

Beskrivelsen av kulturen og strukturen i byggesektoren viser at næringen har svake kulturelle fellestrekk og at aktørene i næringen er svakt koblet til hverandre. Det bedriftsøkonomiske fokuset står sterkt, men den tekniske ingeniørlogikken er fortsatt viktig. Den fragmenterte strukturen og dominansen av små selskaper gjør imidlertid at mange selskaper er mest opptatt av kortsiktig overlevelse og ikke langsiktig planlegging ut fra noen av disse tilnæringsmåtene. Næringen har få kontaktpunkter med folkevalgte og liten tradisjon for å jobbe politisk. Strukturelt har man sterkere kontakter med Kommunaldepartementet og underliggende etater, men dette samarbeidet er først og fremst knyttet til boligpolitiske spørsmål. Reguleringen av bransjen, som utformingen av byggeforskriftene, er i stor grad avpolitisert og overlatt til eksperter i Kommunaldepartementet, Statens Bygningstekniske Etat, Husbanken og forskningsmiljøene. Politikernes sterke engasjement i revisjonen av energikravene i byggeforskriften var et brudd med denne tradisjonen. Næringens mangel på kontakt med energiforvaltningen har bidratt til å hindre dem i å påvirke utformingen av merkeordningen for bygg.

Diskusjon: Forvaltningsdrevne energikrav, EU-initiert merkeordning og gryende politisering av ekspertdominert politikkområde

I det følgende vil vi diskutere hvordan vi kan forklare den voldsomme veksten i virkemiddelbruken rettet mot bygningers energibruk etter år 2000 og hvorfor denne politikken verken er særlig konsistent eller godt koordinert.

Alle de tre forklaringsperspektivene er fruktbare. Det europeiske omgivelsesperspektivet vier at endringsimpulser fra Europa har bidratt til utvikling av et mer helhetlig syn på byggenes energikvalitet. Vektleggingen av fornybare energikilder har imidlertid blitt tonet ned, til fordel for et helhetlig syn på bygningskroppens energikvalitet. De europeiske impulsene har i stor grad påvirket Husbankens arbeid, men også utformingen av byggeforskriftene. Merkeordningen er imidlertid det eneste virkemiddelet som er blitt innført som et direkte resultat av EU-politikken. Enovas støtteordninger er i svært liten grad påvirket av EUs byggenergipolitikk, men ble derimot lagt om som et følge av EUs statsstøtteregler. Mens

statsstøtteregele åpner for at man legger tekniske kriterier til grunn for støtten (så lenge disse reglene gjelder for alle), førte denne prosessen paradoksal nok til at de økonomiske kriteriene ble styrket, og ingen tekniske kriterier ble innført.

Når det gjelder den politiske styringen bidro det overordnede målet til å øke omfanget av Enovas virksomhet. Politikernes direkte inngripen styrket energikravene i byggeforskriftene, men det var embetsverket og forskningsmiljøene som drev frem saken, ikke politikerne. Det er ingenting som tyder på at det har vært noen politisk styring bak utviklingen av Husbankens støtteordninger. Virkemiddelutformingen under Kommunaldepartementet har i stor grad vært overlatt til ekspertene, selv om næringen til en viss grad også har vært involvert. Dermed har virkemidlene i stor grad blitt preget av embetsverkets vektlegging av tekniske krav og standarder. Næringens struktur gjør at den kun i liten grad har vært med å utforme virkemidlene. Det ser imidlertid ut som om bransjen i stor grad er fornøyd med politikken som utformes av kommunalforvaltningen, mens den er mer kritisk til politikken fra energiforvaltningen.

For fullt ut å forstå politikutfallet må forklaringsperspektivene sees i sammenheng. For det første passer den europeiske utviklingen og kulturen i den norske byggesektoren godt til hverandre. Hverken i Europa eller i Norge har politikutformingen vært preget av konflikter. Begge sfærer har ønsket å gjøre lavenergibyggning mer lønnsomt, samtidig som man har vært opptatt av tekniske regler og standarder. Næringens bransjeorganisasjoner og kommunalforvaltningen har gjennomgående vært positive til EUs politikk. Forklaringen på at de europeiske trendene likevel har hatt nokså begrenset påvirkning, er at aktørene i byggebransjen ikke har opptrådt som mottakere av de europeiske impulsene. Dette skyldes både at de norske aktørene ikke lite ressurser til å jobbe opp mot utforming av de politiske rammevilkårene og at bransjen totalt sett er svakt representert i Brussel. Det er Olje- og energidepartementet som har mottatt EU-politikken og forskningsmiljøer og Husbanken som har brakt inn europeiske forskningsimpulser.

