December 2025



Dispensation og lovliggørelse

Udarbejdelse af principielle modeller for Social- og Boligstyrelsen

Transition

Spørgsmål kan stilles til:

Line Nørmark
Partner og Chef for bæredygtighed i byggeriet
+45 5065 9358
line@transition.nu

Transition ApS
CVR: 35894373
Havnevej 1, 2. sal, 8000 Aarhus C
8000 Aarhus C.
www.transition.nu

Social- og Boligstyrelsen

Projektet er udarbejdet af Transition for Social- og Boligstyrelsen
DAHL Advokatpartnerselskab har bistået med juridisk vurdering af principielle modeller udarbejdet i projektet

Indhold

1.0 **Introduktion** **4**

2.0 **Metode** **6**

2.1 Desktop research 7
2.2 Aktørinddragelse 8
2.3 Juridisk kvalificering 9
2.4 Spilteori 9
2.5 Konsekvensvurdering af modeller 10

3.0 **Perspektivering** **12**

4.0 **Delopgave 1: Udvidet dispensationsadgan** **15**

4.1 Introduktion til udvidet dispensationsadgang 16
4.2 Kortlægning af barrierer 17
4.3 Udarbejdelse af matrice 18
4.4 Kvalificering af matrice ved aktørinddragelse 20
4.5 Principielle modeller 24
4.6 Inputs til modeller ved aktørinddragelse 24
4.7 Udkast til modeller og konsekvensvurdering 27

5.0 **Delopgave 2: Klimakrav og lovliggørelse** **33**

5.1 Introduktion til klimakrav og lovliggørelse 34
5.2 Kortlægning af byggesagsbehandlingen 36
5.3 Udarbejdelse af risikoprofiler 38
5.4 Kvalificering af risikoprofiler ved aktørinddragelse 40
5.5 Principielle modeller 41
5.6 Inputs til modeller ved aktørinddragelse 42
5.7 Udkast til modeller og konsekvensvurdering 46

1.0
Introduktion

Social- og Boligstyrelsen arbejder i disse år med udviklingen af et nyt helhedsorienteret bygningsreglement, som skal gøre det lettere at realisere projekter, der er centrale for den grønne omstilling af byggebranchen. I praksis opleves de nuværende bestemmelser i Bygningsreglementet som værende udviklet til nybyggeri og konventionelle byggematerialer, hvilket skaber udfordringer for renoverings- og transformationsprojekter og for projekter, hvor der anvendes biobaserede eller genbrugte materialer. De skærpede krav til bygningers klimapåvirkning stiller højere krav til kompetenceniveauet hos både ansøgere og kommuner. Samtidig introduceres et område, hvor der endnu kun findes begrænset praksis for vejledning, kontrol og håndtering af eventuelle overtrædelser

Analyser af byggesagsbehandlingen peger samlet set på både tekniske og procesmæssige barrierer. Ansøgere oplever komplekse dokumentationsforløb og krav, der kan være vanskelige at efterleve i eksisterende bygninger, mens kommunale byggesagsbehandlere navigerer i varierende lokale praksisser for bl.a. dispensation, stikprøvekontrol og dialog med ansøgere. På tværs af kommuner ses betydelige forskelle i, hvordan reglerne anvendes, og hvordan ansøgere støttes gennem processerne i byggesagsbehandlingen. Der tegner sig et behov for klarere rammer og nye modeller, der kan skabe større gennemsigtighed og understøtte en mere konsistent praksis - både i projekter, hvor der søges dispensation fra bestemmelser i Bygningsreglementet, og i projekter, hvor regelefterlevelse vanskeliggøres af skærpede klimakrav.

Denne rapport består af to delopgaver, der hver adresserer centrale dele af denne problemstilling. Delopgave 1 undersøger mulighederne for en udvidet dispensationsadgang målrettet renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede og genbrugte materialer. Formålet er at opstille principielle modeller for en mere formaliseret og anvendelig dispensationspraksis, der kan imødekomme behovene ved renoverings- og transformationsprojekter samt i projekter, der anvender biobaserede og genbrugte byggematerialer. Delopgave 2 undersøger, hvordan byggesagsbehandlingen kan understøtte efterlevelsen af klimakravet, og hvordan overtrædelser kan håndteres, når kravet ikke opfyldes. For at imødekomme en ny praksis opstilles principielle modeller for både proaktive og reaktive tilgange, som kan styrke potentiale og incitament for regelefterlevelse af grænseværdierne for bygningers klimapåvirkning.

Delopgaverne er struktureret som følger. Først beskrives, hvordan det indledende desktop-arbejde er gennemført, samt med hvilket formål og output. Dernæst præsenteres de vigtigste indsigter fra aktørinddragelsen, som både har kvalificeret desktop-arbejdet med erfaringer og modeludviklingen med ekspertviden. Afslutningsvist præsenteres modellerne med en beskrivelse, en kvalificering af både byggesagsbehandlere og jurister og en samlet konsekvensvurdering.

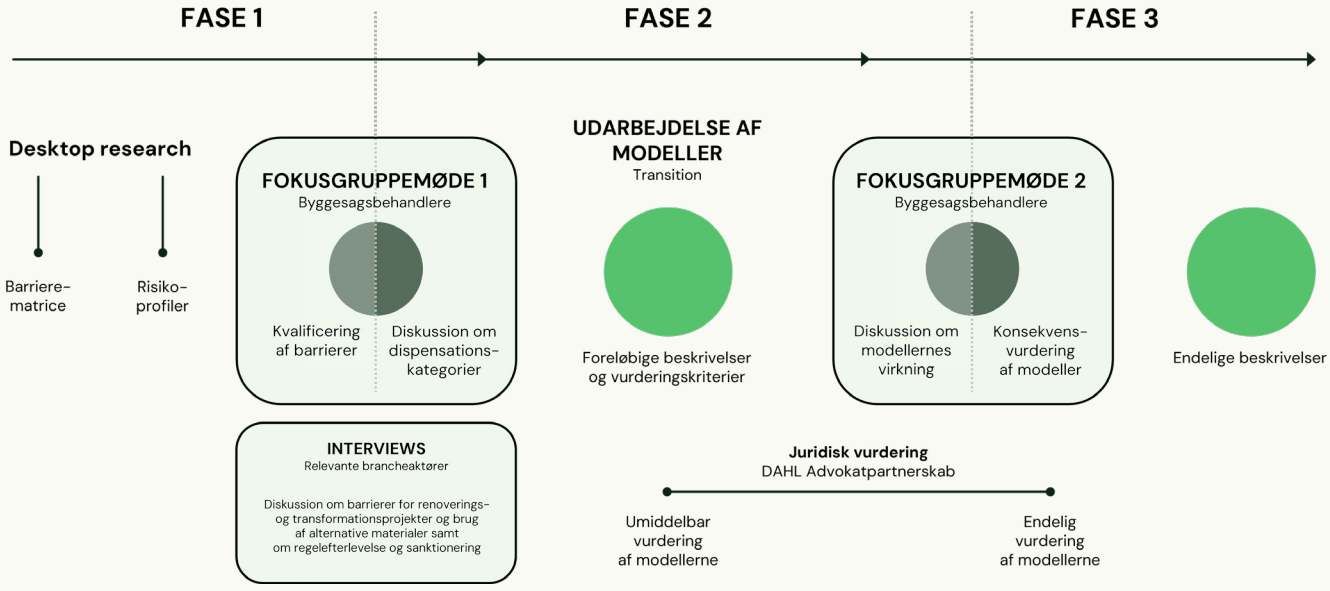
Samlet sigter rapportens delopgaver mod at belyse, hvordan Bygningsreglementets krav kan tilpasses den grønne omstilling på en måde, der samtidig kan forvaltes effektivt og sikkert af både kommuner og ansøgere. Rapporten søger at besvare dette ved at sammenholde eksisterende analyser, praksisnære erfaringer fra branchen og inddragelse af byggesagsbehandlere og relevante aktører. Resultatet er et fagligt grundlag, som kan indgå i Social- og Boligstyrelsens løbende arbejde med at kvalificere og videreudvikle viden og modeller i forbindelse med den helhedsorienterede revision af Bygningsreglementet.



Dispensation og lovliggørelse af principielle modeller for Social- og Boligstyrelsen

2.0
Metode

Metodedesignet – og processen for udviklingen og vurderingen af de principielle modeller – består af tre faser i både delopgave 1 og delopgave 2. Processen foregår i en bevægelse fra desktop research gennem aktørinddragelse til endeligt output i form af principielle modeller. Bevægelsen mellem skrivebordsarbejde og aktørinddragelse foretages flere gange i løbet af processen med henblik på at udarbejde og vurdere principielle modeller for udvidet dispensationsadgang, der (1) bygger på reelle problematikker og behov i Bygningsreglementet, og (2) giver mening for de mennesker, der skal anvende dem. Til formålet arbejder projektet med fem primære metoder, nemlig desktop research, aktørinddragelse, juridisk vurdering, spilteori (udelukkende i delopgave 2) og konsekvensvurdering. Disse udgør i samspil datagrundlaget for udviklingen og vurderingen af modellerne.



Figur 1: Proces& metode

2.1 Desktop research

Der foreligger allerede en række rapporter, som kan bidrage til udarbejdelsen af de principielle modeller på tværs af delopgaverne. Som del af den indledende desktop research i fase 1 er følgende bilags- og baggrundsrapporter gennemgået:

— "B1. Analyse af den kommunale byggesagsbehandling fra ansøgers perspektiv"
— "B2. Kortlægning af den kommunale byggesagsbehandling i praksis"
— "B3. Undersøgelse af stikprøvekontrol, lovliggørelse og dispensation"
— "B4. Analyse af krav ved renovering af eksisterende byggeri"
— "B5. Barrierer og muligheder for biogene og genbrugte byggematerialer i BR18"

Disse vil herefter også blive refereret til som B1, B2, B3, B4 og B5. Rapporterne er gennemgået for indsigter om barrierer for udførsele af byggeri med genbrugsmaterialer og biobaserede materialer, transformation og renovering samt processer og flaskehalse i byggesagsbehandlingen.

Til delopgave 1 er rapporterne gennemgået mere specifikt i forbindelse med udarbejdelsen af en matrice, som opgør barrierer for renovering og transformation samt brug af biobaserede og genbrugsmaterialer. Disse barrierer er blevet identificeret primært i BR18 og sekundært i byggesagsbehandlingen.

Til delopgave 2 er der lavet en dyb granskning af de tidligere analyser med et særligt fokus på at identificere meningsfulde muligheder i ansøgnings- og byggeprocessen, hvor myndigheden kan (1) stille sig til rådighed over for bygningsejer og (2) stille bygningsejer til ansvar. Dette med henblik på at understøtte efterlevelsen af klimakravet, inden lovovertrædelse sker.

Derudover er der lavet en undersøgelse af eksisterende sanktionsmuligheder i både ind- og udland. Her har der været særligt fokus på at identificere, hvordan sanktionering sker på andre områder end klimakrav i branchen, og hvilke udenlandske praksisser, der findes. Dette med henblik på at kortlægge eksisterende sanktionsmuligheder, som sidenhen skal vurderes af byggesagsbehandlere og behandles spilteoretisk.

2.2 Aktørinddragelse

For at få et praksisnært perspektiv på dispensationsadgangen samt klimakrav og lovliggørelse, inddrages byggesagsbehandlere fra forskellige dele af landet samt aktører i byggebranchen. Det praksisnære perspektiv indebærer, at analysen og modeludviklingen tager udgangspunkt i de mennesker, som skal realisere potentialet i en eventuel udvidet dispensationsadgang samt i proaktive og reaktive måder at understøtte efterlevelsen af klimakravet. Disse interview- og fokusgruppeindsigter hjælper os med at forstå, hvilke behov modellerne skal leve op til, og om der allerede foreligger idéer til udarbejdelsen af dem blandt de mennesker, der – på hver sin måde – er direkte påvirket af reglerne. Dette er et nødvendigt perspektiv, hvis de principielle modeller skal operationaliseres.

Der er lavet interviews med en leverandør af biobaserede- og genbrugsmaterialer og en entreprenør for at få indblik i barriererne fra relevante aktører i branchen. Disse aktører er udvalgt, da de sammen repræsenterer forskellige dele af værdikæden, hvor den ene oplever barriererne i dialogen med bygningsejer og rådgiver, i forhold til at få afsat deres produkter, mens den anden har erfaring med projektering med alternative materialer, risikohåndtering og myndighedsdialog, samt de udfordringer det afstedkommer.

Inddragelsen af byggesagsbehandlere er blevet faciliteret som fokusgrupper, hvor syv byggesagsbehandlere har deltaget på to møder *(fokusgruppemøde 1 og fokusgruppemøde 2)*. DABYFO har været behjælpelige med at samle en gruppe af sagsbehandlere, som repræsenterer forskellighederne i landets kommuner. Fokusgruppen anvendes som metode af to hovedårsager. Den primære tanke er, at fokusgruppen tillader en særlig form for refleksion og diskussion blandt mennesker, der har *forskellige perspektiver* på en *delt viden*. Ved brug af fokusgruppen som metode når vi tættere på de oplevede barrierer i byggesagsbehandlingen ved at udveksle tanker, erfaringer og idéer. Når vi reflekterer og diskuterer sammen, forstår og mærker vi ofte bedre, hvad vi selv mener, tænker og oplever. Dertil kommer, at de bedste idéer til problemer tit er i hovederne på dem, som oplever dem. Den sekundære tanke er, at fokusgruppen muliggør inddragelse af byggesagsbehandlere og medarbejdere på tværs af kommuner, land som by, stor som lille. Fokusgruppen muliggør en bedre forståelse af de problematikker, der gør sig gældende forskellige steder i landet, og hvilke problematikker, der krydser kommunegrænser.

2.3 Juridisk kvalificering

Til vurdering af modellernes juridiske grundlag er modellerne gennemgået af DAHL Advokatpartnerskab. Det juridiske notat kan ses i *Bilag 5 - Juridisk notat vedr. principmodeller*. Den juridiske vurdering er inddraget tidligt i fase 2 for en umiddelbar vurdering af modellernes muligheder, inden den videre bearbejdning af disse. Efterfølgende er der lavet en gennemarbejdet juridisk vurdering af alle relevante modeller, hvilket omfatter alle fire dispensationsmodeller i delopgave 1 samt de otte modeller for henholdsvis regelefterlevelse og lovliggørelse i delopgave 2. Bilaget indebærer en juridisk vurdering af modellernes holdbarhed, implementeringsmuligheder og potentielle retslige konsekvenser inden for rammerne af gældende lovgivning.

Vurderingen tager især udgangspunkt i byggeloven samt Bygningsreglementet BR18. Vurderingen er lavet med det forbehold, at modellerne er principielle og skal bearbejdes og konkretiseres yderligere, såfremt Social- og Boligstyrelsen ønsker at arbejde videre med en eller flere modeller. For alle fire dispensationsmodeller gælder, at den praktiske anvendelse overvejende vil bero på tekniske vurderinger, hvilket forudsætter et øget kompetenceniveau hos byggesagsbehandlerne – uanset dispensationsmodel. De fire dispensationsmodeller vurderes overordnet at kunne rummes inden for rammerne af byggelovens § 22 og de forvaltningsretlige principper, forudsat at hensynene bag byggelovens formål iagttages og dokumenteres.

Det juridiske notat italesætter desuden det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, som påpeger, at kommunen ved flere mulige lovliggørelsesmåder – eksempelvis fysisk lovliggørelse gennem ombygning eller nedrivning versus retlig lovliggørelse gennem administrative sanktioner eller kompensationsforanstaltninger – er forpligtet til at vurdere, hvilken metode der er proportional i den konkrete situation. Det juridiske notat indeholder ikke en nærmere vurdering af, hvornår betingelserne for fysisk lovliggørelse henholdsvis retlig lovliggørelse er opfyldt. Derudover skal implementering af de reaktive modeller ske med omhu for at sikre overholdelse af grundlæggende retssikkerhedsprincipper og databeskyttelsesregler.

2.4 Spilteori

Da der fortsat foreligger begrænsede erfaringer med sanktionering i overtrædelsessager, anvendes spilteori i delopgave 2 som en tilgang og analytisk tankegang – frem for en egentlig metode – til vurdering af proportionaliteten, primært i relation til bøderelaterede sanktionsformer. Spilteoretiske overvejelser og beregninger muliggør en teoretisk vurdering af, hvor omfattende sanktioner skal være for at have en straf, der er proportionel med den enkelte ansøgertype og dermed har optimal afskrækkelseseffekt. I denne rapport inddrages de væsentligste pointer fra den spilteoretiske analyse, mens det matematiske formelgrundlag er vedlagt som bilag (se B*ilag 6 – Spilteoretiske overvejelser ved og beregninger for reaktive modeller*).

