

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.: 2003/443 P/HJN

Vår ref: JS/EP

Oslo, 27.11.03

Høringsuttalelse NOU 2003:14 "Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II"

Sammendrag

TELFO (Tekniske Entreprenørers Landsforening er en landsforening tilsluttet NHO. TELFO består av bransjeforeningene Kulde- og varmpumpeentreprenørenes landsforening (KELF), Heisleverandørenes Forening (HLF), TELFO - Foreningen for EL og IT-Bedriftene og Ventilasjons- og rørentreprenørenes forening (VRF). Til sammen har TELFOs bransjeorganisasjoner 1450 bedrifter med 28 000 ansatte, og bedriftene omsetter årlig for mer enn 28 milliarder kroner. Det er de tekniske entreprenørene som lager den vesentlige funksjonaliteten i bygg (varme, kjøling, ventilasjon, belysning, tele/data, sikkerhet/alarm og styring/regulering), og det er disse bedriftene som i stor grad gir råd og installerer, drifter og vedlikeholder tekniske installasjoner. Potensialet for energieffektivisering i private og offentlige bygg/boliger er omfattende, og i dette ligger reduksjon av elkraftbehovet og valg av energieffektivt utstyr og styresystemer tilpasset det enkelte bygg.

Konkurransen i dette markedet er hard, og dette bør komme forbrukerne til gode. For å opprettholde effektiv konkurranse i dette markedet, må rammebetingelsene ligge til rette for det. TELFO anser det derfor som viktig at rammebetingelsene er utformet på en slik måte at forbrukerne kan møte sitt energibehov til lavest mulig kostnad, totalt sett.

Dette målet er samsvarende med lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven). Energilovens formålsparagraf (§ 1-2) er som følger:

"Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. "

TELFO mener at utkastet til endring av plan- og bygningslov, slik det fremstår i NOU 2003:14, kommer i konflikt med målsetningene om et fungerende energimarked. Slik TELFO ser det, setter lovutvalget hele energimarkedet ut av funksjon gjennom lovteksten i § 9-9, ved gi kommunene ubegrenset kontroll over forbrukernes valg av energisystemer. Det finnes ingen

dokumenterte økonomiske eller miljømessige gevinster ved et slikt lovforslag. Vi vil derfor be om at ordet "energiforsyning" blir fjernet fra lovteksten, og at ingenting forøvrig svekker innholdet i energilovens formålsparagraf.

Kommentar til gjeldende lovverk

I dagens plan- og bygningslov § 66 er det hjemmel for at kommunen gjennom vedtekt kan kreve at bygninger innenfor konsesjonsområdet knyttes til et fjernvarmeanlegg som har konsesjon. Det er lagt opp til at sluttbrukerne ikke skal bli økonomisk skadelidende som følge av loven, ved at fjernvarmeleverandøren ikke kan ta mer betalt for varmen de leverer enn det man alternativt ville ha betalt for strøm. Dette fungerer likevel dårlig i praksis.

Skal man ta stilling til om forbrukerne blir økonomisk skadelidende ved tilknytning til fjernvarmeanlegg, må man se på de totale kostnadene kundene blir påført. Levering av fjernvarme forutsetter at bygningene har installert vannbåren varme. Kostnaden for installering av vannbåren varme må i dag dekkes av sluttbruker. Denne investeringskostnaden er ofte av betydelig størrelse i forhold til varmebehovet i nye bygg.

I tillegg til investeringskostnadene vil det oppstå merkostnader som for eksempel service på det vannbårne anlegget, varmetap i distribusjonssystemet og skaderisiko. Alle disse kostnadene faller på sluttbruker. I tillegg er nettavgiftene i alle fjernvarmeområder utformet med et altfor høyt variabelt ledd (kWh). Det innebærer en betydelig subsidie til fjernvarme og andre alternativer til strøm.

TELFO mener derfor at gjeldene regelverk påfører forbrukerne urettmessige merkostnader ved tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg.

