

Asker, 15. september 2006

Norsk Elvarmeforening: Høring - endringer i tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven (TEK)

Kommunal- og regionaldepartementet har lagt frem forslag til endringer i tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven (TEK). Forslagene omfatter i hovedsak nye energikrav, krav til utvendige VA-anlegg og innføring av universell utforming. Norsk Elvarmeforening kommenterer her forslagene til nye energikrav.

Forslagene til ny TEK fremmer lavenergibygg. Dette er i tråd med en utvikling mot mer effektiv bruk av energien, og er en utvikling som sterkt støttes av Norsk Elvarmeforening.

Det er imidlertid lagt inn sterke politiske føringer for energiomlegging i forslagene. Dette skaper indre motsetninger i TEK. Med den betydelige innskjerping i virkemiddelbruk og økte regulering det legges opp til for å nå målsettinger knyttet til energiomlegging, er det norske samfunnet i ferd med å iverksette store investeringer (etablerte overføringer til Energifondet basert på påslag i nettariifen - videre oppbygging av energifondet med 20 milliarder kroner - brukernes investeringer i energiomlegging). Vi kan ikke se at de politiske målsettingene er forankret i erfaringsbasert materiale.

Sammenblandingen av gode energikrav og politiske målsettinger i forskriftsteksten gjør det nødvendig å kommentere både forskriftens tekniske innretning og ambisjonsnivå og de politiske føringene.

Høringsbrevet - ref.nr.: 05/1435-23 KEK - informerer i innledningen om hva endringsforslagene i TEK gjelder. Nye energikrav nevnes som et punkt, med referanse til Kyoto-avtalen, EU-direktivet og Soria Moria-erklæringen. Det burde vært presisert at endringsforslagene i tillegg til å innføre energikrav også innebærer en skjerpet energiomlegging. Denne energiomleggingen er ikke hjemlet i Kyoto-avtalen og EU-direktivet. Energiomleggingen er en politisk målsetting. Soria Moria-erklæringen fastsetter energiomlegging som mål, men Soria Moria forplikter ikke til så omfattende regulering bort fra fritt valg til å benytte direktevirkende elvarme, som TEK legger opp til.

Hovedalternativene i energipolitikken er enten å legge sterk vekt på energieffektivisering eller energiomlegging. Problemet er at dersom man satser på det fornuftige - energieffektivisering - så tar dette bort grunnlaget for energiomlegging. En spart kWh er alltid bedre enn en omlagt kWh.

VEDR KAPITTEL 1: NYE ENERGIKRAV

1.1 Bakgrunn og formål med revisjonen:

Det hevdes at energibruken i den norske bygningsmassen utgjør 40 prosent av landets totale energibruk, og bidrar til 10 - 15 prosent av de samlede klimagassutslipp. Det er bekymring for forsynings sikkerheten og import av kraft produsert fra forurensende og CO₂-belastede fossile brensler. Norsk Elvarmeforening etterlyser referanser for tallene. Hvilken modell som samler konsensus er det som dokumenterer bygningsmassens ansvar for klimagassutslipp i denne størrelsesorden? Spørsmål om føring av CO₂-regnskap og omsetning av CO₂ kvoter er ikke diskutert i forbindelse med påstandene.

Noen relevante spørsmål:

- Hvorfor er det gitt at norsk bruk av el belaster CO₂ regnskapet?
- Hvorfor belastes Norge for klimagasser som følge av produksjon i land som har ratifisert Kyoto?

- Hvilken instans fordeler klimagassbelastningen til det enkelte lands regnskap, slik at ikke samme klimagassbelastning benyttes i flere regnskap og flere politiske resonnementer samtidig?
- Vi registrerer at regjeringspartiene i debatt hevder at norsk kraftkrevende industri er miljøvennlig fordi den benytter ren vannkraft. Hvorfor er forbruk av el miljøvennlig når det skjer i industrien og miljøbelastende når det skjer i husholdninger og bygningsmasse forøvrig?

Oppsummering punkt 1.1

- Norsk Elvarmeforening slutter seg til ambisjon om redusert energibruk i norsk bygningsmasse, men kritiserer den ubegrunnede målsettingen om å legge om energibruken bort fra el.