Med en spilteoretisk tilgang til de reaktive modeller er det særligt relevant at se på bygningsejers teoretiske nytte ved at overholde og overtræde kravet samt stikprøveintensiteten. Disse to faktorer er helt afgørende for at kunne udarbejde sanktioner, der motiverer bygningsejere til at efterleve klimakravets grænseværdier.

Med andre ord skal sandsynligheden indgå som skalerende faktor på en potentiel bøde. Hvis stikprøvesandsynligheden ikke er inkluderet, falder bygningsejers forventede omkostninger markant.

2.5 Konsekvensvurdering af modeller

2.5.1 Kortlægning af relevante konsekvenser

For at vurdere modellernes holdbarhed, effekt og muligheder for implementering er der gennemført både en kvalitativ og en mere kvantitativ vurdering, hvor modellerne er målt på en række vurderingskriterier, der blev defineret i fase 2. Det er væsentligt at understrege, at konsekvensvurderingen er et kvalificeret skøn, da det bygger på aktørers velbegrundede forestillinger og teoretiske vurderinger, *ikke erfaringer*. Dette er en præmis for opstillingen af principielle modeller.

Alle modeller er altså vurderet ud fra de umiddelbare forventelige konsekvenser, da de ikke er afprøvet i praksis. Modellerne har til formål at understøtte løsninger, der reducerer klimapåvirkningen fra byggeriet. Den konkrete effekt vil imidlertid afhænge af de enkelte tiltag, som modellerne rammesætter, og er derfor vanskelig at vurdere på et generelt niveau, når en model sammenholdes med faktiske tiltag. De 12 modeller er blevet vurderet af byggesagsbehandlere på fokusgruppemøde 2 (se *Bilag 4 – konsekvensvurdering byggesagsbehandlere*). Modellerne har efterfølgende fået foretaget en samlet vurdering på tre forskellige skalaer, som er tilknyttet vurderingskriterierne. Disse er lavet på baggrund af byggesagsbehandlernes vurdering, den juridiske vurdering samt Transitions vurdering.

2.5.1 Opstilling af vurderingskriterier

Til konsekvensvurdering af modellerne er der udarbejdet en række vurderingskriterier. Disse kriterier er dels udarbejdet i dialog med Social- og Boligstyrelsen, dels gennem dialog og aktørinddragelse i projektet. Vurderingskriterierne er overvejende de samme i delopgave 1 og delopgave 2. Skalaerne, der er blevet vurderet ud fra, kan ses i *Tabel 1: Vurderingsskalaer*.

Tabel 1: Vurderingsskalaer

Skala 1	Minimal	Mindre grad	Højere grad
Skala 2	Minimeret	Uændret	Øget
Skala 3	Ja	Betinget*	Nej

**Indikerer at modellen kan gennemføres, men kun under visse forudsætninger eller efter nærmere vurdering*

Vurderingskriterierne er oplistet og beskrevet i *Tabel 2: Vurderingskriterier*. Tabellen viser yderligere, hvilken af de tre skalaer kriterierne vurderes ud fra, og hvorvidt kriteriet går på tværs af delopgaver eller kun behandles i delopgave 1 eller delopgave 2.

Tabel 2: Vurderingskriterier

Konsekvens	Beskrivelse	Vurdering
Grad af øget kompetenceniveau KUN DELOPGAVE 1	Vurdering af hvorvidt dispensationsmodellen kræver, at byggesagsbehandlerne skal have øget deres kompetenceniveau for at kunne vurdere, om der kan dispenseres for kravet	Skala 1
Øget potentiale for overholdelse af klimakrav KUN DELOPGAVE 2 – PROAKTIVE MODELLER	Vurdering af hvorvidt den proaktive model udgør et øget potentiale for regelefterlevelse af BR18's klimakrav	Skala 1
Øget incitament for overholdelse af klimakrav KUN DELOPGAVE 2 – REAKTIVE MODELLER	Vurdering af hvorvidt den reaktive model øger incitamentet for regelefterlevelse af BR18's klimakrav	Skala 1
Ny flaskehals	Vurdering af om det vil give øget ventetid i processen set i forhold til nuværende proces, da en vurdering giver en ny flaskehals	Skala 1
Ressourcetræk for myndigheden	Vurdering af hvorvidt ressourceforbruget vil blive forøget for byggesagsbehandleren	Skala 2
Ressourcetræk for ansøger	Vurdering af hvorvidt ressourceforbruget vil blive forøget for ansøgeren	Skala 2
Økonomisk påvirkning hos myndigheden	Vurdering af hvorvidt dispensationen giver en øget økonomisk udgift for myndigheden	Skala 2
Økonomisk påvirkning hos ansøger	Vurdering af hvorvidt ansøgning om dispensation giver en øget økonomisk udgift for ansøgeren	Skala 2
Implementerbar	Vurdering af om modellen umiddelbart kan implementeres inden for gældende lovhjemmel	Skala 3
Reduceret klimpåvirkning KUN DELOPGAVE 1	Vurdering af om der er øget incitament for reduceret klimapåvirkning	Skala 3



3.0
Perspektivering

I forbindelse med aktørinddragelsen på tværs af delopgaverne opstod indsigter, som ikke kan omfattes i udarbejdelsen af modeller for en udvidet dispensationsadgang og understøttelse af regelefterlevelse af klimakravet, men ikke desto mindre betragtes som vigtige opmærksomhedspunkter for Social- og Boligstyrelsens arbejde med et helhedsorienteret bygningsreglement.

1. **Lempelse af krav fremfor flere dispensationsmuligheder**
   I dialogen med byggesagsbehandlerne blev det påpeget, at en udvidet dispensationsadgang kan være kontraintuitiv. I stedet bør man lempe kravene, så der findes et særskilt regelsæt for renoverings- og transformationsprojekter og projekter, der involverer biobaserede materialer samt genbrugsmaterialer. Hvis ikke sagsbehandlere ser dispensation som et brugbart værktøj eller føler ansvar for at realisere flere af de ovennævnte projekter, har principielle modeller for udvidet dispensationsadgang sværere forudsætninger for at skabe reel forandring.

   Social- og Boligstyrelsen har andre initiativer, der undersøger mulighederne for dette i deres samlede arbejde med grundlagsskabende analyser om Bygningsreglementet. Derfor medtages det ikke i denne rapports udarbejdelse af principielle modeller for en udvidet dispensationsadgang. Pointen er nærmere beskrevet i afsnittet, ***1.3.2.1 Byggesagsbehandlernes syn på dispensation som værktøj.***

2. **Manglende modenhed blandt bygningsejer/ansøgere**
   En helt klar forudsætning for, at modeller for udvidet dispensationsadgang kan anvendes i virkeligheden, er, at kommunen modtager dispensationsansøgninger. Byggesagsbehandlerne mener, at mange ansøgere ikke ved, at de kan og skal søge om dispensation. Ved implementering af udvidede muligheder for dispensationsmuligheder er der derfor også en oplysningsopgave, så bygningsejere/ansøgere bliver klar over mulighederne og deres betydning. Pointen er nærmere beskrevet i afsnittet, ***1.3.2.2 Bygningsejer manglende kendskab til Bygningsreglementet***

3. **Brand og statik kan med fordel vurderes på bygningsniveau**
   I et interview med en brancheaktør blev det påpeget, at regler for brand og statik ikke er proportionale med det enkelte projekt i mange tilfælde. Mens aktøren ikke underkender vigtigheden af bygningers sikkerhed, mener de, at der med fordel kunne være mulighed for dispensation, når kravene er ekstreme. Nogle bygninger, særligt gamle bygninger, har svære betingelser i henhold til renoverings- og transformationsprojekter og ville kunne drage nytte af muligheden for at dispensere i særlige tilfælde, hvor kravene vurderes ekstreme. Eftersom modellerne ikke arbejder aktivt med dispensation på sikkerhedsområdet, er denne pointe ikke medtaget i modeludarbejdelsen. Pointen er nærmere beskrevet i afsnittet, ***1.3.1.1 De gældende regler for statik og brand er en hæmsko: kan man skelne mellem krav og ekstreme krav?***

4. **Hvor placeres ansvaret for regelefterlevelse?**
   I denne rapport betragtes klimakravet som et kollektivt krav. Det er vigtigt at overholde alle krav i Bygningsreglementet, men hvor de fleste krav udelukkende påvirker bygningens ejer og brugere, påvirker klimakravet hele samfundet. Selvom ansvaret for regelefterlevelse ligger primært på bygningsejer, forventes det, at en engageret og ansvarspåtagende myndighed vil resultere i færre lovovertrædelser. Pointen er nærmere beskrevet i afsnittet, ***2.1.2 Hvor ligger ansvaret for regelefterlevelse, og kan kravet italesættes tidligere?***

5. **Størrelsen på bøden må ikke være en vurderingssag**
   Byggesagsbehandlerne påpegede, at der skal foreligge helt klare beregningsmetoder for bødestørrelser ved overtrædelse af klimakravet. De forudser store problemer, hvis bøden er en vurderingssag, men mener dette kan imødekommes med en beregningsmodel, der er transparent og også kan tilgås af ansøger. Da modellerne i delopgave 2 er principielle opstiller de ikke en konkret beregningsmodel, men peger i stedet på de faktorer, som bør medtages i en beregning af den økonomiske afstraffelse. Rapportens spilteoretiske bilag peger dog på udregningsmetoder for størrelsen af en bøde.



4.0

Delopgave 1
Udvidet dispensationsadgang

4.1 Introduktion til udvidet dispensationsadgang

Adskillige analyser af byggesagsbehandlingen og Bygningsreglementet (BR18) peger på, at de nuværende muligheder for renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer er begrænsede. Det skyldes, at Bygningsreglementet i mange tilfælde stiller krav, som er svære at efterleve i ovennævnte projekter, eller at bygningerne er uegnede til den anvendelse, de skal ændres til. Byggesagsbehandlere og relevante aktører i branchen har en oplevelse af, at Bygningsreglementet er skrevet til nybyggeri og brug af konventionelle materialer, hvilket resulterer i en virkelighed med kun få af de projekter, som Social- og Boligstyrelsen ønsker at understøtte.

En potentiel løsning på problemet er en udvidet dispensationsadgang. Ved udvidelse forstås prædefinerede muligheder for dispensation, særligt gældende for renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer. Hensynene i disse to tilfældegrupper kan være væsentligt forskellige, hvilket betyder, at det ikke nødvendigvis er de samme barrierer, der gør sig gældende. Det er afgørende, at disse muligheder imødekommer reelle behov i Bygningsreglementet, samtidig med at det ikke er på bekostning af bygningernes evne til at være sikre og sunde at opholde sig i. Det er ligeledes essentielt, at dispensationsmulighederne giver mening for både relevante aktører i branchen og byggesagsbehandlere, da det er førstnævnte, der skal søge om dispensationen, og sidstnævnte, der skal stå på mål for den.

Denne analyse har haft et særligt fokus på byggesagsbehandlere, eftersom de i sidste ende står med nøglen til at frigøre potentialet i udvidede dispensationsmuligheder, der kan understøtte renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer. Indsigterne i projektet viser dog også, at der ligger en tilsvarende stor opgave hos ansøgere/ bygningsejere: For at kunne give en dispensation, skal den søges, og for at den bliver søgt, skal ansøger kende muligheden for at søge den.

I denne rapport opstilles principielle modeller for en udvidet dispensationsadgang. Der beskrives fire modeller, som på hver sin måde imødekommer barrierer i Bygningsreglementet ved at give mulighed for at fravige krav under forudsætning af, at ansøger kompenserer for afvigelsen et andet sted. Modellernes formål er at understøtte renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer.

4.2 Kortlægning af barrierer

For at undersøge, hvordan og om en udvidelse af dispensationsadgangen kan fremme renovering og transformation af eksisterende bygninger og brugen af biobaserede og genbrugsmaterialer, er der lavet desktop research til kortlægning af tidligere analyserede barrierer.
Udgangspunktet for undersøgelsen er en indledende kortlægning af eksisterende barrierer, som har en væsentlig påvirkning på brugen af alternative materialer samt renoverings- og transformationsprojekter. Relevante barrierer er efterfølgende blevet segmenteret med henblik på dispensationsmuligheder, som fortsat garanterer sikre og sunde bygninger.

I forbindelse med undersøgelsen af potentialer i og effekten af en udvidelse af dispensationsadgangen er det relevant at forstå, hvor, hvordan og hvorfor de nuværende muligheder for dispensation besværliggør tilpasning og omdannelse af eksisterende bygninger. Bilagsrapporterne og flere barrierestudier, fremhæver, at manglende viden – herunder manglende viden om og kendskab til tekniske krav og bestemmelser i Bygningsreglementet – medfører, at der ofte ikke søges relevante dispensationer. Dette er særligt en udfordring i forbindelse med renoverings- og transformationsprojekter samt brugen af biobaserede og genbrugsmaterialer. Det bekræftes i de følgende afsnit og udfoldes i afsnit 4.4 Kvalificering af matrice ved aktørinddragelse.

Kortlægningen har haft fokus på barrierer i Bygningsreglementet, som bremser brugen af alternative materialer eller muligheden for at bevare de eksisterende bygninger via renovering eller transformation.
Dernæst er Bygningsreglementets kapitler gennemgået for at opliste de faktiske krav, der udgør de egentlige barrierer, med inddeling i biobaserede materialer, genbrugsmaterialer samt transformation og renovering. Denne oplistning og inddeling er materialiseret i en matrice.

Parallelt med udarbejdelsen af matricen er den norske model for dispensation fra krav i eksisterende bygninger blevet undersøgt, idet den kan bidrage til at muliggøre flere renoveringer. Den norske model vurderer blandt andet, om det konkrete tiltag er forsvarligt ud fra sikkerhed, sundhed og miljø. Sikkerhed og sundhed er relevante i danske sammenhænge, da det også er de hensyn, der tages i det danske bygningsreglement. Den norske model vil blive vurderet i forbindelse med udarbejdelsen af modeller.

Kortlægningen tydeliggør, at der både eksisterer konkrete barrierer i Bygningsreglementets tekniske krav, men at der samtidig er udfordringer forbundet med vurderingen af, hvilke krav der er gældende for renovering, transformation og brugen af genbrugsmaterialer og biobaserede materialer. Samtidig er Bygningsreglementet præget af mange krydshenvisninger og undtagelser, hvilket skaber en kompleks og til tider inkonsekvent struktur med overlappende og indbyrdes afhængige kapitler. Denne kompleksitet udgør en barriere for vurderingen af krav og for, hvornår og hvor der bør søges dispensation.

I nærværende undersøgelse er barriererne i Bygningsreglementets bestemmelser, kapitler og paragraffer for renoverings- og transformationsprojekter samt brugen af biobaserede og genbrugsmaterialer gennemgået enkeltvis, trods krydshenvisninger og indbyrdes afhængighed på tværs. Det vil sige, at specifikke udfordringer, som umiddelbart vil kunne imødekommes med en udvidet dispensationsadgang, ikke nødvendigvis i praksis kan lade sig gøre på grund af de iboende udfordringer i Bygningsreglementets krydshenvisninger og indbyrdes afhængighed på tværs.

4.3 Udarbejdelse af matrice

Alle identificerede barrierer for renoverings- og transformationsprojekter og brugen af biobaserede og genbrugsmaterialer er oplistet i barriérematricen. Herefter er barriererne inddelt i barrierekategorier såsom adgangsforhold, brand, indretning, elevator, energi- og klima, forurening, fugt, konstruktioner, lydforhold, lys og udsyn samt termisk indeklima og installationer. Efter oplistningen har barriererne gennemgået tre filtreringer:

Filtrering 1: Hver barriere er vurderet i forhold til sin påvirkning og relevans i forhold til sikkerhed og sundhed. Dette gøres for at vurdere, hvilke barrierer der har stor indvirkning på at opretholde bygningers sikkerhed og sundhed, og derfor ikke er relevante at bearbejde i forhold til udvidet dispensationsadgang. Barrierer fra baggrundsrapporter er udelukkende i barrieregrad 3-6 for at indsnævre fokus.

Alle barrierer kan ses i *Bilag 1 - Barrierematrice 1 samt Bilag 1.1 – overblik over barrierer og filtrering*

Filtrering 2: Dernæst er barriererne filtreret på baggrund af følgende kategorier: genbrugsmaterialer, biobaserede materialer og renovering/transformation samt bygningstype, renoveringstype, bygningsejer og kapitel i Bygningsreglementet. Formålet er at segmentere, hvor barriererne differentierer væsentligt i karakter, og at samle dem i grupper, som kan skabe retning for udarbejdelse af modeller. Det har ikke været relevant at segmentere på alle parametre, som f.eks. bygningsejer, da barriererne er de samme, uanset hvilken bygningsejertype der er tale om.

