

Energistyrelsen
Att: Elsbeth Teichert, ETE@ens.dk
kopi til CHHL@ens.dk

6. december 2019

Høring over forslag til lov om ændring af lov om fremme af besparelser i energiforbruget, lov om fremme af energibesparelser i bygninger, afskrivningsloven og ligningsloven samt ophævelse af en række love under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets område - journalnummer 2019-89852

Rådet for Grøn Omstilling (tidligere Økologisk Råd) takker for at være blevet indbudt til høringen om lovforslaget om ændring af lov om fremme af besparelser i energiforbruget mm.

Vi har kun kommentarer til de dele af lovforslaget, som vedrører implementeringen af støtteordningerne til fremme af energibesparelser i bygninger og proces og skrotningsordningen for oliefyr. Vi har ingen kommentarer til de øvrige dele af lovforslaget, som vedrører energibesparelser i det offentlige, præcisering af hjemler i forbindelse med energimærkningsordningen sanering af gamle tilskudslove mv.

Vi har først en række overordnede kommentarer til den overordnede rammer for de tre støtteordninger og herefter bemærkninger til de enkelte ordninger.

Overordnede kommentarer:

De tre støtteordninger erstatter den tidligere energispareordning, hvorefter energiselskaberne var forpligtet til at gennemføre energibesparelser. Vi finder det beklageligt, at den samlede økonomiske ramme for ydelse af støtte til energibesparelser er blevet drastisk reduceret for den fremtidige indsats. Til og med 2020 er rammen for støtte til energibesparelser på ca. 1,5 mia. kr. Med de nye ordninger indskrænkes rammen til ca. en tredjedel, nemlig 520 mio. kr. pr år fra 2021 og frem. Selv om de nye ordninger administreres mere effektivt, således at der opnås større energibesparelser per støttekrone end under den eksisterende ordning, frygter vi, at der vil være tale om betydelig reduktion af indsatsen for energibesparelser.

Dette rejser efter vores opfattelse tvivl om, hvorvidt Danmark vil være i stand til at leve op til sine forpligtelser om gennemførelser af energibesparelser i henhold til art. 7, 7a og 7b i EU's Energieffektiviseringsdirektiv (EED), der indeholder en forpligtelse til gennemførelse af energibesparelser svarende til 0,8 % af energiforbruget per år.

Denne tvivl forstærkes af, at lovforslagets bemærkninger ikke indeholder en vurdering af omfanget af de energibesparelser, der forventes opnået, og hvorledes ordningen forventes at bidrage til opnåelsen af den nationale forpligtelse til gennemførelse af energibesparelser.

For at give en bedre baggrund for vurderingen af lovforslaget i den videre behandling, skal vi derfor foreslå, at bemærkningerne udvides med en beregning af de forventede energibesparelser og en vurdering af disse i forhold til opfyldelsen af spareforpligtelsen i EED.

Hvad angår opfølgningen af ordningerne foreslår vi, at det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, at

- der fastlægges operationelle mål og succeskriterier for ordningerne, som blandt andet omfatter omfanget af de besparelser, der ønskes opnået,
- der udarbejdes årligt en redegørelse for ordningerne, der omfatter ydelsen af tilskud og som viser fremdriften i forhold til de fastsatte mål. Denne redegørelse bør gøres offentligt tilgængeligt og lægges til grund for en vurdering af beslutning af behovet for justeringer i ordningens administration
- der i sidste halvdel af 2024 udarbejdes en uafhængig evaluering af ordningen, der giver mulighed for at vurdere ordningens resultater ud fra de fastsatte mål og succeskriterier.

Tilskud til energibesparelser i bygninger (bygningsspuljen)

Vi vil gerne kvittere for, at en række af de forslag om puljens tilrettelæggelse, som Rådet tidligere har fremsat, afspejles i bemærkningerne til lovforslaget. Dette gælder for:

