



Innviðaráðuneyti
Hildur Dungal skrifstofustjóri
Ólafur Kr. Hjörleifsson lögfræðingur

Reykjavík, 21. mars 2024

Minnisblað: Niðurstöður samráðs um drög að reglugerð um innleiðingu ákvæða um lífsferilsgreiningu mannvirkja í byggingarreglugerð

Drög að nýrri reglugerð um innleiðingu ákvæða um lífsferilsgreiningu mannvirkja í byggingarreglugerð voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 7. febrúar 2024, mál nr. S-33/2024. Frestur til að skila umsögnum var til 28. febrúar 2024. Alls bárust fjórar umsagnir í gegnum Samráðsgátt, þ.e. frá Landsvirkjun, EFLU, Samtökum Iðnaðarins og Sigurði Lofti Thorlacius. Hér á eftir koma fram viðbrögð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og sérfræðinga LCA hóps við umsögnunum og ábendingum sem þar komu fram. Líkt og fram kemur í viðbrögðunum er það mat HMS og sérfræðingahópsins að ekki sé þörf á að bregðast sérstaklega við þeim ábendingum sem fram hafa komið með öðrum hætti en tilgreint er hér að neðan. Rétt er að benda á að tvær umsagnir bárust að liðnum, önnur frá Bjarka Þóri Valberg og hin frá Skipulagsstofnun. Er jafnframt gert grein fyrir efni þeirra en HMS metur sem svo að ekki sé þörf á frekari viðbrögðum.

1. Landsvirkjun

Í umsögn Landsvirkjunar, dags. 28. febrúar 2023, er lögð áhersla á mikilvægi þess að reglugerðin sé í samræmi við gildandi löggjöf og alþjóðlegar kröfur, sérstaklega með hliðsjón af flokkunarreglugerð ESB og reynslu Norðurlanda. Forðast þurfi íþyngjandi kröfur sem ganga lengra en í samanburðarlöndunum, sérstaklega með tilliti til gullhúðunar á EES reglum.

HMS: Tekið er undir mikilvægi þess að í regluverkinu sé ekki gengið lengra en nauðsynlegt er og að forðast skuli íþyngjandi kröfur og grundvallast tillögurnar á því. Tillagan byggir á sambærilegum reglum og kröfum og Norðurlöndin hafa sett fram sem og þeirri reynslu sem komin er á innleiðingu reglnanna þar. Þar á meðal var hafður til hliðsjónar sameiginlegu rammi ESB af helstu sjálfbærnisum, Levels. Vegna ábendinga um kröfur EU taxonomy er rétt að nefna að LCA getur verið tól sem hjálpar við að uppfylla þær kröfur, það verður t.a.m. kannað hvort verið sé að kalla eftir sömu gögnum í LCA og verið er að skila inn fyrir EU taxonomy þar sem það passar.

Landsvirkjun leggur áherslu á mikilvægi þess að skoða tímalínu gildistöku reglugerðarinnar og áhrif hennar á verkefni sem eru í hönnun eða undirbúningi, með sérstakri áherslu á nauðsynlegan aðlögunartíma.

HMS: Gert er ráð fyrir að reglugerðin taki gildi þann 1. september 2025 og því veittur rúmur aðlögunartími að mati HMS. Verði reglugerðardrögin samþykkt er með þeim gerð krafa um að skila inn LCA greiningu með öllum verkefnum þegar reglugerðin hefur tekið gildi. En hafa ber í huga að ekki er verið að setja losunarviðmið eða þak á losun fyrr en síðar, áætlað árin 2027/2028. Mun sú reglusetning byggja á þeirri reynslu og þeim upplýsingum sem þá mun liggja fyrir.

Landsvirkjun bendir er á mikilvægi þess að hugtakanotkun sé samræmd varðandi notkun á hugtökunum „vistferilsgreining“ og „lífsferilsgreining“.

HMS: Bæði hugtökin eru í notkun en þó algengara að talað sé um lífsferilgreiningar. Mikilvægt er að festa í sessi ákveðna hugtakanotkun og í þessu tilviki lagt til að lífsferilsgreining verði fyrir valinu. Er það jafnframt byggt á því að tengja betur við beina þýðingu á enska hugtakinu „Life Cycle Assessment“ sem notað er á Norðurlöndunum og af Evrópusambandinu. HMS leggur því til að nota hugtakið lífsferilsgreining en fyrst um sinn verði í fræðsluefni og leiðbeiningum sérstaklega tekið fram að lífsferilsgreining geti jafnframt verið nefnd vistferilsgreining.