Filtrering 3: I den sidste filtrering er alle ikke-relevante barrierer frasorteret, f.eks. tiltag, hvor barriererne ikke adskiller sig fra de barrierer, der er ved konventionelle materialer eller nybyggeri. Derudover er behovet for dispensation for hver barriere vurderet og beskrevet under "Behov for dispensation".

Tabel 3: Eksempel på barrierer efter tredje filtrering for renovering og transformation

BR18 kapitel og paragraf Renovering og transformation	Uddybning
Kapitel 2 Adgangsforhold	
§49 Adgang til bygningen §51-54 Adgangsforhold §56 Direkte og uhindret adgang til fællesadgangsveje §57 Trapper i fællesadgangsveje	Krav om adgangsforhold kan medføre meromkostninger og er til tider ikke mulige at opfylde på grund af pladsmangel, hvilket kan påvirke det arkitektoniske udtryk.
Kapitel 9 indretning	
§205 Loftshøjde	Krav til loftshøjde og indretning er udfordrende ved renovering, da bygningens loftshøjde er givet på forhånd og kan være svær at ændre.
Kapitel 10 Elevator	
§242 Krav til elevatorer i erhverv og boliger over 3 etager	Krav til elevatorer er udfordrende ved renovering.
Kapitel 11 Energi og klima	
§267 Renoveringsklasse 2 eller §268 U-værdikrav (Ændret anvendelse) §274 Renoveringsklasse 2 eller §279 U-værdikrav (ombygning)	Energikrav til eksisterende bygninger er vanskelige at efterleve, særligt hvad angår ydeevne og transmissionstab.
Kapitel 13 Forureninger	
§330 Afgivelse af gasser og partikler	Der må ikke spredes sundhedsskadelige stoffer og partikler fra allerede indbyggede materialer, hvilket kan være svært at undgå i eksisterende bygninger.
Kapitel 17 Lyd	
§369-373 Lydisolation, trinlyd, efterklangstid, støj fra tekniske installationer	Uklare krav ved ombygning. Samme krav som nybyggeri, men vanskeligt at overholde trinlyd og luftlyd.
Kapitel 18 Lys	
§379 Dagslyskrav (10% eller 300 LUX)	Samme krav til ændret anvendelse som nybyggeri – kan være vanskeligt at opfylde og svært at kende værdier for eksisterende vinduer.
Kapitel 19 Termiske indeklima	
§386 Krav til temperatur	Overholdelse af krav til termisk indeklima i kritiske rum kan være svært ved renovering og når anlæg udskiftes.
§390 Teknisk isolering af installationer	Krav til rørisolering mellem opvarmningszoner - omfangsrigt at isolere installationer og lave funktionsafprøvning.

I *Tabel 3: Eksempel på barrierer efter tredje filtrering for renovering og transformation* er en liste med de relevante barrierer, der er taget udgangspunkt i til udarbejdelse af dispensationsmodellerne. Dette er et eksempel, og bruttolister, filtreringer og nettolister for både biobaserede materialer, genbrugsmaterialer og renovering og transformation kan ses i *Bilag 2 - Barrierematrice 2 samt Bilag 1.1 – overblik over barrierer og filtrering*.

4.4 Kvalificering af matrice ved aktørinddragelse

Efter kortlægningen og de tre filtreringer har de identificerede barrierer gennemgået en praksisnær kvalificering baseret på input fra byggesagsbehandlere og relevante aktører i branchen. Kvalificeringen bestod i, at aktørerne aktivt bekræftede, afkræftede og nuancerede de barrierer, der var identificeret i desktop-arbejdet, med afsæt i deres praksiserfaringer fra projekter og byggesager.

I de to nedenstående afsnit præsenteres indsigter fra to interviews med brancheaktører og ét fokusgruppemøde med fem byggesagsbehandlere. Disse indsigter har været anvendt til at kvalificere og afgrænse barriererne og har dermed dannet grundlag for den endelige udvælgelse af de barrierer, som skal imødekommes i de principielle modeller for udvidet dispensationsadgang.

4.4.1 Interviews med relevante aktører i branchen

I interviewene med relevante brancheaktører blev de spurgt ind til, hvilke barrierer de oplever i deres arbejde med renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer.

De gældende regler for statik og brand er en hæmsko
Begge interviewede brancheaktører påpegede, at de gældende regler for statik og brand i mange tilfælde besværliggør – sommetider umuliggør – renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer. En af aktørerne sagde f.eks., at man ikke kan undgå, at mange nye ekstra stål- eller betonsøjler skal ind og understøtte de ellers smukke, gamle spær, og at bjælker skal pakkes ind i gips for at overholde brandkravene. I deres øjne kunne man med fordel give sagsbehandlerne mulighed for at skelne mellem krav og ekstreme krav gennem udvidede dispensationsmuligheder:

> *"Så længe der ikke findes nogle særskilte krav til renovering, må man søge dispensation, og det er jo også præcis på den måde det er i dag. Men jeg forstår godt, hvis nogle sagsbehandlere – særligt dem med mindre erfaring – ikke tør at give den dispensation, hvis der skulle ske en ulykke. Men hvis man kunne lave en model med nogle generelle lempelser til de ekstreme krav, vi har, som trådte i kraft i tilfælde af x, y, z, så ville det forhåbentlig både hjælpe sagsbehandlerne med at navigere i lovgivningen og mulighederne og give mere tryghed."*
> *– Entreprenør*

Eftersom brand og statik falder ind under bygningers sikkerhed, medtages denne indsigt ikke i modeludarbejdelsen, ligesom særskilte krav til renovering er ved at blive undersøgt. Det er dog nævnt i den samlede rapports perspektivering som et opmærksomhedspunkt for Social- og Boligstyrelsen.



4.4.2 Fokusgruppe med byggesagsbehandlere

Disse afsnit fokuserer på byggesagsbehandlernes tanker om dispensation og deres konkrete input til kvalificering af barrierematricen. Generelt kan det siges, at byggesagsbehandlerne ikke havde særlige indvendinger til de identificerede barrierer, men de bidrog med nogle vigtige perspektiver på dispensation som værktøj til at understøtte renoverings- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer.

Byggesagsbehandlernes syn på dispensation som værktøj
Uanset eventuel faglig uenighed med enkelte bestemmelser opleves reglementet som det regelsæt, de er sat til at forvalte og efterleve. Dette skaber – set fra sagsbehandlernes perspektiv – ringe forudsætninger for at anvende dispensationsmuligheden, idet det fremstår som et grundlæggende paradoks at skulle fravige et regelsæt, man samtidig er forpligtet til at sikre overholdelsen af. I fokusgruppen blev dette fremhævet som en selvindlysende spænding: at et regelsæt, der er tænkt som styrende, samtidig aktivt åbner for systematisk undtagelse herfra.

Det understreges, at denne opfattelse ikke nødvendigvis er gældende for alle byggesagsbehandlere, men at der blandt fokusgruppens deltagere var en klar oplevelse af, at dispensationspraksissen i sig selv udfordrer reglementets autoritet og logik.

Denne analyse behandler ikke spørgsmålet om lempelser af krav til byggeriet i modeludarbejdelsen. Modellerne forudsætter, at der gives nye muligheder for at dispensere fra eksisterende krav. Dette kommer særligt til udtryk i den juridiske kvalificering af model 4, hvor det understreges, at dispensationer ikke må fratage kommunens skønsmæssige kompetence ved f.eks. at fastsætte konkrete procentsatser, da dette vil kræve en særskilt lovhjemmel og i så fald være en decideret lempelse. Forholdet mellem lempelse af krav og dispensation er nævnt i rapportens perspektivering som et opmærksomhedspunkt for Social- og Boligstyrelsen.

Bygningsejers manglende kendskab til Bygningsreglementet
Derudover mener byggesagsbehandlerne, at de fleste ansøgere har et utilstrækkeligt kendskab til de tekniske bestemmelser i Bygningsreglementet, hvorfor de ikke ved, at de kan eller skal søge om dispensation. Der er ifølge sagsbehandlerne tale om en manglende modenhed blandt bygningsejere og en byggeskik, hvor nybyg er standarden.

> *"Vi oplever jo, at de fleste ansøgere har ekstremt svært ved at finde ud af, at man skal søge dispensationer, hvis der er noget, man ikke kan overholde. (...), men det er meget sjældent, jeg ser, at der er nogen, der søger en dispensation. Så derfor er flere dispensationsmuligheder jo sådan set udmærket. Men hvis det er noget, vi ikke som sådan skal påse, så kan jeg jo godt være lidt bange for, at de her muligheder ikke bliver brugt, for så laver man bare et projekt, der ikke overholder reglerne" – Byggesagsbehandler*

Denne analyse behandler ikke problematikken detaljeret, men det peger på et behov for oplysning om og/eller tydeliggørelse af dispensationsmuligheder blandt ansøgere. Denne pointe er nævnt i rapportens perspektivering som et opmærksomhedspunkt for Social- og Boligstyrelsen.



Sikkerhed og sundhed før alt andet
Sikkerhed og sundhed er det absolut vigtigste for byggesagsbehandlerne, når de gennemgår ansøgninger. Mens sagsbehandlerne delte erfaringer om forskellige typer af dispensationer, de havde været med til at give i deres respektive kommuner, var der enighed om, at krav til brand, dagslys, statik m.m. falder uden for det, der i praksis gives dispensation fra, idet disse krav knytter sig til grundlæggende sundheds- og sikkerhedsmæssige hensyn. Dette understregede vigtigheden af filtrering 1 af matricen, hvor hver barriere blev vurderet i forhold til deres påvirkning og relevans i forhold til sikkerhed og sundhed.

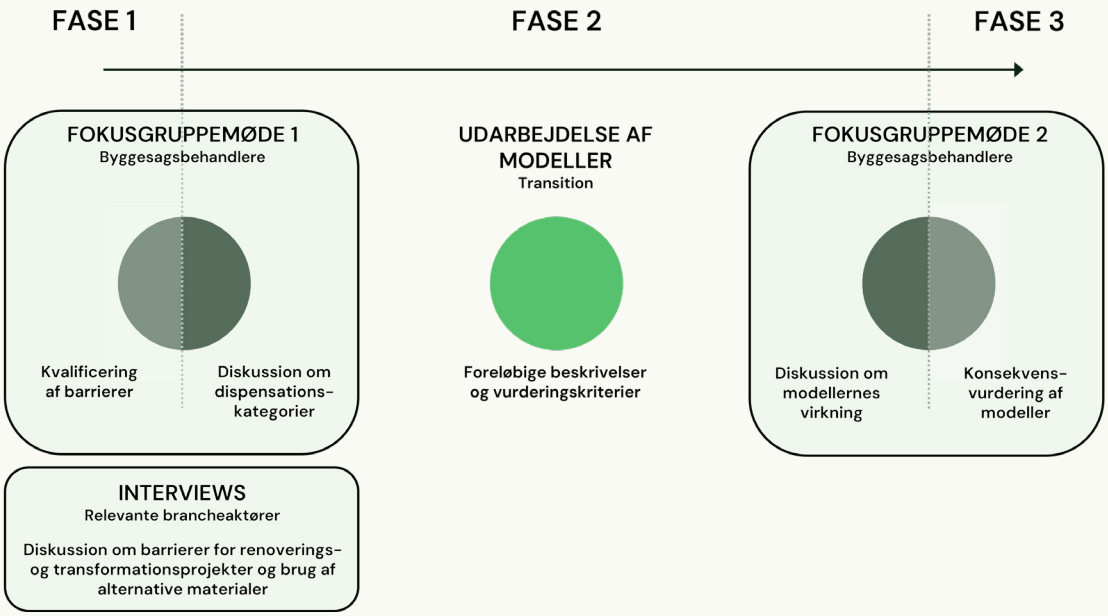
Biobaserede materialer og genbrugsmaterialer er en risiko
Fokusgruppens sagsbehandlere har ikke meget erfaring med dispensationssager, der omhandler brug af biobaserede materialer og genbrugsmaterialer. De tror ikke, at disse materialer er udbredte nok blandt bygningsejere, og der sættes spørgsmålstegn ved bygningsejers modenhed, men også villighed til at bruge alternative materialer, da building-as-usual er billigere.

> *"Jeg tror ikke, at der er nogen, der søger om dispensation for at bruge de her skønne materialer, fordi det er billigere at gøre, som vi plejer" – Byggesagsbehandler*

Sagsbehandlerne udtrykker samtidig en bekymring omkring genbrugsmaterialers statiske kvaliteter og biobaserede materialers brandrisiko – to sikkerhedsmæssige faktorer, som inden for den gældende lovgivning (og praksisserne omkring den) ikke kan dispenseres for, som beskrevet tidligere. En af sagsbehandlerne havde haft en enkelt sag, hvor krav til bæreevne blev udslagsgivende.

4.5 Principielle modeller

Efter at have kvalificeret barrierematricen og delt tanker om dispensation blev byggesagsbehandlerne præsenteret for nogle indledende idéer til dispensationskategorier, dvs. forskellige muligheder for dispensation, særligt relevante for matricens barrierer. Indsigter herfra blev sidenhen brugt til udvikling af modellerne, som så igen blev præsenteret for byggesagsbehandlerne på fokusgruppemøde 2. Her diskuterede de deres virkning og lavede en umiddelbar konsekvensvurdering vha. et spørgeskema. Processen er skitseret nedenfor.



Figur 2: Proces for udarbejdelse af principielle modeller for en udvidet dispensationsadgang

4.6 Inputs til modeller ved aktørinddragelse

Alle barrierernes dispensationsbehov er blevet inddelt i dispensationskategorier, som kan ses i *Bilag 2 - Fase 2 Barrierematrice*. Disse er samlet i seks dispensationskategorier, som er blevet præsenteret for aktørerne. Dispensationskategorierne danner grundlaget for udarbejdelsen af de fire principielle modeller. Processen hen imod udarbejdelsen af de fire principielle modeller – med udgangspunkt i først dispensationsbehov, dernæst dispensationskategorier – er beskrevet i dette afsnit.

På fokusgruppemøde 1 med byggesagsbehandlerne blev det diskuteret, hvordan en udvidet dispensationsadgang kunne se ud, og hvilke dispensationsformer, der ville være realistiske at arbejde med. De blev præsenteret for de seks dispensationskategorier, som er udviklet på baggrund af matricearbejdet, hvoraf enkelte er inspireret af udenlandske dispensationsmodeller. De blev præsenteret for byggesagsbehandlerne for at få deres holdninger til, hvorvidt det gav mening at udvikle principielle modeller ud fra disse seks dispensationskategorier, og i så fald hvordan.



Figur 3: De 6 identificerede dispensationskategorier

Alle seks opstillede dispensationskategorier tager udgangspunkt i samme behov: *at understøtte realiseringen af flere renovering- og transformationsprojekter samt projekter med biobaserede materialer og genbrugsmaterialer.* Selve kategorien er måder, hvorpå understøttelsen muliggøres, og fungerer som indledende temaer, der danner grundlag for udarbejdelse af de fire principielle modeller.

Tabel 4: Beskrivelse af de 6 dispensationskategorier

Dispensationskategori		Beskrivelse
1	Fravigelse af krav pga. dokumenteret lavere klimapåvirkning	En komponent eller løsning kan få dispensation, hvis det samlede klimaaftryk samlet set er lavere, selvom energiforbruget bliver højere.
2	Fravigelse af krav ved at reducere negativ konsekvens	En komponent eller løsning kan få dispensation, hvis det reducerer en anden negativ konsekvens uden yderligere kompensation.
3	Fravigelse af krav ved at kompensere på området et andet sted	En komponent eller løsning kan få dispensation, hvis der kompenseres et andet sted inden for samme område.
4	Fravigelse af dokumenter ved måling/alternativ dokumentation på repræsentativt niveau	Manglende påkrævet dokumentation kan tilvejebringes via repræsentative målinger eller anden alternativ dokumentation.
5	Proportionalitetsprincip. Gradueret afvigelse.	Der gives dispensation, hvis en komponent eller et tiltag lever næsten op til kravet, men af veldokumenterede begrundelser ikke kan nå helt i mål.
6	Eftersendelse af dokumentation	Reducerer ventetid på ibrugtagning ved at eftersende dokumentation, som først kan udføres ved færdigt byggeri, men som kan være tidskrævende.