- Udmøntningen af ordningen som en tilskudsordning med direkte tilskud til bygningsejeren, og ikke som en udbudsordning, hvor der gives tilskud til aktører, der påtager sig en forpligtelse til gennemførelse af energibesparelser i bygninger. Det er vores vurdering, at der i Danmark ikke findes virksomheder, der er i stand til at påtage sig sådanne forpligtelser i forhold til energibesparelser i bygninger. Udmøntningen ved udbud ville derfor have medført ineffektivitet eller skabt problemer i forhold til afløb af puljemidlerne.
- Etablering af konkurrence om midlerne med flere årlige udbudsrunder. Vi skal i denne forbindelse opfordre til, at der gennemføres så mange runder som muligt for sikre, at bygningsejerne, der søger om tilskud, ikke skal vente for længe for at få afgjort, om de kan få tilskud.
- Gennemførelse af understøttende aktiviteter. Vi støtter, at der anvendes puljemidler til understøttende aktiviteter for ordningen, som giver mulighed for at inddrage de involverede aktører i en bred indsats til målretning og effektivisering af puljemidlerne. Specielt lægger vi vægt på, at kommunerne motiveres til at tage lokale initiativer til fremme af energibesparelser i kommunens boliger, og herunder bidrage til en målretning af puljemidlerne. Det er vores vurdering, at en aktiv kommunal indsats kan "geare" puljemidlerne i den forstand, at puljen anvendes som grundlag for at sætte lokale aktiviteter i gang, der medfører en øget indsats for energibesparelser, som kan videreføres også efter ophøret af puljen. Det er imidlertid en mangel, at beskrivelsen af hvilke

aktiviteter, der påtænkes iværksat, er meget kortfattet. Det er også en mangel, at det ikke fremgår hvor store midler, der afsættes til formålet. Vi foreslår derfor, at bemærkningerne udvides dels med en uddybende beskrivelse af hvilke type aktiviteter, der påtænkes iværksat, og hvor mange penge, der afsættes til formålet. Vi foreslår, at der afsættes tilstrækkelige midler til de understøttende aktiviteter til sikring af en bred og omfattende indsats.

Rådet støtter endvidere, at energimærkningen af bygninger får en fremtrædende rolle ved ydelsen af tilskud. Det vil bidrage til at tilskuddene målrettes de bygninger, hvor der opnås størst effekt. Det kan også medvirke til, at ansøgningsprocessen forenkles, og at kravene til dokumentation i forbindelse med ansøgning forenkles.

Vi har til sidst en række spørgsmål til ordningen, som vi foreslår, bliver besvaret i den udgave af bemærkningerne til lovforslaget, som forelægges for Folketinget ved lovens fremsættelse.

- *Fordeling af puljen mellem forskellige brugergrupper.* Det fremgår, at tilskuddet målrettes helårsboliger. Dette omfatter dels enfamiliehuse, som bebos af ejeren, etageboliger med ejer- eller andelsboliger, private udlejningsboliger og almene boliger. Etageboligerne er ofte drevet af professionelle administratorer, som i princippet hurtigt kan sætte sig ind i ordningens regler og indsende store tilskudsansøgninger for flere bygninger ad gangen. Hvis alle ansøgninger vurderes på lige linje med hinanden i forbindelse med udbuddet af puljemidler, kan dette bevirke, at puljen tømmes hurtigt af de store, velorganiserede bygningsejere som fx almene boligforeninger eller administratorer af bygningsporteføljer af private udlejningsboliger. Dette vil være uheldigt, idet det store potentiale for energibesparelser findes blandt parcelhusene.

Derudover vil det også være uheldigt, hvis puljemidler anvendes til renoveringer af private udlejningsboliger som led i udnyttelsen af boligreguleringslovens §5, stk. 2, der giver mulighed for drastiske forhøjelser af huslejen som følge af renoveringer. Dels er disse renoveringer særdeles rentable for udlejerne i forvejen, og anvendelse af puljemidlerne i den forbindelse vil formentligt ikke give anledning til additionelle besparelser. Dels finder vi det forkert, at der ydes statslige tilskud, der benyttes til at kræve huslejeforhøjelser, der langt overstiger forrentningen af omkostningen til energiforbedringen.

- Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bygningspuljen i udgangspunktet ikke udgør statsstøtte, idet tilskuddene tildeles boliger og ikke virksomheder. Samtidigt fremgår, at der kan være tale om statsstøtte, hvis støtten ydes til udlejningsboliger, eller hvis der foregår erhvervsmæssige aktiviteter i boligen. Det fremgår videre, at der i det omfang, der er tale om statsstøtte, vil støtten blive ydet efter reglerne i Gruppefritagelses- eller de minimis forordningerne. Der savnes imidlertid en redegørelse for, hvorledes man har tænkt sig at afgrænse de bygninger, hvor der ikke er tale om statsstøtte, og de bygninger, hvor tilskud ydes efter de gældende forordninger.

