



Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 Oslo
postmottak@oed.dep.no

Lysaker, 2. september 2013

Høringsnotat vedrørende rapporten «Er det behov for endringer i reguleringen av fjernvarme?»

Norges bygg- og eiendomsforening NBEF viser til høringsbrev datert 30. mai 2013 hvor departementet ber om merknader til THEMA Rapport 2013-18 «Er det behov for endringer i regulering av fjernvarme?». NBEF er svært positive til at departementet vil vurdere innretningen av fjernvarmereguleringen, og avgir med dette våre merknader til rapporten.

Kort om NBEF og vårt engasjement innen temaet

NBEF har ca 125 [medlemmer](#), og har hatt temaet regulering av fjernvarme oppe på [medlemsmøte](#) og deltatt i diskusjoner om ulik praksis for dispensasjon fra tilknytningsplikt rundt om i landet. Vårt formål er bl.a. å definere og sette agenda for byggherre, eier- og forvaltningsrollen og være en pådriver for å gi medlemmene innflytelse ved utforming av rammebetingelser, lover og regler.

Vi gir våre nedenstående kommentarer og merknader punktvis etter inndelingen i rapporten

Regulering av fjernvarme vs annen regulering (kap 2)

Senest på møtet om fremtidige energikrav i TEK 15 i forrige uke i regi av DiBK fremførte vi noen generelle krav til og kriterier for reguleringer innen energiområdet:

- Kostnadsoptimal sektorovergripende regulering
- Kun regulere eksternaliteter som ikke klareres i markedet, eller
- Gjennom tydelige overordnede politiske målsetninger (f eks økologisk bærekraft, sikkerhet, helse, risikoreduksjon og økning i sosial velferd)
- Fremme innovasjon, konkurransedyktighet, kompetanse og etterlevelse
- Bidra til forenkling av et sammensatt og sektorisert regelverk som har overlappende regulering og virkemiddelbruk

Vi mener at flere av disse forholdene- og hvordan en eventuell skjerping av energikravene i TEK vil innvirke på markedet og behovet - ikke er godt nok belyst i rapporten. Den viser til hvordan behovet for regulering vil variere avhengig av om det er en politisk målsetting å fremme fjernvarme eller ikke. Vi savner slike tydelige politiske mål, f eks begrunnet ut fra noen av de ovenstående kriteriene. Vi savner også en analyse av hvorvidt utviklingen av kraftforsyningen og bygningers energibruk tilsier en fortsatt politisk satsing på fjernvarme i et energimessig, klimamessig og samfunnsøkonomisk perspektiv.

Spesielt om energimerkeordningen (pkt 2.4.2)

Det hevdes at energimerkeordningen kan fungere som en barriere for utbygging av fjernvarme, ved at det ikke mulig å oppnå energimerke A ved bruk av fjernvarme. Vi vil kort påpeke at det er fullt mulig å oppføre A-bygg med fjernvarmeforsyning. Faktisk er det slik at høy produksjonsvirkningsgrad i byggets varmeveksler medfører at det er lettere å oppnå en god energikarakter sammenlignet med en rekke alternative kjelløsninger basert på f.eks. gass, olje eller bioenergi. Fjernvarme har nøyaktig samme produksjonsvirkningsgrad som elektrokjel, noe som tilsier at bygg med fjernvarme og elektrokjel vil få samme energikarakter. Disse endringene i skalaen i Energimerkeordningen ble kunngjort fra NVE i januar 2013 og trådte i kraft i sommer.

Når det gjelder spørsmålet om å bruke energikarakteren for å fremme fjernvarme finner vi det riktig å minne om at Energimerkeordningen har til hensikt å synliggjøre bygningers energiytelse på en slik måte at aktører som orienterer seg i eiendomsmarkedet kan innlemme energipreferanser som en del av sitt beslutningsunderlag (som f.eks. en offentlig innkjøper). Energikarakteren baseres på beregninger av levert energi i henhold til NS 3031. Denne systemgrensen indikerer hvor mye energi bygget må tilføres ved normaliserte klima- og driftsforhold. Dersom bygget har egenproduksjon av energi (i form av varme eller elektrisitet), bidrar dette til å redusere behovet for tilført energi, på lik linje med passive tiltak (f.eks. gjennom økt isolasjonstykkelse i vegger). Det er naturlig å anta at markedet har preferanser knyttet til lave energikostnader, og en beregning av behov for *levert energi* gir en god indikasjon på dette. NBEF har for øvrig uttrykt at bruk av korreksjonsfaktorer ved beregning av levert energi (som beregningspunkt for energikrav) i forbindelse med TEK 15 er problematisk, og at disse størrelsene må utredes nærmere og sees i sammenheng med revisjon av NS 3031.