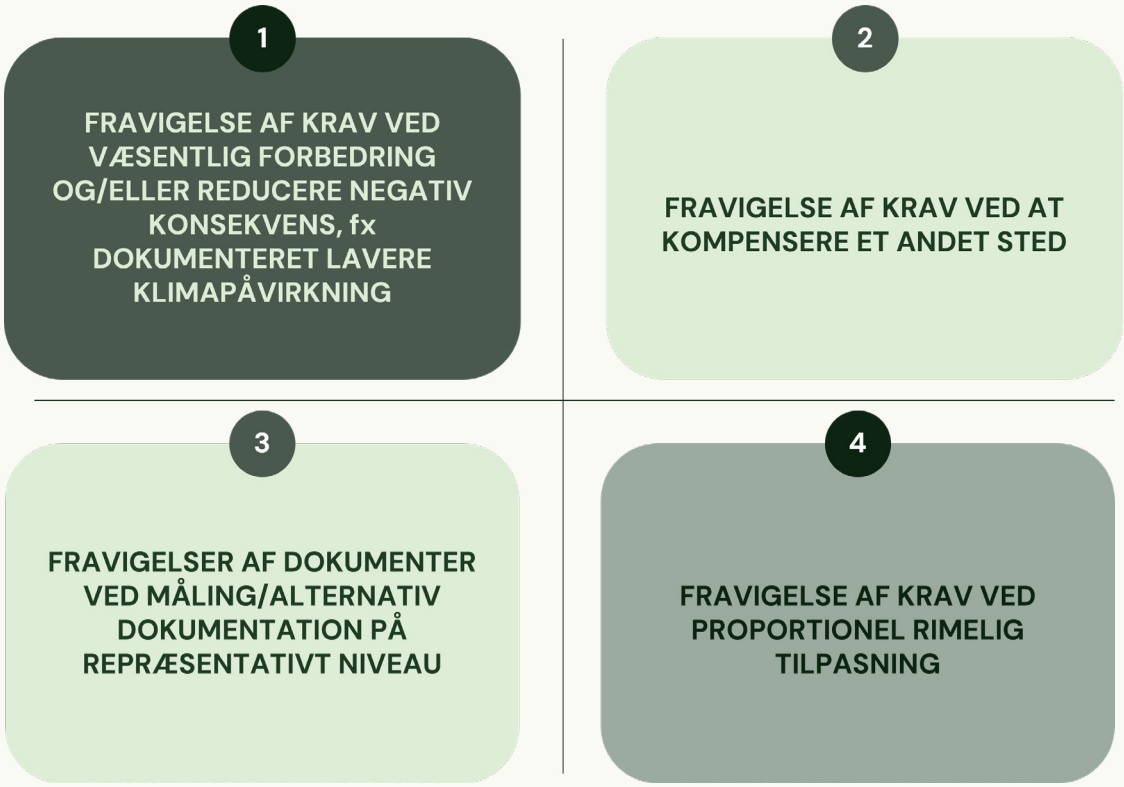
4.6.1 Byggesagsbehandlernes holdninger til dispensationskategorierne

Til kategori 1 og 2 forstod byggesagsbehandlerne behovet og vurderede, at begge var fornuftige løsninger. En sagsbehandler hæftede sig dog ved, at kategorierne krævede dokumentation for at opnå dispensationen, men at det var ikke specificeret, hvilken form for dokumentation der var tale om. Både kategori 3 og 4 ræsonnerede hos sagsbehandlerne, og flere af dem havde givet dispensationer af lignende karakter uden at have en fast praksis for det. Kategori 5 løser ligeledes behovet, men der er usikkerhed omkring, hvor snittet for proportionel rimelig tilpasning bør ligge. Kategori 6 bliver allerede praktiseret i forbindelse med midlertidige ibrugtagningstilladelser, hvorfor denne kategori ikke ses som ny eller relevant at arbejde videre med.

4.6.2 Beslutninger for det videre arbejde med modeludvikling

På baggrund af disse indsigter blev følgende beslutninger truffet for det videre arbejde med udarbejdelsen og udfoldelsen af fire principielle modeller for en udvidet dispensationsadgang:

- Kategori 1 og 2 bliver slået sammen, da en fravigelse af et krav, der alene ved at fravige giver et reduceret klimaaftryk, kan indeholdes i kategori 2. Kategori 2 favner dog bredere og kan dermed give et større mulighedsrum.
- Kategori 3, 4 og 5 udfoldes som modeller, da de vurderes som gode løsninger i sig selv.
- Kategori 6 fjernes, da den er standardprocedure i kommunerne.



Figur 4: De 4 dispensationsmodeller



4.7 Udkast til modeller og konsekvensvurdering

Ved hjælp af en kortlægning og kategorisering af barrierer i Bygningsreglementet, inddragelse af relevante brancheaktører og byggesagsbehandlere samt juridisk kvalificering beskriver disse modeller måder, hvorpå der kan gives dispensation i byggesager omhandlende renovering og transformation samt biobaserede materialer og genbrugsmaterialer.

Modellerne forsøger at indramme så mange af de identificerede barrierer som muligt, samtidig med at de skal være relevante for de mennesker, der indfrier deres potentiale i praksis. Derfor har modellerne gennemgået en konsekvensvurdering, hvor en række vurderingskriterier danner grundlag for at give et samlet indtryk af modellernes virkning ved potentiel implementering. Som del af konsekvensvurderingen er modellerne også blevet gennemgået af jurister for at vurdere, om der er særlige juridiske forbehold, eller om der kræver en lovændring i forbindelse med en eventuel udrulning af modellerne.

I dette afsnit udfoldes de fire principielle dispensationsmodeller. De er opstillet i en tabel, der dels beskriver modellen, dels giver et overblik over feedback fra byggesagsbehandlerne og jurister sammen med en konsekvensvurdering med input fra både byggesagsbehandlere, jurister og Transition.

Model 1 – Fravigelse af krav ved væsentlig forbedring eller reduceret negativ konsekvens.

Beskrivelse

Formål: At give mulighed for at afvige fra et krav, hvis kravet har en negativ konsekvens for et andet parameter, som ikke nødvendigvis er inden for samme hensyn, men hvor et andet parameter bliver reduceret alene ved at afvige fra kravet.
Uddybning: Ved at afvige fra et krav i Bygningsreglementet, som reducerer en negativ konsekvens et andet sted, skal den negative konsekvens reduceres til et niveau, som skaber en reel forbedring i praksis. Kravet i Bygningsreglementet skal altid opfyldes, hvis muligt, og en potentiel afvigelse må ikke være på et niveau, hvor det giver en væsentligt forringet bygning, eller går på kompromis med sikkerhed eller sundhed. En lignende model benyttes i norsk lovgivning.
Vurderingen skal bero på en konkret og skønsmæssig vurdering på baggrund af de konkrete omstændigheder i den specifikke sag og vil både afhænge af juridiske og tekniske vurderinger.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Denne model udløser potentielt store udfordringer, hvis det er myndigheden, der skal vurdere, om en reduktion af negativ konsekvens er tilsvarende eller tilstrækkelig sammenlignet med overholdelse af det oprindelige krav. Modellen giver et øget råderum hos byggesagsbehandleren, men kræver kompetencer og skaber risiko for ulige vurderinger.
Juridisk vurdering: Modellen vurderes at kunne være forenelig med byggelovens § 22, såfremt det kan dokumenteres, at afvigelsen samlet set tilgodeser de hensyn, der indgår i formålet med byggeloven. Der skal foretages en helhedsvurdering, hvor den positive effekt af den reducerede negative konsekvens afvejes mod den negative effekt ved ikke at overholde det specifikke krav.

Konsekvensvurdering

Kompetence-niveau	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementer-bar	Reduceret Klima-påvirkning
Højere grad	Højere grad	Øget	Øget	Øget	Uændret	Ja	Ja

Model 1 vurderes at kunne give en reduceret klimapåvirkning, da dispensationsmuligheden vil øge mulighedsrummet for materialer med lavere klimapåvirkning og for renoverings- og transformationsprojekter, som ellers ville være erstattet af nybyggeri. Derudover vil dispensationen kun blive givet i tilfælde, hvor en anden negativ konsekvens bliver reduceret, hvilket i enkelte tilfælde vil resultere i, at klimaaftrykket reduceres.

Model 1 vurderes umiddelbart enkel at implementere, da den ikke kræver oprettelse af nye registre eller systemer. Modellen forudsætter dog et øget kompetenceniveau for at kunne vurdere den reducerede konsekvens op mod det oprindelige krav. Dette vil samtidig medføre et øget ressourcetræk og en øget økonomisk påvirkning hos både myndigheden, som skal foretage vurderingen, og ansøgeren, som skal dokumentere den. Den samlede økonomiske påvirkning for ansøgeren vurderes som neutral, idet øgede udgifter til dokumentation forventes at kunne opvejes af reducerede omkostninger til konkrete byggetiltag. Da balancen mellem disse to forhold vil variere fra sag til sag, vurderes det ikke muligt at fastslå en entydig økonomisk konsekvens.

Model 2 – Fravigelse af krav ved at kompensere et andet sted.

Beskrivelse

Formål: At give mulighed for at fravige et krav, hvis der kompenseres inden for samme område, så kapitlets formål fortsat imødekommes.
Uddybning: Ved at afvige fra et krav i Bygningsreglementet, men kompensere et andet sted inden for samme hensyn i Bygningsreglementet, skal det sikres, at kompensationen stemmer overens med afvigelsen eller overstiger den negative effekt af afvigelsen. Kompensationen skal desuden ligge inden for samme område og hensyn som det krav, der dispenseres fra; f.eks. hvis U-værdien ikke kan opnås på et genbrugt vindue, kan der kompenseres ved at reducere varmetabet på anden vis. Vurderingen skal bero på en konkret og skønsmæssig vurdering på baggrund af de konkrete omstændigheder i den specifikke sag, og vil både afhænge af juridiske og tekniske vurderinger.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Samme vurdering som i model 1, hvor det kræver kompetencer og skaber risiko for ulige vurderinger at vurdere, hvorvidt en kompensation er tilstrækkelig i forhold til det oprindelige krav, som der skal dispenseres fra.

Juridisk vurdering: Modellen vurderes at kunne rummes inden for dispensationsadgangen i byggelovens § 22, så længe den sikrer, at de underliggende hensyn bag bestemmelsen fortsat tilgodeses gennem kompensation inden for samme område. Det er væsentligt, at kompensationen sker inden for samme regelområde og faktisk imødekommer det samme formål som det krav, der meddeles dispensation fra.

Konsekvensvurdering

Kompetence-niveau	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementer-bar	Reduceret Klima-påvirkning
Højere grad	Højere grad	Øget	Øget	Øget	Øget	Ja	Ja

Model 2 vurderes at kunne give en reduceret klimapåvirkning, da dispensationsmuligheden vil øge mulighedsrummet for materialer med lavere klimapåvirkning og for renoverings- og transformationsprojekter, som ellers ville være erstattet af nybyggeri. Da der kompenseres for det dispenserede krav ved at kompensere et andet sted, vil der i nogle tilfælde kunne ske at reducerer klimaaftrykket yderligere. Da dispensation forudsætter kompensation, vil dette give en øget økonomisk påvirkning.

Model 2 vurderes umiddelbart enkel at implementere, da den ikke kræver nye registre eller systemer. I byggesagsbehandlernes kvantitative vurdering fremhæves det, at behovet for øget kompetenceniveau og ressourcetræk er begrænset, men samtidig peges der på, at modellen i praksis vil kunne indebære et tilsvarende scenarie som model 1. Den juridiske vurdering understreger, at kommunen skal kunne dokumentere den samlede effekt og relevansen af den pågældende kompensation, hvilket har betydning for vurderingen af det reelle ressourceforbrug. På denne baggrund er vurderingerne i ovenstående skema ikke direkte overlappende med vurderingskriterierne fra byggesagsbehandlerne, men et udtryk for en samlet, tværfaglig vurdering.

Model 3 – Fravigelse af dokumentation ved måling eller alternativ dokumentation på repræsentativt niveau

Beskrivelse

Formål: At muliggøre anvendelse af nye produkter uden nødvendige datablade i byggeriet, så det samlede klimaaftryk kan reduceres.
Uddybning: Genbrugsmaterialer og nye alternative materialer kan ofte mangle den krævede dokumentation, da produkterne og løsningerne ofte er nye på markedet. Hvis det kan sandsynliggøres, at materialerne lever op til de krav, der er stillet i kapitlet, kan der gives dispensation. Dette kan sandsynliggøres via repræsentative test, beregninger, målinger eller alternativ dokumentation.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Det skal være tydeligt, hvilken alternativ dokumentation der kræves, og at denne kun kan benyttes, hvis der er tale om krav, som ikke vedrører sikkerhed og sundhed. Dette er også udgangspunktet for de paragraffer, der kan dispenseres fra.
Juridisk vurdering: Modellen vurderes at være forenelig med byggelovens § 22 og BR18 § 13, stk. 2, da den ikke fraviger selve kravene i BR18, men alene dokumentationsmetoderne for at påvise overholdelse af kravene. Modellen forudsætter, at de alternative dokumentationsmetoder er teknisk forsvarlige og giver samme sikkerhed for overholdelse af kravene som de standardiserede dokumentationsmetoder. Denne vurdering kan være vanskelig at foretage og kræver teknisk sagkundskab hos kommunen eller inddragelse af eksterne sagkyndige, jf. BR18 § 37, stk. 4, om kommunalbestyrelsens mulighed for at udpege en særlig sagkyndig vedrørende teknisk dokumentation.

Konsekvensvurdering

Kompetence-niveau	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementer-bar	Reduceret Klima-påvirkning
Højere grad	Højere grad	Øget	Øget	Øget	Øget	Ja	Ja

Model 3 vurderes umiddelbart enkel at implementere, da det ikke kræver nye registre eller systemer, men vil dog kræve et øget kompetenceniveau til at kunne vurdere den alternative dokumentation op mod den normale dokumentation. Dette vil også medføre et øget ressourcetræk og en øget økonomisk påvirkning hos både myndigheden, som skal vurdere det, og ansøgeren, som skal betale for den alternative dokumentation.

Model 3 vurderes at kunne give en reduceret klimapåvirkning, da dispensationsmuligheden vil øge mulighedsrummet for materialer med lavere klimapåvirkning for renoverings- og transformationsprojekter, som ellers ville være erstattet af nybyggeri.

Model 4 – Fravigelse af krav ved proportionel rimelig tilpasning

Beskrivelse

Formål: At sikre at gode materialer og gode løsninger kan benyttes, selvom der er en mindre afvigelse i forhold til kravet, som vurderes ubetydelig ift. bygningen og bygningens kvalitet.
Uddybning: Mange produkter og løsninger kan falde på, at man næsten når i mål, men at der er enkelte parametre, som gør, at kravet ikke helt kan efterleves. Hvis et produkt eller en løsning af reelle og dokumenterede årsager ikke fuldt ud kan opfylde kravet, men kan gøre det med en mindre afvigelse, og denne afvigelse vurderes at være uden væsentlig betydning for bygningens kvalitet eller for brugerne, kan der gives dispensation.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Det skal være tydeligt, at det omhandler brug af alternative materialer og renovering og transformation, da princippet allerede benyttes i dag. Derudover er det vigtigt, at det kan dokumenteres, at man ikke kan nå i mål med fuld overholdelse af kravet, så det ikke blot ses som en generel lempelse, man altid ville kunne komme igennem med.
Juridisk vurdering: Modellen bygger på det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip og kan grundlæggende være forenelig med dispensationsadgangen i byggelovens § 22, såfremt den mindre afvigelse vurderes at være uden væsentlig betydning for de hensyn, der ligger til grund for kravet. Fastsættelse af konkrete procentsatser og/eller grænseværdier vil dog kræve en særskilt lovhjemmel, da kommunen skal foretage en konkret og individuel skønsmæssig vurdering i hver enkelt sag.

Konsekvensvurdering

Kompetence-niveau	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementer-bar	Reduceret Klima-påvirkning
Højere grad	Højere grad	Øget	Uændret	Øget	Minimeret	Ja	Ja

Model 4 vurderes at kunne give en reduceret klimapåvirkning, da dispensationsmuligheden vil øge mulighedsrummet for materialer med lavere klimapåvirkning og for renoverings- og transformationsprojekter, som ellers ville være erstattet af nybyggeri.

Model 4 vurderes umiddelbart enkel at implementere, da det ikke kræver nye registre eller systemer. Det vurderes dog, at der i højere grad vil være behov for et øget kompetenceniveau, hvis byggesagsbehandleren skal vurdere niveauet af proportionalitet, hvilket også vil give et øget ressourcetræk pr. ansøgning.

Modellen kræver ikke ny lovhjemmel, hvilket vil gøre modellen relativt enkel at implementere, såfremt modellen ikke forudsættes at være baseret på bestemte grænseværdier eller procentsatser, men i stedet kræver skøn fra byggesags-behandlerens side.

