

Olje- og energidepartementet
postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Att.: Trond Ulven Ingvaldsen

2. september 2013

Høringssvar til utredning om fjernvarmereguleringen

Vi viser til Olje- og energidepartementets høring av 30. mai 2013 angående innretningen av reguleringene av fjernvarmevirksomhet, som er drøftet i rapport utarbeidet av THEMA Consulting Group.

Norsk Fjernvarme representerer 50 selskaper innen industriell produksjon og distribusjon av fjernvarme, samt 70 utstyrsleverandører. Medlemmene står for det meste av fjernvarmeproduksjonen i Norge. Eierskap i bransjen er basert på både private, statlige og kommunale eierkonstellasjoner.

Fjernvarmens rolle i energiforsyningen er å bidra med effektoppdekning lokalt og derved økt fleksibilitet til kraftsystemet. Grunnideen om å bruke ressurser som ellers ville gått til spille sørger for energifleksibilitet på systemnivå og gjør dessuten fjernvarmen til viktigste driver for utfasing av oljefyr i Norge.

1 OPPSUMMERING

- Rapporten gir en nødvendig, overordnet beskrivelse av reguleringer som fremmer og hemmer fjernvarmeutbygging
- Dagens direkte regulering må opprettholdes for at fjernvarmen skal kunne vokse og bidra til energiomlegging, bedre forsyningssikkerhet og mer fornybar energi, i tråd med politiske ønsker. Konkretisert betyr det:
 - Ja til pristak knyttet til prisen på elektrisitet for kunder med tilknytningsplikt
 - Nødvendig med større fleksibilitet i prisreguleringen
 - Tilknytningsplikt fortsatt nødvendig
- Vi støtter konklusjonen i rapporten om at den indirekte reguleringen og andre incentiver må trekke i samme retning som den direkte reguleringen slik at ikke det ene slår det andre i hjel, eksempelvis Energimerkeordningen og Enovastøtte til lokal energiforsyning i fjernvarmeområder
- Vi vil be om at myndighetene bekrefter fjernvarmens rolle som en industriell løsning i energisystemet.

1.1 Bakgrunn

Norge har hatt en egen regulering av fjernvarmesektoren siden 1986, Fjernvarmeloven, basert på Ot.prp. nr. 34 (1984-85) og NOU 1981:36, Fjernvarmeanlegg, lov om bygging og drift. Bakgrunnen var behov for økt forsyningsikkerhet. Det vises til regional ubalanse i tilgjengelige vannkraftressurser, og at fjernvarmeforsyning representerer et verdifullt tilskudd til vannkraften, for å sikre oppdekningen av energi og effektbehov i vedkommende område, og samtidig gir mulighet for en mer fleksibel energiutnyttelse.

I Energimeldingen 2000, basert på NOU 1998:11, ble energiomlegging fra elektrisitet og fossilt brensel en ny politisk målsetning, og i 2011 ble Fornybardirektivet vedtatt, hvor fornybar varme, kraft og energieffektivisering sammen skal oppfylle Norges forpliktelser til EU om en fornybarandel på 67% innen 2020.

1.2 Generelle kommentarer

Fjernvarme representerer en unik forsyning i hver kommune - og dermed skreddersøm avhengig av de lokale forhold. Ingen anlegg er like, det er store lokale forskjeller når det gjelder ressurser, topografi og marked. Sektoren trenger en felles regulering som tar høyde for dette, med fleksibilitet og tilpasninger.

Vi viser til konklusjonen om at dersom myndighetene ønsker videre utbygging av fjernvarme, må alt relevant regelverk være konsistent. Regulering som drar i ulike retninger medfører sub-optimale løsninger, økte kostnader og redusert effektivitet for bedriftene og samfunnet. Dette er beskrivende for dagens regelverk.

Fjernvarme har behov for politisk forankring og forutsigbarhet. Alle partier har vært positive til fjernvarme siden energimeldingen 2000. Et samlet regelverk må reflektere at fjernvarme er ønsket, samfunnsnyttig infrastruktur og den beste oppvarmingsløsningen der den er etablert.

Det pågår viktige prosesser om regelverk som berører fjernvarmen, som ny byggeforskrift, TEK 15, Energimerkeordningen og vurderinger om å innlemme avfallsforbrenning i det europeiske utslippskvotesystemet. Noen av forslagene som er fremsatt, vil kunne stoppe videre utbygging av fjernvarmen. Det er derfor viktig at alle berørte myndigheter er klar over dette, og samarbeider om et effektivt og konsistent regelverk.

Norges vannkraftbaserte elektrisitetsforsyning er unik i Europa. Det gjør at EUs målsetninger og europeiske studier ikke alltid er overførbare til norske forhold. I motsetning til de fleste EU-land, har Norge fornybar kraft- og varmeproduksjon som basis. Samtidig er effektoppdekningen av større betydning i det kalde Norden enn i resten av Europa. I tillegg kan utsiktene til lave elpriser gi lavere lønnsomhet for lokale energiløsninger i Norge enn i andre europeiske land.

Holdninger og kompetanse om varmeforsyning og fjernvarme er av betydning for utformingen av regelverket. Det er viktig at denne kompetansen er på et høyt nivå i OED og NVE, i likhet med deres gode forståelse for kraftsystemet. I denne sammenheng er det viktig å ta hensyn til prosjektet "Flexelterm", under Forskningsrådets RenergiX program, og den nye NVE-studien, som skal gi større forståelse og økt interesse for termisk energi og samspillet med kraftsystemet.

Følgende forutsetninger ligger til grunn for videre etablering og utvikling fjernvarme i Norge:

- 1) Fjernvarme egner seg best til større bygg i sentrumsområder
- 2) Byene kommer til å vokse enormt de neste tiårene
- 3) Store passivbygg trenger fortsatt betydelige mengder energi, også til oppvarming og kjøling

2 SPESIFIKKE KOMMENTARER

2.1 Energiloven

2.1.1 Prisregulering

THEMAs rapport konkluderer med at det er behov for prisregulering uavhengig av tilknytningsplikt, og begrunner det med transparens og forutsigbarhet, samt at fjernvarmekunder må beskyttes mot monopolpriser og få økt forhandlingsstyrke. Det innrømmes at prisreguleringen kan gi for liten fleksibilitet i enkelte tilfeller.

