

Det kongelige Olje- og energidepartement
Postboks 8148 dep.
0033 OSLO

Enova SF
Postboks 5700 Sluppen
NO-7437 Trondheim

www.enova.no
Tlf 73 19 04 30
Faks 73 19 04 31
post@enova.no

Org.nr. 983609155

Dato:
10.09.2013

Vår ref:
13/855/HEG

Deres ref:
Sverre Sand

Høringssvar på utredning om fjernvarmeregulering

Vi viser til brev datert 30. mai 2013 med invitasjon til høring på rapporten "Er det behov for endringer i reguleringen av fjernvarme?" utarbeidet av Thema Consulting Group på oppdrag fra Olje- og energidepartementet.

Som rapporten påpeker er dagens fjernvarmeregulering hjemlet i flere lovbestemmelser som delvis overlapper hverandre. Reguleringen fremstår som fragmentert og kompleks, og kan med fordel forenkles slik at den kun regulerer det som strengt tatt er nødvendig for å oppnå både effektiv og fornybar oppvarming. Enova ser positivt på at fjernvarmereguleringen nå utredes.

Formålet med oppdraget var en overordnet diskusjon av fjernvarmereguleringen samt å belyse reguleringen sett i forhold til regulering og endringer på andre områder. Problemstillingene oppdraget tar utgangspunkt i er:

1. Hvor stor betydning har tilknytningsplikten hatt for utbyggingstakten i fjernvarme, og hvilken betydning kan tilknytningsplikten ha for utbyggingstakt av fjernvarme framover?
2. Bør reglene for tilknytningsplikten endres?
3. Er det behov for prisregulering av fjernvarme dersom tilknytningsplikten fjernes?

Oppdragets formål og problemstillinger ligger til grunn for Enovas tilbakemelding.

Vurdering av fjernvarmereguleringen krever markedsinnsikt

For å kunne vurdere betydningen av eksisterende regulering, og kartlegge eventuelt behov for endring, er en grundig markedsanalyse nødvendig. Rapporten gir etter Enovas mening ikke god nok innsikt i den reelle markedssituasjonen for fjernvarme til å kunne gi enn fullgod vurdering av reguleringen. Valg av regulering vil blant annet avhenge av

- I hvilken fase fjernvarmemarkedet befinner seg. Behovet for tilknytningsplikt er forskjellig om fjernvarme befinner seg i en utbyggingsfase eller i en drifts- og ekspansjonsfase.
- Fordeling av kundegrunnlaget på eksisterende og nye bygg. Utbygging av fjernvarme har tradisjonelt hatt eksisterende bygg med vannbåren varme som kjernemarked. Tilknytningsplikten regulerer hovedsakelig nye bygg. En analyse av eksisterende kundemasse og fremtidig potensiale fordelt på nye kontra eksisterende bygg er derfor viktig ved vurdering av tilknytningsplikten.

- Omfanget av tilknytningsplikten. Kommunene praktiserer tilknytningsplikt på svært ulikt vis. Betydningen av tilknytningsplikten er gitt av hvor omfattende tilknytningsplikten er i de ulike konsesjonsområder.
- Alternativene til fjernvarme. Byggeier kan velge mellom flere ulike oppvarmingskilder, og vi ser at selv i områder med tilknytningsplikt kan lokale løsninger vinne frem. Dette kan være som supplement til fjernvarme, eller som en løsning der fjernvarme velges som spisslast. For å kunne vurdere fremtidens fjernvarmeregulering må også alternativene til fjernvarme belyses.

Det savnes en grundig analyse av disse forholdene i rapporten.