Den økonomiske påvirkning for ansøger vurderes som minimeret, da ansøgeren kan nå i mål uden at leve helt op til kravet.



5.0

Delopgave 2
Klimakrav og lovliggørelse

5.1 Introduktion til klimakrav og lovliggørelse

Den seneste stramning af klimakravet betyder, at der fremadrettet vil være langt flere projekter, som er omfattet af en øvre grænseværdi for byggeriets klimapåvirkning. Det er ikke længere kun større byggerier, som skal dokumentere, at de er under grænseværdierne, men stort set alle bygningstyper. Flere bygningstypologier betyder flere typer af projektejere (i denne opgave: *risikoprofiler*), hvor nogle er væsentligt mere udfordrede i forhold til efterlevelse end andre.

Det er bygningsejeren, der har ansvaret for regelefterlevelse, mens klimakravet kan siges at være et kollektivt krav: Samfundet har generelt en interesse i at holde os inden for de planetære grænser, samtidig med at antallet af lovliggørelsessager minimeres. Derfor er det vigtigt at undersøge, hvordan man i højere grad kan understøtte myndigheden i en rolle som både vejledende og håndhævende i forsøget på at fremme potentialet for efterlevelse af klimakravet og dermed minimere behovet for lovliggørelse. Indsigt i byggesagsbehandlernes virkelighed peger på, at forhåndsdialogen er det eneste konkrete redskab, som myndigheden i dag har til at understøtte regelefterlevelse. Derudover findes der kun få kendte og anvendte praksisser for dialog og kontrol. Der er således behov for nye modeller, som både er ressource- og kompetencemæssigt realistiske for sagsbehandlere og myndigheder og samtidig brugbare for bygningsejere, og som understøtter regelefterlevelse, inden overtrædelser sker.

Der er stadig få erfaringer med lovliggørelsessager for overtrædelse af klimakravet – om nogen. Disse forventes dog at opstå i takt med, at flere og flere byggeprojekter, omfattet af kravet, færdiggøres i den nærmeste fremtid. I dag er kommunernes handlerum i tilfælde af overtrædelse begrænset, da de reelt set primært kan politianmelde forholdet og pålægge dagbøder til projektejeren, indtil kravet overholdes. Dette er dog problematisk, da det potentielt involverer udskiftning af materialer, hvilket sjældent vil være ønskeligt set ud fra et emissionsperspektiv og klimakravets hensigt generelt. Indsigt i byggesagsbehandlernes virkelighed peger yderligere på, at de ikke har erfaring med kontrol af, om klimakravet overholdes. Der er altså behov for alternativer til politianmeldelse som håndhævelse, som motiverer bygningsejere til at efterleve kravet, inden overtrædelser sker. Dette kræver modeller for sanktion, som har en afskrækkelseseffekt, der er proportionel med den enkelte ansøgertype, projekttype og overtrædelsesgraden.

I denne delopgave tegnes konturerne for nye arbejdsgange – både før og efter overtrædelser sker. Rapporten beskriver det, der kaldes *proaktive modeller* og *reaktive modeller,* som på hver sin måde understøtter regelefterlevelse af klimakravet på tværs af risikoprofiler. Modellerne er principielle, men ikke desto mindre klare i deres formål: ved implementering skal de øge potentialet for samt øge incitamentet til efterlevelse af klimakravets grænseværdier.



Dispensation og lovliggørelse: Udarbejdelse af principielle modeller for Social- og Boligstyrelsen

5.2 Kortlægning af byggesagsbehandlingen

Formålet med kortlægningen af byggesagsbehandlingen og –processen er at belyse to separate undersøgelser af henholdsvis regelefterlevelse af klimakrav og retlig lovliggørelse ved overtrædelse af klimakravet. Gennem en desktop research kortlægges (1) de muligheder, som byggesagsbehandlingen i dag har for at understøtte regelefterlevelse af klimakravet, samt (2) hvor der er behov for understøttelse, så potentialet for regelefterlevelse øges. Dette er med henblik på at kunne opstille nye modeller, der understøtter regelefterlevelse af klimakravet. Derudover kortlægges forskellige sanktionsgreb, herunder deres incitaments- og afskrækkelseseffekt, og mulighederne for retlig lovliggørelse ved manglende efterlevelse af klimakrav vurderes. Hertil undersøges den eventuelle gevinst ved dispensationer i særlige situationer.

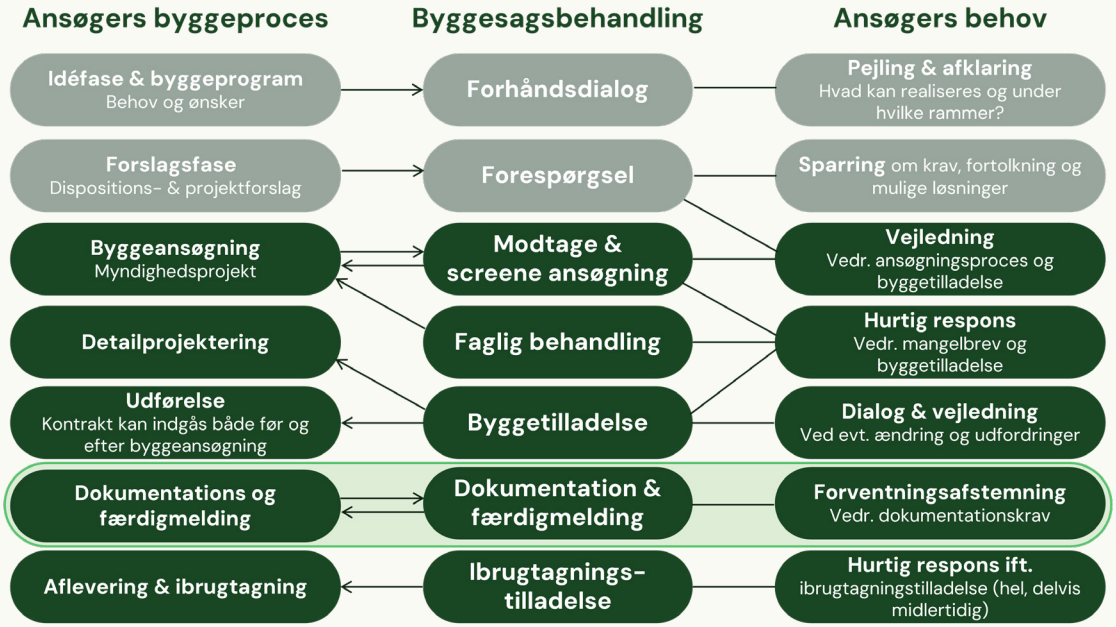
Som del af den indledende desktop research er bilags- og baggrundsrapporter gennemgået. Rapporterne tydeliggør, at der endnu ikke er mange konkrete erfaringer i forhold til både regelefterlevelse af klimakrav og lovliggørelsessager som følge af overtrædelse af klimakrav.

Bilagsrapport B3. peger på, at det ikke kun er reglerne, f.eks. tekniske bestemmelser i Bygningsreglementet, der er udfordringen, men også manglende ressourcer, klare rammer og værktøjer til at håndhæve reglerne og overtrædelser heraf, konsekvent og retfærdigt. Dette fører til store variationer i håndteringen af myndighedernes primære opgaver; *stikprøver, lovliggørelse og dispensation*, i byggesagsbehandlingen. Bilagsrapport B3. fremhæver desuden, at kommunerne i dag løser størstedelen af deres sager gennem retlige lovliggørelser, og generelt strækker sig langt for at løse sager retligt frem for fysisk. Rapporten understreger, at kommunerne står i et krydspres mellem krav, ressourcer og politiske forventninger. For at systemet skal fungere bedre, efterlyses:

— Forenkling af regler og procedurer.
— Styrkelse af kapacitet og kompetencer i byggesagsbehandlingen.
— Bedre balance mellem kontrol, dialog og sanktioner, så lovliggørelse og overholdelse faktisk fremmes i praksis.

Bilagsrapport B3. Fremhæver, endvidere, at det fra ansøgers perspektiv opleves, at kompleksiteten og kravene til ansøger har været stigende med de seneste revisioner af Bygningsreglementet. Det kan skabe barrierer for mindre ressourcestærke ansøgere, som i virkeligheden har brug for motivation til at søge enten byggetilladelser eller lovliggørelse. Det er netop private og mindre professionelle ansøgere, som har mange lovliggørelsessager på grund af manglende kompetencer og forståelse for Bygningsreglementet.

Som illustreret i figur 3.6 og 3.7 i bilagsrapporten, *B1. Analyse af den kommunale byggesagsbehandling fra ansøgers perspektiv* (herunder egen illustration *Figur 5: Byggesagsproces, byggesagsbehandling og ansøgers behov*) foregår ansøgers byggeproces og byggesagsbehandlingen parallelt med flere forskellige touchpoints undervejs. Procesillustrationen præsenterer en generel byggeproces og byggesagsbehandling, og vil fungere som udgangspunktet for udarbejdelsen af risikoprofiler i afsnit 5.3.



Figur 5: Byggesagsproces, byggesagsbehandling og ansøgers behov

Alle identificerede barrierer i bilagsrapporterne i forbindelse med byggeprocessen, byggesagsbehandling og ansøgers behov er kortlagt og oplistet i en barrierematrice, se ark '*Delopgave 2-Byggesagsbehandling*' i *Bilag 1 – Barrierematrice 1*. Herefter er barriererne inddelt i barrierekategorier såsom ventetid, dialog, proces for sagsbehandling, manglende vejledning, for mange krav, sanktioner og dispensation. Efter oplistning af barrierekategorierne er de uddybet med beskrivelser og forslag til løsninger.

De kortlagte barrierer samt forståelsen for de eksisterende processer vil danne grundlag for udarbejdelse af risikoprofiler i det følgende afsnit.

5.3 Udarbejdelse af risikoprofiler

Erfaringer med klimakravenes påvirkning på byggesagsbehandlingens processer er endnu relativt begrænsede. Byggebranchens aktører har dog siden 1. januar 2023 haft erfaringer med at beregne og dokumentere bygningers klimapåvirkning. For at konkretisere og nuancere byggesagsbehandlingens processer i forhold til klimakravet, er der udarbejdet en række risikoprofiler, som tager afsæt i branchens erfaringer og arbejde med klimakravene. Risikoprofilerne præsenterer typiske ansøgertyper fordelt mellem den *private boligejer, bygherre/bygningsejer, rådgiver og udførende*. På baggrund af de definerede ansøgertyper, er der opstillet syv risikoprofiler, som præsenterer forskellige procesforløb, deres *forudsætninger, interesser, udfordringer og behov* i forhold til regelefterlevelse af klimakravene. Se ark '*Delopgave 2 – risikoprofiler*' i *Bilag 2 - Barrierematrice 2*.

Differentieringen af ansøgere baseret på deres ressourcestyrke er håndteret ved at opdele de fire ansøgertyper i henholdsvis små og store aktører. Denne opdeling har særlig betydning for vurderingen af både potentialer og udfordringer, når ansøgertyperne kobles med de anvendte parametre, herunder typiske *bygningstypologier, kompleksitet, forudsætninger, interesser, udfordringer og behov*. Ansøgertype og parametrene uddybes nedenfor.

Tabel 5: Ansøgertype

Den private boligejer	Lille	Private grund, bolig- og fritidshusejere
Bygherre/ bygningsejer	Lille	Små ejendomsselskaber og virksomheder, der ejer ejendomme
	Stor	Kommuner, udviklere, boligselskaber og store virksomheder, der ejer ejendomme
Rådgiver	Lille	Små arkitekt- og ingeniørvirksomheder
	Stor	Store arkitekt- og ingeniørvirksomheder
Udførende	Lille	Små håndværksvirksomheder
	Stor	Store entreprenørvirksomheder

Tabel 6: Parametre

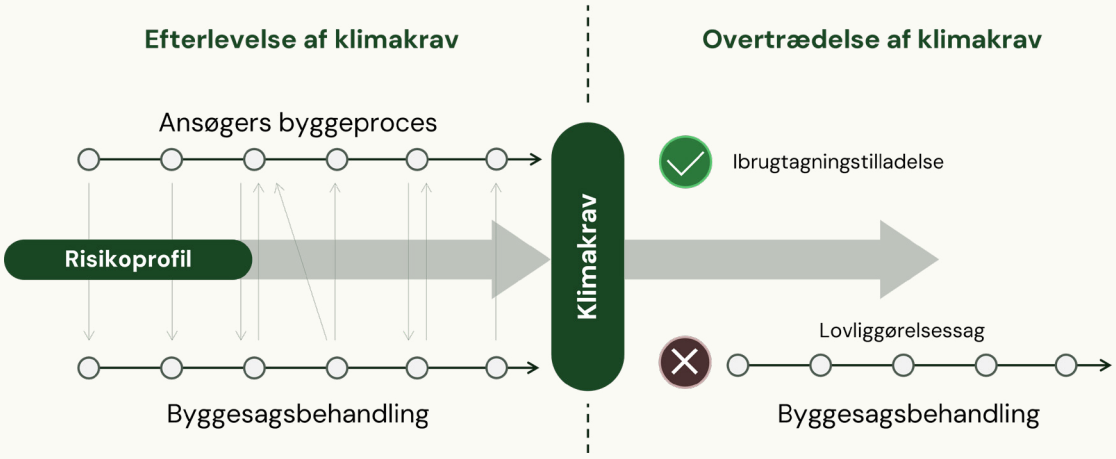
Bygningstypologier	Opdeles efter Bygningsreglements opdeling af klimakrav
Kompleksitet	Byggeprojekternes typiske kompleksitetsniveau i intervallet mellem; *lav-middel-høj*
Forudsætning	Beskriver ansøgertypens forudsætning for at efterleve klimakrav og de kompetencer, det kræver
Interesse	Beskriver ansøgertypens interesse for byggeprojekter
Udfordring	Beskriver ansøgertypens udfordringer for at efterleve klimakrav og de risici, der er forbundet med arbejdet
Behov	Beskriver de behov, ansøgertypens har for at efterleve klimakrav og det arbejde, processer og kompetencer, det kræver

De syv risikoprofiler (Se ark '*Delopgave 2 – risikoprofiler*' I *Bilag 2 – Barrierematrice 2*), som defineres ved at koble ansøgertypen (tabel 5) med de beskrevnte parametre (tabel 6), repræsenterer forskellige procesforløb for byggeprocesser og byggesagsbehandling, deres udfordringer og flaskehalse samt mulighederne for interaktion og understøttelse af regelefterlevelse. Gennemgangen af risikoprofilerne medfører dels

— nuancering til de generelle eksisterende processer,
— indblik i tidspunkter i processen, hvor byggesagsbehandleren kan involvere sig for at understøtte regelefterlevelse,
— forhold med potentiale for ændringer, så byggesagsbehandleren har bedre betingelser for dette,
— Indblik i, og hvordan byggesagsbehandlere kan stille ansøgere til ansvar for regelefterlevelse på en meningsfuld måde.

Indsigterne fra gennemgangen af risikoprofilerne danner grundlag for udarbejdelsen af både proaktive modeller, der skal styrke efterlevelsen af klimakravet, og reaktive modeller, der omhandler sanktion og lovliggørelse ved manglende efterlevelse. Som en del af arbejdet med risikoprofilerne beskrives de konkrete behov, som den enkelte risikoprofil har for at kunne efterleve klimakravet, herunder hvilket arbejde det forudsætter, og hvilke processer og kompetencer der er nødvendige.

Figur 6: Procesdiagram for anvendelse af risikoprofiler præsenterer den metodiske tilgang til anvendelsen af risikoprofiler i udarbejdelsen af principielle modeller i fase 2.



