



Forenklet samfunnsøkonomisk analyse av virkningene av endring i reglene for avstand mellom campingheter

På oppdrag for Direktoratet for byggekvalitet, oktober 2017

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Forenklet samfunnsøkonomisk analyse av virkningene av endring i reglene for avstand mellom campingenheter/nummer 2017-48

© Oslo Economics, 20. desember 2017

Kontaktperson:

Finn Gjerull Rygh / Partner

fgr@osloeconomics.no, Tel. +47 928 28 616

Innhold

1. Bakgrunn	4
2. Forenklet samfunnsøkonomisk analyse	5
2.1 Samfunnsøkonomisk kostnad	5
2.2 Samfunnsøkonomisk nytte	6
Konklusjoner	9
Referanser	9

1. Bakgrunn

Campingplasser har forandret seg mye de siste ti årene. Variasjon i typer tilleggskonstruksjoner har skapt uklarhet i definisjonen av en «campingenhet». Dette har ført til forskjellig praktisering av avstandsregler på campingplasser, noe som igjen skaper utfordringer for brannvern og likebehandling av campingplassene. Flere aktører ønsker seg klare regler for hvilke avstander som kreves i ulike situasjoner.

Direktoratet for byggkvalitet har oppnevnt en arbeidsgruppe der en rekke ulike aktører har vært involvert. Arbeidsgruppen, som omtales som konsensusgruppen, har dokumentert sitt forslag til nye regler i *Rapport fra konsensusgruppen for etablering av revidert regelverk vedrørende brannvern på campingplasser* (datert 27/11 2015).

I konsensusgruppens møter ble man enig i at man ønsker så få definisjoner så mulig for å unngå å komplisere regelverket. Konsensusgruppen foreslår å holde seg til en tradisjonell definisjon av camping-enhet, som klassifiseres som campingvogn eller bobil med tilleggskonstruksjoner. Konsensusgruppen foreslår en enhetlig avstand på fire meter mellom alle campingenheter, innenfor parseller på maks 1 200 kvadratmeter, og med minst åtte meters avstand mellom parsellene. Det nye regelverket får ikke tilbakevirkende kraft, det vil si at det først er ved større omstruktureringer eller ved nye kundeforhold reglene skal praktiseres.

Oslo Economics har fått oppdraget om å gjennomføre en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av konsensusgruppens forslag til nye avstandskrav.

2. Forenklet samfunnsøkonomisk analyse

Målet for analysen er å synliggjøre virkninger av endringen i avstandsregelen. Disse virkningene danner grunnlaget for vurderingen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket. Vi skal derfor sammenstille alle relevante kostnader og nyttevirkinger, og verdsette disse enten gjennom prissetting eller kvalitative vurderinger.

Etter vår oppdragsforståelse og samtale med Jan-Henrik Larsen (NHO Reiseliv), Trond S Andersen (Direktoratet for byggkvalitet) og Thor Kr. Adolfsen (Norsk Brannvernforening) gjennomfører vi en analyse basert på tilgjengelige data, herunder data innsamlet av konsensusgruppen. Alle tallene i analysen er fra 2016.