1.2 Hovedtrekk i forslag til nye krav

Norsk Elvarmeforening slutter seg til forslaget om hvordan nye bygg bør innrettes. Dette er effektive strategier for å redusere den samlede energibruken i bygningsmassen, og har vår tilslutning.

Forslaget bygger imidlertid ikke bare på energikrav for skjerpet energibruk. Følgende sitat viser at forskriften parallelt lanserer en kraftig innskjerpet strategi for energiomlegging:

Nye bygg skal innrettes slik at oppvarmingsbehovet kan dekkes av *nye fornybare energikilder*, ikke olje eller elektrisitet. Det gjøres unntak fra dette kravet dersom oppvarmingsbehovet er så lavt at kostnadskrevende varmeløsninger ikke kan forsvares.

Forskriftsforslaget side 5

Norsk Elvarmeforening avviser denne retningslinjen for forskriften. Dette er ikke en logisk konsekvens av EU-direktivet, Kyoto-avtalen eller CO₂-problematikken. Den foreslåtte regulering går langt utover den virkemiddelbruk som er politisk annonsert i Soria Moria. Det vises til argumentasjon i punkt 1.1 og andre underpunkter. Den lanserte energiomleggingen kommer i selve forskriftsteksten til uttrykk i § 8-24.

Redusert energiforbruk, ikke minst til varmeformål, er meget godt ivaretatt i forskriften. Ved gjennomføring av forslagene til redusert energibruk vil restvarmebehovet bli svært lavt. Elvarme vil komme meget godt ut av en vurdering av hva som er kostnadskrevende varmeløsninger. Den politiske retorikken er imidlertid så kraftig at vi ønsker den siterte formuleringen og den foreslåtte § 8-24 tatt ut av forskriften.

Forslagene til redusert energibruken legger til grunn "netto energibehov". Det tas ikke hensyn til varmesystemenes virkningsgrad. Tiltakene får kun innvirkning på bygningskroppen, hvor energibehovet i nybygg reduseres med 30 prosent. Det gis ingen fortrinn til installasjon av f.eks. varmepumpe.

§ 8-24 krever at det foretas en lønnsomhetsbetraktning. I denne beregningen må brutto (tilført) energi og virkningsgrader legges til grunn dersom beregningen skal ha verdi. Lønnsomhetsbetraktningen må omfatte et helhetlig regnskap som omfatter installasjon, drift og vedlikehold.

Det vises til ytterligere kommentarer vedr. lønnsomhetsberegninger under punkt 1.5, og manglende konsekvensutredninger vedr. § 8-24 under punkt 1.7

Dersom § 8-24 ikke tas ut av forskriften, mener Norsk Elvarmeforening at den politiske reguleringen i forskriften er så sterke at forskriften ikke kan vedtas av departementet uten politisk behandling i Stortinget. Den manglende teknologinøytraliteten i § 8-24 må også avklares med EØS-avtalen.

Oppsummering punkt 1.2

- Norsk Elvarmeforening slutter seg til forslagene om hvordan nye bygg bør innrettes
- Myndighetsregulert valg av varmeløsning etter gjennomførte energitiltak avvises
- Dersom § 8-24 opprettholdes i nåværende form, må det ligge vedtak i Stortinget til grunn
- § 8-24 i nåværende utforming er ikke teknologinøytral, og kan være i strid med EØS-avtalen

1.3 Dagens regler

Kommentarer til oppgitte svakheter ved dagens energikrav:

Punkt 1: Dersom det har vært en svakhet at nåværende krav kun regulerer energibehov til oppvarming, må det ikke etableres ny svakhet ved at tiltak ikke målrettes mot energibruken til oppvarming

Punkt 2: Den påpekte svakhet med tilført energi slutter vi oss til. Norsk Elvarmeforening vil likevel påpeke at følgende eksempel ikke er erfaringsbasert:

"Dersom eksempelvis varmepumpe benyttes, vil energirammen oppfylles med god margin"...

Norsk Elvarmeforening har kun sett markedsføring og teoretisk beregnede virkningsgrader som støtter denne påstanden. Det mangler praktiske målinger og forskning med varmeløsninger basert på virkelig drift. Våre egne undersøkelser og tilgjengelig materiale tilsier ikke at installasjon av varmepumpe vil gi fortrinn for å møte eksisterende eller evt. nye energiramme krav.