For det andre har mottagerne av europeiske impulser bidratt til å omforme impulsene underveis. Husbanken og forskningsmiljøene har blitt inspirert av passivhustrenden og de nye tilnærmingene til byggs energikvaliteter, men også aktivt tilpasset dette til tradisjonelle norske tilnæringsmåter. Dermed har vekten på småskala fornybar energiproduksjon i Europa blitt fortrent til fordel for den tradisjonelle norske prioriteringen av bygningskroppens kvalitet. I år 2000 hadde Husbanken allerede endret sitt arbeid fra å fremme standardisering av alle boliger til å skape segmenter for bygg med ekstra gode kvaliteter. Den nye europeiske konseptualiseringen av bygg med god energiytelse passer svært godt inn i Husbankens nye arbeidsmåte. Derfor tok de til seg denne Europeiske impulsen, men omformet den til sin etablerte arbeidsmåte.

Fordi EUs politikk er utformet av Kommissjonens direktorat for energispørsmål er det imidlertid Olje – og energidepartementet som formelt sett har mottatt EU-politikken. I motsetning til Husbanken og forskningsmiljøene har departementet svært motvillig tatt imot europeiske endringsimpulser. Olje- og energidepartementet mangler bindinger til aktørene i

byggenæringen. Dette departementet er også preget av en helt annen kulturell logikk enn de fleste i bransjen. Olje- og energidepartementet er hverken opptatt av å bidra til å skape markeder for miljøvennlige produkter eller å forbedre de tekniske metodene for bygging, men jobber metodisk for å minimere samfunnets kostnader ved alle typer energitiltak. Siden strenge byggeforskrifter og energimerking vil gi dyrere bygg, og dermed økte kostnader for samfunnet, har motviljen mot tilpasning vært stor. Etersom byggeforskriftene ble overlatt til Kommunaldepartementet ble ikke disse preget av denne samfunnsøkonomiske logikken. Byggebudriftene har ikke aktivt brakt de europeiske utviklingstendensene inn i det norske feltet. Selv om de har ønsket gjennomføring av EU-politikken har de i liten grad referert til denne for å styrke sin påvirkning på politikktutformingen.

For det tredje fører strukturelle forhold innen byggenæringen til at de har liten påvirkning på politikktutformingsprosessen. Den svake interne koblingen mellom aktørene i bransjen og mangel på store dominerende selskaper fører både til at man har problemer med å samle seg om felles standpunkter, men også at man har liten kapasitet til å jobbe politisk. Næringens interesseorganisasjoner har lite ressurser mens selskapene stort sett jobber for å sikre sin kortsiktige overlevelse. Lite tid går med til å jobbe frem gode rammevilkår som muliggjør langsiktige profittmaksimering. Næringen har noen strukturelle bindinger til det offentlige, men dette samholdet er knyttet til boligbygging, ikke bygg generelt. Mangelen på strukturelle bånd til energiforvaltningen har hindret næringen i å jobbe aktivt mot politikktutviklingsprosessen som har skjedd her. Ulikheter i kultur mellom næringen og disse offentlige organisasjonene bidrar også til å hindre dem i å påvirke, dette er spesielt tydelig når det gjelder utviklingen av Enovas praksis.

For det fjerde er den offentlige politikken rettet mot byggebransjen avpolitisert. Klima- og energispørsmålene har ikke endret dette i særlig grad. Dette medfører at embetsverket får stor innflytelse over virkemiddelutformingen. Dermed blir det svært avgjørende hvilke deler av embetsverket som har fått ansvar for politikktutviklingen. Ansvarsdelingen mellom Kommunalforvaltningen og energiforvaltningen har fulgt innarbeidede mønstre og er ikke blitt problematisert i løpet av perioden. Det er nokså åpenbart at utfallet av politikktutviklingsprosessen ville vært annerledes om ansvarsdelingen hadde vært en annen. Om for eksempel Olje- og energidepartementet hadde hatt ansvaret for Husbankens lavenergibyggsatsning ville nok kriteriene for lån vært veldig forskjellige. Det virker ikke som om regjeringene har vært oppmerksomme på effektene av ansvarsdelingen mellom de to departementene, noe som igjen er et resultat av den lave politiseringen. Embetsverket har ikke presentert byggenergipolitikk som saker av høy politisk betydning og politikerne har dermed ikke vurdert det som viktig å prioritere dette saksfeltet. Det har vært svært mye politisk konflikt knyttet til andre saker som ligger i Olje- og energidepartementet i løpet av perioden, og dette har nok også bidratt til at den politiske ledelsen i dette departementet har fått svært liten mulighet til å bruke tid på saker utenfor kjerneområdet.

