

Den 10.11.2005

J. nr. 011-01-10-01

Bemærkninger til handlingsplan for en fornyet energispareindsats

Elsparefondens bestyrelse blev på sit møde den 28. september 2005 orienteret af Energistyrelsen om handlingsplan for en fornyet energispareindsats og de igangværende forhandlinger med energiselskaberne. Særligt blev der fokuseret på de nye vilkår med friere rammer for energiselskabernes virke, og de langt større effektivitetskrav, der fremover skal stilles til selskabernes indsats.

Elsparefondens bestyrelse ser en række positive elementer i den nye form for regulering, herunder ikke mindst ønsket om at effektivisere den samlede spareindsats og målsætningen om årlig energibesparelse på 1,7 pct. Det er dog bestyrelsens opfattelse, at den valgte form for rammestyling af selskaberne – med ét mål for den samlede energibesparelse - risikerer at føre til en prioritering af energisparetiltag, der ikke giver størst mulige brændsels- og CO₂-besparelser og samfundsøkonomiske gevinster.

Det grundlæggende problem er, at selskaberne kan – og forventes at – erstatte dele af elspareindsatsen med varmebesparelser. Ulempen er imidlertid, at de specifikke brændselsbesparelser og CO₂-udsendelse ved varmebesparelser er under det halve, sammenlignet med el. Vælger f.eks. selskaberne at gennemføre varmebesparelser i fjernvarmeområder bliver CO₂-besparelsen kun ca. 20 pct. i forhold til elbesparelser.

Omprioriteringen betyder, at Energistyrelsen forventer, at *el*forbruget vil stige på trods af, at den politiske aftale fastlægger, at det samlede *energi*forbrug skal falde.

Den valgte form for rammestyling forekommer *ikke* at være på linie med energisparelovens formålsparagraf, der netop fastlægger at energisparetiltag skal prioriteres ud fra *miljøhensyn, klimaforpligtelser og samfundsøkonomi*.

En indsats på det store varmebesparelsesområde forekommer oplagt. I lyset af, at der her generelt er mindre miljø- og samfundsøkonomiske gevinster på kort sigt, knytter der sig en særlig forpligtelse til at lægge en strategi, der sikrer en prioritering af indsatsområder og virkemidler. Hvis initiativerne indenfor dette område skal have en stor effekt, er det nødvendigt at inddrage virkemidler, der påvirker udbud og efterspørgsler og som ikke forudsætter en dyr individuel rådgivning af den enkelte kunde.

Endelig er der opstået tvivl om de energibesparelser som selskaberne skal dokumentere vil afspejle *reelle* besparelser i det endelige energiforbrug. Selskaberne er blevet stillet i udsigt at de kan medregne energibesparelser, uden en egentlig dokumentation for om selskabernes rådgivning har været afgørende for projekternes realisering. Kravet er blot, at selskaberne har ydet en rådgivning. Der er samtidig åbnet op for, at selskaberne kan indregne sparetiltag, der *ikke* påvirker det endelige energiforbrug!

Baggrunden for ovenstående vurderinger er,

- at der i handlingsplanen kun fokuseres på ét besparelsesmål, nemlig det samlede endelige energiforbrug (7,5 PJ/år) uden skelnen til, at der heri indgår brændsler, et forædlet produkt (el), brændsler samt ”spildvarme” fra elproduktion (fjernvarme),
- at aftalen tager afsæt i en statistisk opgørelsesmåde (endeligt energiforbrug), hvor tab ved brug af *brændsler* indgår (f.eks. olie, naturgas og kul), men ikke tab ved *el-* og *fjernvarme*produktion,
- at selskaberne bliver opfordrede til at prioritere varmebesparelser i stedet for el, uanset at elforbrug har det markant største brændselsforbrug og miljøbelastning samt, at elproduktion svarer for hovedparten af CO₂-udslippet.

De foreslåede resultatmål for energiselskaberne indebærer samtidig et uhensigtsmæssigt politikskifte, hvor energiselskaberne helt mister incitamentet til at hjælpe forbrugerne til at skifte fra miljøbelastende til mere miljøvenlige energiformer.

Eksempel: El- og naturgasselskaberne har hidtil medvirket til at omlægge en række industriprocesser fra el til naturgas og olie, hvilket er en fordel, fordi energiudgiften, brændselsforbruget og CO₂-udslippet reduceres. Med de nye opgørelse af effektmål vil energiforbruget i disse projekter stige, fordi elbesparelsen opgøres uden det store brændselsforbrug ved elproduktion, mens naturgasforbruget er inklusive tab ved forbrænding. Det må derfor forventes, at projekterne ikke længere bliver gennemført af el- og naturgasselskaberne, idet det vil tælle negativt i energiselskabernes besparelseregnskab.