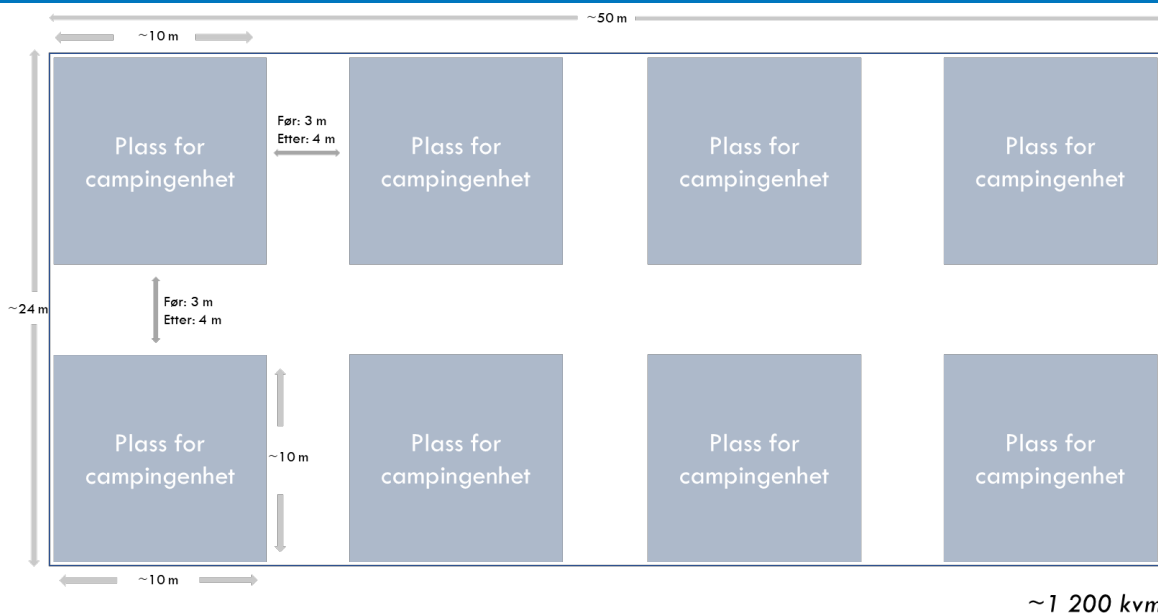
2.1 Samfunnsøkonomisk kostnad

En utvidelse av avstanden mellom campingenheter fører til tap av areal, i den forstand at det blir plass til færre campingenheter på et gitt areal. Samtidig vil det være slik, at enkelte campingplasser har ubenyttet areal eller muligheter til å omdisponere arealer, slik at de ikke nødvendigvis blir plass til færre campingenheter på dagens campingplasser som en

følge av endret regelverk. Vi legger likevel til grunn at det for samfunnet vil ha en kostnad at regelendringen legger beslag på økt areal, fordi dette arealet teoretisk sett kunne hatt en annen, nyttig anvendelse.

Vi prissetter derfor arealtapet som oppstår i analysen. Arealtapet kan behandles på to måter; vi kan enten gjøre en beregning der vi benytter marginalkostnaden eller en beregning der vi benytter gjennomsnittskostnaden. I det første tilfellet tenker vi oss at prisen en campingvogneier betaler for å ha vognen på campingplassen er en betaling for de kvadratmeter vogneieren direkte disponerer. I det andre tilfellet tenker vi oss at campingvogneieren også betaler for det arealet som går med til veier, lekeplasser, sanitæranlegg og lignende. Disse to beregningene gir svært ulik verdi per kvadratmeter, og dermed ulik samfunnsøkonomisk kostnad. I det videre viser vi resultatene med begge disse tilnærmingene, og vi argumenterer for at den samfunnsøkonomiske kostnaden vil ligge i intervallet mellom disse.

Figur 1: Eksempel på geometri for campingplass innenfor en parsell på 1 200 kvadratmeter



Kilde: Oslo Economics og representant fra bransjen.

Våre beregninger baseres på en typisk geometri for en campingplass som vist i Figur 1. Hvordan denne geometrien er i praksis, varierer fra campingplass til campingplass, avhengig av arealets størrelse, plassens topografi og størrelsen på plassen som stilles til

disposisjon for hver campingenheter (etter NHO Reiselivs anbefalinger regner vi med 100 kvm). Med en slik geometri, vil arealtapet som følge av regelendringen beløpe seg til omlag på 15 kvm per plass. En oversikt

over forutsetningene som ligger til grunn til våre beregningen gis i Tabell 1.