Derudover savnes der også en redegørelse for, hvor meget, det planlægges at yde i tilskud. Vi foreslår, at der redegøres for dette i bemærkningerne. Vores generelle holdning til dette er, at store tilskud (i forhold til de samlede omkostninger) vil indebære et fald i additionaliteten, hvis der ydes mere end nødvendigt er for at tilskynde bygningsejeren til at gennemføre energibesparelsen. På den anden side skal tilskuddet ikke være så lille (i forhold til de samlede omkostninger), at det ikke har en tilskyndelseseffekt. Det gælder derfor at finde en balance, og vi foreslår, at der redegøres herfor i bemærkningerne til lovforslaget.

Tilskud til energibesparelser i erhverv (erhvervspuljen).

Vi finder det ikke hensigtsmæssigt, at det er valgt at udmønte ordningen som tilskudsordningen med direkte tilskud til slutbrugerne, og ikke – som det fremgår af aftalen – ved ”udbud, hvor aktører byder ind med en given mængde besparelser til en given pris”.

Det er vores vurdering, at der i modsætning til bygningspuljen i kraft af den eksisterende energispareordning, er etableret virksomheder, der er i stand til at være aktører eller mellemhånd, der kan påtage sig en forpligtelse at gennemføre energibesparelser i virksomheder. Det er endvidere vores vurdering, at der på den måde kan skabes incitament til gennemførelse af flere besparelser end ved ydelse af tilskud til slutbrugeren. Desuden vil disse aktører kunne gennemføre besparelser i SMV-segmentet og samle disse besparelser i fælles ansøgninger om tilskud. Med den foreslåede ordning tabes SMV-segmentet fuldstændigt, idet det vil være for administrativt tungt for virksomhederne at søge tilskud og for myndigheden at administrere sådanne små tilskud.

Vi vil desuden anbefale, at erhvervspuljen sammentænkes med energisynsordningen, således at resultaterne fra energisynene fx benyttes som dokumentation i forbindelse med ansøgninger om tilskud. Herved sikres også, at de obligatoriske energisyn fører til konkrete energibesparelser i virksomhederne.

Derudover savnes der – ligesom ved bygningspuljen – en redegørelse for hvor meget, det planlægges at yde i tilskud.

Endelig savnes en beskrivelse af, om det planlægges at gennemføre understøttende aktiviteter, og i givet fald hvilken type aktiviteter.

Tilskud til fremme af varmepumper (Skrotningsordningen).

Rådet støtter, at ordningen administreres som abonnementsordning frem for ydelsen af et tilskud til slutbrugeren til indkøb af en varmepumpe.

Det er vores vurdering, at ydelse af direkte tilskud til slutbrugeren indebærer fare for, at bygningsejere, der har nem adgang til finansiering af en varmepumpe sandsynligvis vil være de første til at søge tilskud, og dermed tømme tilskudspuljen. Ydelse af tilskud ved abonnement vil

derimod udgøre et alternativ, som kan benyttes af bygningsejere, der ikke har så nem adgang til finansiering.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at puljen tænkes udmøntet således at virksomheder, der ønsker at tilbyde varmepumper på abonnement, først skal prækvalificeres, hvorefter de kan søge tilskud på

Vi vurderer, at dette ikke er en hensigtsmæssig måde at fordele tilskuddene på, idet tilskudspuljen ikke udnyttes til at skabe en effektiv konkurrence mellem virksomhederne om effektivisering og billiggørelse af levering af varmepumper på abonnement. Erfaringen fra den eksisterende ordning viser, at der er en tendens til en geografisk opdeling af markedet for de eksisterende leverandører af varmepumper. Det indikerer, at konkurrencen mellem leverandørerne inden for de enkelte geografiske områder er svag. Hvis der ydes tilskud til leverandørerne i en situation, hvor der ikke er et stærkt konkurrencepres, kan det betyde, at tilskuddet helt eller delvist inddrages af leverandørerne til at øge deres overskud i stedet for at reducere varmeprisen for slutbrugerne.