Norsk Fjernvarme mener at dagens prisregulering knyttet til prisen på elektrisitet har flere svakheter, men er i hovedsak å foretrekke fremfor annen og mer komplisert regulering. Samtidig vil en prisregulering av sektoren uten tilknytningsplikt gi bransjen et reelt handicap. Dagens regulering av tillatt makspris på fjernvarme medfører at fjernvarme fremstår som et like rimelig alternativ som strøm. Dette bekreftes gjennom fornøyde kunder og svært få klager gjennom 25 år. Dersom fjernvarmen var regulert som et monopol, ville prisene vært kostnadsbaserte og muligens høyere. Det ligger også en risiko for at fjernvarmen ville blitt en lite attraktiv løsning i markedet, samtidig som et monopolregime gjerne krever et omfattende byråkrati.

Det er likevel en utfordring å ha makspris mot el på prioritert overføring med dagens lave elpris, og man risikerer at fjernvarmebedrifter må trekke seg ut av konsesjonsområder på grunn av lav lønnsomhet. Dette gjelder i særlig grad for store kunder/ industrikunder som har tilgang på gunstige elnettstariffer (avgiftsfritak, fleksibel nettleie).

Under forutsetning av at tilknytningsplikten består, mener vi altså at det er ønskelig med fortsatt prisregulering. Det er imidlertid et behov for større fleksibilitet i prisreguleringen. Der hvor både kunde og fjernvarmeselskap ønsker det, bør det være mulig å avtale en annen pris enn den regulerte, f.eks fastpris. Frivillig inngåtte avtaler mellom to parter må kunne gjøres uten at § 5-5 om makspris skal kunne slå igjennom. Dette gir en større grad av forutsigbarhet for begge parter. Eksempler på avtalemuligheter er: Midling av el-spot, veid og over mange år, fastprisregulering med fast regulering (f.eks. KPI), pris som følger en prisbane med indeksregulerte tak og gulv, spiss-/reservelast prising.

Prisreguleringen må også sees i sammenheng med investeringsinsentiver og lønnsomhet. Lave elpriser har redusert investeringer både for fjernvarme og kraftbransjen, til tross for subsidiering av kraftproduksjon gjennom elsertifikatorrdningen. Enovas støtteprogrammer har vært avgjørende for utbygging av fjernvarme, men de fleste søknadene i dag gjelder utbygging av små volum og i mindre grad for infrastruktur og fortetning. Ikke bare elprisen, men også det lave avkastningskravet til Enova er med på å definere nye prosjekter som ulønnsomme.

OED har ansvar for å etablere et rammeverk som sørger for samfunnsøkonomisk rasjonelle investeringer i fornybar kraft og varme, og som i tillegg må gi tilstrekkelig avkastning på investert kapital. Rammeverket skal gi den nødvendige forutsigbarhet for bransjen selv, for kundene og dermed for myndighetene. Med små marginer og langsiktige investeringer er fjernvarmesatsningen spesielt sårbar.

2.1.2 Juridisk kommentar¹

Prisreguleringen i energiloven § 5-5 første ledd er begrenset til å gjelde for kunder med tilknytningsplikt

På side 18 flg diskuterer THEMA om det fortsatt er behov for regulering av prisen på fjernvarme. THEMA konkluderer med at *"prisregulering er ønskelig uavhengig av tilknytningsplikt"*, jf overskriften i rapportens punkt 4.1.

Vi er derimot av den oppfatning at prisregulering er – og bør være – begrenset til å gjelde de kunder som til enhver tid er underlagt tilknytningsplikt. Etter foreningens oppfatning følger en slik forståelse av energiloven § 5-5, lovens forarbeider og reelle hensyn. Dette er også lagt til grunn av NVE, jf nedenfor.

Ordlyden i energiloven § 5-5 er riktignok ikke helt klar på dette punktet. Bestemmelsen gir likevel uttrykk for en forutsetning om at prisreguleringen er begrenset til å gjelde kunder som er underlagt tilknytningsplikt. Det vises til § 5-5 tredje ledd som slår fast at adgangen til å klage på *"priser og andre leveringsvilkår"* er begrenset til å gjelde for kunder *"som er pålagt å tilknytte seg fjernvarmeanlegg"* (vår understrekning).

Paragraf 5-5 første ledd må uansett leses i lys av lovens forarbeider. I forarbeidene fremgår det uttrykkelig at prisreguleringen ble inntatt nettopp som et motstykke til tilknytningsplikten. På den ene siden valgte lovgiver å innføre det inngripende virkemiddelet tilknytningsplikt for å muliggjøre en større utbygging av fjernvarme enn det som ville vært mulig å få til gjennom frivillige avtaler. Dette ble gjort for å realisere energipolitiske målsetninger; fjernvarmeutbygging ble ansett som samfunnsmessig ønskelig bl.a for å sikre oppdekning av energi, en mer fleksibel energiutnyttelse og en mer rasjonell utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Dette fremgår av forarbeidene til lov av 18. april 1986 nr.10 om bygging og drift av fjernvarmeanlegg (fjernvarmeloven), som ble videreført i energiloven kapittel 5.² I forlengelsen av dette uttales det at:

"Den enkelte abonnents valg av oppvarmingssystem kan bygge på ulike motivasjoner. Disse motivasjonene kan være preget av personlige erfaringer og preferanser framfor objektive økonomiske vurderinger eller vurderinger ut fra mere nasjonale energimessige hensyn.

På denne bakgrunn vil trolig et lavere antall abonnenter selv velge å tilknytte seg anlegget enn det som vil være nødvendig for å sikre det økonomiske grunnlaget for fjernvarmeverket."

På den andre siden så man at tilknytningsplikt ville kunne representere en belastning for den enkelte som ble pålagt plikten:

"En forutsetning for å ta i bruk tilknytningsplikten bør være at fjernvarme fremstår som det aktuelle alternativ til elektrisk oppvarming for å sikre oppdekningen av energi i vedkommende område. Departementet finner det derfor naturlig at prisen på fjernvarme likestilles med prisen på elektrisitet til oppvarming og varmt vann. Under denne forutsetning vil tilknytningsplikten være til liten belastning for abonnenten. For å gi abonnenten en beskyttelse mot urimelige priser, foreslås lovfestet en klageadgang til NVE over priser og andre leveringsvilkår for fjernvarme" (vår understrekning).³

Det fremgår videre at

¹ Utarbeidet av Frode Støle og Charlotte Trondal, Kluge Advokatfirma DA

² Jf Ot prp nr 34 (1984-1985) s 21.