Tabell 1: Antagelser i vårt regnstykke

Gjennomsnittlig pris per plass / år	16 000 kr
Gjennomsnittlig kvm per plass (antar at plassen er kvadratisk)	100 kvm
Gjennomsnittlig kvm per plass inkludert «fellesareal»	250 kvm
Antall tilgrensende plasser per plass	3
Metertap til hver nabo som følge av regelendring	0,5 m
Samlet tap i kvm per plass	15 kvm

Kilde: Konsensusgruppen, representant for bransjen og Oslo Economics

Antakelsene som beskrives i Tabell 1 gjør det mulig å bestemme gjennomsnittsprisen per tapt kvm (160 kr per år i marginalkostnad (ikke inkludert fellesarealer) og 64 kr per år i gjennomsnittskostnad (inkludert fellesarealer), og deretter det samlet tapet i kroner per plass og år (2 400 kr per år i marginalkostnad, 960 kr per år i gjennomsnittskostnad). Denne kostnaden per år må så multipliseres med totalt antall plasser for å gi den totale samfunnskostnaden. I 2016 fantes det 27 737 sesongplasser i Norge i den måned da antallet var høyest (Statistisk Sentralbyrå, 2017). Dersom alle campingplasser skulle tilpasse avstanden mellom campingenheter i løpet av et år, ville samlet tap da være et sted mellom 27 (gjennomsnittskostnad) og 67 (marginalkostnad) millioner kr.¹

Det er klart at endringen ikke vil skje umiddelbart. Representanter for bransjen forventer en omstillingsperiode på omtrent 30 år før regelverket fullt ut er implementert på alle campingplasser. Den lange perioden skyldes at enkelte svært gode plasser går i arv, og de nye kravene først inntreer ved skifte av leietager. For mindre attraktive plasser kan skifte av leietager skje langt hyppigere, men i snitt anses 30 år å være et realistisk estimat på lengden på denne implementeringsperioden.

Vi legger til grunn i våre beregninger at implementering skjer i en fast takt i hele 30 års perioden, slik at 1/30 av virkningen innføres hvert år. Dette gir en kontantstrøm i 30-årsperioden. For å kunne sammenligne kostnader som oppstår i ulike år, beregninger vi en nåverdi av denne kontantstrømmen. Den totale samfunnskostnaden knyttet til arealtapet som oppstår som en følge av regelendringen,

¹ Tallet kan virke høyt, og vi vil understreke at det er usikkerhet i forutsetningene våre. For eksempel er det mulig at de anslåtte leiekostnader ikke reflekterer de egentlige alternativkostnadene av arealet. Vi antar også at alle campingplasser blir berørt av endringen, selv om det er

beregner vi da til å være mellom 190 og 500 millioner kr.

2.2 Samfunnsøkonomisk nytte

Endringen i avstandsregelen vil medføre nyttevirkninger, som kan inndeles i prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Hovedgrunnen til diskusjonen rundt avstandsregelen er brannvern, og denne potensielle virkningen kan behandles som en prissatt virkning. Ønsket om et enhetlig regelverk for campingenheter trekkes også frem som en viktig motivering. Forutsigbarhet og likebehandling utdypes derfor i underkapittel om ikke-prissatte virkninger. I tillegg kommer nytten campingvogneierne vil kunne oppleve av at det blir større avstand mellom sin egen vogn og naboens vogn, slik at det oppleves som at plassen som disponeres har økt i størrelse.

Prissatte virkninger

En økning av avstanden fra tre til fire meter mellom campingenheter vil i utgangspunktet redusere risiko for brannspredning. En slik økning gjør at det skal mer vind til før brann sprer seg fra en campingenhet til nabocampingenheten.

I konsensusgruppens rapport (Vedlegg 7) beskrives forekomst av brann i campingenheter i perioden 2010-2015 (se Figur 2, Data fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)).² Tallene for branner omfatter både brann i campingvogn, campingtelt og bobil, både på og utenfor campingplasser. Antallet branner i campingenheter som står på campingplasser er dermed ukjent, men er nødvendigvis lavere enn det som vises i figuren.

Sett i sammenheng med antallet sesongplasser på campingplassene er brann på campingplasser relativ sjeldent forekommende. Dersom vi antar at halvparten av brannene i campingenheter vist i figur 2 skjer på campingplasser, gir det en forekomst av branner på 0,7 promille, det vil si at en av om lag 1 350 campingenheter brenner årlig. Figuren viser dessuten lite variasjon i antall branner.

