



Mottaker
Olje- og energidepartementet
0033 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0416-6

Saksbehandler: Rudi Wiers

Saksansvarlig: Ingrid Kjeldstad Gullaksen

Dato: 26.08.2013

Svar på høring - utredning om fjernvarmereguleringen

1 Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til høringsbrev av 30. mai 2013 fra Olje- og energidepartementet (heretter betegnet "OED") med vedlagt rapport av april 2013 (THEMA Rapport 2013-18) om behovet for endringer i reguleringen av fjernvarme (heretter betegnet "rapporten").
- (2) I høringsbrevet har OED gitt uttrykk for at man ønsker å vurdere innretningen av reguleringen av fjernvarme i lys av vesentlige endringer i tilgrensende regelverk for kraftforsyning og oppføring av bygninger. Høringsfristen er 2. september 2013.
- (3) Nedenfor gis det en kort gjengivelse av rapporten og forslagene til endringer i tilknytningsplikten etter plan- og bygningsloven¹ (§ 27-5) og i reguleringen av prisen på fjernvarme etter energiloven² (§ 5-5 første ledd). Deretter gir Konkurransetilsynet sine merknader til rapporten og høringsforslagene.

2 Kort om rapporten og høringsforslagene

- (4) Det fremgår av rapporten at formålet er å foreta en overordnet diskusjon av fjernvarmereguleringen, herunder tilknytningsplikt og regulering av makspris, sett i lys av endringer i regelverket for kraftsektoren og i byggteknisk forskrift³ (heretter betegnet "TEK 10"). Det fremgår videre av rapporten at konsekvenser av de ulike forslagene til endringer i reguleringen av fjernvarmemarkedet bør utredes nærmere før en eventuell innføring.
- (5) Med hensyn til tilknytningsplikten etter plan- og bygningsloven § 27-5 påpeker rapporten at behovet for et slikt virkemiddel er størst dersom andre reguleringer, herunder TEK 10 og energimerkeordningen, gir incentiver til å velge andre oppvarmingsløsninger enn fjernvarme. Rapporten viser særlig til at kravene til energiforsyning i TEK 10 § 14-7 fører til at større bygg uansett må installere systemer for vannbåren varme, men at dette kravet kan tilfredsstilles ved bruk av annen teknologi enn fjernvarme. Videre viser rapporten til at energimerkeordningen fremmer andre oppvarmingsløsninger enn fjernvarme, ettersom fjernvarme ikke oppnår det høyeste energimerket. I tillegg krever enkelte offentlige leietakere at bygget har en energimerking som ikke kan oppnås med tilknytning til fjernvarme.

¹ Lov nr. 71 av 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

² Lov nr. 50 av 29. juni 1990 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven).

³ Forskrift nr. 489 av 26. mars 2010 (til plan- og bygningsloven) om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift eller TEK 10).

- (6) Rapporten viser konkret til at tilknytningsplikten kan utformes på ulike måter, avhengig av utformingen av tilgrensende regelverk og offentlige krav om vannbåren varme, men konkluderer ikke entydig med hensyn til hvilket av endringsforslagene som bør fremmes.
- (7) Med hensyn til reguleringen av maksprisen på fjernvarme viser rapporten til at en samlet vurdering tilsier at en form for prisregulering er ønskelig, uavhengig av om tilknytningsplikten fjernes eller ikke. Dette skyldes at fjernvarmeselskapet er i posisjon til å utøve monopolmakt. Mer konkret peker rapporten på at prisregulering er nødvendig for å sikre fjernvarmekunder mot for høye priser, særlig gjelder dette kunder som har få eller ingen realistiske alternativer til oppvarming. Hensynet til forbruker bør derfor, ifølge rapporten, veie tungt i en vurdering av behovet for prisregulering.
- (8) I omtalen av ulike reguleringsmodeller som kan regulere maksprisen på fjernvarme, peker rapporten på at prisbaserte reguleringsmodeller⁴ er enkle å administrere og at de gir høy grad av transparens og ivaretar behovet for et effektivt samspill mellom kraftsystemet og fjernvarmemarkedet. Ulempene med en prisbasert modell er, ifølge rapporten, at den vil kunne gi dårlig lønnsomhet for fjernvarmeselskapet i perioder med lave kraftpriser og at den ikke er godt egnet til å gi langsiktige prissignaler om verdien av fjernvarme. Rapporten gir videre uttrykk for at kostnadsbaserte reguleringsmodeller⁵ gir høyere grad av effektivitet, men at slike modeller er mer kompliserte og mer kostbare å administrere sammenlignet med prisbaserte reguleringsmodeller.
- (9) Rapporten viser avslutningsvis til at ingen av de ulike modellene for regulering av maksimalprisen på fjernvarme er entydig bedre enn de øvrige, og at valget av reguleringsmodell dermed vil være betinget av myndighetenes prioriteringer av økonomisk risiko, behovet for transparens og administrative kostnader.