³ Jf Ot prp nr 34 (1984-1985) s 22.

"[d]ersom fjernvarme fremstår som det aktuelle alternativ til elektrisk oppvarming for å sikre oppdekkingen av energi i vedkommende område, vil nye boliger etter departementets forslag kunne pålegges å tilknytte seg anlegget. På denne bakgrunn skal prisen på fjernvarme ikke overstige prisen for elektrisk oppvarming. Ut fra hensynet til den enkelte abonnent skal en slik prisfastsettelse være en forutsetning ved etablering av fjernvarme" (vår understrekning).⁴

Formålet med prisreguleringen var med andre ord utelukkende å beskytte kunder som er underlagt tilknytningsplikt, og som dermed ikke har noe valg med hensyn til hvorvidt de ønsket å knytte seg til fjernvarmenettet eller ikke.

Kunder som på *frivillig basis* velger å knytte seg til fjernvarmenettet har derimot verken krav på eller behov for tilsvarende beskyttelse. Den sistnevnte kundegruppen har selv tatt et bevisst valg om at de ønsker fjernvarme, presumtivt fordi dette fremstår som et mer rasjonelt alternativ enn andre løsninger for oppvarming. Slike kunder kan ikke sies å ha et tilsvarende behov for beskyttelse i form av regulering eller sensur av avtalens vilkår om pris, utover det som gjelder for avtaleforhold generelt. Den naturlige konsekvensen av dette er at denne kundegruppen heller ikke er underlagt prisreguleringen i § 5-5 første ledd.

Avslutningsvis finner vi grunn til å nevne at NVE i sin veileder fra 2011⁵ gir klart uttrykk for en tilsvarende forståelse av prisreguleringens rekkevidde. Etter NVEs oppfatning er det kun tilknytningspliktige kunder som er beskyttet av prisreguleringen i energiloven § 5-5. Kunder som *ikke* er omfattet av tilknytningsplikten har ingen tilsvarende beskyttelse. Her er det avtalefrihet, og det er opp til partene selv å bli enige om pris. Det vises til s 12 i veilederen der det blant annet uttales følgende:

"Om byggeiere uten tilknytningsplikt ønsker å kjøpe fjernvarme må partene bli enig om en pris. [...]"

Utgangspunktet for avtalt total betaling for fjernvarme kan være alternativkostnader hos kjøper, vanlig pris hos selger eller andre prinsipper.

Frivillige kjøpere og selgere av fjernvarme må selv ivareta sine interesser ved gjennomtenkte avtaleformuleringer. Uenighet om priser kan ved slike avtaler ikke bringes inn for NVE: Her må begge parter følge rammene i den inngåtte kontrakten."

Presisering av prisreguleringens virkeområde i forskrift

Som det fremgår over, mener vi – i likhet med NVE – at prisreguleringens avgrensning mot kunder som er tilknyttet fjernvarmenettet på frivillig basis følger av en tolkning av energiloven § 5-5 første ledd. Bestemmelsens ordlyd kunne imidlertid med fordel ha vært enda tydeligere på dette. For å skape større forutberegnelighet for både kunder og fjernvarmekonsesjonærer, er det derfor etter vår oppfatning ønskelig med en presisering av dette, for eksempel i en ny § 5-4 i energilovforskriften. Vi kommer tilbake med forslag til konkret forskriftstekst under.

Prising av spisslastleveranser

På side 19 i rapporten fremhever THEMA at *"[d]agens prisregulering gir for liten fleksibilitet"*. Her fremheves blant annet problemstillingen knyttet til kunder som kun benytter fjernvarme som *"mellomlast/spisslast"*. THEMA legger til grunn at også disse kundene fullt ut er beskyttet av lovens

⁴ Jf Ot prp nr 34 (1984-1985) s 22.

⁵ NVEs veileder 2011 nr 3 "Rammer for utbygging og drift av fjernvarme".

prisregulering: *"Fjernvarmeselskapet har ikke mulighet til å tilpasse sin prising og vil dermed stå i fare for å gå med tap på denne kundegruppen".*

Etter vår oppfatning er det ikke opplagt at denne forutsetningen fra THEMAs side er rettslig holdbar. Det er riktignok slik at lovens prisbestemmelse ikke sonderer mellom ulike typer leveringsavtaler for fjernvarme. Etter en ren ordlydsfortolkning vil en avtale om å levere fjernvarme til en tilknytningspliktig kunde være omfattet av § 5-5 første ledd, selv om kunden kun vil benytte fjernvarmen som spisslast eller reserveforsyning. Lovtolkningen må imidlertid suppleres med andre rettskildefaktorer. Etter vårt syn er det grunnlag for en innskrenkende tolkning av lovbestemmelsen ut fra forarbeidsuttalelser, formålsbetraktninger og reelle hensyn.

Kunder som er underlagt tilknytningsplikt har som kjent ingen tilsvarende plikt til rent faktisk å benytte seg av fjernvarme til oppvarming. Mange tilknytningspliktige kunder velger å installere varnepumper eller andre, egne oppvarmingssystemer som tar seg av det meste av energibehovet (grunnlast), men ønsker å benytte fjernvarmen som back-up og spisslast i de (ganske korte) periodene hvor eget anlegg ikke kan levere nok varme.

I den grad fjernvarmeselskapene inngår leveringsavtale med slike kunder, må fjernvarmen i praksis dimensjoneres for å levere full effekt på de kaldeste vinterdagene, samtidig som antall kWh levert energi blir beskjedent. Dette betyr igjen at fjernvarmeselskapets enhetskostnad for å levere hver kWh blir uforholdsmessig høy. Hvis energilovens prisregulering skal gjelde for slike leveranser, vil det i mange tilfeller ikke være kommersielt forsvarlig å inngå leveringsavtale.