Punkt 3: Det hevdes å være en svakhet i dag at beregning av tilført energi med virkningsgrad som faktor favoriserer el, fordi det er et mål å legge om fra el. Premisset avvises. Her mangler det erfaringsbaserte materialet for sirkelargumentasjonen.

Punkt 5: Norsk Elvarmeforening er enig i at det foreligger svakheter og muligheter for å påvirke resultater ved dagens ramme kravmodell. Dette kan elimineres ved ny TEK ved å målrette ramme krav og energitiltak mot bygningskroppens energiegenskaper.

Punkt 6: Norsk Elvarmeforening avviser premisset for den påståtte svakhet, nemlig at el til oppvarming er utdefinert som ny fornybar energikilde. El til varme er ikke ønsket, fordi el til varme ikke er ønsket. Det som evt. er en svakhet ved dagens energikrav at det ikke gis nok incentiv til å gjennomføre Kyotopyramiden med den prioritet som modellen legger opp til: 1) reduser varmetapet. 2) Bruk energieffektivt clutstyr og belysning. 3) Utnytt solenergien. 4) Vis og reguler energiforbruket. 4) Velg energiløsning (energibærer).

Oppsummering punkt 1.3

- Det gjennomgående premisset for oppstillingen av mangler ved dagens system er i hvilken grad systemet har fremmet energiomlegging bort fra el til oppvarming. Dette premisset avvises.

1.4 Forslag til krav til regulering av bygningers energibehov

Norsk Elvarmeforening har redegjort for vår overordnede visjon. Energikravene basert på at det settes øvre rammer for energibehovet er den innretning som etter vår vurdering best fremmer lavenergiløsninger.

Departementet foreslår at energibehovet skal reguleres etter to likeverdige modeller. Norsk Elvarmeforening ser argumenter både for ramme kravsmodellen, energitiltaksmodellen og de to modellene som likeverdige. Internt har vi nyanserte syn. Enkelte frykter at ramme kravsmodellen åpner for teoretiske beregninger uten erfaringsbaserte faktorer, hvor ramme kravet oppnås uten målrettet fokus på varmebehovet. Dette leder til at energitiltaksmodellen vil være mest presise modell å redusere bygningens energibehov.

En annen vinkling er å anse ramme kravsmodellen som funksjonskrav, korrekt nedfelt i forskrifts form. Energitiltaksmodellen representerer mer detaljerte tiltak som må utføres dersom ramme kravene skal nås.

Det kan være rasjonelt å nedfelle funksjonskrav i forskrift, mens detaljkravene formuleres i en veiledning som mer fleksibelt kan revideres i takt med teknologitvinklingen.

Avgjørende for Norsk Elvarmeforening er å støtte både ramme kravsmodellen med de angitte ramme krav innenfor de forskjellige bygningskategoriene, og de foreslåtte tiltak i energitiltaksmodellen.

Hvis rammekravsmodellen fastsettes som funksjonskrav og energiltaksmodellen som forslag til tiltak for å oppfylle funksjonskravet, vil forskriftsteksten i introduksjonen til § 8 - 21 måtte endres noe.

1.4.3 Minstekrav til isolasjonsnivå

Norsk Elvarmeforening slutter seg til høringsutkastet på dette punktet

Oppsummering punkt 1.4

- Vi har ingen avgjørende innvending mot to likeverdige modeller. Rammekravsmodellen oppfattes som funksjonskrav. Energiltaksmodellen som angivelse av tiltak for å oppfylle funksjonskravet.
- Rammekravsmodellen må innrettes slik at redusert varmebehov ikke svekkes som faktor ved beregninger for å nå rammekravet.
- Ved den forskriftstekniske utformingen kan det vurderes å formulere funksjonskravene knyttet til rammene i forskriften, og mer detaljerte energiltak i veiledningen
- Forslag til minstekrav til isolasjonsnivå har vår støtte

1.5 Forslag til regulering av energiforsyning

Norsk Elvarmeforening støtter skjerpede krav til bygningers energibruk. Spørsmålet er hvilket samfunn vi ønsker i fremtiden. Nye krav må vurderes i et generasjonsperspektiv. Prioritet nummer 1 må være å bygge energieffektive bygninger. Deretter velges hensiktsmessige løsninger for å dekke energibehovet til varme og andre formål, jfr. Kyotopyramiden.

