

Norges vassdrags- og energidirektorat

nve@nve.no

Att: Olav Isachsen

Oslo, 1. oktober 2009

Høringsuttalelse til forskrift om energieffektivitet i bygninger

Bakgrunn

Det vises til høringsbrev fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) fra juni i år, der høringsinstansene blir invitert til å kommentere forslag til forskrifter som regulerer den kommende energimerkeordningen for boliger og bygninger og de tilhørende ordningene for energivurdering av tekniske anlegg i bygninger.

Generelle kommentarer

Det er tre aktiviteter som må forsterkes dersom man ønsker å bremse klimaendringene: Energieffektivisering, økt produksjon og bruk av fornybar energi kombinert med redusert produksjon og bruk av fossil energi samt fangst og lagring av CO₂ (CCS). Energimerking av bygg kan bidra til økt fokus på de to førstnevnte.

Bellona er derfor positive til at energimerking av bygg innføres. Synliggjøring av bygningers energimessige egenskaper vil kunne skape bevissthet rundt og etterspørsel etter energieffektive bygg med fornybare energikilder. Slik høringsforslaget er utformet, er det imidlertid flere betenkelige konsekvenser ved ordningen.

Ved flere anledninger har Bellona deltatt på seminarer der NVE har poengtert at dersom energimerkeordningen må gjennomgå omfattende endringer i forhold til det foreliggende forslaget, må man regne med at hele ordningen blir utsatt. Bellona anser det som viktig at merket innføres så fort som mulig, og har tilpasset høringsuttalelsen til NVEs signaler.

Hovedkonklusjoner

For å få gjennomført innføringen av energimerket i januar 2010, mener Bellona at

- energimerket bør åpne for å premiere fjern- og biovarme og bruk av overskudds- og spillvarme
- oppvarmingsmerket bør gi en objektiv redegjørelse for hvilke energikilder som benyttes i byggene
- man bør gå over til ett merke med vektning av energikildene så fort man er enig om en vektingsstandard

- det må bli obligatorisk å gi opplysninger om faktisk/målt energibruk
- opplysningene om energibruken bør på sikt bli en del av merket.

Utgangspunktet for Bellonas vurderinger

Bellonas klimaarbeid tar utgangspunkt i et langsiktig og helhetlig perspektiv, der målet er et samfunn som er karbonnøytralt eller -negativt. I et slikt samfunn medfører ikke energiproduksjon klimagassutslipp. Følgelig er den elektrisiteten (el) og varmen som da distribueres udiskutabelt ren. Uansett medfører ikke bruk av elektrisitet og varme i seg selv noe utslipp. Likevel kan det per i dag argumenteres med at energibærerne ikke er rene, all den tid de produseres av fossile brensler, slik tilfellet er for elektrisitet i Europa og for spisslast i en del fjernvarmeanlegg i Norge. Man kan også argumentere for at elektrisiteten som brukes i Norge er ren, ettersom den hovedsaklig stammer fra vannkraft. Et tredje alternativ er å argumentere for en vekting av el i forhold til Norges import av elektrisitet produsert av fossilt brensel i Europa, vår tilknytning til den nordiske energipoolen eller ut fra den europeiske vektingsstandarden. For fjernvarmeanleggene kunne det kreves at en tilsvarende vekting til en hver tid måttet ta hensyn til vedkommende fjernvarmeanleggs energimiks. Skal man forsøke å ta hensyn til produksjonsformen, er det altså vanskelig å enes om en vektingsstandard.

Både i forhold til et langsiktig og helhetlig perspektiv samt problemene med vekting i forhold til produksjon og import, mener Bellona at det er mest hensiktsmessig å definere el og varme som rene energibærere. Forutsetningen er imidlertid at man sørger for ren produksjon. Av tiltak som stimulerer til slik produksjon kan man nevne dagens kvotemarked, grønne sertifikatene og CCS.