Hvis prisreguleringen gjelder for denne typen leveranser, vil man derfor i stigende grad oppleve at fjernvarme ikke blir tilbudt til kunder som ønsker tilknytning – til tross for at fjernvarme som spisslast og reserveløsning kan være både samfunnsmessig rasjonelt og kommersielt ønskelig for både kunde og fjernvarmeselskap. Det vil i mange tilfeller være slik at partene kan bli *enige* om en økonomisk forsvarlig prismodell (f.eks. ut fra bestilt effekt) som gir høyere energipris enn prisen for elektrisk oppvarming, men som kunden likevel har betalingsvilje for fordi den er billigere, sikrere og enklere for kunden enn å etablere egen spiss- og reservelastløsning.

Vi minner om at fjernvarmeselskapene ikke har plikt til å knytte til enhver kunde som er underlagt tilknytningsplikt. Hvis selskapet ikke finner grunnlag for lønnsomhet i leveranser til en kunde, er det ikke hjemmel verken i energiloven eller plan- og bygningsloven for noen plikt for konsesjonæren til å knytte det aktuelle bygget til fjernvarmeanlegget.⁶

Det praktiske problemet som er skissert her, betyr i realiteten at prisregulering i disse tilfellene vil *motvirke en samfunnsmessig rasjonell energiforsyning*. Energilovens formål er å sikre en samfunnsmessig rasjonell energiforsyning, jf § 1-2. Formålsbestemmelsen taler mot å tolke loven på denne måten.

Lovforarbeidene taler også mot en slik lovtolkning. Som vi har redegjort for over, fremgår det uttrykkelig av forarbeidene at prisreguleringens formål er å beskytte kunder som "tvinges" til å velge fjernvarme som oppvarmingsløsning i stedet for elektrisitet. Slike kunder skal beskyttes mot at oppvarmingskostnadene blir høyere for denne alternative oppvarmingsløsningen de er tvunget inn i. Et tilsvarende beskyttelsesbehov gjør seg derimot ikke gjeldende for kunder som frivillig har valgt å installere egne oppvarmingssystemer for å håndtere grunnlast. For denne kundegruppen har fjernvarmen mer preg av å være en nyttig og attraktiv *opsjon* for å komplettere oppvarmingsbehovet enn en løsning man blir tvunget inn i. Situasjonen er grunnleggende forskjellig fra den situasjonen som lovgiver så for seg i 1986 da fjernvarmeloven ble vedtatt. Etter vår oppfatning er det derfor riktig å karakterisere denne typen fjernvarmeleveranser (spisslast) som et eget produkt, og et helt *annet* produkt enn det produktet som lovgiver har innført prisregulering for.

⁶ Som THEMA påpeker på s. 17 i sin rapport: *"Dagens tilknytningsplikt er i dag ensidig [...]".*

Prisreguleringen gjelder det "vanlige" oppvarmingsproduktet som fjernvarmeselskapene tradisjonelt sett har levert, det vil si der fjernvarmen benyttes til *hele* oppvarmingsbehovet.

Selv om både lovens formål, forarbeidene og reelle hensyn taler for en innskrenkende tolkning av § 5-5 første ledd, ligger det betydelig usikkerhet i det at også "spisslastavtaler" er omfattet av bestemmelsens ordlyd. For selskapene er det vanskelig å inngå langvarige leveringsavtaler når man ikke har rettslig klarhet. Det vil være en risiko for at inngåtte avtaler senere kan bli angrepet av kunden med påstand om at prisen er ulovlig høy.

Det er på denne bakgrunn et klart behov for større forutberegnelighet. Ettersom det etter vårt syn er tale om å presisere hva som følger av dagens lov, kan forutberegnelighet oppnås gjennom en avklaring i forskrift. Forslag til forskriftstekst følger under.

Fastprisavtaler

I mange tilfeller vil det både for fjernvarmeselskap og kunde være ønskelig å inngå fastprisavtaler for fjernvarmeleveranser, gjerne med regulering av prisen i henhold til konsumprisindeksen eller andre relevante indekser. Dette er også THEMA inne på i rapporten på s. 19. Slike avtaler kan redusere risiko for begge parter.

Når kunden ikke er underlagt tilknytningsplikt, legger vi til grunn at det er fri adgang til å inngå slike avtaler, jf over.

Det bør imidlertid også *innenfor* prisreguleringen være større adgang til å låse priskomponenter og dermed redusere risikoen for begge parter i avtaleforholdet enn det NVE har lagt til grunn i sin praksis.

NVEs praksis i prisklagesaker har vært å definere kraftpriskomponenten i prissammenligningen som historisk områdepris på Nord Pool Spot med tillegg av et gjennomsnittlig påslag for landets kraftleverandører. Dette gir en lavere maksimal fjernvarmepris enn om man skulle bygge på standard variabel kraftpris, slik enkelte fjernvarmeleverandører gjorde tidligere. NVEs begrunnelse for å bruke spotprisavtaler som sammenligningsgrunnlag har vært at man ville velge den for kunden økonomisk mest fordelaktige kraftpristypen. Vi er enige i denne tilnærmingen.

Det bør imidlertid etter vår oppfatning også være anledning til å basere fjernvarmeprisen på forwardpriser i det finansielle kraftmarkedet til Nasdaq OMX Commodities (tidligere Nord Pool) i stedet for historisk områdepris. Med slike avtaler vil det være mulig å låse fjernvarmeprisen for ett til fem år fremover i tid (med forbehold for endringer i nettleie og offentlige avgifter), samtidig som kraftpriskomponenten er en reell markedspris på samme måte som spotprisen. På samme måte som det både for forbrukere og næringskunder kan være ønskelig å redusere risikoeksponering ved å inngå fastprisavtaler på strøm, kan kundene ha behov for forutsigbarhet for hva fjernvarmeprisen vil være fremover. I motsetning til standard variabel kraftpris er dette ikke en økonomisk mindreverdige løsning for kunden enn løpende spotpris. Omsetningen av forwardkontrakter i det nordiske finansielle kraftmarkedet har meget stort volum og brukes av så å si alle aktører i engrosmarkedet for fysisk kraft for å sikre seg (i større eller mindre grad) mot prissvingninger.

Det er ikke bare kundene som kan ønske seg forutsigbarhet om fremtidig fjernvarmepris. Det samme gjelder selvsagt fjernvarmeselskapene, som ofte foretar store investeringer ut fra prognoser om fremtidig fjernvarmepris og leveringsvolum.

Det er etter vårt syn klart at man er innenfor lovens ordlyd ("prisen for elektrisk oppvarming") enten man bruker litt mer langsiktige børspriser på kraft eller en kortsiktig spotpris. I tråd med hva THEMA påpeker kan en noe større fleksibilitet på dette punktet være i både kunders og leverandørers interesse. Partene bør kunne velge mellom den ene eller den andre kraftpriskomponenten, uten usikkerhet for at prisen kan bli overprøvd av NVE i fremtidige klagesaker.

Fordi NVE har den lovforståelsen som er kommet til uttrykk i klagesaker, er det behov for en avklaring på dette punktet. Nødvendig avklaring krever etter vårt syn ikke formell lov- eller forskriftsendring, men kan gis ved at OED – i den grad departementet er enig med foreningen i det ovenstående – gir uttrykk for dette i et brev til NVE.

Forslag til forskriftstekst

Som det fremgår over, mener vi det er ønskelig med en presisering av at prisreguleringen i § 5-5 første ledd kun gjelder tilknytningspliktige kunder. En slik presisering kan for eksempel tas inn i en ny § 5-4 i energilovforskriften, med følgende ordlyd:

"§ 5-4 Pris

Prisreguleringen i energiloven § 5-5 første ledd gjelder bare for kunder som er pålagt å tilknytte seg fjernvarmeanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-5."

Som nevnt over er det også behov for å presisere at prisreguleringen *ikke* gjelder for kunder som frivillig har valgt å installere andre, egne oppvarmingssystemer for å håndtere grunnlast, og som kun benytter fjernvarme som spisslast. En alternativ forskriftstekst, som også tar høyde for denne problemstillingen, kan formuleres som følger:

"§ 5-4 Pris

Prisreguleringen i energiloven § 5-5 første ledd gjelder bare for kunder som er pålagt å tilknytte seg fjernvarmeanlegg etter plan- og bygningsloven § 27-5, og som benytter fjernvarme som sin primære oppvarmingskilde."

2.1.3 Energimerkeordningen

Som THEMAs rapport påpeker, er innretningen på Energimerkeordningen i dag slik at det er svært vanskelig for fjernvarme å oppnå energimerke A. Bakgrunnen er at det valgte grensesnittet for ordningen, levert energi, i praksis diskriminerer all kollektiv forsyning og bioenergi, mens interne energiløsninger premieres. Det har ført til at mange byggherrer velger bort fjernvarme for å få en bedre energikarakter. Paradoksalt nok gjelder dette i størst grad offentlige byggherrer, mens private i større grad ser verdien av miljøvennlig og stabil fjernvarmelevering uavhengig av merkeordningen.

Energimerkeordningen er et talende eksempel på hvordan annen regulering undergraver den direkte reguleringen som skal sikre bruk av og utvidelse av fjernvarmenettet i sentrale områder. Vi har sett eksempler på at det offentlige først støtter store investeringer i fjernvarme, deretter velger den bort for offentlige bygg på grunn av Energimerkeordningen og så gir offentlig støtte til interne løsninger i bygget. Det er ikke god samfunnsøkonomi. Samtidig undergraves legitimiteten til selve merkeordningen, når den gir utslag som strider med sunn fornuft. Det gir for eksempel ingen mening at en varmepumpe som står internt i et bygg gir energimerke A for bygget, mens bygget bare oppnår energimerke B hvis det hadde fått varme fra den samme typen teknologi levert gjennom et fjernvarmenett.

Norsk Fjernvarme mener det er nødvendig å endre grensesnittet i Energimerkeordningen til netto varmebehov, slik det er i TEK 10 i dag. Dette ville likestille interne og kollektive fornybare energiløsninger, gjøre byggets faktiske energibehov til det viktigste og sørge for at de beste og mest kostnadsoptimale fornybare løsningene blir valgt av utbyggerne.

Sekundært kan THEMAs forslag om tilpasninger av ordningen innenfor konsesjonsområder for fjernvarme ha noe for seg. Der konsesjon er gitt, har NVE gjort en utredning med konklusjon at

fjernvarme er den foretrukne varmeløsningen. Dette bør kvalifisere til at fornybar fjernvarme og egenprodusert varme blir håndtert likeverdig for å oppnå energimerke A i disse områdene. En slik løsning kan imidlertid innebære at NVE må gjennomgå gamle konsesjoner på nytt med denne endringen for øye. Å endre grensesnitt til netto energibehov i selve ordningen framstår derfor som både enklere og mer effektivt.

OED har uttalt at de avventer videre endringer i Energimerkeordningen inntil rammene for TEK 15 er lagt. Det er gitt signaler om samordning av grensesnitt og rammer for regelverket for bygg. Vi vil peke på at kritikken mot Energimerkeordningen er forsterket gjennom diskusjonen rundt TEK 15, og at de fleste organisasjoner og bedrifter mener at den er svært diskriminerende for fjernvarmeforsyning og bioenergi, uansett hvilket standpunkt de inntar for TEK 15. Bransjen opplever situasjonen som kritisk, og alle våre medlemmer mister viktige kunder, særlig innen offentlig sektor. Vi vil sterkt anmode OED om en klargjøring for å få et balansert regelverk. Da må grensesnittet endres til netto energibehov.

2.1.4 Tredjepartsadgang (TPA) og tredjepartsleveranse (TPL)

Det nye tillegget i energiloven om TPA og TPL styrker kundenes stilling gjennom lovpålagt forhandlingsrett. TPA dreier seg om en tredjeparts mulighet til å benytte seg av et fjernvarmenett for å selge varme direkte til sluttbruker, mens TPL dreier seg om en tredjeparts mulighet til å levere varme til et fjernvarmenett. Utnyttelse av energiresurser som ellers ville gått til spille, forretningsmessig og miljømessig fjernvarmens bærende ide. Derfor er bransjen positive til TPL, uten nødvendigvis å se behovet for en lovregulering.

For TPA er situasjonen en annen, med uklare følger. Det pågår utredninger og debatter om TPA/TPL i flere europeiske land. I Sverige ble det første forslaget fra Næringsdepartementet avvist av Energimyndigheten (høringssvar 2011-08-29) fordi fjernvarmen i Sverige ikke utgjorde et stort nok marked, og fordi det ikke ville være noen gevinst for kundene. I Tyskland har en studie (AGFW 2013-05-28) avvist TPA i fjernvarmen med samme begrunnelse. Konklusjonene var:

- TPA er bare fornuftig dersom det fører til lavere priser, bedre miljøytelse og bedre forsyningssikkerhet for kunden.
- Forsyningssikkerhet i fjernvarmen er en utfordring, fordi det ikke er noe transmisjonsnett. Det må garanteres for alle kundene i hvert system og reservekapasitet må alltid være tilgjengelig.
- Ukoordinert TPA til fjernvarmesystemer reduserer miljøytelsen: Lokal/intern produksjon fortrenger fjernvarme basert på spillvarme/kraftvarme og gir økte utslipp. Konkurransen mellom ulike energieffektive teknologier om den samme varmen gir ikke miljøfordeler. Lokal produksjon gir best virkning og miljøytelse utenfor etablerte fjernvarmeområder.

Det nye tillegget § 5-6 i energiloven trådte i kraft 1. juli uten verken utredning eller særlig mye debatt om konsekvensene. Vi mener fortsatt det er nødvendig med en nærmere redegjørelse for hvilket behov forslaget om TPA er ment å ivareta, samt hvilke konsekvenser forslaget vil ha for fjernvarmebedrifter og kunder. Dette er ikke belyst i utredningen og bransjen ser nå på hvordan det nye lovverket vil fungere i praksis.

3 PLAN OG BYGNINGSLOVEN

3.1 Tilknytningsplikt

Rapporten viser til at behovet for tilknytningsplikt er avhengig av hva som skjer på andre områder, og at den er blitt mindre viktig etter at det ble innført krav til vannbåren varme i bygg fra 2010 (TEK 10). Den konkluderer derfor med at det er størst behov for tilknytningsplikt dersom annen regulering ikke støtter fjernvarme. Vi stiller imidlertid spørsmål om tilknytningsplikten har noen verdi dersom myndighetene ikke støtter opp om fjernvarmeutbygging i den øvrige reguleringen. I et slikt tilfelle vil tilknytningsplikten oppfattes som unødvendig, fjernvarmen vil møte stor motstand i markedet, og ikke bli valgt som oppvarmingsløsning. Det vil innebære stopp i utbygging og i noen tilfeller nedleggelse av eksisterende virksomhet, som er avhengig av fortetning i nettet for å få lønnsomhet.

Dersom myndighetene fortsatt vil satse på fjernvarme, må nåværende regelverk om tilknytningsplikt gjelde som en konsekvens av øvrig regulering. Tilknytningsplikten fordeler risikoen mellom kunde og fjernvarmeselskapet ved utbygging av kapitalintensiv infrastruktur som gir kunden en sikker og prisregulert forsyning. Fjernvarmen kan ikke bære all risiko alene.

Vi er derfor bekymret for at regjeringen vil vurdere om fritak fra tilknytningsplikten kan bli en rett, når visse forutsetninger er tilstede (Meld. St. 28 for (2011-2012), s.78). Er dette en åpning for å frita alle passivbygg fra tilknytningsplikt på generell basis? Det kan innebære at større passivbygg i sentrale strøk etableres med energiforsyning basert på el eller gass, og dermed spenne beina under en samfunnsøkonomisk og miljømessig gunstig fjernvarmefortetning i byene. Norske byer vil i tillegg stå dårligere rustet til å møte effekttoppene på de kaldeste dagene. På slike dager står fjernvarmen for 30-40 % av forsyningskapasiteten i etablerte fjernvarmebyer. Analyser av fjernvarmens betydning for storbyene viser at hvis fjernvarmens oppdekningsgrad reduseres, vil rasjoneringen av strøm øke betydelig i perioder med effektknapphet (Sefas-notat 2007).

Ved søknader om fritak fra tilknytningsplikt, stilles det krav til at den alternative løsningen må være "miljømessig bedre" enn fjernvarme. I dag finnes det imidlertid ingen kriterier for en slik vurdering, noe som er svært uheldig, og fører til at praksis blir forskjellig fra kommune til kommune. Det er behov for nasjonale standarder fra kompetente myndigheter som kan ligge til grunn for slike lokale vurderinger. Det er viktig at alle forhold ved de alternative løsningene regnes med, slik at vurderingen om "miljømessig bedre" er basert på sammenlignbare størrelser, og praktiseres konsekvent over hele landet.

I noen byer/tettsteder er allerede fjernvarmen betydelig utbygget. Dagens regelverk innehar en god fleksibilitet fordi hver enkelt kommune selv kan velge om de vil satse videre på fjernvarme eller ikke. Det er viktig at kommunene praktiserer meldeplikten til fjernvarmeselskap tidlig i arealplanleggingsfasen. Våre medlemmer registrerer flere problemstillinger etter at tilknytningsplikten ble regulert gjennom vedtak i plan, fremfor kommunale vedtak knyttet direkte til det enkelte konsesjonsområde.

Vi mener at kommunene må få bedre opplæring og informasjon om praktisering av regelverket i PBL. Det gjelder kunnskap om hvordan anlegg og infrastruktur for elektrisitet og fjernvarme skal inkluderes i planprosessen (PBL § 11-8 bokstav b og § 12-7 pkt 10), og kunnskap om praktisering av pålegg i PBL § 27-5 om tilknytningsplikten, for eksempel kriterier for dispensasjon fra tilknytningsplikten, og TEK 10 §14-7 og §14-8. Eksempelvis erfarer fjernvarmebedrifter at kommuner som ikke har kunnskap om krav til energiforsyning, aksepterer helelektrisk oppvarming for store nybygg.

Tilknytningsplikten har i tillegg en betydning i forhold til regelverket om offentlige anskaffelser. Offentlige utbyggere kan gå i direkte kontraktsforhandlinger med en fjernvarmeleverandør i konsesjonsområder hvor kommunene har innført tilknytningsplikt (brev fra FAD sept 2009).

Oppsummering om tilknytningspliktens betydning:

- nødvendig for å få med store, nye kunder, også passivbygg
- fordeler risiko mellom fjernvarmeselskap og kunde
- sikrer økonomi i fjernvarmeutbyggingen, gir trygghet for kundene
- øker forsyningssikkerheten i byene
- gir bedre energifleksibilitet lokalt og i Norge

3.2 TEK 10

Krav til vannbåren varme i bygg er et av de viktigste vilkårene for å bygge ut fjernvarme. Dette er grunnleggende element for omlegging av energibruk. Praktiseringen av lovverket har ikke fungert optimalt, og det har vært et problem at utbyggere unntar deler av oppvarmingsbehovet fra termisk forsyning med vannbåren varme, eksempelvis baderom. DiBK endret derfor veileder til TEK i 2012, med en presisering som gjør regelverket mindre åpent for ulike tolkninger.

DiBK går imidlertid i motsatt retning når de nå fremmer et ønske om å fjerne ventilasjonsvarme fra krav som omfatter fjernvarmeforsyning i veileder til TEK 10, gjeldende fra 1.10. Bakgrunnen er at ventilasjonsvarme etter hvert antas å utgjøre så lite at aktørene i bygningsbransjen mener det ikke svarer seg å implementere løsninger for ettervarming av luften ved hjelp av vannbåren varme. Vi er kritiske til at dette kravet fjernes i dag, med tanke på at både TEK og reguleringen av fjernvarmen er til vurdering. Kravet må oppfattes som et ønske fra næringsinteresser på leverandørsiden.

Disse eksemplene illustrerer hvordan tilfeldige og ensidige budskap kan endre regelverket, uten at helheten er vurdert.

3.3 TEK 15

Stortinget har vedtatt passivhusnivå for alle nye bygg fra 2015. Det fordrer at utformingen av byggeregelverket skjer i samsvar med politiske mål på andre områder, som energiforsyningen.

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) ga konsultantselskapet Rambøll i oppgave å utrede veivalg for TEK 15, støttet av en arbeidsgruppe. I sitt mandat la DiBK til grunn en helhetstenkning om energiforsyningen som vi støtter: kostnadsoptimalitet, enkelt regelverk, robusthet overfor usikker fremtid (klima, energipriser), teknologinøytralitet, passivhusnivå, godt inn klima, koordinering med andre offentlige virkemidler og mulighet for kontroll og etterprøving.

Disse føringene gjør det naturlig å legge til grunn den samme systemgrensen som er angitt i NS 3700/3701, netto energibehov til oppvarming og kjøling. Denne systemgrensen tilfredsstillende alle føringene fra DiBK, og vil gi den mest robuste bygningsmassen over tid. Den legger forholdene til rette for effektive, kollektive systemer i samspill med lokale løsninger. Netto energibehov sikrer likebehandling mellom klimavennlige teknologier og samfunnsøkonomiske riktige løsninger.

Vi er derfor kritiske til at rapporten Rambøll leverte 1. juli til DiBK går i retning av å endre grensesnitt i TEK 15 til levert energi med korreksjonsfaktorer, slik det er oppsummert i rapportens alternativ B. Samtidig mener vi det burde ha blitt lagt mer arbeid i å utvikle rapportens alternativ A, som baseres på grensesnittet netto energibehov.

Det argumenteres for at varianter av grensesnittet levert energi er nødvendig for å kunne nå målsetningen om plusshus raskere, samt kunne velge mellom aktive og passive tiltak. Det er imidlertid mulig å nå disse målene uten bytte av grensesnitt. Samtidig er det uheldig å legge opp til et byggeregelverk som løsriver internproduksjon av energi i bygg fra helheten i energisystemet.

Intern forsyning som solstrøm og varmepumper er spennende teknologier som må utvikles videre, men de reduserer ikke behovet for utbygging av kollektive nett. Slike interne, fornybare løsninger gir ikke nødvendig effektoppdekning i kalde perioder, slik fleksible og fornybare kollektive løsninger kan. Nettilknytning er også en forutsetning for at bygg med internproduksjon skal kunne selge strøm og varme til andre bygg.

Et nettogrensesnitt gir derfor mer mening i et samfunnsperspektiv, ettersom det legger bygningsregelverkets fokus på byggets beskaffenhet. Morgendagens energiløsninger blir fort gårsdagens i et hundreårsperspektiv. Derfor er det viktig at bygg som bygges nå i størst mulig grad kan tilpasse seg framtidens innovative løsninger og ikke låser seg til bare noen utvalgte løsninger.

Det er uheldig dersom bygningsregler stiller ulike krav til byggets utforming avhengig av oppvarmingsløsning. En systemgrense basert på levert energibehov vil derfor være et problem, sett i samfunnsøkonomisk perspektiv, om de som ønsker det kan avregne intern forsyning i bygget mot økt bygningsstandard. Det er slik praksis er blitt i Sverige, hvor utbyggere tilpasser isoleringsgraden slik at de klarer kravene med lavest mulig investeringskostnad. En slik løsning verdsetter ikke effektoppdekningen til de kollektive systemene, og det strider mot mål om mer energieffektive bygg.

Som mange aktører trakk fram under DiBKs innspillsmøte 29. august, må det unngås at TEK 15 gjentar den uheldige diskrimineringen av fornybare kollektive energiløsninger som Energimerkeordningen fører til. Korreksjonsfaktorene for fjernvarme og bioenergi som Rambøll foreslår i sin rapport, er uttrykk for et ønske å jevne ut diskrimineringen levert energi-grensesnittet innfører.

Vi vil imidlertid advare mot å innføre et system hvor fornybare løsninger vektas mot hverandre. Et grensesnitt basert på slike vurderinger vil bli gjenstand for mye debatt og kunne skape nye og langvarige konflikter. Det er en unødvendig komplisering av regelverket og vil skape en mer uoversiktlig byggesaksgang. Hvorfor endre et grensesnitt og deretter vekte seg tilbake til utgangspunktet? Den naturlige løsningen vil heller være å utvikle det enkle og energifleksible grensesnittet netto energibehov.

4 ANNET RELEVANT REGELVERK

4.1 Kvoteloven/ kvoteforskriften

I et vedtak 10. juli 2013 godkjente EFTAs overvåkingsorgan ESA en ny liste over industrianlegg som innlemmes i det europeiske kvotehandelssystemet ETS' tredje fase. Norsk Fjernvarme har lenge vært bekymret for at virksomhet som henter spillvarme fra søppelforbrenningsanlegg skal bli kvotebelagt og at denne energikilden dermed i praksis ikke lenger vil regnes som fornybar i norsk sammenheng.