TELFO anser lovteksten i NOU 2003:14 som en utvidelse av kommunens rettigheter i § 66 i dagens plan- og bygningslov. Et slik utvidelse vil forsterke problemstillingen. Vi vurderer derfor dette som et skritt i feil retning.

Kommentar til NOU 2003:14

Del IV, kapittel 9. Kommunal planlegging, § 9-9

Lovutkastets § 9-9, tredje ledd blir innledet med følgende:

"I vedtak om arealdel kan kommunen gi bestemmelser, herunder forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak."

Denne lovteksten gir i praksis kommunene ubegrenset mulighet til å sette krav om vannbåren varme og alternative oppvarmingsløsninger i bygg. TELFO mener at bruk av dette lovverket i praksis kan påføre både samfunnet og den enkelte utbygger/forbruker økonomiske merkostnader. Videre ser vi ingen garanti for at bruk av lovteksten skal kunne medføre noen miljømessige gevinster.

Lovforslaget kan gi samfunnsøkonomiske merkostnader

Bruk av alternativer til strøm kan føre til krysssubsidiering av nettleien. De faste kostnadene for overføring av elektrisitet utgjør i gjennomsnitt mer enn 4000 kroner per husholdning,

uavhengig av hvor stort forbruket er og når på året forbruket skjer. I fjor var gjennomsnittlig fastledd på nettleien hos norske nettselskaper 1374 kroner. Husholdninger som varmer boligen med alternativer til strøm har ofte lavere strømforbruk og betaler mindre enn hva nettilkoblingen koster. Dette må nettselskapene kompensere for med økte nettariffer. De som varmer bygg med elektrisitet vil derfor i praksis subsidiere dem med alternative oppvarmingsystemer.

Hvis kommunene setter krav om vannbåren varme og bruk av alternativer til elektrisk strøm, vil denne problematikken bli forsterket. Husholdninger som bruker elektrisitet til oppvarming vil måtte subsidiere stadig flere husholdninger. Dette er et system som kan føre til uoptimal bruk av ressurser og hindre en effektiv utvikling og bruk av strømnettet.

Som tidligere nevnt, kan kommunen i følge dagens plan- og bygningslov kreve at bygninger innenfor konsesjonsområdet knyttes til et fjernvarmeanlegg som har konsesjon. Prisen på varmen kan ikke være høyere enn hva man alternativt må betale for bruk av strøm inkludert nettleie. Uriktig struktur på nettariffen er årsak til en for høy variabel strømpris. Dette fører til at et fjernvarmeanlegg som i utgangspunktet ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt, kan bli bedriftsøkonomisk lønnsomt. En utvidelse av tilknytningsplikten som foreslått i det nye lovutkastet vil øke inntjeningsgrunnlaget for ulønnsomme fjernvarmeanlegg på bekostning av forbrukerne.

Lovforslaget kan gi bedriftsøkonomiske merkostnader

Til tross for høy elektrisitetsavgift og krysssubsidiert gjennom nettleien, er det mange som i dag velger elektriske oppvarmingsløsninger i nye bygg. Det har sammenheng med at oppvarmingsbehovet i nye bygg er så lavt at merinvesteringen i alternative oppvarmingsystemer ikke lønner seg. Energieffektivitet er her et stikkord. I dag kan man til en konkurransedyktig kostnad bygge så energieffektivt at det nesten ikke er noe behov for tilført varme i det hele tatt. Når oppvarmingsbehovet nærmer seg null, sier det seg selv at tunge investeringer i ulike oppvarmingsystemer vanskelig kan forsvares. På grunnlag av dette mener TELFO at krav om oppbygging og installasjon av vannbåren varme kan på føre til betydelige bedriftsøkonomiske merkostnader.

Lovforslaget gir ingen garanti for bedret miljø

Utvalget presiserer i NOU 2003:14 at forslaget til tilknytning ikke innebærer et pålegg om bruk av en bestemt energiform. Hensikten er primært å legge til rette for at det opparbeides infrastruktur som gir større fleksibilitet for bruk av forskjellige energiformer. Utvalget viser også til Regjeringens energipolitikk som har som mål å fremme vannbåren varme.