El og varme bør heller vektas ut fra et energieffektiviseringsståsted. Bellona har tidligere uttalt at man kan beskrive en energibærer med lav entropi, f. eks el, til å være høyverdig. En energibærer med høyere entropi, f. eks varme, kan beskrives til å ha lavere kvalitet. I praksis betyr dette at elektrisitet kan omgjøres til varme og annen energi uten tap, mens varme ikke kan omgjøres til el uten tap. Følgelig er det riktig å fokusere på å få benyttet varmen til oppvarming og at el hovedsakelig benyttes til andre formål enn varme.

Det er viktig at prinsippet om at riktig energiform blir brukt til riktig formål ligger til grunn når man snakker om energieffektivisering av og fornybar energi i bygningsmassen. Ved å tilføye fornybar energi og energiform som en del av hensikten med energimerket, økes stimuleringen til bruk av blant annet fjernvarme, bioenergi, varmepumper, geotermisk varme og solfangere. Stimulering er nødvendig for å få opp en infrastruktur for og etterspørsel etter disse energikildene.

I Norge kommer som sagt elektrisiteten hovedsakelig fra en fornybar kilde; vannkraft. El fra fornybare kilder er et knapphetsgode i Europa. Bellona mener derfor at Norge bør stimulere til økt bruk av fjernvarme, varmepumper etc, slik at vi bruker riktig energi til riktig formål og at et eventuelt overskudd av el heller fortrenger fossilt brensel blant annet i industrien, transport- og offshoresektoren og i kraftproduksjonen i Europa. Det er derfor essensielt at energimerket belønner både energieffektive bygg og bygg hvor primærenergien til bygget er fornybar og av riktig energiform.

Forskriftens formålsbestemmelse

I tråd med Bellonas grunnholdning, mener vi at formålsbestemmelsen i § 1 bør utvides til også å omhandle ønsket om å stimulere interessen for å øke mengden fornybar energi i bygningsmassen, jf ovenfor. I tillegg bør klimabelastningen nevnes generelt istedenfor kun å relatere seg til kjeler og klimaanlegg. § 1 kan derfor ha følgende ordlyd:

Formålet med denne forskriften er å gi informasjon til markedet om bygningers og tekniske anleggs miljøbelastning og energitilstand og om mulighetene for forbedring, for derigjennom å skape større interesse for fornybar energi og konkrete effektiviseringstiltak, og gi en riktigere verdsetting av bygninger når disse selges eller leies ut. Energivurdering av kjeler og klimaanlegg skal bidra til at slike anlegg fungerer effektivt og med minimal miljøbelastning.

Energimerket

Med valget av ”levert energi” som basis for energimerket, er det foretatt en indirekte vektning. Solfangere og varmepumper i tilknytning til bygget blir kreditert, og kan medføre et hopp opp på karakterskalaen. Eksterne varmepumper, fjernvarme og biobrensel får derimot ingen bonus. Dette selv om den eksterne energitilførselen kan være mer energieffektiv og medføre mindre miljøbelastning. Det er uheldig at eksterne fornybare energikilder diskrimineres på denne måten. Resultatet er ikke i tråd med de politiske signalene og føringene de siste årene.

Uansett fagområde er det uheldig at det utformes et regelverk som forskjellsbehandler aktørene i en slik grad.

Oppvarmingsmerket

Når det gjelder oppvarmingsmerket, er Bellonas kommentarer knyttet til vektningen av de enkelte energikildene og -bærerne. Bellona er i utgangspunktet enige i at elektrisitet er en høyverdig energibærer som man i et samfunn med begrensede energiressurser bør benytte til annet enn oppvarming. Samtidig egner spillvarme, avfall og biobrensel seg til oppvarming, eventuelt kombinert varme- og kraftproduksjon.

Bellona er imidlertid usikre på om den vektningen oppvarmingsmerket legger opp til, er heldig. Nå er elektrisitet, selv om den benyttes i varmepumper, kategorisert som rød/oransje.