Merknader til behovet for tilknytningsplikt for fjernvarme (kap 3)

Rapporten gir ingen entydig anbefaling vedørende fremtidig behov for en videreføring av tilknytningsplikt til fjernvarme. Den gir kun en vurdering av hvilke incentiver og barrierer som ligger i tilgrensende regulering, herunder energikrav i TEK10, NVEs ordning for energimerking av bygg, økonomisk støtte fra Enova, samt offentlige krav om bruk av vannbåren varme. Vi mener det er en stor svakhet ved rapporten at målkonflikten mellom å bygge energieffektive bygninger og tvungen fjernvarmetilknytning ikke analyseres mer grundig. Denne problemstillingen har opptatt markedsaktørene i BAE-verdikjeden i flere år, og vært deres viktigste ankepunkt mot dagens tilknytningsplikt. Konfliktene er godt beskrevet i rapporten "Målkonflikter mellom energisparing og fjernvarme" som Norsk Eiendom, Bellona, Grønn Byggallianse og Norsk Teknologi offentliggjorde i fjor høst. Den er også drøftet i Meld. St. 28 (2011–2012) og når Stortinget behandlet meldingen samlet flertallet seg om følgende merknad (utdrag fra Innst. 129 S): *Fleirtallet ser at det kan oppleves som unødvendig og kostnadskrevende å ha tilknytningsplikt til fjernvarme for energieffektive nybygg, og viser til at det i meldinga er peikt på at regjeringa vil leggje til rette for at handsaming i kommunane av tilknytningsplikt for energieffektive bygg vert meir føreseieleg.*

Tvungen fjernvarmetilknytning kan medføre at byggeprosjekter med høye energieffektivitets- og klimamål ikke blir lønnsomme. Som resultat må utbyggerne redusere på målene og la seg tilkoble fjernvarmenettet. Dette hindrer innovasjon i næringen og det senker ambisjonsnivået til de som ønsker å gå foran og vise vei. I stedet for å gå inn i kjernen av problemstillingen har rapporten analysert i hvilken grad tilgrensende rammebetingelser bidrar til å opprettholde en politisk ønsket utbygging av fjernvarme. Analysen er her overfladisk og overordnet. Manglende kvantifisering av den konkurransemessige fordelene rammebetingelsene gir for fjernvarmen gjør at rapporten ikke kan gi en entydig anbefaling om hvorvidt tilknytningsplikten bør videreføres eller ei.

Ved tildeling av konsesjon stiller NVE krav om at et fjernvarmeprosjekt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Beregninger fra Norsk Teknologi tyder på at fjernvarmeforsyningen gjennom tilskudd via Enova, avgiftsfritak og øvrige fordelaktige rammebetingelser subsidieres med størrelsesorden 70-100 øre/kWh, sammenlignet med en løsning basert på bruk av direktevirkende elektrisitet eller varmpumper. NBEF mener det ut fra dette er naturlig å være kritisk til en videreføring av tilknytningsplikten, både i et samfunnsøkonomisk og et privatøkonomisk perspektiv. Vi mener at behovet for tilknytningsplikten bør utredes langt mer grundig enn det den foreliggende rapport gjør.

Nasjonalt regelverk for fritak fra tilknytningsplikten

Det vil også være behov for å se på hvordan ulike og uklare regler for fritak fra tilknytningsplikten gir byggherren for liten forutsigbarhet. Disse kan også bidra til at gode lokale energiløsninger ikke blir utviklet, og at energi- og miljøambisjonene blir svakere. Det bør etter vårt syn innføres felles nasjonale retningslinjer for fritak i alle konsesjonsområder som anbefalt i «målkonflikt»-rapporten, som f eks; *Tilknytningsplikt til fjernvarme gjelder ikke dersom:*

- *Søknadspliktige rehabiliteringer oppfylder kriterier til netto oppvarmingsbehov for lavenergiklasse 1 i NS3700 for boligbygg eller lavenerg nivå i NS3701 for næringsbygg. Gjeldene revisjon av standardene skal legges til grunn for beregningen.*
- *Nybygg oppfylder kriterier til netto oppvarmingsbehov for passivhus i NS3700 for boligbygg eller NS3701 for næringsbygg. Gjeldene revisjon av standardene skal legges til grunn for beregningen.*
- *Det tilrettelegges for utelukkende ikke-fossilt brensel til grunnlast og spisslast.*

Merknader til prisregulering av fjernvarme (kap 4)

Prisregulering av fjernvarme er begrunnet med fjernvarmeselskapets monopolsituasjon i områder med tilknytningsplikt. NBEF støtter rapportens konklusjon om at prisregulering bevares i de tilfeller der fjernvarmeselskapet er i posisjon til å utøve monopolmakt. Dersom tilknytningsplikten fjernes ser vi imidlertid ikke noe behov for prisregulering av varmeleveranser ved nye tilknytninger, så lenge avtaler mellom fjernvarmeselskaper og utbyggere baseres på markedsvilkår.