Løsningsforslag

En måde at sikre større brændselsbesparelser, CO₂-reduktion og samfundsøkonomiske gevinster kan være,

- at supplere aftalen med et delmål for det samlede *elforbrug*, hvor elspareindsatsen styrkes. Dette vil give klare rammer for såvel den systemansvarlige (energinet.dk), der skal sikre den nødvendige kapacitet i net og produktionsanlæg, som for staten, der i 2006 skal uddele gratis CO₂-kvoter til elproducenterne for årene 2008 - 2012,
- at der ved energiselskabernes dokumentation af energispareindsatsen korrigeres for det tilhørende brændselsforbrug for el og fjernvarme. (I det nye bygningsreglement sker der f.eks. en omregning af elforbrug til brændselsækvivalenter med en faktor 2,5, når elforbrug tælles sammen med brændsler),
- at der fastlægges en overordnet strategi og prioritering af virkemidler i relation til varmebesparelser, der inddrager miljø- og samfundsøkonomiske hensyn, samt
- at der træffes beslutning om at iværksætte *uafhængige* evalueringer af såvel selskabernes som de statslige tiltag, således at der sikres et uanfægteligt vidensgrundlag når aftalen skal vurderes i 2008.

I det følgende uddybes ovenstående.

Prioritering af energibesparelser

Energibesparelser prioriteres almindeligvis ud fra følgende hensyn,

- Miljøhensyn, herunder brændselsforbrug og CO₂-emission
- Forsyningsikkerhed og samfundsøkonomi

Brændselsbesparelser

Af den politiske aftale af den 10. juni 2005 fremgår, at ”*det samlede energiforbrug (ekskl. transport)*” skal reduceres til ca. 430 PJ i 2013. Dette skal primært ske ved en effektivisering af forsyningsselskabernes besparelestilbud til forbrugerne, hvor der hvert år i perioden skal sikres nye energibesparelser på i gennemsnit 7,5 PJ/år. For selskaberne tales der om en effektivitetsforbedring med en faktor 3.

Det skal særlig bemærkes, at de fastsatte mål ikke omhandler en reduktion i Danmarks samlede energi- eller brændselsforbrug (ekskl. transport), der pt. udgør ca. 630 PJ/år. Aftalen vedrører alene energiforbrug hos slutforbrugerne, hvilket svarer til det som i EU's og den danske energistatistik betegnes som ”*endeligt energiforbrug*”. I denne opgørelse indgår *ikke* konverteringssektoren (kraftværker og fjernvarmeværker), der producerer el og fjernvarme til slutforbrugerne.

Det *endelige forbrug* fordeler sig på ca. 50 pct. *brændsler* (olie, naturgas, kul m.v.), godt 25 pct. *elektricitet* og knap 25 pct. *fjernvarme*. I lyset af, at brændsler og de sekundære energiformer opgøres helt forskelligt hvad angår tab, er et mål for det samlede forbrug ikke hensigtsmæssigt, idet det ikke afspejler det reelle brændselsforbrug.

Brugen af ét samlet sparemål for endeligt energiforbrug fører til følgende paradoks. Forsyningsomlægninger fra alle brændsler til el vil reducere det endelige energiforbrug, og derved bidrage til, at energiselskaberne kan opfylde de satte mål. Omvendt vil det faktiske *brændselsforbrug* i disse tiltag stige markant som følge af øget brændselsforbrug på kraftværkerne.

Af baggrundsrapporten til energistrategi 2025 fremgår, at det samlede *el*forbrug med de nuværende besparelsesaktiviteter, forventes at stige med 1,3 pct. pr. år, svarende til ca. 1,5 PJ eller 0,4 TWh årligt. En målsætning om, at elforbruget skal stabiliseres eller reduceres, forudsætter, at elselskabernes DSM-aktiviteter effektiviseres og målrettes imod elbesparelser samtidig med, at Elsparefonden fastholder sit fokus på el.

CO₂-emission

For de enkelte energiformer er den specifikke miljøbelastning vidt forskellige. Den foreliggende energistatistik illustrerer, at selv om elforbrug kun udgør godt 25 pct. af det endelige energiforbrug (ekskl. transport), så svarer det for ca. 55 pct. af energisektorens CO₂-emissionen (ekskl. transport). Den specifikke CO₂-emission er, ifølge energistatistikken, f.eks. 4,5 gange større for el sammenholdt med fjernvarme.

