

## Høringsvar fra Bellona om utredning om fjernvarmereguleringen

**Det vises til Olje- og Energidepartmentets (OEDs) høring om utredning om fjernvarmeregulering, rapport produsert av konsultentselskapet Thema Consulting Group, med svarfrist 02.09.2013. Høringen er lagt ut på OEDs hjemmeside for allmenn høring.**

Konsultentselskapet Thema Consulting Group har på oppdrag fra OED utarbeidet rapporten 'Er det behov for endringer i reguleringen av fjernvarme?' Bellona er svært positive til at myndighetene har satt i gang en prosess med å se de offentlige virkemidlene som påvirker fjernvarme i sammenheng og belyse behovet for oppdatering av reguleringen rundt fjernvarmen. Slik rapporten nå fremstår går den imidlertid ikke tilstrekkelig i dybden på problemstillingene og konkluderer i svært liten grad. Dette er en svakhet ved rapporten, eller eventuelt OEDs mandat for rapporten, som gjør at utredningen ikke i tilstrekkelig grad bringer debatten omkring regulering av fjernvarmen et nødvendig steg videre.

På overordnet nivå etterlyser Bellona en grunnleggende vurdering av den helhetlige samfunnsnyttene fjernvarme som energiløsning for bygg har gitt og kan utgjøre i fremtiden. Fjernvarme har en grunnleggende ressurs-, klima- og samfunnsnytte som tilsier at det har vært riktig og at det fortsatt kan være riktig å gi regulatorisk og økonomisk støtte til fjernvarme.

Bellona savner en diskusjon om hva som menes med å fremme fjernvarme, da det er forskjell på å få på plass ny fjernvarme der det ikke finnes i dag, at eksisterende fjernvarmeselskaper bygger ut nye områder og at man fortetter utbygging innen områder der infrastruktur i stor grad er lagt. I lys av dette burde rapporten også gått inn i ressursgrunnlaget for videre utbygging av fjernvarmekapasiteten i Norge. Bellona mener det er lite sannsynlig at norsk fjernvarmeproduksjon kan økes betydelig basert på økt utnyttelse av avfallsbrensler. Dersom man ser for seg en fortsatt betydelig utbygging av norsk fjernvarmekapasitet i fremtiden, må denne være fornybar og basere seg på varmepumpesentraler, overskuddsvarme fra industri- og kjøleprosesser, eller biobrenselkilder som foreløpig er uutnyttet eller bare delvis tatt i bruk i Norge. Alternativet er import av utsortert restavfall eller biobrensel. En beskrivelse av hvordan dette kan eller bør skje må ligge til grunn for eventuelle anbefalinger om hvordan den norske fjernvarmereguleringen bør utvikles for fremtiden.

Både fjernvarme og energigjenvinning har forbedringspotensial som rapporten burde ha pekt på, samt virkemidler som kan påvirke slik forbedring. Her tenker vi eksempelvis på økt materialgjenvinning, god effektivitet, og teknologiutvikling for å unngå unødig avfallsforbrenning

om sommeren. Dette er aspekter som vil øke fjernvarmens kredibilitet dersom de kontinuerlig forbedres.

Rapporten berører i liten grad hvilken rolle termisk energi fra fjernvarme kan ha i fremtidens energi- og effektsystem, og behandler kjøling i svært liten grad. Vi savner beskrivelse av fjernkjøling som mulig leveranse fra fjernvarmeselskapene, så vel som fjernvarmesystemet som mottaker av overskuddsvarme fra kjøleprosesser. Begge deler vil være sentrale elementer i framtidens bygg- og energisystem, mener Bellona. Reguleringen av fremtidens nesten-null-energibygg (TEK) bør kunne utformes slik at lokal overskuddsenergi eller produsert energi krediteres og premieres høyere i perioder med behov for energi eller ved avlastning under effekttopper i energisystemet (dersom ikke lønnsomhetsbetraktninger alene vil være tilstrekkelig). Dermed kan det legges til rette for at nesten-null-energibygg vil fungere i samspill med, heller enn konkurrere med, et fjernvarmesystem basert på fornybare og samfunnsnyttige energikilder. Dette og hvordan mulige utforminger av energikrav i byggteknisk forskrift for 2015 belyses i liten grad.

Bellona er videre overasket over at gjennomgangen av eksisterende virkemidler ikke omhandler de nye bestemmelsene i energiloven som gir forhandlingsplikt om tredjepartsleveranse av termisk energi og forhandlingsplikt om tredjepartsadgang til å benytte fjernvarmeinfrastruktur. Det samme gjelder mulige konsekvenser dersom energiforbrenning innlemmes i kvotehandelssystemet.