Forskriften som foreligger fastsetter først målsettinger for bedre bygg. Deretter fastsettes politisk løsningene for å nå disse målene, jfr. forslag til § 8-24. Ambisjonen om redusert energibruk svekkes av pålegg om andre varmesystemer enn el. Det legges inn en politisk føring som ikke er energieffektiv. Hvis lavenergisamfunnet er målsetting må den politiske agendaen mot elvarme elimineres. Det finnes en rekke begrunnelser for dette:

- Direktevirkende elvarme gir effektiv varmeregulering og det laveste energiforbruket
- Infrastrukturen for elvarme er etablert uansett og krever ikke uøkonomiske parallelle infrastrukturer
- Argumentene mot elvarme er politiserte og ikke kunnskapsbaserte
- Alternative energikilder vil effektivt kunne benyttes i produksjonsleddet med el som energibærer
- Restvarmebehovet i lavenergibygg er så lite at krav om dyre alternativer svekker lavenergiløsninger

Forslaget viser korrekt til at etablering av vannbårne oppvarmingssystemer vil kunne vise seg å ikke være regningsssvarende når bygninger etter ny TEK har et særlig lavt oppvarmingsbehov, men først i den kommende veiledningen til forskriften vil det bli gitt nærmere informasjon om lønnsomhetsbetraktningene.

Politiske målsettinger om energiomlegging bør overlates til andre virkemidler enn byggeforskriftene, f.eks. tilskuddsordninger til de løsninger som til enhver tid har politisk prioritet. Norsk Elvarmeforening anbefaler at TEK er teknologinøytral vedr. valg av tekniske løsninger, etter at energi- og varmebehovet er redusert.

Dersom § 8-24, i strid med vår anbefaling, blir en del av kommende forskrift, må lønnsomhetsanalysen som følger av denne bestemmelsen ta utgangspunkt i nåverdier for en rekke faktorer som pellets, elektrisitet, olje, strøm og renter. Disse nåverdiene vil sannsynligvis variere betydelig i det tidsperspektivet som må legges til grunn. Erfaringsbasert materiale er en mangel i dagens situasjon. De faktorene som skal fremskrives i tid er også beheftet med stor usikkerhet. Realiteten er at lønnsomhetsanalysen i løpet av kort tid vil miste sin verdi.

Det er prinsipielt galt å tvinge husholdningene og brukerne forøvrig til å velge vannbårne systemer basert på ny fornybar energi på bakgrunn av usikker tolkning av ulike scenariemodeller for fremtiden.

Ved lønnsomhetsberegninger av forskjellige varmesystemer, må mulighetene ved styringssystemer tas med i analysen. Norsk Elvarmeforening undrestrækker at bruk av styringssystemer for elektriske varmcanlegg styrker elvarmens fortrinn. Dagen før høringsfristens utløp, presenterte olje- og energiministeren en tilskuddsordning for redusert elektrisitetsbruk i husholdningene.

Flere av medlemsbedriftene i Norsk Elvarmeforening sender inn egne høringsuttalelser. Det vises til disse for utfyllende kommentarer vedr. lønnsomhetsberegninger.

Oppsummering punkt 1.5

- Forslag til TEK gir god regulering av bygningers energibehov
- Ny TEK behøver ikke å regulere energiforsyningen
- Dersom foreslått § 8-24 vedtas i strid med vår anbefaling, vises det til kommentarer fra Norsk Elvarmeforening og enkelte av våre medlemmers egne kommentarer vedr. lønnsomhetsberegning.

1.6 Virkeområde

Norsk Elvarmeforening har lavenergisamfunnet som mål. Dette krever at den eksisterende bygningsmassen over tid må fases inn i nye energikrav. Vi støtter derfor til det foreslåtte virkeområdet. Støtten er betinget av at ny TEK avgrenses til å gjelde bygningers energibruk, og ikke en sterk regulering av energiforsyningen.