Landsvirkjun vísar til þess að lífsferilsgreiningar skuli gerðar fyrir ný mannvirki í umfangsflokkum 2 og 3, en mikilvægt sé að mismunur á milli flokka mannvirkja sé viðurkenndur í þessu samhengi, t.d. stöðvarhús aflstöðva.

HMS: Gert er ráð fyrir að gerður verði ítarlegri greinarmunur á mismunandi flokkum mannvirkja þegar útfærðar verða kröfur um takmarkanir á losun, áætlað árin 2027/2028.

2. Samtök iðnaðarins

Sl áréttta í umsögn sinni, dags. 28. febrúar 2024, mikilvægi þess að undirbúningur innleiðingarinnar sé í samræmi við greinargerð og tillögur starfshóps um lífsferilsgreiningar. Í greinargerðinni er lögð áhersla á að ferlið verði eins einfalt og hægt er og að stuðst verði við þá reynslu sem hlotist hefur við sambærilegar innleiðingar á hinum Norðurlöndunum. Leggja samtökin áherslu á mikilvægi undirbúningsvinnu og endurskoðunar fyrir gildistöku 1. september 2025, til að tryggja skynsamlega innleiðingu og að dregið sé úr kostnaði.

Bent er á að samkvæmt drögnum munu umræddar kröfur um gerð lífsferilsgreininga ná til allra mannvirkja í 2. og 3. umfangsflokki. Samtökin leggja til að kröfurnar taki ekki til einbýlishúsa þar sem þau verkefni eru smærri í sniðum og munu umræddar kröfur auka flækjustig við uppbyggingu þeirra að óþörfu.

Leggja samtökin áherslu á að leggja ekki óþarflega mikla byrði á byggingaraðila með miklum gagnaskilum. Áhyggjur eru uppi vegna aukins kostnaðar byggingaraðila sem leiðir af kröfu um skil á lífsferilsgreiningum við umsókn um byggingarleyfi og við lokaúttekt.

HMS: Að því er varðar undirbúning innleiðingarinnar mun HMS taka tillit til athugasemda og endurskoða með tilliti til þeirra á aðlögunartímabilinu. Settur verður upp fræðslu- og upplýsingavefur um lífsferilsgreiningar á Íslandi á vefsvæði HMS þar sem nálgast má leiðbeiningar um gerð lífsferilsgreiningar, nauðsynleg bakgrunnsgögn, yfirlit yfir námskeið sem í boði eru, yfirlit yfir hugbúnaði á markaði og fleira. Á tímabilinu verði einnig haldnir reglulegir kynningar- og samráðsfundir með hagaðilum.

Mismunur á milli flokka mannvirkja mun vera skýr þegar takmarkanir á losun verða settar fram, áætlað árin 2027/2028. HMS vill taka fram að sambærilegar kröfur eru á Norðurlöndunum. Samráðsaðilar á Norðurlöndunum sem þegar hafa innleitt reglur um LCA greiningar og í einhverjum tilvikum takmarkanir á losun, ráðlögðu eindregið að einbýlishús yrðu ekki undanskilin. Að mati HMS er mikilvægt að taka einbýlishús með í greiningarnar þar sem þau eru stór hluti af byggingarmarkaðnum, til að vanmeta ekki losun. Þá var gerð kostnaðarkönnun sem sýndi fram á að kostnaður við gerð lífsferilsgreininga er talinn óverulegur.

3. Verkfræðistofan EFLA

Í umsögn verkfræðistofunnar EFLU, dags. 28. febrúar 2024, er lögð til útvíkkun á kröfum til innviðaverkefna. Hvatt er til þess að tekið verði mið af losun vegna lóðar og lóðafrágangs, sem geti skipt miklu máli fyrir heildarlosun. Einnig eru spurningar settar fram um hvernig tryggja megí árangur næsta fasa og hvort að viðurlög verði sett við of háu kolefnisspori byggingar við lokastig miðað við hönnunarstig.

HMS: Bent er á að þessa hluti verði hægt að endurskoða að ári og á síðari stigum við innleiðingu lífsferilsgreininga fyrir íslenskar byggingar, og hafa til samanburðar við það sem Norðurlöndin miða við. Almenn er losun vegna lóðar ekki inni í útreikningum á Norðurlöndunum og er í tillögunni lagt upp með að lóðir komi inn á síðari stigum.