3 Konkurransetilsynets merknader

3.1 Om rapporten

- (10) Konkurransetilsynet vil innledningsvis påpeke at rapporten skisserer en rekke ulike forslag til endringer i tilknytningsplikten og reguleringen av maksimalprisen på fjernvarme, men i liten grad gir en entydig anbefaling om hvilke endringer som bør innføres. Konkurransetilsynet legger til grunn at det gis anledning til å inngi ny høringsuttalelse når OED har tatt stilling til hvilke eventuelle endringer i fjernvarmereguleringen som bør innføres.
- (11) Konkurransetilsynet vil også fremheve at det er behov for ytterligere utredning av forslagene i rapporten. Tilsynet viser til at rapporten også påpeker dette behovet. Konkurransetilsynets høringsuttalelse vil på denne bakgrunn være av mer overordnet og prinsipiell karakter på dette stadiet i høringsprosessen.

3.2 Om tilknytningsplikten

- (12) Rapporten skisserer varierende behov for tilknytningsplikt avhengig av myndighetenes prioriteringer av fjernvarme og i hvilken grad tilgrensende regelverk fremmer

⁴ Med 'prisbasert reguleringsmodell' siktes det til dagens ordning, hvor maksimalprisen på fjernvarme er bundet opp mot samlet kostnad til elektrisk oppvarming (i beregningen av maksprisen på fjernvarme inngår volumveid spotkraftpris, gjennomsnittlig prispåslag fra landsdekkende leverandører, forbruksavgift, påslag til Energifondet og nettleietariff). Det følger av energiloven § 5-5 første ledd annet punktum at prisen på fjernvarme ikke kan overstige prisen for elektrisk oppvarming i vedkommende forsyningsområde.

⁵ Med 'kostnadsbasert reguleringsmodell' siktes det til en maksimalpris på fjernvarme som over tid skal dekke kostnadene ved produksjon av fjernvarme, drift og avskrivning av infrastruktur, samt gi en rimelig avkastning på investert kapital.

fjernvarme. Konkurransetilsynet viser i denne forbindelse til den tverrfaglige utvalgsrapporten "*Klimakur 2020*"⁶ og Stortingsmelding nr. 21 (2011-2012)⁷. Her gis det klart uttrykk for at myndighetene ønsker å stimulere til videre utbygging av fjernvarme, blant annet gjennom økonomiske tilskudd fra ENOVA, og at det skal være vekst i produksjon og bruk av fjernvarme i Norge frem mot 2020.⁸ Konkurransetilsynet er prinsipielt av den oppfatning at tilknytningsplikten kan ha konkurransevridende virkninger, men gitt at myndighetene ønsker videre utbygging av fjernvarme og at det kreves betydelige og til dels irreversible investeringer for å etablere og drifte fjernvarmenettet, fremstår bruk av tilknytningsplikt som et effektivt og forutsigbart virkemiddel for å fremme fjernvarmeutbygging.