Konklusjon

At bygg bør vurderes som del av energisystemet er en Europeisk ide, som norske aktører – og da først og fremst Husbanken – har omformet og fortolket til å passe til de tradisjonene vi i Norge har for å bygge ut standardiserte småhus. Ingen aktører har aktivt tatt grep for å fremstille bygg med høy energiytelse som et helhetlig konsept knyttet til blokk og kontorbygg, og dermed har også virkemidlene rettet mot disse gruppene blitt svakere. Regjeringene har presset på for å få gjennomført nye og mer ambisiøse byggeforskrifter, mens deres energieffektiviseringsambisjoner har i liten grad påvirket utformingen av merkeordningen for bygg. Merkeordningen blir innført i Norge fordi man er pålagt dette gjennom EUs direktiv om bygningers energiytelse, men dette virkemidlet er i stor grad blitt tilpasset Olje- og energidepartementets kultur. Også når det gjelder Enovas støtte til bygg, er støttemetodene i stor grad blitt preget av olje- og energidepartements samfunnsøkonomiske måte å jobbe på.

Kilder

- Bachke, N. (2003) Fra en generell til en selektiv boligpolitikk? Hovedoppgave i statsvitenskap. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap.
- BNL (2004) *Næringpolitisk program for BNL – prioriterte saker 2004–2006*. Oslo: Byggenæringens landsforbund.
- BNL (2009) *Byggenæringen i tall*. Brosjyre. Oslo:Byggenæringens landsforening
- Boligprodusentene (2008) Søk medlemmer. www.boligprodusentene.no/omforeningen_sok_medlemmer/?medlemmer. Inne på siden: 06.08.2008.
- CEN (2009) Energy Performance of buildings. www.cen.eu/CENORM/Sectors/sectors/construction/sustainableconstruction/epbd.asp
- Commission (2002) ENERGY. Let us overcome our dependence.
- Commission (2005) Green Paper: Energy Efficiency or Doing More With Less. Brussels, 22.06.2005 COM (2005) 265 final.
- Commission (2007) *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius*. Communication. 10 January 2007. COM(2007) 2 final. Commission of the European Communities: Brussels
- Commission (2008) *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast) Brussels*, 13.11.2008 COM 780.
- Community Guidelines (2001) *Community guidelines on state aid for environmental protection (2001/C 37/03)*. Brussels.
- Concerted Action (2007).
- Directive (2002) of the European Parliament and of the Council of December 2002 on the energy performance of buildings.
- Dokka, Tor Helge & Kåte Hermstad (2006) *Energieffektive boliger for fremtiden*. SNC 28/ECBCS Annex 38: Sustainable solar housing. Trondheim.
- Enova (2006) Resultat rapport 2005. Trondheim: Enova.
- Enova (2009) Resultat og aktivitetsrapport for 2008. Trondheim: Enova.
- EnR (2008) Implementation of the EU Energy Performance of Buildings Directive – a snapshot report. European Energy Network
- ESA (2000) EFTA Surveillanse Authority decision of 28 June 2000 concerning alleged infringement of the competition and state aid provision of the EEA Agreement owint to the framework conditions for the Norwegian State Housing Bank (Norway). Doc. No. 00-4347-I- Dec. no. 121/00/COL.
- ESA (2008a) E-mail from Raphael Meyer, officer at the ESA, to Johan Vetlesen, director Ministry of Petroleum and Energy. 14.04.08
- ESA (2008b) *Norway taken to the court for failing to implement directive on energy performance of buildings*. Pressemelding. 12. nov. 08