Figur 6: Procesdiagram for anvendelse af risikoprofiler



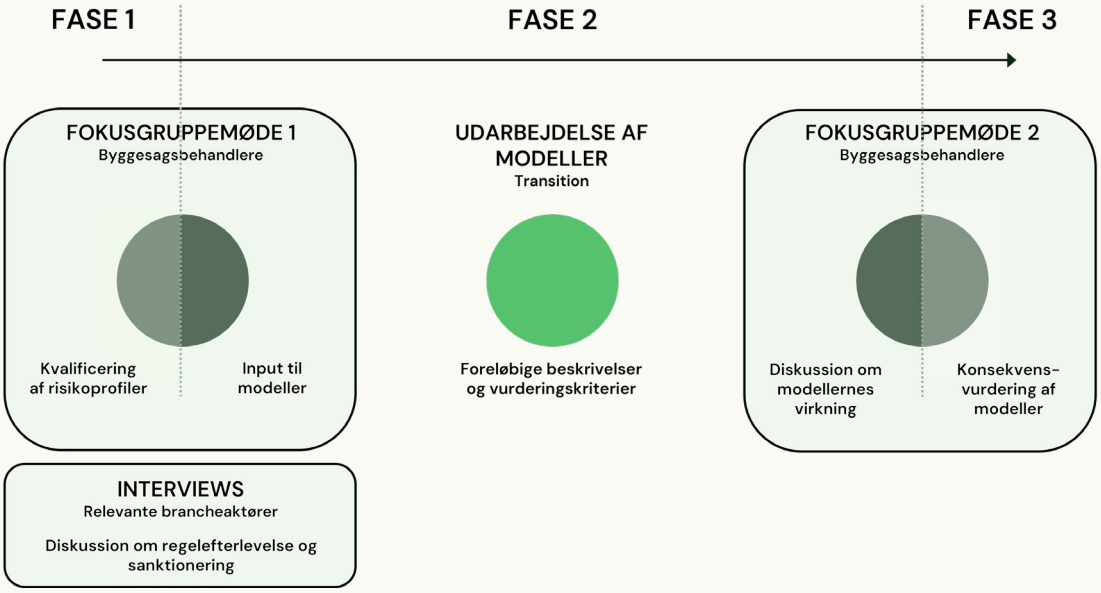
5.4 Kvalificering af risikoprofiler ved aktørinddragelse

I forbindelse med fokusgruppemøde 1 blev byggesagsbehandlerne præsenteret for risikoprofilerne og deres formål som retningsgivende redskab for at imødekomme de manglende praktiske erfaringer med overholdelse af klimakrav i byggebranchen. Byggesagsbehandlerne genkendte i vid udstrækning de forskellige risikoprofiler og deres særegne udfordringer, interesser og behov.

Det blev bekræftet og understreget af byggesagsbehandlerne, at der er væsentlig forskel mellem risikoprofilen *den private boligejer* og de andre *professionelle* risikoprofiler. I forlængelse heraf blev det uddybet, at ansøgerens erfaring med byggeri, ansøgninger og dialog med myndighederne ligeledes har stor betydning for byggesagsbehandlingen. Sagsbehandlerne fortalte i samme forbindelse, at størstedelen af de projekter, de har i kommunen, er mindre byggerier, særligt enfamiliehuse. De understregede derfor vigtigheden af, at både de proaktive og reaktive modeller for understøttelse af regelefterlevelse tager højde for denne væsentlige forskel og ansøgernes respektive kendskab til klimakravet og – som resultat – deres forudsætninger for at overholde det.

5.5 Principielle modeller

De principielle modeller indledes ved fortsat inddragelse af byggesagsbehandlere i fokusgruppeformatet. Efter at have kvalificeret risikoprofilerne og deres forudsætninger for efterlevelse af klimakravene, blev de præsenteret for indledende idéer til proaktive og reaktive modeller. Indsigter herfra er sidenhen brugt til at udvikle modellerne yderligere, som igen blev præsenteret for byggesagsbehandlerne på fokusgruppemøde 2. Her diskuterede de deres virkning og lavede en umiddelbar konsekvensvurdering vha. et spørgeskema. Processen er skitseret nedenfor.



Figur 7: Proces for udarbejdelse af principielle modeller til understøttelse af regelefterlevelse

5.6 Inputs til modeller ved aktørinddragelse

I forbindelse med udarbejdelsen af proaktive og reaktive modeller bidrog både byggesagsbehandlere og relevante brancheaktører med input.

Byggesagsbehandlerne bidrog med indsigt i forudsætningerne for udarbejdelsen af modellerne (hvad kan ifølge byggesagsbehandlerne overhovedet lade sig gøre?), og de gav input og idéer til udarbejdelsen af modellerne (hvilke konkrete tiltag kan øge potentiale for og incitament til regelefterlevelse?). De relevante brancheaktører blev inddraget for at få indblik i deres holdninger til overholdelse af klimakravet og relevante måder at understøtte de udførende. Nedenfor følger de vigtigste pointer fra fokusgruppen og interviewene.

5.6.1 Kommunernes nuværende muligheder for at understøtte regelefterlevelse

Det er forskelligt, hvordan kommunerne har organiseret sig i forhold til klimakravet – dette afhænger blandt andet af mængden af projekter, som potentielt kan udvælges i stikprøvekontrollerne. Nogle har teams, der udelukkende beskæftiger sig med LCA og klimakrav. Andre har teams, der arbejder bredt med lovliggørelse, mens opgavefordelingen i andre tilfælde sker mere tilfældigt eller på baggrund af anciennitet eller kompetenceniveau i forhold til den konkrete sag.

På tværs af de repræsenterede kommuner er der en fælles frustration over den nuværende praksis for sikring af regelefterlevelse. Sagsbehandlerne oplever det som problematisk, at byggesagsbehandlingen først kan gribe ind, når projektet er færdiggjort, hvilket i deres optik ofte medfører, at de reelt er nødsaget til at give dispensation.

> *"Der er noget grundlæggende forkert i, at man først skal dokumentere det, når man er færdig, og byggeriet jo i sagens natur så [potentielt] er forkert." – Byggesagsbehandler*

I dialogen med byggesagsbehandlerne blev det diskuteret, hvordan de som myndighed evt. kunne spille en understøttende rolle før eller i løbet af byggeprocessen. De mener overordnet set, at de mangler mandat til at spille en rolle, før ansøger indsender en færdigmelding. De forudser derfor situationer, hvor bygningsejeren vil sige, at myndigheden ikke har lovmæssigt krav på at se dokumentation før færdigmeldingen. Dertil kommer, at forhåndsdialogen – et eksisterende dialogværktøj mellem myndighed og bygningsejer – blandt de fleste ikke er et værktøj, der kan bruges, medmindre det pålægges et gebyr, som det beskrives i byggelovens § 28 og BR18 § 39.

> *"Forhåndsdialoger er jo ikke noget, hvor vi kigger på faktiske konkrete projekter og siger, om det kan lade sig gøre eller ej. Altså, det er fuldstændig misforstået, og vi har en halv time og ingen forberedelse." – Byggesagsbehandler*

Det er derfor vigtigt, at modellerne for understøttelse af regelefterlevelse har juridisk opbakning, hvis der er tale om idéer, der involverer en løbende tilsynspligt.





5.6.2 Hvor ligger ansvaret for regelefterlevelse

Det er et bredt anerkendt faktum, at det er bygningsejeren, der har ansvaret for, at klimakravet overholdes. Byggesagsbehandlere har dog også en interesse i regelefterlevelse, da overtrædelser vil føre til flere potentielle lovliggørelsessager, hvilket de er usikre på, om de kan håndtere. Der er dog ingen standardiserede procedurer for understøttelse og håndhævelse af klimakravet.

> *"Jeg stemmer i med de andre: ejer/bygningsejeren har ansvar, men jeg må også bare sige ift. processen for sikring af efterlevelse lige nu, der bliver ramt hovedet på sømmet ved at skrive 'hvis der altså er en [proces for regelefterlevelse].'" – Byggesagsbehandler*

Spørgsmålet om ansvar for regelefterlevelse er centralt i en indsats, der søger at sikre færre lovovertrædelser, men dette behandles kun i begrænset omfang i modellerne. Pointen er derfor nævnt i rapportens perspektivering som et opmærksomhedspunkt for Social- og Boligstyrelsen.

Flere af byggesagsbehandlerne i fokusgruppen påpegede fordele ved at implementere krav om indsendelse af indledende beregninger, inden byggetilladelsen gives. Også brancheaktører mente, at det ville være en stor støtte at få godkendt sine LCA-beregninger før, under og efter projektet, så man er tryg ved, at man overholder lovgivningen. Som en sagsbehandler udtalte, kan man ved indledende beregninger få indsigt i, om bygningsejeren har tænkt på de nødvendige opmærksomhedspunkter. En sådan tilgang vil desuden indebære behov for yderligere faglig styrkelse af byggesagsbehandlerne, hvilket også kan ses som en naturlig forudsætning for at kunne arbejde kvalificeret med de principielle modeller.

"Det er et helt vildt vigtigt perspektiv, at klimakravet ikke er noget, der bliver implementeret som noget, man gør på bagkant: Hvis det skal være reelt, så skal det jo passe sammen med alle de første tanker, man gør, og inden man bare projekterer derudad." – Byggesagsbehandler

I interviewene satte brancheaktørerne fokus på behovet for vejledning, når der er tale om et nyt krav, som de færreste har mange erfaringer med. Byggesagsbehandlerne pegede også på potentialet i – men også udfordringerne ved – den vejledende rolle, de kan indtage over for bygningsejer. De havde oplevelser med, at den private ansøger ofte bruger kommunen som rådgiver, hvilket ikke er tanken. Derfor så de en mulighed i at lave standardiserede vejledningspakker tilpasset den enkelte bygningstypologi der er omfattet af klimakravet. Dette blev set som en hensigtsmæssig måde at dele ansvaret på, samtidig med at det kunne understøtte en mere ensartet behandlingsproces kommunerne imellem.

Bøder og kompensationsforanstaltninger som sanktionsmetoder
Både brancheaktører og byggesagsbehandlere mener, at det mest effektive sanktionsredskab i forbindelse med overtrædelse af klimakrav er bøder. En af brancheaktørerne bekræftede dette, men understregede, at bøden skal gøre ondt for at være effektiv.

"Den sanktion, som vil skabe de bedste incitamenter og muligheder for at overholde klimakravene, tror jeg, vil være en bøde. Men jeg ved ikke helt, hvordan den skal beregnes. Det skal være en, som gør ondt, så klimakravene bliver taget alvorligt. Ikke bare 100.000 kr., som vil være småpenge for en stor entreprenør." – Brancheaktør

Det blev yderligere understreget, at størrelsen på bøden ikke skal være en vurderingssag for den enkelte sagsbehandler; i stedet bør der ligge klare beregningsmetoder for bødestørrelsen. Eftersom modellerne her er principielle, behandles beregningsmetoder ikke i detaljer. Pointen er derfor nævnt i rapportens perspektivering som et opmærksomhedspunkt for Social- og Boligstyrelsen.

Bøden som sanktion er dog ikke uden bekymringer. Både brancheaktører og byggesagsbehandlere peger på, at det kan forekomme voldsomt at udstede bøder for manglende overholdelse af klimakravet.

I byggesagsbehandlernes erfaring er økonomisk straf den mest påvirkende faktor for de udførende. I det videre arbejde er der særligt fokus på at indføre et proportionalitetsprincip i forbindelse med vurdering af bødens størrelse samt forslag til hvilke parametre, der spiller ind.

Én af brancheaktørerne pegede også på kompensationsforanstaltninger som en mulig sanktion, f.eks. ved at stille krav om, at man skal kompensere for sin overtrædelse i sit næste eller et andet projekt. Ifølge byggesagsbehandlerne bør kompensationen være upfront, da ikke alle bygningsejere (f.eks. Den private boligejer) har et næste projekt. Dette kunne ske ved en anerkendt klimakompensation.

Baseret på kortlægningen af byggesagsbehandlingens eksisterende processer samt dens muligheder og udfordringer kombineret med risikoprofilernes erfaringer og behov samt indsigterne fra inddragede brancheaktører og byggesagsbehandlere, er der udarbejdet både proaktive og reaktive modeller. Modellerne er beskrevet ud fra følgende aspekter: *udfordringer/formål, indhold, forudsætning og risikoprofil.*

5.7 Udkast til modeller og konsekvensvurdering

5.7.1 Proaktive modeller

Proaktive modeller for øget understøttelse af regelefterlevelse af klimakravet har til formål at hjælpe ansøgere med at overholde kravene, inden eventuelle overtrædelser opstår. I denne tilgang er det centralt at identificere og beskrive de kritiske tidspunkter i processen, hvor der er mulighed for en meningsfuld interaktion mellem byggesagsbehandler og ansøger. En meningsfuld interaktion forstås som et tidspunkt, hvor ansøger er modtagelig for støtte og kan få den hjælp, der er relevant, og som myndigheden kan tilbyde. Modellerne tager derfor højde for, hvornår information bør gives, og hvordan kontrol og vejledning bedst kan indgå i processen for at sikre regelefterlevelse.

Forudsætninger for de proaktive modeller

I forbindelse med inddragelsen af byggesagsbehandlere blev det klart, at et kompetenceløft er en forudsætning for implementeringen af de opstillede modeller. Modellerne kræver i forskellig grad kompetenceudvikling hos kommunerne, da graden af medarbejderinvolvering og vurderingsniveauer varierer. Som nævnt tidligere har nogle kommuner allerede teams, der beskæftiger sig med LCA og klimakrav og sidder klar til at udføre kontrol og vejlede i forbindelse med lovliggørelsessager, mens andre må siges at være uforberedte og er i mangel på kompetencer.

Proaktiv model 1 – Vejledningspakker om klimakrav

Beskrivelse

Formål: For at understøtte sagsbehandlere i forhold til kommende (forventelige) forespørgsler om klimakrav, udarbejdes der standardiserede vejledningspakker – én for hvert typologikrav (6 stk.). Vejledningspakkerne skal ses som en service fra myndighederne til ansøgere.
Indhold: Der udarbejdes nationale vejledningspakker om BR18's grænseværdier for bygningers klimapåvirkning. De standardiserede vejledningspakker – én for hvert typologikrav – indeholder vejlednings- og informationsinitiativer om selve klimakravet, grænseværdier og en henvisning til BR18 § 11.
Energiforbrug og klimapåvirkning (§ 250 - § 298), hvor krav og vejledning er beskrevet. Dertil kan de indeholde gode råd til, hvordan grænseværdierne overholdes, f.eks. fokus på materialevalg, at arbejde aktivt med LCA-beregninger i de tidlige faser og betydningen af EPD'er og genbrugsmaterialer.
Forudsætning: Vejledningspakkerne skal udarbejdes på nationalt niveau og implementeres ensartet så alle ansøgere modtager de samme vejledninger på det samme tidspunkt i byggeprocessen. Derudover skal de opdateres løbende, i takt med at kravene skærpes. Vejledningspakkerne kan distribueres i BOM sammen med kvitteringsbrev samt downloades på kommunernes og Social- og Boligstyrelsens hjemmesider.
Risikoprofiler: Vejledningspakkerne kan med fordel udformes så de sprogligt er tilpasset de forskellige risikoprofiler og deres behov. Særligt fokus på den private boligejer, som væsentlig forskellig fra de resterende professionelle risikoprofiler.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at vejledningspakkerne er en af de stærkere proaktive modeller. Vejledningspakker som disse kan bruges tidligt i processen, samtidig med at de ikke kræver et stort ressourcetræk. Det blev foreslået, at vejledningspakkerne kunne distribueres i BOM, når ansøger får et kvitteringsbrev. Vejledningspakkerne kunne dog med fordel også præsenteres for ansøgere tidligere i processen, f.eks. i forbindelse med forhåndsdialog eller som svar på spørgsmål omkring klimakrav forud for ansøgningen.
Juridisk vurdering: Det vurderes, at den proaktive model 1 (Vejledningspakke om klimakrav) ikke indebærer væsentlige juridiske problemstillinger, da de primært udgør vejlednings- og informationsinitiativer, som kommunerne allerede i dag har hjemmel til at gennemføre som led i deres almindelige vejledningsforpligtelse.

Konsekvensvurdering

Øget potentiale for overholdelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar
Ja	Ingen	Uændret	Uændret	Uændret	Uændret	Ja

Proaktiv model 1 vurderes at øge potentialet for regelefterlevelse af BR18's klimakrav uden at skabe nye flaskehalse, f.eks. i form af ventetid. Derudover vurderes det, at ressourcetræk og økonomisk påvirkning på myndighed og ansøger er uændret, da udarbejdelsen af Vejledningspakkerne f.eks. udføres af den lovgivende myndighed, Social- og Boligstyrelsen. Hvis vejledningspakkerne automatisk fremsendes til ansøger – som derved informeres og oplyses om væsentlige krav og opmærksomhedspunkter – kan det antages, at myndighederne vil opleve et reduceret ressourcetræk.

Den proaktive model 1 vurderes enkel at implementere i eksisterende systemer som f.eks. BOM. Modellen er nem at implementere, da den ligger inden for kommunens nuværende lovhjemmel og ikke indebærer væsentlige problemstillinger.