### **Utover dette har Bellona følgende innspill til rapportens konkrete drøftinger:**

Bellona mener at rapporten i for liten grad belyser håndteringen av **unntaksreglene for «miljømessig bedre»** og den uforutsigbare situasjonen dette skaper for utbyggere av bygg så vel som fjernvarmeselskapene. Hvordan unntaket med «miljømessig bedre» håndheves henger nøye sammen med forståelsen og aksepten for tilknytningsplikten. Dersom tilknytningsplikten videreføres må det utarbeides sentralt bestemte enkle kriterier for å gi fritak på bakgrunn av bestemmelsen om «miljømessig bedre». Vi mener at lokale miljøforhold – som er begrunnelsen for at fritaksbestemmelsene i dag skal bestemmes lokalt - ikke er avgjørende for å kunne utvikle gode kriterier. Klare kriterier for håndheving av kravet «miljømessig bedre» bør utarbeides av NVE.

Thema belyser hvordan fjernvarme ikke sidestilles med andre miljø- og samfunnsmessig gode energiformer i dagens **Energimerkeordning**. Bellona anerkjenner denne problemstillingen og vil også påpeke at selve varmemerket etterspørres i svært liten grad, noe som kunne vært fremhevet tydeligere i rapporten. Vi mener at justeringer av Energimerkeordningen kan og bør gjennomføres for å sidestille muligheten for bygg med fjernvarme til å oppnå høyeste karakter, forutsatt at bygget forøvrig innfrir nødvendige krav. En oppdatering av Energimerkeordningens metodegrunnlag bør gjennomføres uavhengig av diskusjonene rundt tilknytningsplikt og prismodeller.

Rapportens scenario som skisserer en fjerning av eller lemping på **tilknytningsplikten** dersom alle andre virkemidler fremmer eller likebehandler fjernvarme med gode alternative energiformer er interessant. Angående utforming av fremtidig tilknytningsplikt, synes vi særlig alternativ 3.3.2 (volumbegrensning) er et spennende alternativ som må utredes videre, uten at det er gitt at det er volum i energiforsyning som skal være den avgjørende størrelsen. Vi er klar over at det vil være utfordrende å utvikle, men mener definitivt at idéen er moden for en grundig gjennomgang.

Bellona ser både fordeler og ulemper ved å innføre **leveringsplikt** til nybygg innenfor områder med tilknytningsplikt. På den ene siden vil det oppleves som mer rettferdig for eiendomsutbyggere at en slik plikt finnes parallelt med tilknytningsplikten, på den annen side vil det opplagt kunne oppstå situasjoner hvor leveringsplikt vil påløpe uforholdsmessig høye kostnader for fjernvarmeleverandøren. Vi vil eventuelt anbefale en løsning hvor leveringsplikten opphører ved tilknytningskostnader over et gitt nivå.

Vi mener videre at leveringsplikt av fjernvarme til **eksisterende bygg med oljefyring** av en tilstrekkelig størrelse bør utredes. Fjernvarme vil ha en viktig rolle i å fase ut resterende oljefyrer,

slik at dette kan gå raskere og dermed oppnå klimaforlikets mål om utfasing innen 2020. Dette ville da måtte knyttes til konsesjoner for fjernvarme og ikke tilknytningsplikten som ikke angår eksisterende bygningsmasse. Et slikt virkemiddel må ses i sammenheng med Enovas støttesystem.

Fjernvarmens iboende posisjon til å utøve monopolmakt tilsier et behov for **prisregulering** for å sikre fjernvarmekunder mot urimelige prisnivå. Dersom en form for tilknytningsplikt videreføres anbefaler Bellona å videreutvikle dagens prisreguleringsregime inn i et mer nyansert format. Det bør vurderes en regulering som gir anledning til prisdifferensiering av fjernvarmens ulike mulige tjenester som grunnlast, spisslast og backup. Eksempelvis burde spisslast kunne få en høyere pris i markedet enn grunnlast. Dette bør spesielt ses i sammenheng med en lemping på tilknytningsplikten da det kan rettferdiggjøre en differensiert prising overfor eiendomssektoren. Andre innvirkende faktorer må eventuelt behandles i parallel med innføring av en slik prisdifferensiering, eksempelvis tredjepartsleveranse av overskuddsvarme.

Mange av forslagene i Themas rapport utelukker ikke hverandre men kan kobles sammen slik at de fremmer en levedyktig og stadig mer fornybar fjernvarmebransje og samtidig sikrer en fysisk og forretningsmessig fleksibilitet som kan fungere godt sammen med framtidens bygg.

Med vennlig hilsen

Guro Nereng,  
Seniorrådgiver Energieffektivisering  
guro@bellona.no

Runa Haug Khoury,  
Seniorrådgiver Energi og Klima  
runa@bellona.no