- Espelien, A. og T. Reve (2007) *Hva skal vi leve av i fremtiden?*. Forskningsrapport nr. 5. Oslo:BI.
- Farsund, A. A. (2000) 'Marked eller miljø?' *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 41 (3):436–457.
- Fuglseth, B. B. (2009) *Regulative Change Targeting Energy Performance of Buildings in Sweden: Key Drivers and Main Implications*. FNI Report 2/2009. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Gjerløw, T. (1996) *17 år med ENØK og alternative energikilder*. Rapport. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Guttu, J. (2003) *Den gode boligen*. Akademisk doktorgradsavhandling avgitt ved Arkitekthøgskolen i Oslo. Oslo: Unipub AS.
- Halse, A.(2005) *Passive houses in Norway*. Report. Centre for technology, innovation and culture. Oslo: University of Oslo.
- Husbanken (1995) *The growth of good Housing*. Brosjyre. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2003) *Husbankhus halverer energibehovet*. Hefte. Oslo: Husbanken.
- Husbanken (2006) Husbanken finansierer flere lavenergiboliger. Pressemelding. 10 September 06.
- IEA (2006) *Business opportunities in sustainable housing*. Rapport. Paris: IEA.
- Innst. S. Nr 122 (1999–2000) St. meld. nr. 29 (1998-99), unntatt kap. 8 om Kraftkontrakter med industrien og forslag oversendt fra Stortinget 13.oktober 1999.
- Kjøsterud, T. W. (2005) *Hvordan målene ble nådd*. Temahefte 1/05.Oslo: NOVA
- KRD (1998) *Kommunaldepartementet 1948–1998: lokaldemokrati og velferd*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- KRD (2005) *Miljøhandlingsplan 2005-2008*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- KRD (2006b) Høringsforslag juni 2006. www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/hdk/2006/0004/ddd/pdfv/283635-horingsnotat_tek.pdf
- KRD (2007) *Endringer i forskrifter til plan- og bygningsloven*. 31.01.2007. Pressemelding. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lavenergiboliger (2009) Den mest miljøvennlige energien er den som ikke blir brukt. www.lavenergiboliger.no. Inne på siden: 04.04.2009.
- NCC (2008) *Historie*. www.ncc.no/no/OM-NCC/NCC-i-Norge/Historie/. Inne på siden 20. august 08
- OED (2002) *Avtale mellom Den norske stat v/Olje- og energidepartementet og Enova SF*. Oslo: Ministry of Petroleum and Energy.
- OED (2007a) *Avtale mellom Den norske stat v/Olje- og energidepartementet og Enova SF*. Oslo: Ministry of Petroleum and Energy.

- OED (2007b) Høring av endringer i energiloven (Energitilstand i bygninger) www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/hoeringer/hoering_sdok/2007/horing-av-endringer-i-energiloven---ener.html?id=473162. Inne 12. mai 07
- OED (2009) Energieffektive bygg er fremtiden. Pressemelding. 13. mars 03.
- Ot. prp. nr. 24 (2008-2009) *Om lov om endringer i lov 29. Juni 1990 nr 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)*.
- Peab (2008). *Årsredovisning 2007*. Förslöv: Peab.
- Pallemaerts, M. (2006) *Manual of Environmental Policy*. Institute for European Environmental Policy. Leeds: Maney
- Passivhuscentrum (2009) Marknaden for passivhus. www.passivhuscentrum.se/marknaden.html. Inne på siden: 04. april 09.
- Pedersen, P. H. og Ø. Steen (2005) *Skaperevne og initiativ*. Oslo: Anlegg Media
- Reiersen, E. og E. Thue (1996) *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank*. Oslo: AdNotam Gyldendal.
- Ryghaug, M. (2002) *Towards a sustainable aesthetics*. Thesis for the degree of Doctor Rerum Politicarum. Department of Sociology and Political Science, Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Trondheim.
- Soria Moria (2005) Soria Moria erklæringen. Plattform for regjerings-samarbeidet mellom AP, SV og SP. Oslo.
- Skanska (2008) Skanskas historie. www.skanska.no/no/Om-Skanska/Skanskas-historie. Inne på siden 20. august 08
- St.meld. nr 29 (1998–1999) *Om energipolitikken*.
- St. meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*
- St.prp nr. 79 (2003–2004) *Om samtykke av godkjenning av avgjerd i EØS – komiteen nr. 37/2004 av 23. april 2004 om innlemming av EØS-avtale av direktiv 2002/91/EF om energieffektivitet i bygninger*.
- Støa, E., D. Kittang og I. Andersen (2006) *Verktøy for miljøprogrammering for tiltak i byer og tettsteder*. Rapport. Trondheim: Sintef.
- Torget, L. M. (2004) *Å lede andre*. Thesis in Sociology, Department of Sociology and Human Geography, University of Oslo.
- Thyholt, M. (2006) *Varmeforsyning til lavenergiboliger i områder med fjernvarmekonsesjon*. Doctoral dissertation, Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Trondheim.
- Thyholt, M. og T. H. Dokka (2005) *Nye forskriftskrav til bygningers energibehov*. Rapport. Trondheim: Sintef.
- Visier, J. C., K. E. Thomsen og G. Johanssen (2003). *Energy Performance of buildings*. ENPER-TEBUC report. St-Stevens-Woluwe: Belgian Building Research Institute.

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.



**FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE**

**Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no**