Proaktiv model 2 – Udvidet dialog og sparring (før-under-efter)

Beskrivelse

Formål: At etablere en løbende udvidet dialog mellem ansøger og myndighed, så udfordringer kan løses løbende. Derved sikres et øget potentiale for regelefterlevelse. Formålet med den udvidede før-dialog og sparring er at vejlede ansøger/ bygningsejer om et byggeprojekt for at sikre overholdelse af BR18's klimakrav.
Indhold: Mulighed for frivillig dialog før-under-efter, hvor ansøger har mulighed for at booke møde med sagsbehandler omkring klimakrav og overholdelse heraf. Det kan - som den eksisterende forhåndsdialog - være frivilligt; eventuelt skal det være et aktivt valg fra ansøger, da det skal accepteres, at 'byggesagen' påbegyndes. Modellens intention er primært at understøtte en før-dialog og sekundært under- og efter-dialog, som i dag allerede er en mulighed. Modellens specifikke fokus er at understøtte ansøger/ bygningsejer i overholdelsen af BR18's klimakrav. Der kan som udgangspunkt kun opkræves gebyr for forhåndsdialogen, hvis der indsendes ansøgning om det projekt, som har været genstand for forhåndsdialogen. For at undgå eventuel fortolkningstvivl og for at sikre en ensartet praksis på tværs af kommuner anbefales det, at hjemlen i BR18 til at opkræve gebyrer udvides til konkret at omfatte udvidede forhåndsdialoger.
Forudsætning: Modellen adskiller sig fra de eksisterende muligheder, da det udelukkende handler om udvidet dialog og vejledning omkring BR18's klimakrav. Modellens formål og fokus på understøttelse af vejledende karakter kan indtænkes i et generelt kompetenceløft samt udviklingen af interne klimaenheder i kommunen.
Risikoprofiler: Risikoprofiler med ringe forudsætninger og lave kompetencer for overholdelse af klimakrav vil formentlig have større effekt af modellen end andre.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlerne mener, at der allerede er mulighed for løbende dialog mellem myndighed og ansøger i dag, hvorfor modellen som sådan ikke vil være ny. Brancheaktører peger imidlertid på, at denne model ville være gavnlig for ansøger, hvilket tyder på, at der eksisterer en mulighed, der ikke udnyttes – eller ikke kan udføres på grund af manglende ressourcer i den enkelte kommune. Ved implementering af modellen vil det derfor være vigtigt at tydeliggøre dialogmuligheder og vurdere om dialogen er frivillig, et tilvalg (der kan planlægges for den enkelte sag) eller obligatorisk for alle. En sagsbehandler mener, at modellen forudsætter, at kommunen har samme kompetencer som bygherrerådgiver, hvilket kan besværliggøre dens implementering. En anden sagsbehandler siger, at det også kræver et godt kendskab til projektets udvikling, hvilket byggesagsbehandleren ikke altid har.
Juridisk vurdering: Kommunerne kan med hjemmel i byggelovens § 28 og BR18 § 39 vælge at opkræve gebyr for forhåndsdialoger, forinden kommunen har modtaget en formel ansøgning. Det vurderes dog, at gebyropkrævningen forudsætter, (i) at gebyrindtægterne ikke overstiger de samlede omkostninger, som kommunen har i forbindelse med de opgaver, som kommunen varetager i medfør af byggeloven og BR18, (ii) at kommunen foretager en egentlig byggesagsbehandling af en konkret byggesag (i modsætning til generel vejledning, som kommunerne har pligt til at udøve efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, og almindelige forvaltningsretlige grundsætninger), og (iii) at kommunen modtager en ansøgning om dét projekt, som har været genstand for forhåndsdialogen, idet opkrævningen af gebyret skal stå i forbindelse med kommunens udstedelse af en afgørelse med hjemmel i byggeloven og/eller BR18.
Kommunen vurderes endvidere at skulle udarbejde en intern instruks, som foreskriver, hvordan gebyrordningen håndteres. Gebyropkrævningen forudsætter desuden, at forhåndsdialogen vedrører sagstyper, hvor kommunen har besluttet at opkræve gebyr efter tidsforbrug og ikke som et fast gebyr.
Hvis kommunen skal have mulighed for at opkræve gebyr for forhåndsdialog i alle tilfælde, herunder i tilfælde hvor dialogen ikke udmønter sig i en formel ansøgning, skal hjemlen i BR18 udvides til konkret at omfatte forhåndsdialoger. En udvidelse af BR18 vil samtidig sikre en ensartet praksis på tværs af kommuner og minimere fortolkningstvivl.

Konsekvensvurdering

Øget potentiale for overholdelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar
Ja	Mindre grad	Øget	Øget	Øget	Øget	Betinget

Proaktiv model 2 vurderes at øge potentialet for regelefterlevelse af BR18's klimakrav under forudsætning af, at byggesagsbehandlernes kompetencer løftes, så deres forståelsesniveau er i overensstemmelse med ansøgers behov. Ud over et nødvendigt kompetenceløft hos kommunen – som er en generel forudsætning for alle proaktive modeller – kræves det, at myndighederne har et godt kendskab til de specifikke projekter. Det vil øge ressourcetrækket og de økonomiske omkostninger hos både kommunen og ansøger, som formodentlig skal levere yderligere materiale og dokumentation inden dialogerne. Modellen vil formentlig have størst effekt på de risikoprofiler, som ikke har bygherrerådgivere tilkoblet deres projekt. Intentionen er at minimere uhensigtsmæssige forhold omkring overholdelse af klimakravet, særligt i den afsluttende fase af byggeprojektet, og derved reducere lange ventetider i sagsbehandlingen. Byggesagsbehandlere udtrykker dog en risiko for, at modellen kan medføre nye flaskehalse, hvis ansøger ikke kan få svar på de stillede spørgsmål og dermed må vente eller finde svar andetsteds.

Implementerbarheden er afhængig af en række betingelser, særligt at kommunen modtager en ansøgning på det projekt, som har været genstand for dialogen. Derudover kræver denne model et særligt fokus på kommunernes kompetencer, hvilket kan besværliggøre dens implementeringen.

Proaktiv model 3: Klimarapport

Beskrivelse

Formål: At imødekomme ansøger og sørge for ensartet dokumentation i forhold til sagsbehandlingen. Modellen introducerer en klimarapport, som enten kan implementeres som (1) krav for byggetilladelse eller som start (2) af en frivillig ordning, hvor ansøger har mulighed for 'tidlig kvalificering'. Formålet er at øge ansøgers bevidsthed om BR18's klimakrav og sikre, at ansøger arbejder aktivt med LCA-beregninger i de tidlige faser for at minimere risikoen for overtrædelse af kravene.
Indhold: Klimarapporten indeholder en indledende LCA-beregning med materialeliste og konstruktionsopbygninger. Dertil kan klimarapporten indeholde beskrivelser af projektets konkrete udfordringer og løsningsforslag til regelefterlevelse af BR18's klimakrav.
I forbindelse med en videreudvikling af modellen skal det vurderes, hvorvidt klimarapporten skal (1) påses eller (2) gennemgås og godkendes af kommunen baseret på en række indholdspunkter, som skal være udfyldt, sammen med en LCA-beregningsfil. Hvis klimarapporten skal gennemgås og godkendes, vurderes det, at byggesagsbehandlingen går ud over omfanget indeholdt i tilsynspligten, hvorfor en vurdering af juridiske betænkeligheder herom kræves.
Forudsætning: På tværs af kommunerne skal der indføres en intern vejledning til, hvordan klimarapporterne efterses og godkendes.
Risikoprofiler: For risikoprofiler med ringe forudsætninger og lave kompetencer for overholdelse af klimakrav vil udarbejdelsen af en klimarapport formentlig være en udfordring og et fordyrende aspekt.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at den tidlige klimarapport er en af de stærkere modeller, de blev præsenteret for. Mens den er ressourcekrævende for nogle ansøgere (f.eks. Den private boligejer), er det efterhånden standardpraksis for mange byggeprojekter at udarbejde en indledende LCA. Flere af byggesagsbehandlerne pegede på, at tanken med den indledende klimarapport rimede på en starterklæring, hvilket kan udnyttes til at skabe genkendelighed og forståelse for byggesagsbehandlerne, der skal påse klimarapporten.
Dette kan evt. udnyttes i forhold til at bruge værktøjer/arbejdsgange, som både ansøger og myndighed i en vis grad allerede har et kendskab til. Det er en vigtig forudsætning, at ansøger ikke kan komme og sige, at myndigheden ikke har beføjelserne til at kræve LCA-rapporten indledningsvist. Derudover er det vigtigt at pointere byggesagsbehandlerens råderum i forhold til at påse klimarapporten.
I forbindelse med en videreudvikling af modellen skal det vurderes, hvorvidt klimarapporten skal (1) påses eller (2) gennemgås og godkendes af kommunen baseret på en række indholdspunkter, som skal være udfyldt, sammen med en LCA-beregningsfil. LCA-krav behøver ikke nødvendigvis at være overholdt i den indledende fase, men hvis det ikke er tilfældet, skal man f.eks. beskrive, hvordan man vil sikre, at det bliver overholdt.
Juridisk vurdering: Det vurderes, at den proaktive model 3 (Klimarapport) ikke indebærer væsentlige juridiske problemstillinger, da den primært udgør vejlednings- og informationsinitiativer, som kommunerne allerede i dag har hjemmel til at gennemføre som led i deres almindelige vejledningsforpligtelse.

Konsekvensvurdering

Øget potentiale for overholdelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar
Ja	Mindre grad	Uændret	Øget	Uændret	Øget	Ja

Proaktiv model 3 vurderes at øge potentialet for regelefterlevelse af BR18's klimakrav, uden at det forårsager en væsentlig ny flaskehals. Modellen introducerer en ny type dokumentation, som skal udarbejdes af ansøger. Dette vil medføre et øget ressourcetræk og økonomisk påvirkning hos ansøgeren, både hos dem, der ikke gør det i forvejen, eller hvis det standardiserede format afviger fra ansøgerens nuværende metode.

Det vurderes, at modellen ikke vil ændre væsentligt på myndighedens eksisterende processer i forhold til deres tilsynspligt (herunder ressourcetræk og økonomisk påvirkning i forbindelse med sagsbehandlingen), da de som udgangspunkt blot skal efterse, at klimarapporten er indsendt og at indholdspunkterne er udfyldt.
Det vurderes, at den proaktive model 3 er enkel at implementere i de eksisterende systemer, såfremt byggesagsbehandlerne udelukkende skal tjekke, at rapporten er afleveret og at obligatoriske indholdspunkter er udfyldt, jf. kommunens tilsynspligt.

Proaktiv model 4: Klimaenhed

Oprettelse af en ny klimaenhed, og dermed flytning af sagsbehandlingen til et andet system vil i sig selv ikke øge potentialet for overholdelse (proaktiv model). Hvis implementeringen af klimaenheden derimod medfører en øget kontrol og/eller godkendelse af overholdelse af klimakravet – og dermed bærer præg af at være en reaktiv model – vil det kunne medføre en afskrækkende effekt, hvorfor det vurderes, at incitamentet for overholdelse øges.

Beskrivelse

Formål: At BR18's klimakrav håndteres ensartet og af sagsbehandlere med de nødvendige kompetencer, ved at sagsbehandlingen centraliseres og behandles af specialiserede enheder. Dermed skabes incitament til overholdelse af klimakrav.
Indhold: Modellen introducerer etableringen af klimaenheder, som på baggrund af særlige kompetencer vil kunne understøtte ansøger gennem byggesagsbehandlingen, f.eks. varetage håndtering af klimarapport (model 3) og før-dialog (model 2).

Modellen kan implementeres på tre måder:

1. oprettelse af klimaenhed i kommunen
2. oprettelse af klimaenhed på tværs af kommunegrænser
3. oprettelse af en centraliseret klimaenhed (f.eks. med inspiration fra certificeringsordning jf. byggelovens § 15b)

Forudsætning: Der etableres et nyt system, som kræver betydelige ressourcer og kompetencer enten hos kommunerne eller hos f.eks. den lovgivende myndighed, Social- og Boligstyrelsen alt efter implementeringsform. Det kan samtidig betyde at udarbejdelsen af LCA-beregninger også vil kræve en certificeret rådgiver, som det kendes fra eksisterende certificeringsordninger.
Risikoprofiler: Fælles for alle risikoprofilerne er, at de skal håndtere endnu et system, som øger deres ressourcetræk og forventeligt deres økonomiske omkostninger.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at den centraliserede klimaenhed er en af de svageste modeller, de blev præsenteret for. Der er stor bekymring blandt byggesagsbehandlerne på grund af mange nye potentielle flaskehalse. Mere specifikt er der bekymringer omkring, hvor klimaenhedens arbejde placerer sig i processen, og hvor meget dialog, der skal være mellem den nye enhed og myndigheden. Fordi klimakravet er tæt forbundet med byggerelaterede bestemmelser, som sagsbehandlerne fortsat vil håndtere, kan der opstå uønsket ventetid i byggeprojekterne. De stiller ligeledes spørgsmålstegn ved, hvem der i givet fald skal stå for lovliggørelsessagerne. På trods af et umiddelbart minimeret ressourcetræk hos myndigheden vurderes modellen derfor som en potentiel kilde til konflikter og forlængede processer.
Juridisk vurdering: Model 4 indebærer oprettelse af en centraliseret klimaenhed til vurdering af byggeriers opfyldelse af klimakrav, herunder LCA-beregninger. Juridisk er der intet til hinder for at etablere en sådan enhed, men en implementering direkte i kommunerne vil medføre betydelige administrative udfordringer, høje omkostninger til kompetenceopbygning og en øget risiko for erstatningsansvar, hvis kommunerne begår væsentlige fejl i deres sagsbehandling. En certificeringsordning, som kendes fra brand- og statikområdet med certificerede statikere og brandrådgivere, vurderes som et mere hensigtsmæssigt alternativ. En sådan ordning kræver dog en ændring af BR18, hvilket vurderes at kunne gennemføres med hjemmel i byggelovens § 15b.

Konsekvensvurdering

Øget potentiale for overholdelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar Reduceret Klimapåvirkning
Betinget	Højere grad	Minimeret	Øget	Minimeret	Uændret	Ja

Det vurderes, at proaktiv model 4 har en række betingelser og forudsætninger i forhold til dens potentiale for overholdelse af BR18's klimakrav. Modellen kræver en yderligere, dybdegående vurdering af konsekvenser og gevinster ved implementering af en central klimaenhed. Det vil i sig selv ikke øge potentialet for overholdelse at flytte vurderingen af byggeriers overholdelse af klimakrav til et andet system. Hvis implementering derimod medfører øget kontrol og/eller godkendelse af overholdelse af klimakravet – og dermed bærer præg af at være en reaktiv model – vil det kunne medføre en afskrækkende effekt, hvorfor incitamentet for overholdelse vurderes at stige. Modellens intentionen om at minimere ressourcetrækket hos myndighederne forringes som følge af den høje risiko for, at modellen medfører en ny og væsentlig flaskehals. Det vurderes, at ressourcetrækket for ansøger vil øges, da de skal håndtere endnu et system i forbindelse med byggesagsbehandlingen.

Den proaktive model 4 vurderes mulig at implementere, men de administrative udfordringer vil i praksis blot blive flyttet til enten en enhed direkte i kommunen eller til en enhed uden for kommunen. Derudover vil implementeringen medføre høje omkostninger til kompetenceopbygning og en øget risiko for erstatningsansvar hos kommunen, hvis kommunerne begår væsentlige fejl i deres sagsbehandling.

5.7.2 Reaktive modeller

Reaktive modeller for sanktion og lovliggørelse af klimakravet beskriver, hvordan man kan sanktionere i tilfælde af overtrædelser af klimakravet. Modellerne tager højde for, hvordan sanktioner kan forebygge overtrædelser ved at skabe incitament til at overholde kravet. Modellerne beskriver effekterne af diverse sanktionsgreb.

Forudsætning for reaktive modeller.
Kommunerne oplever, at værktøjskassen i dag er for sort/hvid, da de enten kan gå i dialog med ansøger eller anmelde forholdet til politiet. Flere kommuner foreslår i stedet administrative bøder eller graduerede påbud, der tilpasses antallet af CO_2-ækvivalenter, der er overskredet, og risikoprofilernes forudsætninger for at overholde kravet. Der vil i så fald være en differentieret bødesats, alt efter hvor stor en samfundsmæssig indvirkning byggeriet har, og samtidig holdt op imod, hvor stor en overskridelse der er tale om. De fire reaktive modeller beskriver både administrative bøder, kompensationer og andre former for sanktioner. De juridiske forhold er vurderet i fase 3, som er særligt relevant for de reaktive modeller, der som udgangspunkt ikke kan implementeres under den nuværende lovgivning, manglende lovhjemmel og i forhold til det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip.

De reaktive modeller i delopgave 2 rejser forskellige juridiske udfordringer og savner alle fornøden lovhjemmel, hvorfor de fire modeller alle vurderes ikke implementerbare. Samlet vurderes det, at de reaktive modeller kræver betydelige lovgivningsmæssige ændringer. Eventuel implementering bør ske med omhu for at sikre overholdelse af grundlæggende retssikkerhedsprincipper samt databeskyttelsesregler.