- (13) Konkurransetilsynet vil samtidig understreke betydningen av forutsigbarhet i praktiseringen av unntakene fra tilknytningsplikten, særlig der byggherren eller byggeier kan velge andre oppvarmingsløsninger som er minst like energieffektive som fjernvarme. I denne forbindelse viser tilsynet til rundskriv av 22. juni 2010 fra Kommunal- og regionaldepartementet⁹ vedrørende praktiseringen av unntaket fra tilknytningsplikten etter plan- og bygningsloven § 27-5 annet ledd.¹⁰ Her fremgår det at "*[k]ommunen må vurdere om det er forhold i det konkrete byggeprosjektet tilsier unntak, f.eks. fordi bygget er oppført som passivhus*".
- (14) Bergen og Omegn Boligbyggelag (BOB) og Oslo Bolig- og Sparelag (OBOS) har overfor Konkurransetilsynet vist til at kommuner i for liten grad gir unntak fra tilknytningsplikten. Dette medfører blant annet at utbygging av passivhus blir mindre lønnsomt eller ikke realisert.¹¹ Både BOB og OBOS oppgir også at tilknytningsplikten pålegger dem å installere tekniske løsninger for tilkobling til fjernvarmenettet i nye boliger,¹² selv om kunden for eksempel ønsker å bygge et passivhus. Dette fører til økte byggekostnader og høyere boligpriser, ifølge disse boligbyggelagene.
- (15) Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil en for restriktiv praktisering av unntakene fra tilknytningsplikten kunne begrense utviklingen av andre og mer energieffektive oppvarmingsløsninger enn fjernvarme. Videre vil en for restriktiv praksis kunne ha virkninger for konkurransen i boligbyggemarkedet, ved at tilknytningsplikten begrenser konkurranseevnen til boligutbyggere som spesialiserer seg på for eksempel passivhus eller lavenergihus.
- (16) Ulik kommunal praksis med hensyn til tilknytningsplikten kan også virke konkurransevridende mellom to ulike byggeprosjekt i nærliggende kommuner, for

⁶ Hovedrapport Klimakur 2020 (TA 2590/2010) "Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020" s. 139-140, avgitt på oppdrag fra Miljøverndepartementet.

⁷ St.meld. nr. 21 (2011-2012) "Norsk klimapolitikk" (klimameldingen) kapittel 7 om bygg og fjernvarme, tilråding av Miljøverndepartementet av 25. april 2012. Klimameldingen ble godkjent i statsråd samme dag. Det vises også til St.meld. nr. 18 (2003-2004) "Om forsyningssikkerheten for strøm mv" kapittel 5.2.2 om ny målrettet satsing på utbygging av infrastruktur for varme, tilråding av OED av 19. desember 2003.

⁸ Målsetningen er at det skal produseres 6,6 TWh levert fjernvarme i 2020. Ifølge Statistisk Sentralbyrå utgjorde nettoproduksjonen av fjernvarme 4,2 TWh i 2011, mens det totale forbruket av fjernvarme var 3,7 TWh.

⁹ Rundskriv H-2010-1 av 22. juni 2010 (kapittel 12.5) om ikraftsetting av lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet.

¹⁰ Det følger av denne bestemmelsen at kommunen kan gjøre helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytning.

¹¹ Tilsvarende gis det uttrykk for i rapporten "Tiltak for økt boligbygging", som er støttet av blant annet OBOS og Norske Boligbyggelag, av 19. desember 2011 i kapittel 4.4 (s. 8). Rapporten finnes på BNL sine nettsider: <http://www.bnl.no/getfile.php/Filer/Rapporter/Byggen%E6ringens%20tiltak%20for%20%E5%20F8ke%20boligbyggingen.pdf>

¹² Jf. TEK10 § 14-8. Det følger av denne bestemmelsen at der hvor det i kommunal plan er fastsatt tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-5, skal nye bygninger utstyres med varmeanlegg slik at fjernvarme kan nyttes for romoppvarming, ventilasjonsvarme og varmtvann.

eksempel ved at det for et byggeprosjekt er pålagt tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg, mens det i det andre byggeprosjektet ikke er det. For potensielle boligkjøpere vil det i en slik situasjon, alt annet likt, være billigere å kjøpe hus hvor det ikke er pålagt tilknytningsplikt. Konkurransetilsynet vil på denne bakgrunn understreke betydningen av at det tilstrebes en likere praktisering av unntaksordningen på tvers av kommunene sammenlignet med dagens situasjon.