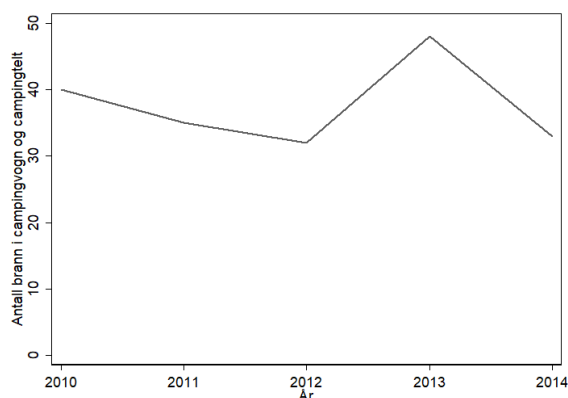
Det er vanskelig å diskutere trender i forekomst av brann basert på data fra en så kort tidsperiode som fem år. Det blir dermed vanskelig å gi et anslag av det forventede antall branner i fremtiden. Overordnet kan man likevel legge til grunn at utviklingen i materialbruk og brannsikringsutstyr tilsier at brannrisikoen reduseres i fremtiden. Nye «spikertelt»

noen (antagelig få) som allerede har implementerte en avstand på fire meter mellom campingenheter.

² I 2015 telles antallet branner til 21. Juni, derfor ser vi bort fra en diskusjon av antall brann i dette året.

er for eksempel som hovedregel vesentlig mer brannsikre enn gamle.

Figur 2: Antall brann i campingvogner og campingfelt (inkluderer også bobiler)



Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Men selv om vi antar at antallet branner holder seg på det samme nivået som i perioden 2010-2014, er det uklart i hvilken grad risikoen for brannspredning vil reduseres med en utvidelse av avstanden mellom enhetene fra tre til fire meter. Det er klart at risikoen for spredning reduseres, men det er samtidig klart at også fire meter vil være for kort avstand for å hindre spredning i tilfeller med mye vind.

I dag viser statistikken at det er svært sjelden at brannene på campingplassene sprer seg til andre campingenheter. Konsensusgruppen har sett nærmere på brannene som er registrert i datagrunnlaget vist over, og finner at det er svært få tilfeller der det har vært spredning, og i disse få tilfellene er det én eller to enheter som har blitt rammet i tillegg til campingenheten der brannen oppstod. I disse tilfellene med spredning har det ikke gått menneskelig tapt.

Basert på denne empirien, er risikoen for spredning av brann på campingplass allerede med dagens regelverk svært lav. Dette betyr ikke at det ikke er tenkelig med en storbrann på campingplass, det er bare svært liten sannsynlighet. Og denne muligheten for storbrann vil være tilstede også med økt avstand mellom campingenheter.

Vi kan derfor ikke konkludere med at regelendringen vil gi vesentlig færre branner med spredning til nærliggende enheter på norske campingplasser. Regelendringen vil ikke i vesentlig grad redusere materielle skader eller skader på mennesker, av den enkle grunn at disse skadene heller ikke i noen vesentlig grad skjer med dagens regelverk. Den prissatte nyttevirkingen relatert til økt brannsikkerhet anslås derfor til å utgjøre om lag 0 kr.

Ikke-prissatte virkninger

To nyttevirkinger kan ikke uten videre prissettes, det gjelder virkningene *forutsigbarhet* og *likebehandling*, og *større plass for campingvogneierne*.

En utvikling som påpekes i konsensusgruppens rapport, er at konstruksjonene rundt campingvogner og bobil har blitt mer og mer kreative i løpet av de siste årene. Begrepet «campingenhet» kan tolkes ulikt, noe som igjen har ført til ulik praktisering av avstandsregler. Det har dermed blitt krevende for det kommunale branntilsyn å sikre at regelverket følges, og det har også vært risiko for at branntilsynet i én kommune stiller andre krav enn branntilsynet i en annen kommune, noe som vil kunne én campingplassseier konkurransefordeler fremfor en annen.