Vi foreslår derfor, at ydelsen af nye tilskud bør benyttes som en anledning til at bryde op på dette mønster, og i stedet for at bruge ordningen til at skabe en reel konkurrence mellem tilskudsmodtagerne, der sikrer, at potentialerne for effektiviseringer ved indkøb, installering og drift af varmepumper samt inddragelse af ekstern finansiering udnyttes, samtidigt med at slutbrugerne garanteres rimelige vilkår ved indgåelse af aftaler om varmelevering.

Dette kan sikres ved en alternativ udmøntningsform baseret på, at potentielle leverandører af varmepumper skal konkurrere indbyrdes om godkendelse til at opnå tilskud. Temaerne for denne konkurrence kan eksempelvis være et af følgende to alternativer:

- levering af varme billigst muligt ved ydelse af et givet tilskud eller
- levering varme til en på forhånd fastsat maksimalpris med det mindste tilskud.

Det første alternativ sikrer forbrugerne billigst varme. Det andet sikrer, at tilskudspuljen strækkes længere til ydelse af tilskud til flere varmepumper.

Tanken er således, at der gennemføres udbud af tilskudsydelsen på baggrund af disse kriterier, og der udvælges et begrænset antal leverandører, der bedst lever op til kriterierne.

Der er selvfølgelig en række forhold, der skal overvejes nærmere ved gennemførelse af disse udbud, herunder hvordan det sikres, at man opnår en geografisk dækning af alle dele af landet. Vi bidrager gerne til en nærmere drøftelse af disse forhold.

En anden mangel er, at det ikke fremgår, hvorledes ydelsen af tilskud påtænkes koordineret med støtten til abonnementsordninger for varmepumper til fjernvarmebrugere i de områder, hvor fjernvarmeforsyningen nedlægges som følge af bortfaldet af grundbeløbet. Det forekommer derimod som om, at de to ordninger påtænkes administreret hver for sig. Dette fremgår blandt af, at støtten til tidligere fjernvarmebrugere er sat til 15.000 kr., per varmepumpe, hvorimod der i skrotningsordningen er lagt op til et faldende tilskud jo flere varmepumper de enkelte leverandører installerer. Det er vores vurdering, at man ved at lave fælles udbud af støtten for de

to ordninger kunne have opnået et stort volumen, der kunne have givet tilskudsmodtagerne et reelt incitament til effektivisering ved udnyttelse af stordriftsfordele.

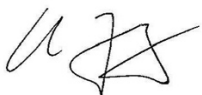
Derudover har vi enkelt bemærkning til lovforslagets tekst. Det fremgår af lovforslaget, at installering af varmepumper karakteriseres som "energibesparelse" eller "energieffektivisering". Dette er misvisende, idet varmepumper i denne sammenhæng består i en konvertering af varmeforsyningen fra olie til vedvarende energi (omgivelsesvarme) og el og ikke en energibesparelse eller energieffektivisering. Hvis omgivelsesvarmen inddrages fuldt ud i energibalancen for en varmepumpe, vil dette i mange tilfælde føre til, at bygninger med varmepumper tilføres mere energi end ved forsyning med et oliefyr. Vi skal derfor opfordre til, at formuleringen af lovforslaget genovervejes i dette lys.

Endelig vil vi anbefale, at det sættes som en betingelse for tilskud, at varmepumperne installeres af godkendte VE-installatører for at sikre kvaliteten af de installerede varmepumper. Flere rapporter viser, at der er svingende kvalitet af de udførte varmepumpeinstallationer i de private boliger. Vi anbefaler desuden, at det sættes som betingelse, at varmepumpeinstallationerne opfylder den nye standard for varmepumper DS 1150:2019.

Sluttelig vil vi anbefale, at Skrotningsordningen evalueres grundigt efter et stykke tid og herunder om abonnementsordningerne som forudsat fjerner en række barrierer for forbrugerne, fx at ordningen giver større teknisk og økonomisk tryghed for forbrugerne og, at de løser eventuelle finansielle barrierer i områder, hvor det er svært at låne til forbedring af husene.

Skulle der være spørgsmål til vores høringssvar, står vi naturligvis til rådighed for en drøftelse.

Med venlig hilsen



Chr. Jarby
Seniorrådgiver
Rådet for Grøn Omstilling