3.3 Om prisregulering på fjernvarme

- (17) Konkurransetilsynet vil innledningsvis påpeke at konsesjoner for etablering og drift av anlegg og distribusjonsnett for fjernvarme etter energiloven § 2-2 annet ledd kan gis for inntil 30 år.¹³ Tildeling av konsesjoner etter energiloven er ikke underlagt lov om offentlige anskaffelser og lyses derfor ikke ut på anbud. Rapporten påpeker at med tilknytningsplikt følger det at fjernvarmeselskapene er i posisjon til å utøve monopolmakt. Produksjon og distribusjon av varme selges som hovedregel samlet.¹⁴ Konkurransetilsynet mener det er rimelig å anta at en større andel av fjernvarmekundene vil være innelåst til en fjernvarmeleverandør, ettersom kostnadene ved å bytte til en alternativ oppvarmingsløsning generelt vil være høye. Når det gjelder kunder underlagt tilknytningsplikt er aktørene i fjernvarmemarkedet således ikke utsatt for virksom konkurranse, verken før eller etter at konsesjon er tildelt.
- (18) Rapporten påpeker, blant annet som følge av det ovennevnte, at en form for prisregulering er nødvendig for å sikre fjernvarmekundene mot høye priser, og at dette gjelder uavhengig av om tilknytningsplikten fjernes eller ikke. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at hensynet til forbrukerne tilsier, med dagens markedssituasjon, at en form for prisregulering av fjernvarmemarkedet i Norge er hensiktsmessig.
- (19) Konkurransetilsynet vil gjøre oppmerksom på at fjernvarmemarkedet er ulikt regulert i Norge sammenlignet med Danmark, Sverige og Finland. I Sverige er det for eksempel ingen prisregulering som medfører en øvre begrensning på prisen som kan tas for fjernvarme.¹⁵ Tilsynet er kjent med at utbyggingen av fjernvarmeteknologien er i en noe tidligere fase, samt at etterspørselen etter fjernvarme er noe mindre, i Norge sammenlignet med Sverige. I den forbindelse savner tilsynet på dette punktet i rapporten en bredere utredning av om markedsf forholdene i Norge skiller seg fra andre land, og i hvilken grad markedsf forholdene er forventet å endre seg over tid.
- (20) Med hensyn til hvordan prisen på fjernvarme bør reguleres, er Konkurransetilsynet prinsipielt av den oppfatning at en prisbasert reguleringsmodell er særlig å foretrekke dersom det er mulig å benytte en relevant referansepris framkommet i et marked med virksom konkurranse. En kostnadsbasert reguleringsmodell gir ikke nødvendigvis fjernvarmeselskap tilstrekkelige insentiver til å bygge, drive og utvikle infrastrukturen på en effektiv måte. I tillegg vil en kostnadsbasert reguleringsmodell trolig medføre høyere administrasjonskostnader sammenlignet med dagens prisbaserte reguleringsmodell i markedet for fjernvarme. På bakgrunn av den foreliggende rapporten er det imidlertid vanskelig å ta stilling til hvordan reguleringsmodellen bør

¹³ I Ot.prp. nr. 43 (1989-1990) s. 86 gis det uttrykk for at 30 år er antatt gjennomsnittlig teknisk og økonomisk levetid for fjernvarmeanlegg.

¹⁴ Bestemmelsen i energiloven § 5-6 om forhandlingsplikt for konsesjonæren ved anmodninger om tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang trådte i kraft 1. juli 2013. Med tredjepartsleveranse menes her at noen selger kraft/varme til konsesjonæren, mens tredjepartsadgang innebærer at noen benytter konsesjonærens fjernvarmeanlegg til overføring av kraft/varme til sine kunder, jf. Prop. 113 L. (2012-2013) s. 23. I rapporten fra THEMA (s. 18) sies det derimot at en modell med tredjepartstilgang og skille mellom monopol og konkurranseutsatt virksomhet etter mønster fra el-sektoren synes å være uaktuelt i Norge i dagens situasjon.

¹⁵ Etter det Konkurransetilsynet er kjent med, har man i Sverige ingen tilsvarende lovhjemlet tilknytningsplikt som i plan- og bygningsloven § 27-5.

utformes. Konkurransetilsynet savner derfor en bredere utredning i rapporten på dette punktet, herunder en omtale av ulike reguleringsmodeller i andre land.

Med hilsen



for
Ingrid Kjeldstad Gullaksen (e.f.)
avdelingsdirektør

Mottaker
Olje- og energidepartementet

Postadresse
Postboks 8148 Dep

Poststed
0033 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@oed.dep.no

Kopi til:

Fornyings-, administrasjons- og
kirke departementet

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO
Norge

postmottak@fad.dep.no