En overordnet målsætning om blot at reducere det samlede endelige energiforbrug kan løses med *vidt forskellige* konsekvenser hvad angår miljøbelastning og CO₂-emission.

Eksempel: Hvis elselskaberne tilbyder fjernvarmekunder at skifte til varmepumpesystemer vil det endelige energiforbrug i disse projekter falde til 1/3, og dermed bidrage til, at selskaberne kan opfylde sine besparelsesmål. Virkemidlet vil dog direkte være i modstrid med energisparelovens formålsparagraf, idet CO₂-udledning og brændselsforbrug vil stige markant.

I 2006 skal staten uddele gratis kvoter til bl.a. elproducenter for perioden 2008 – 2012. Det forekommer oplagt, at størrelsen af de gratis kvoter (med en årlig værdi på ca. 3 mia. kr.) vil afspejle samfundets forventninger for udviklingen i elforbrugets forbrug, i kombination med skærpede effektivitetskrav til selve elproduktionen. På denne måde kan det sikres, at Danmark får godskrevet de faktiske CO₂-reduktioner som elbesparelser medfører, i det danske klimaregnskab.

Forsyningssikkerhed og samfundsøkonomi

Forsyningssikkerhed indgår som et centralt element i den nye energistrategi. Ud over en sikkerhed for leverancer af brændsler er fokus rettet imod kapacitetsbegrænsninger i det samlede elsystem.

Politiske beslutninger om etablering af en Storebæltsforbindelse, nye transmissionsledninger og aktuelle planer om at bruge el i fjernvarmekedler illustrerer, at kapacitetsproblemerne er reelle, og at det er forbundet med betydelige omkostninger at afhjælpe disse.

Grundlæggende afspejler kapacitetsproblemerne, at det eksisterende transmissions- og distributionssystem ikke matcher behovet for at transportere el. Elbesparelser vil sammen med fleksibelt elforbrug bidrage til at begrænse kapacitetsproblemerne og udskyde tidspunktet for de fremtidige investeringer i net og anlæg.

Et formuleret mål for udviklingen i det fremtidige elforbrug vil samtidig sikre, at de forudsætninger som systemoperatøren lægger til grund for investeringer i henholdsvis net og produktionsanlæg bliver konsistente med energispareaktiviteterne.

Rammestyring der afspejler de overordnede hensyn

Af handlingsplanen fremgår, at målstyringen af energiselskaberne ”skal sikre at indsatsen skal være effektiv, ensartet og enkel at administrere”. Elsparefonden er selvsagt enig heri. Friere rammer giver selskaberne langt bedre muligheder for at udvikle og gennemføre effektive virkemidler.

Det centrale punkt er dog, at en høj effektivitet ikke mindst afhænger af hvorvidt selskabernes besparelsesforpligtelser afspejler de mål som besparelsesindsatsen skal forfølge. En uhensigtsmæssig udformning af selskabernes succeskriterier betyder, at de ca. 750 mill. kr. som selskaberne vil bruge de næste tre år, ikke udnyttes effektivt.

Formålsparagraffen for lov om fremme af energibesparelser lyder som følger:

”§ 1. Loven skal fremme energibesparelser hos forbrugerne i overensstemmelse med miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn med henblik på at medvirke til at opfylde Danmarks internationale miljøforpligtelser.

Stk. 2. Loven skal inden for den i stk. 1 nævnte målsætning særligt

- 1) sikre prioriteringen af energibesparelsesaktiviteter,*
- 2) fremme samarbejde og koordinering om udførelsen af aktiviteterne og*
- 3) sikre en effektiv og brugervenlig rådgivning om energibesparelser over for forbrugerne.”*

Formålsparagrafer fastlægger normalt alene de overordnede formål og samfundshensyn, der skal danne rammen for fortolkning og forvaltning af en lov. Det der er specielt med lov om fremme af energibesparelser er at denne lov har en præcis formulering om, at de overordnede hensyn ”særligt” (skal) “sikre prioriteringen af energibesparelsesaktiviteter”.

Det er bestyrelsens opfattelse, at et besparelsesmål, der alene tager udgangspunkt i det samlede endelige energiforbrug, og som derved reelt har sat en prioritering af aktiviteter og samfundshensyn ud af kraft, ikke afspejler de intentioner, der er formuleret i lovens formålsparagraf.

På denne baggrund foreslår fonden, at der *enten* træffes supplerende beslutninger, jfr. det foregående, der sikrer at spareindsatsen bliver effektiv i relation til de fastsatte mål, *eller* at formålsparagrafen ændres i overensstemmelse med den politiske aftale.