Rapporten beskriver ulike modeller for prisregulering av fjernvarme. I hovedsak kan disse kategoriseres i prisbaserte og kostnadsbaserte modeller. Den økonomiske risikoen ved å etablere fjernvarme bør alltid tillegges den aktøren som tar beslutningene om fjernvarmeinvesteringer, det vil si fjernvarmeselskapet. Rapportens forslag om kostnadsbaserte prismodell innebærer at kundene blir belastet med en stor økonomisk risiko som de ikke har mulighet til å påvirke eller unngå (gitt tilknytningsplikt). Videre vil en kostnadsbasert regulering av fjernvarmeprisen alltid sikre en positiv avkastning på fjernvarmeinvesteringer (gitt effektiv drift), noe som vil kunne utløse store overinvesteringer i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Vi mener at forbrukerhensyn må vektlegges ved prisregulering av fjernvarme. Dette tilsier en videreføring av en prisbasert reguleringsmodell. For å sikre at kundene ikke kommer dårligere ut bør fjernvarmeprisen reflektere kundenes rimeligste oppvarmingsalternativ. Dagens modell kan med dette forbedres. Eksempelvis reflekterer ikke dagens beregning av maksimal pris på fjernvarme at systemvirkningsgraden i elektriske varmesystemer og fjernvarmesystemer i bygg er ulike.

Nærmere om tredjepartsleveranser

Kun i spesielle tilfeller er det i følge rapporten mulig med tredjepartsleveranse i fjernvarmenettet. Når vi vet at store energimengder bl.a. i form av varme fra bygg ikke benyttes bør vi se på løsninger

som gjør dette mulig. Skal vi oppnå en energieffektiv byggenæring bør leveranse på et fjernvarmenett (nærvarme- eller fjernvarme) være mulig. NBEF er av den oppfatning at dagens monopolsituasjon og prispolitikk er et vesentlig hinder for å få dette til. Vi er usikker på om Prop.113L – Endring i energiloven i tilstrekkelig grad kommer til anvendelse for små og mellomstore anlegg. Våre medlemmer er opptatt av å oppnå en lovfestet rett til å levere lokalt produsert energi til nett (varme, kjøling og el) – til markedsmessige vilkår. Vi mener det kan ligge organisatoriske utfordringer i regulering av fjernvarmebransjen, da den i mange tilfeller eies, reguleres og driftes av lokale offentlige (kommunale) selskaper. Det hadde ideelt sett vært en fordel med en organisatorisk oppsplitting av drifting av sentrale varme- og kjølesentraler - og selve fjernvarmenettet, slik man har det innen el-sektoren. En slik oppsplitting kan gjøre det lettere å sikre tredjepartsadgang og leveranser av overskuddsvarme (og -kjøling) på markedsmessige vilkår fra lokale aktører og bygg inn i det felles fjernvarmenettet.

Oppsummering

Vi er glad for at OED har igangsatt en vurdering av fjernvarmereguleringen og vi ønsker å være en aktiv bidragsyter i det videre arbeid. Rapporten fra Thema er etter vårt syn ikke grundig nok og eller dekkende for at departementet skal kunne foreta de nødvendige vurderinger av dagens fjernvarmeregulering. Vi mener det er andre momenter som også bør vurderes i videre utvikling av fjernvarmevirksomheten. Vi vil her oppsummere disse punktene som man bør se mer på

- Tilknytningsplikten hindrer forbrukerne i å velge den mest kostnadsoptimale varme-/kjøleløsningen for sitt bygg.
- Lite markedstilpasset fjernvarmeleveranse hindrer innovasjon og nytenkning knyttet til alternative energiløsninger i bygg
- Mulighet for å levere varme på fjernvarmenettet medfører tapt energi
- Uklare rammer for unntak skaper usikkerhet og uforutsigbarhet knyttet til mulighetene for alternative lokale energiløsninger
- Tilknytningsplikt til (evt prisregulering av) fjernvarme hindrer markedet i å få tilgang til energikontrakter tilpasset eget behov, f.eks. i form av prissikring og mulighet for innkjøp av energitjenester på anbud.

Vi savner en vurdering av disse utfordringene og de økonomiske konsekvenser både for fjernvarmeselskapene, brukerne og samfunnet samt og nytteeffekter, inkludert konsekvenser for miljø, klima og forsyningssikkerhet. Fjernvarmereguleringen bidrar til en stor omfordeling av samfunnets ressurser, og det er derfor behov for en større forståelse og innsikt i tematikken enn det rapporten bidrar med.

Med vennlig hilsen

Norges bygg- og eiendomsforening NBEF



Eystein C. Husebye, Daglig leder

tel: +47 6752 6021; fax: +47 6752 6011 mob: +47 9265 7997 eystein@nbef.no www.nbef.no