Det anses som svært viktig at regelverket praktiseres likt i hele landet. Det sikrer respekt for reglene, og det gir forutsigbarhet for campingplassseiere som skal utvikle plassen sin. Det er konkurranse mellom campingplassene, og denne konkurransen må skje på like vilkår.

Vi vurderer derfor at denne nyttevirkingen bør tillegges stor vekt. Dette synes å støttes av bransjen, som har etterlyst et regelverk uten for mange uklare definisjoner og tolkningsrom. Det synes klart at den foreslåtte regelendringen vil være et langt skritt i retning av et klarere regelverk, som kan praktiseres likt i hele landet.

Når avstanden mellom campingenheten øker, kan det oppleves som at den enkelte plass som disponeres av campingvogneier blir større, selv om grensesonen mot nabo ikke kan «bebygges». Slik vi har vist, vil den enkelte plass i snitt øke med 15 kvadratmeter, og når da en vanlig plass er om lag 100 kvadratmeter, betyr dette en økning på 15 prosent. Det synes klart at de fleste campingvogneiere vil verdsette en slik endring. Dersom campingvogneierne skulle være villig til å betale en tilsvarende kvadratmeterpris for det økte arealet som de betaler for sine eksisterende 100 kvadratmeter, vil campingplassseieren gå i null som en følge av endringen. Det vil antagelig ikke være slik at alle campingvogneiere vil akseptere en slik prisoppgang, så denne nyttevirkingen må derfor være lavere enn kostnadene knytte til tapt areal. Hvis dette ikke var tilfelle, ville mange campingplasser allerede ha gjennomført en endring fra tre til fire meter mellom enhetene.

Det er likevel grunn til å tro at den økte avstanden gir en betydelig verdi for brukerne av campingplassene. Endringen vil gi en økt følelse av privatliv, og arealet kan brukes til lek og rekreasjon. Det er ikke mulig å anslå hvor stor denne virkingen er målt i kroner, men vi legger til grunn at virkingen er betydelig positiv.

Det er uten tvil svært vanskelig å prissette disse to virkninger. En prissetting ville krevd at det ble gjennomført en spørreundersøkelse i campingnæringen, i brannvesen, og blant campere for å avsløre disses betalingsviljen. Innenfor rammene av dette prosjektet har ikke en slik undersøkelse vært mulig å gjennomføre.

3. Konklusjon

Kostnadene knyttet til at avstandsøkningen legger beslag på areal, er i en 30 årsperiode betydelig; vi estimerer en nåverdi på mellom 190 og 500 millioner kr. Endringen vil potensielt gi en nyttevirkning gjennom at det blir mindre risiko for spredning av brann på campingplasser. Denne nyttevirkningen kan likevel ikke forsvare en så betydelig kostnad, grunnet lav forekomst av brann med spredning med dagens avstandsregel.

Vi kan heller ikke legge til grunn at betalingsviljen for en opplevd større plass, med økt avstand til naboen, dekker kostnadene som følger av regelendringene, siden campingnæringen da sannsynligvis allerede hadde innført en slik økt avstand (det ville være bedriftsøkonomisk lønnsomt).

Når vi ser de to ikke-prissatte virkningene i sammenheng, kan det argumenteres for at disse er store nok til at de mer enn oppveier den prissatte kostnadsvirkningen. Det er svært viktig med et regelverk som gir forutsigbarhet og likebehandling, og når bransjen selv stiller seg bak det foreslåtte regelverket, tilsier at det de positive ikke-prissatte virkningene tillegges stor vekt.

Vi anser derfor at den foreslåtte regelendringen kan forsvares i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Referanser

Statistisk Sentralbyrå, 2017. *Tabell: 05444: Campingplassar. Sesongkontraktar (F)*. [Internett] Available at: <https://www.ssb.no/statistikbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=CampKontrFylke&KortNavnWeb=overnatting&PLanguage=0&checked=true> [Funnet 18 10 2017].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo