

Olje- og energidepartementet

Vår dato: 29.8.2013

Vår ref.: 201303788

Arkiv: 008

Deres dato: 30.5.2013

Deres ref.:

Saksbehandler:

Amanda Villaruel

## Høringsvar fra NVE – utredning om fjernvarmereguleringen

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) viser til Olje- og energidepartementets høringsbrev 30.5.2013. På oppdrag fra departementet har Thema Consulting Group utarbeidet en høringsrapport ”Er det behov for endringer i reguleringen av fjernvarme?” som ser på tilknytningsplikten og prisregulering av fjernvarme.

### NVEs kommentarer

Problemstillingene for utredningen om fjernvarmereguleringen er følgende:

- 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 tilknytningsplikt endres?*
- 3) *Er det behov for prisregulering av fjernvarme dersom tilknytningstakten fjernes?*

Det siste spørsmålet er besvart i rapporten. NVEs kommentarer fremgår av pkt. 2 nedenfor. Det første spørsmål er ikke besvart i rapporten. Grunnen til dette er at det ikke er foretatt en vurdering av hvor stor betydningplikten har hatt for utbyggingsomfang av fjernvarme til nå eller vil få framover.

Det andre spørsmålet er delvis besvart i rapporten ved at konsulenten viser til under hvilke generelle forutsetninger det kan være aktuelt å fjerne eller beholde tilknytningsplikten. Konsulenten peker på en del problemstillinger vedrørende tilknytningsplikten. Denne kartleggingen er viktig nok, men konsulenten besvarer knapt spørsmålet om det er behov for endringer i reguleringen av fjernvarme når det gjelder tilknytningsplikt som virkemiddel. NVEs kommentarer fremgår av pkt. 1 nedenfor.

### 1 Tilknytningsplikten

Konsulenten diskuterer bruken av tilknytningsplikt opp mot andre regler og tiltak som påvirker tilknytning og bruk av fjernvarme, og konkluderer med at behovet for bruk av tilknytningsplikt vil avta dersom reguleringen for øvrig stimulerer til utbytting av fjernvarme. I motsatt fall vil tilknytningsplikt

E-post: [nve@nve.no](mailto:nve@nve.no), Postboks 5091, Majorstuen, 0301 OSLO, Telefon: 09575, Internett: [www.nve.no](http://www.nve.no)

Org.nr.: NO 970 205 039 MVA Bankkonto: 7694 05 08971

**Hovedkontor**  
Middelthunsgate 29  
Postboks 5091, Majorstuen  
0301 OSLO

**Region Midt-Norge**  
Vestre Rosten 81  
7075 TILLER

**Region Nord**  
Kongens gate 14-18  
8514 NARVIK

**Region Sør**  
Anton Jenssensgate 7  
Postboks 2124  
3103 TØNSBERG

**Region Vest**  
Naustdalsvn. 1B  
Postboks 53  
6801 FØRDE

**Region Øst**  
Vangsvieien 73  
Postboks 4223  
2307 HAMAR

være et viktig virkemiddel for å fremme fjernvarme. NVE mener at dette ikke gir et absolutt svar på hovedspørsmålet om tilknytningsplikten som virkemiddel for å påvirke utbyggingen av fjernvarme bør endres eller avvikes. En må i tillegg vite om økt fjernvarmeutbygging i dag er ønskelig, om tilknytningsplikt er et effektivt tiltak og om virkemiddelet gir vesentlige ulemper. Manglede drøfting av dette er etter vårt syn en svakhet ved rapporten.

Videre fremgår det av rapporten at tilknytningsplikten praktiseres forskjellig i de ulike kommuner. Dette stemmer ikke helt med NVEs erfaring da det i så godt som alle kommuner der det er gitt fjernvarmekonsesjon også er vedtatt generell tilknytningsplikt for aktuelle utbyggingsområder.

Når det gjelder fleksibilitet for kommunene, må det skilles mellom kommunens opprinnelige, generelle vedtak om tilknytningsplikt for et planområde, og eventuelle fritak for enkeltbygg. Ved generelt vedtak er det fleksibilitet i den forstand at kommunene på forhånd kunne ha avgrenset hvilke typer bygg plikten gjelder for. I søknader om unntak for enkeltbygg er det lite fleksibilitet da unntak krever at varmeløsning lokalt kan påvises å være miljømessig bedre enn fjernvarme. Der det er gitt fjernvarmekonsesjon er det allerede fattet generelle vedtak for alle nybygg, for enkeltbygg åpnes ikke for fleksibilitet. Etter NVEs vurdering vil det framover sannsynligvis bli gitt få helt nye fjernvarmekonsesjoner, de fleste søknader gjelder justeringer av etablerte konsesjoner eller tilbaketrekking av konsesjon.

Disse forhold må det tas hensyn til om en vurderer å fatte vedtak om endring av tilknytningsplikten. Planlegging av nye rutiner ved vedtak om ny konsesjon, eller nye rutiner ved vedtak om generell tilknytningsplikt, er lite relevant. Spørsmålet er om hva som skal gjøres i eksisterende områder med pålagt tilknytningsplikt.