Når man først har valgt å vekte energi, er det i tillegg betenkelig at vektningen av fjernvarme ikke tar hensyn til at noen fjernvarmeanlegg benytter seg av fossilt brensel. Bellona er i utgangspunktet innstilt på å definere elektrisitet og fjernvarme som rene energibærere, og heller fokusere på at produksjonen gjøres så ren som mulig, jf ovenfor. Men hvis det nå er velges et system der elektrisitet defineres som skitten, blant annet på grunn av utslippene fra produksjonen av importert elektrisitet, bør det også tas hensyn til hvordan fjernvarme produseres.

Bellona ønsker også å påpeke at man per i dag ikke er forpliktet til å ha individuelle målere når man er tilknyttet fjernvarmeanleggene. Dette er uheldig, spesielt ut fra et

energieffektiviseringshensyn. Manglende individuell styring bør gi negative utslag på oppvarmingsmerket.

Endelig kommenteres det at begrepet ”oppvarmingsmerket” ikke er særlig betegnende. Spesielt innen næringsbygg er energibruk til kjøling viktig. Følgelig foreslås det at ”oppvarmingsmerket” gis en annen betegnelse, som for eksempel ”energiforsyningsmerket”.

Konsekvenser av at det benyttes to merker

Ved at det foretas en indirekte vekting i energimerket og en direkte vekting i oppvarmingsmerket, har man fått den uheldige konsekvensen at merkene overlapper hverandre, og at energikilder gir forskjellig gevinst i de forskjellige merkene. Ettersom det er levert energi som skal legges til grunn i energimerket, vil som sagt fjernvarme ikke premieres ved denne vurderingen. Dersom man velger, eller blir pålagt, å koble seg på fjernvarmesystemet, vil resultatet bli en dårligere karakter og en rødere farge enn hvis man velger og får lov til å installere solfangere/varmepumper. I forbindelse med oppvarmingsmerke er fjernvarme derimot definert som noe positivt, og vil trekke graderingen mot grønt. For varmepumper er det motsatt. De gir positivt utslag på energimerket fordi de reduserer behovet for levert energi, men gir negativt utslag på oppvarmingsmerket fordi de bruker strøm. At samme typer tiltak gir såpass forskjellige utslag, vil gi myndighetene en pedagogisk utfordring når merkene lanseres.

Med dagens ordning vil også merkenes betydning graderes. Det er først og fremst energimerket og bokstavkarakteren i dette som er i fokus. Energimerket er også langt mer omtalt i media enn oppvarmingsmerket. Det anses som uheldig at vi nå har ett merke som har avgjørende betydning for karaktersettingen, mens det andre merket har fått en slags utfyllende B-status, uten innvirkning på karakteren, til tross for også dette merket inneholder viktig informasjon. Det er en åpenbar fare for at tiltak som gir positive utslag på oppvarmingsmerket blir nedprioritert fordi de ikke gir utslag på bokstavkarakteren i energimerket.