Trods de juridiske udfordringer og betænkeligheder er *Reaktiv model 1: Administrativ bøde* medtaget på baggrund af særligt byggesagsbehandlernes og brancheaktørernes vurdering af dens effekt, Desuden vurderes det, at den *proaktive model 4: Klimaenhed* også vil kunne implementeres som en reaktiv model.

Reaktiv model 1: Administrativ bøder (bødeforlæg)

Beskrivelse

Formål: At straffe overtrædelser af klimakrav økonomisk og derved skabe incitament til at fokusere på regelefterlevelse. Derudover at minimere ventetid og ressourcetræk forbundet med inddragelse af politimyndighederne.
Indhold: Administrative bøder, som er proportionelle med den konkrete overskridelse af grænseværdien, projektets størrelse og projektsum. Modellen kan kombineres med indirekte kompensationsforanstaltninger (Reaktiv model 3), som reelt er en økonomisk sanktion.

- Graden af overtrædelse (CO_2-ækv.)
- Projektets størrelse / projektsum
- Historik (tidligere sager med overtrædelse)

Forudsætning: I henhold til de spilteoretiske overvejelser (se Bilag 6 – Spilteoretiske overvejelser og beregninger for reaktive modeller) skal bødens størrelse være større end den økonomiske gevinst ved at overtræde klimakravene. Derudover skal der implementeres et simpelt værktøj til beregning af bødens størrelse.
I forbindelse med en videreudvikling af modellen skal det – udover de juridiske betænkeligheder og manglende lovhjemmel – vurderes, hvordan modellen imødekommer uforudsigelige forhold som f.eks. beregningsfejl og udsving i forsyningssikkerhed for materialeleverancer.
Risikoprofiler: På tværs af risikoprofilerne er det nødvendigt, at bødens størrelse er proportional med projektsum og overtrædelsens omfang.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at administrative bøder er en af de stærkere modeller, de blev præsenteret for. Byggesagsbehandlere understreger, at bøden skal være proportionel med overtrædelsen, og bødetildelingen ikke skal være en vurderingssag, men derimod baseret på en tilgængelig, gennemsigtig og uomtvistelig beregningsmodel.
Brancheaktører mener, at man bør betale en bøde for et givent antal kg CO_2/m^2/år, som man er gået over i sit projekt (Bøde (DKK) x kg CO_2/m^2/år overskredet). Eventuelt skal bødens størrelse også afhænge af den totale projektsum, f.eks. inddelt i intervaller. Byggesagsbehandlerne pegede i øvrigt på, at den administrative bøde (model 1) kunne kombineres med kompensationsforanstaltninger (model 3), hvis overtrædelsen er minimal.

Juridisk vurdering: Kommunerne har ikke i dag lovhjemmel til at udstede administrative bøder ved overtrædelse af BR18's klimakrav. Implementering kræver en ændring af byggeloven og BR18. Modellen rejser betænkeligheder vedrørende retssikkerhed, da den nuværende ordning, hvorefter kommunerne skal foretage en politianmeldelse, sikrer uafhængig tredjepartsvurdering af skyld og sanktion.
Der er desuden risiko for forskellig håndhævelse af reglerne på tværs af kommuner, hvilket kan stride mod almindelige forvaltningsretlige principper, herunder lighedsprincippet.

Konsekvensvurdering

Øget incitament til efterlevelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar Reduceret Klimapåvirkning
Ja	Mindre grad	Øget	Uændret	Uændret	Øget	Nej

Det vurderes, at den reaktive model 1 vil øge incitamentet til regelefterlevelse af BR18's klimakrav. Trods manglende lovhjemmel i den eksisterende lovgivning vurderer byggesagsbehandlere og aktører i branchen, at en økonomisk sanktion vil have størst effekt, hvis den er proportional med overtrædelsen og projektsummen.

Modellen vil ikke umiddelbart medføre en ny flaskehals, men vil som følge af modellens intention medføre en øget økonomisk påvirkning for ansøger, mens påvirkning ikke tilsvarende øges hos myndigheden. Omvendt vurderes det, at myndighederne vil have et øget ressourcetræk i forbindelse med udstedelse af bøderne.

Kommunerne har i dag ikke lovhjemmel til at udstede administrative bøder. Derudover rejser modellen yderligere juridiske betænkeligheder i forhold til retssikkerhed, strid mod almindelige forvaltningsretlige principper (herunder lighedsprincippet), hvilket gør modellen vanskelig at implementere. Det vil kræve væsentlige ændringer i den nuværende lovgivning, for at modellen kan implementeres.

Reaktiv model 2: Klippeordning
(Modellen vurderes ikke realiserbar og egnethed for implementering)

Beskrivelse

Formål: At øge opmærksomheden på overholdelse af klimakrav og sikre, at klimakravene tages alvorligt.
Indhold: En klippeordning, som medfører klip i "byggekortet", hvis man overtræder grænseværdien for bygningens klimapåvirkning. Det kan f.eks. være baseret på CO_2-ækv., så ét klip er lig med et fast antal CO_2-ækv. Derved bliver store overtrædelser straffet proportionalt. F.eks. kan første klip være en advarsel, andet klip en økonomisk bøde og tredje klip et byggeforbud i et defineret tidsrum.
Forudsætning: Der skal være klare og tydelige rammer for (1) hvornår en overtrædelse medfører et klip og (2) hvad konsekvensen af et klip er.
Derudover skal det vurderes, hvordan fodfejl, misforståelser og/eller udsving i forsyningssikkerheden i materialeleverancer håndteres.
Dertil er det afgørende, at det er klart, hvem der modtager klippet ved overtrædelse. Ansvar for byggeriets overholdelse af BR18's krav påhviler bygningsejeren, som ofte køber rådgivning til varetagelse af ydelser som LCA-beregninger.
Risikoprofiler: Modellen påvirker væsentligt forskelligt på tværs af den private boligejer og professionelle risikoprofiler.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at klippeordningen er en af de svageste modeller, de blev præsenteret for. Modellen er særligt svær at implementere, da der hersker tvivl om, hvem der skal have klippene. Der var usikkerhed om, hvorvidt modellen var meningsfuld, da det er svært at stille den rigtige til ansvar. Projektejer har ofte hyret professionel rådgiverhjælp, så er det ikke sidstnævnte, der skal have klippet? Men i sidste ende er det vel projektejer, der skal stilles til ansvar? Modellen gav anledning til flere spørgsmål end svar, hvorfor den bør undersøges yderligere, hvis den skal implementeres.
Juridisk vurdering: Der er ikke udført en nærmere vurdering af den reaktive model 2 (Klippekortordning). Modellen lægger op til en klippekortordning, som medfører klip i "byggekortet" ved overtrædelse af CO_2-grænseværdierne for bygningens klimapåvirkning og vil kræve lovændringer for at kunne implementeres.
Modellen vurderes ikke nærmere, da den – udover juridiske udfordringer – vurderes at være forbundet med betydelige praktiske udfordringer for kommunerne, herunder bl.a. i forhold til sikring af ensartet implementering af modellen på tværs af kommunegrænser, udfordringer med praktisk håndhævelse af modellen samt væsentligt øgede krav til kommunens sagsbehandling. Modellens formål, som er regelefterlevelse af BR18's klimakrav, vurderes at kunne håndteres mere effektivt gennem en eller flere af de øvrige reaktive modeller.

Konsekvensvurdering

Øget incitament til efterlevelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar Reduceret Klimapåvirkning
Betinget	Højere grad	Øget	Uændret	Øget	Uændret	Nej

Modellens påvirkning på incitamentet til efterlevelse af klimakravet er betinget af risikoprofilen og af, hvem der modtager klippet. Hvis risikoprofilen ikke er professionel, bygger sjældent eller opretter projektvirksomheder, er der risiko for, at modellen ikke rammer potentielle overtrædelser. Det kan medføre et incitament til at spekulere i undvigelse.

Som et resultat af de juridiske betænkeligheder og de administrative udfordringer er modellen ikke medtaget i de endelige principielle modeller.

Reaktiv model 3: Kompensationsforanstaltning
(Modellen vurderes ikke realiserbar og egnethed for implementering)

Beskrivelse

Formål: Kompensation for overtrædelse
Indhold: En kompensation baseret på antal overtrådte CO_2-ækv. Modellen indeholder to typer kompensationsforanstaltninger.

— Indirekte: Upfront kompensation
— Direkte: Kompensation for overtrædelse i fremtidige projekter. Det, byggeriet overtræder med, skal trækkes fra grænseværdien i næste projekt.

Forudsætning: Den indirekte kompensation skal kunne beregnes og vurderes på en ensartet og simpel måde. Modellen og metoden for kompensationens størrelse skal være i overensstemmelse med de planlagte stramninger af bygningers klimapåvirkning i 2027 og 2029. I henhold til de spilteoretiske overvejelser (se Bilag 6 – Spilteoretiske overvejelser ved og beregninger for reaktive modeller) skal sanktionens størrelse være større end den økonomiske gevinst, som kompensationen forhindrer.
Risikoprofiler: Den direkte kompensation ('kompensation på næste projekt') har kun effekt, hvis ansøger har et næste projekt – gælder primært de professionelle risikoprofiler. Det skal vurderes, om frygten for at få pålagt en fremtidig lavere grænseværdi, skaber det nødvendige incitament for regelefterlevelse.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at kompensationsforanstaltning er en af de stærkere modeller, de blev præsenteret for. De var dog usikre på, hvorvidt den direkte kompensation var en god idé i praksis; hvad med de bygningsejere, der ikke har fremtidige projekter, hvor de kan kompensere, og hvordan tracker man, at overtrædelsen kompenseres for i næste projekt?
Den *indirekte* kompensation forekom derimod som en simpel sanktion, der var særligt brugbar i forbindelse med mindre overtrædelser – denne form for kompensationsforanstaltning kunne altså ses som et supplement til bødeforlæg (model 1). Det blev foreslået, at denne form for sanktion blev brugt som del af en dispensation; hvis overtrædelsen er af mindre karakter (dette skal defineres, så myndigheden ikke skal vurdere, hvad 'mindre karakter' betyder) kan projektejer søge om dispensation og få den mod en upfront kompensation (f.eks. træplantning).
Juridisk vurdering: Det vurderes, at modellen om indirekte kompensation reelt indebærer en økonomisk sanktion, hvilket kræver udtrykkelig lovhjemmel. Det vurderes, at der hverken i byggeloven, BR18 eller kommunalfuldmagtreglerne er hjemmel til at kræve en kompensation som beskrevet i modellen. Formålet med denne model (incitament til at overholde BR18's klimakrav) vil formentlig kunne opnås ved indførelsen af den reaktive model 1 om administrative bødepålæg. Direkte kompensation, hvor bygningsejere i fremtidige byggeprojekter skal kompensere for overskridelsen af CO_2-grænseværdier fra tidligere projekter, kræver etablering af et register på tværs af kommunegrænser. Denne del af model 3 indebærer dels nogle databeskyttelsesmæssige udfordringer, dels kræver modellen specifik lovhjemmel til behandling af personoplysninger og oprettelse af et centralt register. Det vurderes, at der ikke i dag foreligger en sådan lovhjemmel i hverken byggeloven eller BR18.

Konsekvensvurdering

Øget incitament til efterlevelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar Reduceret Klimapåvirkning
Ja	Højere grad	Øget	Uændret*	Øget	Uændret*	Nej

Modellens påvirkning på incitamentet til efterlevelse af klimakravet er betinget af, at risikoprofilen har fremtidige projekter, der kan sanktioneres med den direkte kompensation, og at der etableres et system, så den indirekte kompensations reelle effekt kan sammenlignes og implementeringen derved kan ensrettes.

Det vurderes, at den indirekte kompensation reelt er en økonomisk sanktion, som præsenteret i model 1, hvilket kommunerne i dag ikke har lovhjemmel til at udstede. Derudover rejser modellens direkte kompensation administrative udfordringer i forhold til etablering af et register på tværs af kommunegrænser, projekter og risikoprofiler. Det medfører dels nogle databeskyttelsesmæssige udfordringer, dels kræver modellen specifik lovhjemmel til behandling af personoplysninger og oprettelse af et centralt register, som gør modellen svær at implementere.

Den indirekte kompensation vil i de endelige principielle modeller kobles med model 1. Den direkte kompensation vil på baggrund af de administrative udfordringer og de juridiske betænkeligheder ikke medtages i de endelige principielle modeller.

**Byggesagsbehandlerne vurderer ressourcetrækket og den økonomiske påvirkning for ansøger meget forskelligt, hvilket antages at være et resultat af, at de har lavet en vurdering af to forskellige kompensationsmetoder (indirekte og direkte)*

Reaktiv model 4: Offentliggørelse af overtrædelsessager
(Modellen vurderes ikke realiserbar og egnethed for implementering)
Fra d. 29. maj 2026 offentliggøres bygningers LCA-beregning i takt med den reviderede energimærkningsordning, som del af implementeringen af Bygningsdirektivet, EPBD. Dette vil i høj grad effektuere samme formål, som den reaktive model 4 initierer.

Beskrivelse

Formål: At skabe transparens om bygningers overtrædelse og derved afskrække andre.
Indhold: I denne model beskrives, hvordan myndigheden skal være fuldt transparent omkring håndhævelsen, og hvilke parametre der har haft betydning for afgørelsen. Konkret kan det være en offentliggjort liste, hvor byggeprojekters LCA-resultat fremgår.
Dette kan også skabe omkostninger for virksomheden (bygningsejer) i forbindelse med skade på omdømmet og dermed have en afskrækkende effekt.
Forudsætning: Det er væsentligt, at overtrædelsen kobles med en redegørelse for, hvorfor projektet har overtrådt, så fodfejl og forsyningssikkerhed for byggematerialer medtages.
Risikoprofiler: Offentliggørelse af overtrædelsessager vil have varierende påvirkning på risikoprofilerne. Særligt differentieret mellem den private boligejer og de professionelle risikoprofiler, samt afhængigt af, hvorvidt de professionelle er henholdsvis små, mellemstore eller store virksomheder.

Feedback og kvalificering

Feedback byggesagsbehandlere: Byggesagsbehandlere mener, at offentliggørelse af overtrædelsessager er en af de svagere modeller, de blev præsenteret for. Den primære bekymring går på, om det overhovedet er lovligt at lave 'en blacklist' over bygningsejere, som har overtrådt kravet tidligere.
En af brancheaktørerne nævner desuden, at en liste som denne kan have en uønsket afledt effekt ved at blackliste bygningsejere, der ellers aktivt driver den grønne dagsorden, men som har overskredet kravet som følge af en misforståelse eller utilsigtet hændelse.
Juridisk vurdering: Model 4 kræver lovhjemmel til etablering af et offentligt tilgængeligt register og stiller høje krav til databeskyttelse, da der behandles oplysninger om strafbare forhold. Adgangen til at offentliggøre personoplysninger, særligt vedrørende straf, vil kræve meget klar lovhjemmel og en restriktiv administration. Det må vurderes, om formålet med offentliggørelsen - afskrækkelse - kan opnås gennem mindre indgribende foranstaltninger i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Konsekvensvurdering

Øget incitament til efterlevelse af klimakrav	Flaskehals	Ressource-træk myndighed	Ressource-træk ansøger	Økonomisk påvirkning myndighed	Økonomisk påvirkning ansøger	Implementerbar Reduceret Klimapåvirkning
Betinget	Mindre grad	Øget	Uændret	Øget	Uændret*	Nej

Modellens påvirkning på incitamentet til efterlevelse af klimakravet afhænger blandt andet af, om risikoprofilens omdømme, forretning eller position på anden vis påvirkes negativt som følge af offentliggørelsen. Hvis risikoprofilen ikke er professionel, bygger sjældent eller opretter projektvirksomheder, er der risiko for, at modellen ikke har nogen reel effekt. Derudover skal der etableres et register til håndteringen, som stiller høje juridiske krav til databeskyttelse.

De store udfordringer med etableringen af et register – og i den forbindelse juridiske udfordringer med databeskyttelse og restriktiv administration samt manglende lovhjemmel – betyder, at denne model ikke medtages i de endelige principielle modeller.

December 2025

Spørgsmål kan stilles til:

Line Nørmark
Partner og Chef for bæredygtighed i byggeriet
+45 5065 9358
line@transition.nu

Transition ApS
CVR: 35894373
Havnevej 1, 2. sal, 8000 Aarhus C
8000 Aarhus C.
www.transition.nu

Projektet er udarbejdet af Transition for Social- og Boligstyrelsen
DAHL Advokatpartnerselskab har bistået med juridisk vurdering af principielle modeller udarbejdet i projektet

Social- og Boligstyrelsen

Transition