Det er oppsiktsvekkende og sterkt ressurskrevende dersom norske fritidsboliger skal pålegges å installere vannbårne varmesystemer. Et slikt krav vil stå i skarp kontrast til Danmark, hvor investeringer i fritidshus er en betydelig næring og spareform. Der varmes stort sett alle bygningene med direktevirkende el.

Oppsummering punkt 1.5

- Norsk Elvarmeforening slutter seg til det foreslåtte virkeområdet, under forutsetning at forskriften reddykker redusert energibruk i bygningsmassen.

1.7 Konsekvensvurdering

De privatøkonomiske, samfunnsøkonomiske og administrative konsekvensene er troverdig utredet. Vi finner imidlertid ingen konsekvensutredning av den foreslåtte regulering av energiforsyningen, uttrykt i § 8-24.

Erfaringsbasert dokumentasjon vedr. virkningsgrader, priser og nedbetalingstider er ikke synliggjort. Argumentasjon for alternative varmeløsninger må baseres på etterprovbar virkelighet, og ikke teoretiske beregninger. En teoretisk faktor for virkningsgrad vil ikke stemme med målt virkelighet.

Forvaltingslovens § 17 krever at en sak skal være så godt opplyst som mulig for vedtak treffes. Som tidligere beskrevet savner vi forankring av forskriftens vidtrekkende reformer med pålagt energiomlegging i politiske vedtak som ansvarliggjør Stortinget. Vi ser ingen utredninger av privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske konsekvenser av regulering av energiforsyningen / energiomleggingen.

Politisk diskusjon finner vanligvis sted i prosessen frem mot ny lovgivning. Forslagene til TEK bryter denne praksisen. Husholdninger og bygningsmassen reguleres bort fra bruk av elvarme. Norsk Elvarmeforening etterlyser informasjon om hjemmel i plan- og bygningsloven og energiloven for denne reguleringen av husholdningenes og bygningseiernes rettigheter i kraftmarkedet og til fritt valg av teknologi.

Her er noen av de temaer som burde vært utredet i endringsforslaget til ny TEK:

- Samfunnsøkonomiske og privatøkonomiske konsekvenser ved forsert og skjerpet energiomlegging
- Erfaringsbasert materiale vedr. energibruk knyttet til alternative varmeløsninger
- Erfaringsbasert materiale vedr. kostnader, inklusive finanskostnader ved alternative varmeløsninger
- Virkninger av å bygge ut parallelle infrastrukturer, og evt. ikke optimalt utnyttede eksisterende
- Politiske vedtak og internasjonale forpliktelser som krever den planlagte reguleringen

- Hvordan er energiforsyningen i andre land er regulert vedr. frihet til å velge varmeløsning?
- Juridiske betraktninger om § 8-24 i forhold til energiloven, plan- og bygningsloven og EØS-avtalen

Oppsummering av punkt 1.7

Reguleringen av skjerpede energikrav er grundig utredet. Norsk Elvarmeforening kan ikke se at det er foretatt lovpålagt utredning av konsekvensene ved å gjennomføre energiomlegging som beskrevet i § 8-24.

1.8 EU-direktivet om energieffektivitet i bygg (2002/91/EC)

Foreslåtte energikrav er i samsvar med bygningsenergidirektivet. Vi kan imidlertid ikke se at den foreslåtte regulering av energiforsyningen, slik det kommer til uttrykk i § 8-24, er hjemlet i direktivet.

Nye energikrav i TEK skal samordnes med den kommende energimerkeordningen. Norsk Elvarmeforening etterlyser status, fremdrift og innhold i energimerkeordningen. Veiledningen til TEK og den kommende energimerkeordningen blir vesentlige faktorer for TEK, men ingen av disse faktorene er kjent.

1.9 Forklaring av ord og begreper

Begrepet nye fornybare energikilder forstås som fornybare og CO₂-frie energikilder som kan erstatte elektrisitet til oppvarmingsformål. Norsk Elvarmeforening mener at siste del av setningen "... som kan erstatte elektrisitet til oppvarmingsformål" tas ut av definisjonen. Det setningsleddet vi foreslår at tas ut er en legitim politisk ytring, men ingen kunnskapsbasert definisjon. Norsk Elvarmeforening etterlyser igjen bakgrunnen for definisjonen i politiske vedtak.