Bellonas anbefalinger i forhold til energi- og oppvarmingsmerket

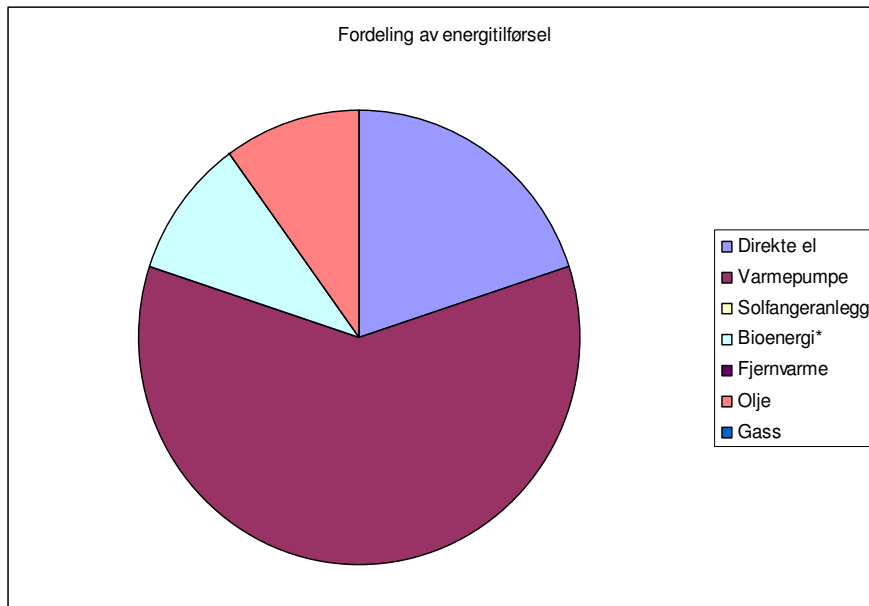
Bellona vil påpeke at den beste løsningen hadde vært at man hadde ett energimerke basert på behovet for levert energi vektet ut fra energikildens miljøbelastning og effektivitet.

Når det nå er valgt to merker, har Bellona påpekt at spill-, bio- og fjernvarme ikke blir premiært i energimerket. For fjernvarme bør det være mulig å åpne for å premiere lokale fjernvarmeanlegg i energimerket. Det vil for eksempel si en jordvarmepumpe som er ment å forsyne et borettslag eller boligfelt med varme. Bellona ønsker også å utfordre NVE til å finne en tilsvarende løsning der spill- eller overskuddsvarme fra næringsbygg for eksempel brukes til å varme opp omkringliggende boligers og/eller hotellens tappevann. Dersom det er mulig, bør også ordinære fjernvarmeanlegg inkluderes. Disse vil imidlertid være bedre beskyttet, ettersom det ofte følger en tilknytningsplikt. Det blir derfor vanskeligere å velge bort denne løsningen på grunn av at den ikke gir ønsket utslag på energimerket.

Når det gjelder oppvarmingsmerket, er vektingen av de enkelte energikildene åpenbart et problematisk tema. De enkelte bransjers interesser er motstridende, samtidig som det også i et klimamessig perspektiv kan være komplisert å se hva som er den beste løsningen. Bellona anser det derfor som mest hensiktsmessig å ha en objektiv redegjørelse for hvilke energikilder byggene bruker. Redegjørelsen kan kategorisere de enkelte energikildene, for eksempel:

- direktevirkende elektrisitet
- varmepumper
- solfangere
- fjernvarme
- bioenergi
- olje
- gass

Dette kan gjengis ved følgende figur:



Dersom vektingen opprettholdes, vil Bellona påpeke at det er mest hensiktsmessig å ha et oppvarmingsmerke der det vurderes om energisystemet er energieffektivt og basert på ren energi. Som sagt vil Bellona for eksempel definere el som en ren energibærer. Elektrisitet til panelovner bør vektas dårligere enn elektrisitet til varmepumper fordi det medfører mindre effektiv bruk av energibæreren. Denne sondringen er gjennomført i TEK, der elektrisitet til panelovner omtales som direktevirkende elektrisitet. Også av hensyn til ensartethet i lovverket, vil altså sondringen være fordelaktig.

Per i dag skiller ikke energimerkeordningen på hvordan elektrisiteten blir brukt. Den blir kategorisert som rød/oransje uansett. Bellona anser dette som uheldig.

Bellona ønsker også å påpeke at man på motsatt side har fjernvarme som defineres som grønn/ren, uavhengig av hvilke energikilder fjernvarmeanlegget benytter. Spesielt sammenliknet med vektingen av el synes dette urimelig.