For snever vurdering av reguleringsbestemmelsene

Mens konsesjonsplikten skal sikre at det bare bygges ut fjernvarme der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt, skal tilknytningsplikten sikre økonomisk grunnlag for bygging og drift av fjernvarmeanlegg. Rapporten beskriver dagens bestemmelser, men stiller ikke i tilstrekkelig grad spørsmål ved innretningen og behovet for dem. Spesielt gjelder dette

- Muligheter for forenkling av konsesjonsbehandlingen. Dagens konsesjonsbehandling skal tilrettelegge for kollektiv varmforsyning der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Behandlingen ivaretar også kryssende interesser. Rapporten tar for gitt at samfunnsøkonomien i prosjektene vurderes på en tilstrekkelig måte, uten å gå inn på premissene for behandlingen. Forenklinger kan også tenkes: Behovet for å sjekke kryssende interesser ved fjernvarmeprosjekter kan håndteres gjennom byggesaksmeldingen. Behovet for å tilrettelegge for kollektive løsninger kan håndteres gjennom reguleringsplan med hjemmel i Plan- og bygningsloven. Rapporten burde etter Enovas mening i større grad belyst sammenhengen i regelverket og mulighetene som ligger i Plan- og bygningsloven.
- Forutsetningen om at fjernvarme er et naturlig monopol. Det store norske leksikon gir følgende definisjon på naturlig monopol:

"Naturlig monopol, beskriver et marked hvor det er samfunnsøkonomisk mest effektivt med bare en markedsaktør. Det som kjennetegner denne typen virksomhet er at den ofte har høye faste og små marginale eller driftsavhengige kostnader. Ved naturlig monopol vil en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning med prising til grensekostnad helst gi et bedriftsøkonomisk underskudd. Dessuten vil det ofte være praktiske, ressursmessige og miljømessige hensyn som begrenser muligheten for at flere aktører kan operere samtidig."

Enova mener at forutsetningen om naturlig monopol ikke bør tas for gitt. Det finnes blant annet en rekke lokale fornybare varmealternativ til fjernvarme som gjør at fjernvarme ofte står overfor konkurranse om kundene. Forutsetningen om at fjernvarme er et naturlig monopol er vesentlig for hvordan fjernvarme bør reguleres, og burde fått større fokus i rapporten.

Nye energiregler i bygningsteknisk forskrift påvirker fjernvarmereguleringen

Som kjent arbeides det med en revisjon av energireglene i bygningsteknisk forskrift (TEK 10) som skal gjøres gjeldende fra 2015 (TEK 15). Endringer som diskuteres vil ha betydning for bygningers energiytelse, inklusiv valg av energiforsyning. TEK 10 legger i stor grad til rette for at nye bygg og bygg med omfattende rehabilitering bygges med infrastruktur som kan forsynes med fornybar varme. I hvilken grad TEK 15 vil legge til rette for fleksible varmeløsninger i bygg er foreløpig uklart. Dette arbeidet vil imidlertid legge føringer for øvrig regulering av fjernvarme.

Enova mener det er viktig å sikre at nye bygg utstyres med fleksibilitet til å ta i mot flere former for fornybar energi, enten fra fjernvarme, solfangere eller varmepumper. Så lenge bygningsteknisk forskrift sikrer dette, er tilknytningsplikt mindre viktig.

Nye kontraktsformer stiller andre krav til prisreguleringen

Studien "Innovasjon i fjernvarme", utført av Devoteam Davinci på oppdrag for Enova i 2011, viste blant annet at innovasjon innen valg av forretningsmodell gir mest verdiskapning. Begrepet forretningsmodell omfatter blant annet valg av marked, samarbeidsformer og inntektsmodeller.

Enova ser en trend at flere utbyggere av passivhus inngår avtaler med fjernvarmeaktøren om spisslastleveranse. Leveranse av spisslast har et annet risikobilde enn leveranse av grunnlast og bør derfor kunne prises annerledes. I dagens regulering gjøres det ingen forskjell på prising av grunn- eller spisslast. Avtaler knyttet til temperaturdifferanse og tredjepartsleveranse er andre kontraktsformer som kan gi både kunde og fjernvarmeleverandør fordel. Rapporten påpeker med rette at dagens prisregulering gir for liten fleksibilitet for alternative prismodeller som kan være gunstig for både fjernvarmeselskap og deres kunder.

Enova mener at prisreguleringen bør gjennomgå i detalj i lys av de endringer vi ser i markedet og rammebetingelser for øvrig. En grundig analyse av markedssituasjonen for fjernvarme er en forutsetning for en god vurdering av prisreguleringen.

Med vennlig hilsen
Enova SF



Helle H. Grønli
Programsjef Bygg og varme