Norsk Elvarmeforening avviser at bruk av el til oppvarming kommer i strid med å fremme fornybar energi. Norsk vannkraft er en fornybar energikilde. Det vil uansett være mulig å sikre at bruk av el til oppvarming baseres på energikilder som faller inn under korrekt definisjon av hva som er fornybar energi. Elektrisitet er som kjent ingen selvstendig energikilde, men en energibærer som kan produseres både med energikilder som gir klimagassutslipp og med alternative, forurensningsfrie energikilder

1.10 Forslag til forskriftstekst

Norsk Elvarmeforenings forslag til endringer i forslaget til forskriftstekst, følger av våre kommentarer:

1. Vedr. § 8-21: Hvis rammekravsmodellen kommer i forskriften og energiltaksmodellen kommer som en mer detaljorientert tiltaksversikt for hvordan rammekravsmodellen kan oppfylles i veiledningen, kan teksten i introduksjonen til § 8-21 endres som følger:

Bygningen skal være så energieffektiv at den tilfredsstiller kravene til samlet netto energibehov (rammekrav) som angitt nedenfor.

2. Vedr. § 8-24: Den foreslåtte § 8-24 tas ut av TEK

Andre kommentarer

- Fornybar energi i produsentleddet: Forslaget innebærer at omlegging til ny fornybar energi skal skje utelukkende i forbruksleddet. § 8-24 tar ikke hensyn til fremtidens energiforsyningssituasjon, hvor elektrisitet i økende grad vil produseres med fornybare energikilder. Ja, faktisk er det slik at så godt som alle nye miljøvennlige energikilder har elektrisitet som forutsetning (vindkraft, bølgekraft, CO₂-fri gasskraft, kjernekraft uten radioaktivt utslipp). Også bio vil kunne produsere el. Dersom fleksibiliteten i norsk energiforsyning skal økes, kan dette gjøres i produksjonsleddet med el som energibærer. En slik utvikling fjerner begrunnelsen for å pålegge at oppvarmingsbehovet skal dekkes av nye fornybare energikilder lokalt.

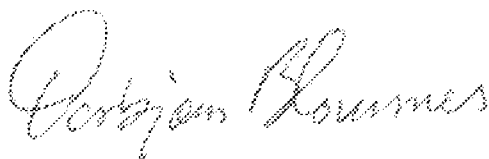
- Grønt elmarked: Prioritering av ny fornybar energi i forbruksleddet kan kombineres med å benytte elektrisk oppvarming. Et fremtidig grønt elmarked, eller tilsvarende ordninger, vil gjøre det mulig for brukeren å dokumentere at den el som benyttes til oppvarming ikke har de negative effekter i form av klimagassutslipp som revisjonen av TEK er begrunnet med. Dette er i tråd med Soria Moria-erklæringen:

Regjeringen vil innføre et pliktig grønt sertifikatmarked for ny fornybar energi og mini- og mikrokraftverk. Dersom et grønt sertifikatmarked ikke lar seg gjennomføre som forutsatt, skal andre virkemidler vurderes.

Soria Moria side 59

- Kyoto-avtalen: Det hevdes at Kyoto-avtalen krever energiomlegging, men klimagassutslipp knyttet til norsk elforbruk bør dokumenteres bedre. Norge har ikke elproduksjon som gir CO2-utslipp. Resonnementet er knyttet til elimporten. Det etterlyses dokumentasjon på at forbruksland belastes i Kyoto-regnskapet for el produsert i f.eks Danmark.
- Kvotehandling med CO2: I og med at kvotehandling med CO2 er et internasjonalt finansielt system, burde de muligheter som ligger i dette vært utredet.

Med vennlig hilsen
NORSK ELVARMEOFRENING



Torbjørn Blomsnes, styreleder



Jan Harsem, informasjonsansvarlig

NORSK ELVARMEOFRENING

Kontoradresse: Strøket 7 – Asker sentrum

Postadresse: Postboks 23, 131 Asker, Norge

Web: www.elvarme.org

Telefon: 66 989785 – 95 71199 / **Telefaks:** 66 795736