Regjeringens målsetning om vannbåren varme bygger på at den skal baseres på fornybare energikilder og at det er lønnsomt. I og med at forslaget om tilknytning ikke innebærer pålegg om bruk av en bestemt energiform, gis det ingen garanti for at Regjeringens mål blir oppfylt. Det billigste fyringsalternativet til strøm vil for folk flest være olje. Olje avgir som kjent store mengder med klimagasser.

Det nye lovforslaget tar sikte på at den enkelte kommune skal kunne påvirke utslipp av klimagasser. Man ønsker altså å løse et globalt problem på lokalt plan. Målet er å redusere utslipp fra forurensende elektrisitetsproduksjon, ved å kunne forby bruk av elektrisitet til oppvarming. Elektrisitet er en ren energibærer på forbruksstedet. Klimagassutslipp oppstår ved ulike produksjonsmetoder. Mye av dagens elektrisitet kommer likevel fra miljøvennlige og fornybare energikilder som vannkraft og vindkraft. Det finnes i dag mange virkemidler som

kan redusere utslipp i energiforsyningen. Et forbud mot oppvarming med elektrisitet koster langt mer enn alternative tiltak.

Ønsker man en miljøvennlig bruk av energi til lavest mulig kostnad, er det en forutsetning at man tar i bruk markedsbaserte mekanismer. Et viktig prinsipp er at den som forurensar må betale. Miljøkostnaden ved å slippe ut klimagasser bør falle på den som forårsaker utslippene. Eventuelt kan verdien av det å produsere miljøvennlig energi tilfalle den som produserer dette. Slike markedsbaserte mekanismer kan opptre i form av CO₂-kvoter eller grønne sertifikater. Uansett mener TELFO at utslipp av klimagasser er et globalt problem som bør håndteres av sentrale organer nasjonalt og internasjonalt.

TELFO mener at det kan foreligge en sammenheng mellom valg av oppvarmingssystem og forbruk av energi. Svenske husholdninger bruker i gjennomsnitt over 50 kWh/m² i året mer enn vi gjør i Norge. Kanskje kan en forklaring være at de i langt større grad baserer oppvarmingen av bygg på vannbåren varme. Ifølge Bygningsnettverkets energistatistikk 2001 bruker helelektriske bygg i Norge gjennomsnittlig 25 kWh/m² mindre energi i året enn bygg med sentralvarme. TELFO mener det blir galt å innføre forbud mot direktevirkende elektrisk oppvarming, før bakgrunnen i disse forskjellene er bedre undersøkt. Vi er også redd for at forbud mot og påbud om angitte løsninger for energiforsyning kan medføre mindre fokus på energieffektivitet, til fordel for bruk av alternative energikilder. Det er miljømessig sett mye bedre å redusere behovet for en kWh strøm enn å erstatte den med noe annet.


Konklusjon

Energiforsyningen er kompleks. Det kan både for forbrukere og kommunepolitikere være vanskelig å se sammenhengene mellom de ulike løsninger for produksjon og forbruk av energi. Det bør derfor legges til grunn rammebetingelser som sørger for at privatøkonomiske incentiver tjener samfunnsøkonomiske mål. Herunder er det viktig at markedsbaserte virkemidler ligger til grunn, slik at man oppnår effektiv konkurranse og kostnadene holdes så lave som mulig.

Slik det er lagt opp til i utkastet for endringer i plan- og bygningsloven, blir markedet satt helt ut av spill. Ubegrenset myndighet hos kommunene til å kreve angitte løsninger for energiforsyningen er i realiteten et skritt tilbake mot gammeldags planøkonomi. Problemet her blir at forbrukerne kommer dårligere ut økonomisk sett, uten at det tjener miljøet eller andre forhold. TELFO vil derfor be utvalget om at ordet "energiforsyning" utelates fra § 9-9 i lovutkastet, og at ingenting forøvrig svekker innholdet i energilovens formålsparagraf.

Vennlig hilsen

TELFO
Tekniske Entreprenørers Landsforening


Jostein Skree
Adm. direktør