Opplysninger om faktisk eller målt energibruk

NVE legger i høringsbrevet opp til at opplysningene om faktisk/målt energibruk skal være frivillig. Bellona mener at denne informasjonen må bli obligatorisk. NVE påpeker selv at beregningsprogrammet ikke vil kunne gi et helt presist bilde av bygningenes tilstand, jf notatets side 19. I tillegg fremheves det positive ved at slike opplysninger kan gi leseren tilleggsinformasjon om hvilken energibruk som kan forventes. Etersom merkeordningen er teoretisk, er informasjonen om faktisk bruk såpass viktig at det ikke bør være opp til den enkelte om disse opplysningene skal gis. Dette gjelder både boliger og forretningsbygg.

Bellona er også av den oppfatning at et krav om å opplyse om faktisk/målt energibruk vil ha en bevisstgjørende effekt, spesielt på den eieren/selgeren som skal eller vurderer å selge eller leie ut bygningen. En obligatorisk løsning bidrar altså til oppfyllelse av forskriftens formålsbestemmelse.

Kompetansekravet

Bellona vil påpeke at den ideelle løsningen hadde vært at kompetansekravet også gjaldt ved merking av boliger, slik EU-direktivet om bygningers energitilstand legger opp til. Et nytt forslag til direktiv ble fremmet av EU kommisjonen i 2008. Her skjerpes kravet om at merkingen skal foretas av uavhengig sakkyndige.

Ut fra signalene vi har mottatt, er det imidlertid et uløst problem relatert til den begrensede tilgangen på fagpersoner og det relativt omfattende antallet næringsbygg som skal merkes. Å utvide ordningen til å omfatte boliger kan medføre at problemet blir uoverkommelig uten omfattende overgangs- eller unntaksordninger. Bellona ønsker ikke en slik utvikling. I tillegg har Bellona forståelse for NVEs påstand om at folk kan få en økt bevissthet til ordningen dersom de selv står for innsamlingen av de dataene som trengs. Endelig er Bellona klar over evalueringene som er gjort av Danmarks og Sveriges tilsvarende ordning. Blant annet på bakgrunn av den kritikken som der rettes mot kostnadene ved merking av boligene, er Bellona åpne for at ordningen for boliger blir slik den er forespeilet i forslaget.

Vi vil imidlertid uttrykke vår skepsis til et energimerke utstedt på web der kun enkle indikatorer som byggeår, bruksareal, vindusareal og bygningstype legges til grunn. Dette vil kun gi en indikasjon på byggets energitilstand. Det har også vært vist til eksempler der den enkle modellen medfører direkte misvisende tall i forhold til bygningenes reelle behov for energi.

Når det gjelder næringsbygg, mener Bellona at grensen for når energimerking er påkrevet etter § 8, bør senkes fra 1000 kvm ned til 500 eller 250 kvm.

Sanksjoner

Evalueringer fra Sverige og Danmark viser at kravet om energimerking ikke følges opp i tilstrekkelig grad. For at ordningen skal få noen troverdighet, er det viktig at NVE faktisk benytter seg av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr ved unnlatt merking, jf § 21. I tillegg er det viktig at overtredelsesgebyret må være av en viss størrelse.

Sammenfattende konklusjon

For å få gjennomført innføringen av energimerket fra og med januar 2010, mener Bellona for det første at energimerkeordningen bør ha et energimerke som i dag, med mulige løsninger for å inkludere fjernvarmeanlegg og bruk av overskudds- og spillvarme. For det andre må oppvarmingsmerket få en annen betegnelse og gi en objektiv redegjørelse for hvilke energikilde som benyttes i byggene. Vi vil jobbe for at energikildene vektas etter hvert.

Endelig må det bli obligatorisk å gi opplysninger om faktisk/målt energibruk. Disse opplysningene bør på sikt bli en del av merket, istedenfor en tilleggsopplysning.

Bellona kan inntil se at krav til kompetanse ved merking av bolig utelates. Vi vil imidlertid foreslå en mer ambisiøs løsning når ordningen skal revideres.

Med vennlig hilsen
for Bellona

Knut Helland-Hansen
Rådgiver energieffektivisering