EFLA bendir jafnframt á mikilvægi þess að setja kröfur um menntun og réttindi til að tryggja fagleg gæði lífsferilsgreininga. Ásamt frekari sundurliðun á niðurstöðum og skráningu.

HMS: Bakgrunnur og menntun getur verið mjög fjölbreytt hjá þeim sem vinna að LCA greiningum og ekki er gerð krafa um menntun eða tiltekin réttindi, en mikilvægt er að hafa þekkingu á mannvirkjagerð. Þetta er gert til að ekki sé verið bæta við kvöð varðandi menntun/réttindi við lífsferilsgreiningar heldur liðka fyrir framkvæmdum með skilvirkni. Menntastofnanir eru að auka framboð sitt að námskeiðum varðandi LCA sem öll þau sem vilja framkvæma lífsferilsgreiningar eru hvött til að sækja.

Hvað skráningu niðurstaðna varðar inn í vefgátt HMS bendir EFLA á mikilvægi þess að temja strax rétt verklag, læsi á niðurstöðum meðal notenda og auðvelda stjórnvöldum að nýta sér stafrænar niðurstöður með sem skilvirkustum hætti. Bendir EFLA þannig á að það geti borgað sig að fara fram á meiri sundurliðun inn í vefgátt HMS.

HMS: Þegar verið er að nota LCA hugbúnað er ákveðinn rekjanleiki í bakgrunnsgögnum. Ef lífsferilsgreiningarnar uppfylla ekki þau skilyrði sem sett eru fram í reglugerð og leiðbeiningum, verður eiganda gefinn kostur á að uppfæra gögnin innan ákveðins frests.

EFLA gerði auk þess athugasemd við notkun á hugtakinu lífsferilsgreining og vísast um það til umfjöllunar undir lið 4.

4. Umsögn Sigurðar Lofts Thorlacius

Í umsögn sinni 7. febrúar 2024 leggur Sigurður Loftur til að hugtakið "vistferilsgreining" verði notað bæði í reglugerð og greinargerð. Hugtakið "lífsferilsgreining" sé bein þýðing og ekki lýsandi fyrir greininguna. Hugtakið "vistferilsgreining" lýsi greiningunni mun betur og hafi verið meira notað í gegnum tíðina og lengur.

HMS: Bæði hugtökin eru í notkun en þó algengara að talað sé um lífsferilgreiningar. Mikilvægt er að festa í sessi ákveðna hugtakanotkun og í þessu tilviki lagt til að lífsferilsgreining verði fyrir valinu. Er það jafnframt byggt á því að tengja betur við beina þýðingu á enska hugtakinu „Life Cycle Assessment“ sem notað er á Norðurlöndunum og af Evrópusambandinu. HMS leggur því til að nota hugtakið lífsferilsgreining en fyrst um sinn verði í fræðsluefni og leiðbeiningum sérstaklega tekið fram að lífsferilsgreining geti jafnframt verið nefnd vistferilsgreining.

5. Umsögn Bjarka Þóris Valberg

Umsögn Bjarka varðaði kerfismörk lífsferilsgreininga og notkun á hugtakinu lífsferilsgreining. Ábendingar hans voru efnislega áþekkar þeim sem komu frá Eflu og Samtökum iðnaðarins og má sjá viðbrögð HMS við þeim hér að framan. Í umsögn Bjarka kom einnig fram að mikilvægt væri að vera með reglulegan uppfærðan gagnagrunn með rauntölur fyrir byggingarvörur. HMS bendir á að það standi til, eins og aðgerð 1.4. í Vegvísi að vistvænni mannvirkjagerð 2030 ber með sér.

6. Umsögn Skipulagsstofnunar

Í umsögn Skipulagsstofnunar kom fram að stofnunin fagnaði því að stjórnvöld settu fram skýr ákvæði í byggingarreglugerð í þeim tilgangi að auka visthæfi mannvirkja með heildrænu mati á umhverfisáhrifum mannvirkja í hönnunarferli. Jafnframt kom þar fram að Skipulagsstofnun myndi stuðla að því við endurskoðun á skipulagsreglugerð yrðu settar fram skýrari kröfur um umfjöllun um niðurrif og endurnýtingu byggingarefna, einkum í verkefnum sem væru í eðli sínu mikil að umfangi s.s. í þróunar- og þéttingarverkefni innan þéttbýlis.

Virðingarfyllt,

f.h. Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar

Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, aðstoðarforstjóri
Þóra Margrét Þorgeirsdóttir, framkvæmdastjóri
Elín Þórólfsdóttir, sérfræðingur
Björg Finnbogadóttir, lögfræðingur