Som det påpekes i kapittel 3 vil et svar på om tilknytningsplikten bør videreføres måtte avledes av hvilke mål som ønskes oppnådd. Høy utbyggingstakt innen fjernvarme kan være et relevant virkemiddel om fjernvarme miljømessig og kostnadmessig er å foretrekke sammenlignet med de varmeløsninger for bygg som i dag er tillatte og aktuelle. Tilknytningsplikt må i tillegg være et effektivt virkemiddel ved siden av de øvrige reguleringer som er etablert. Disse spørsmål bør vurderes nærmere før det tas beslutning om tilknytningsplikten.

Under vurderingen av miljømessige virkninger av fjernvarme er det viktig å notere at fjernvarme ikke er en miljømessig homogen varmeløsning, men en transportform for varmeproduksjon med svært ulike sammensetninger. Diversifisering og fleksibilitet i varmeproduksjonen innebærer muligheter for fjernvarmeselskapene til å velge løsninger med svært ulik miljømessig kvalitet. For kommunene er det tilsvarende vanskelig å beregne miljøvirkninger av fjernvarme opp mot miljøvirkninger av lokale varmeløsninger.

Hvis en velger å videreføre tilknytningsplikten bør det etter NVEs vurdering uansett gjøres endringer slik at (1) byggeierne bare kan få tilknytningsplikt der de er sikret fjernvarme, (2) det er konsistens mellom energimerking og tilknytningsplikt, og (3) prinsippene for fritak for enkeltbygg klargjøres.

Avslutningsvis lister konsulenten opp alternative kriterier for utforming av tilknytningsplikten.

I gjennomgangen av ulike utforminger av tilknytningsplikten foreligger det ingen konklusjon om hvilken modell for tilknytningsplikt som anses best egnet.

## **2 Prisregulering**

Rapportens framstilling av prisregulering gir en god oversikt over generelle hensyn som bør ivaretas, men gir ingen konkret tilrådning. Konsulenten konkluderer med at prisregulering av fjernvarme bør opprettholdes uavhengig av om tilknytningsplikten avvikes eller ikke. Dette begrunnes særskilt med at fjernvarmekunden ellers vil kunne stilles overfor monopolbaserte priser. Konsulenten påpeker samtidig

svakheter ved dagens prisregulering. Rapporten diskuterer også alternativer til eksisterende prisregulering, og da særlig kostnadsbaserte modeller.

Konsulenten hevder at dagens regulering hindrer utformingen av fastprisavtaler som både enkelte konsumenter og produsenter ønsker seg for å redusere risikoen. Etter NVEs syn er ikke dette riktig. Maksimalpriskravet i energiloven § 5-5 er ikke til hinder for at fjernvarmekunde og fjernvarmeselskapet kan inngå fastprisavtaler som i ettertid kan vise seg å ligge over en pris basert på de elspotprisene som NVE legger til grunn i beregningen av maksimalprisen for fjernvarme. I ettertid kan da fjernvarmeselskapet justere slik at de holder seg innenfor maksprisen.

Et sentralt formål ved prisregulering er å beskytte kundene mot urimelige kostnader. Dagens praksis med tilknytningsplikt også der tilknytningskostnadene for kundene er svært store, kombinert med at kundespesifikke tilknytningskostnader ikke tas med i maksimalprisen, gjør at kundene ikke alltid oppnår en slik beskyttelse. Dette bør etter NVEs vurdering unngås i framtidig regulering.

Hva gjelder valg av modell mener konsulenten at dette vil avhenge av myndighetenes prioriteringer. NVE er enig i dette, men vi mener også at konsulenten burde ha gitt sine anbefalinger basert på samfunnsøkonomiske kost/nytte-vurderinger.

### ***Prissetting***

I diskusjoner som vedrører den fremtidige reguleringen av fjernvarmeselskapene bør det vurderes å stille nye krav og kriterier til prisfastsettelsen på fjernvarme, blant annet for å sikre at fjernvarmeselskapene bruker en lik og enhetlig tariffstruktur, og herunder klargjøre hvilke kostnader som bør dekkes gjennom de ulike tariffleddene. Kriterier for bruk av tilknytningsavgift (anleggsbidrag) bør også vurderes nærmere.

### ***Generelle kommentarer til rapporten***

Rapporten fra Thema Consulting Group gir totalt sett en ryddig framstilling av de hensyn som bør vurderes ved eventuelle endringer innen tilknytningsplikt og prisregulering. Det som videre bør gjøres er å gjennomgå målene for framtidig varmforsyning og vurdere om det er grunnlag for å gi fjernvarme fortrinn foran lokale varmeløsninger som oppfyller kravene i teknisk forskrift (TEK) og i regelverket for øvrig. Deretter kan en vurdere om tilknytningsplikt er et hensiktsmessig virkemiddel. NVE deltar gjerne i dette arbeidet.

Med hilsen

Gunn Oland  
avdelingsdirektør

Anne Rogstad  
seksjonssjef

*Oversendes uten underskrift. Kvalitetssikret i henhold til interne rutiner.*