I den nye listen er enkelte samforbrenningsanlegg, altså anlegg som ikke bare leverer spillvarme til fjernvarme men også bruker avfall som ressurs i industrien, blitt inkludert. Ettersom en industribedrift kan velge å bruke annet enn avfall som ressurs, er det mulig å se et potensial for utslippskutt som forsvarer en innlemmelse i kvotesystemet for slike anlegg. For forbrenningsanlegg hvis eneste hensikt er å håndtere restavfall som ikke kan gjenvinnes, er situasjonen en annen. For fjernvarmeselskaper som henter spillvarme fra slike anlegg gir det ingen utslippsgevinst å skulle velge en annen varmekilde, ettersom forbrenningen uansett vil finne sted. Denne spillvarmen er en ressurs som ellers ville gått til spille hvis ikke fjernvarmen hadde tatt vare på den.

I dag står spillvarme fra avfallsforbrenning for rundt 40 prosent av varmeproduksjonen i den norske fjernvarmebransjen, noe brukes også til fjernkjøling. Bruk av slik spillvarme som grunnlast er avgjørende for at fjernvarmebransjen skal nå sitt mål om 100 prosent fornybar energi innen 2020.

Norske myndigheter har fortsatt muligheten til å inkludere flere anlegg i ETS ved såkalt "opt-in", en noe omstendelig prosedyre som igjen er avhengig av ESA-godkjenning. Det har vært foreslått fra Klif (nå Miljødirektoratet) å inkludere flere rene avfallsforbrenningsanlegg gjennom denne prosedyren, til tross for at EU har definert fjernvarme og fjernkjøling basert på avfallsvarme som CO₂- nøytral, på linje med fornybar energi. Norsk Fjernvarme advarer mot en slik opt-in, ettersom det ved et pennestrøk, og uten noe godt miljøargument, vil brunvaske spillvarme fra avfall som en miljøvennlig ressurs i fjernvarmen i Norge.

4.2 Vegloven/ Vegforskriften

Uavklarte ansvarsforhold medfører i dag mangelfull samordning av arbeid med rør og kabler i felles grøftetrasé. Resultatet er uakseptabel høy risiko for svikt og unødig høye samfunnskostnader. Ledningseiere har sammen med Miljøverndepartementet etablert tiltaket "Samordningsforum for ledninger i grunnen", SGL. Flere etater og departementer har nå valgt å delta i dette arbeidet. Hensikten er å få statlige myndigheter til å bidra, sammen med infrastrukturvirksomhetene, til nødvendige avklaringer av ansvarsforhold på nasjonalt og lokalt nivå, samt utvikling av fremtidsrettede rammebetingelser.

Samfunnet er i dag kritisk avhengig av at ulike typer infrastruktur fungerer; herunder strøm, vann, avløp, telefoni, fjernvarme, bredbånd og etter hvert også gass og avfallssug. Disse infrastrukturtenestene benytter normalt offentlig veigrunn/grøft som felles fremføringskorridor. Fjernvarme skiller seg ut fra annen infrastruktur ved at det er ny, kostnadskrevenende etablering med høy risiko. Hovednett for fjernvarme krever store rør-dimensjoner, som igjen krever god sikring av veien. Når det gjelder kostnadsdekning har fjernvarmebransjen ikke samme mulighet til å videreføre kostnadene til kundene, som nettselskapene har gjennom inntektsreguleringen, fordi fjernvarme er prisregulert.

Feil, mangler og forsinkelser på grunn av dårlig samordning ved arbeider i felles grøftetrasé er sikkerhetsmessig og samfunnsøkonomisk en utfordring som ledningseiere ønsker å gjøre noe med.

Problemstillingene er i begrenset grad av teknisk karakter, og dreier seg i det alt vesentlige om utilstrekkelig offentlig organisering, samordning og ledelse, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Derfor har SGL vurdert ulike samordningstiltak, og har blant annet startet opp et prosjekt for standardisering av infrastruktur, under Standard Norge, og prosjekter for å stimulere til bruk av funksjonelle IKT-verktøy og samordningsrutiner.

Vi mener at ervervelse av grunn til veiformål må inkludere annen samfunnsnyttig infrastruktur. Slik utbygging må betraktes som en totalløsning med like rettigheter for alle involverte. Myndighetenes målsetning må være at ny forskrift til § 32 i vegloven utformes på en balansert måte, slik at den hensyntar de sentrale aktørenes behov så langt det lar seg gjøre. Samferdselsdepartementet lover stadig at ny veiforskrift skal sendes ut, men den har vært forsinket i 10 år. Det er uholdbart.

4.3 Kulturminneloven med forskrift

Fjernvarme innebærer ofte etablering av infrastruktur under bakken i etablerte byområder hvor funn av kulturminner er å forvente. Dette er noe alle fjernvarmeutbyggere tar med i sin planlegging og kostnadsvurdering av prosjekter. I alle kostnadsanalyser er forutsigbarhet svært viktig, noe som dessverre ikke preger det offentliges anslag av utgifter knyttet til nødvendig kulturminnevern. Vi har eksempler på vedtak om maksimale kostnadsrammer for kulturminnevern fra Riksantikvaren som ikke følges i praksis og dermed gir kostnadsoverskridelser utenfor utbyggerens kontroll. Slik systemet fungerer i dag er det heller ingen mulighet for innsyn i hva som fører til slike overskridelser.

Utbygging av miljøvennlig fjernvarme er basert på lave lønnsomhetsmarginer. Den manglende etterprøvnbarheten og kontrollen med kulturminnevern gir en usikkerhet i bransjen, som fører til at utbyggere nå vegrer seg for å gå inn i prosjekter der Riksantikvaren må kobles inn.

Det oppleves også som uforståelig at offentlige tilskudd fra Enova til utbygging i stor grad må brukes til å dekke millionoverskridelser knyttet til offentlig sikring av kulturminner.

Riksantikvaren utarbeider for tiden med en veileder til kulturminneforskriften som er ment å omfatte hensyn til ledningseiere. Den skulle vært ferdig i februar i år, men er fortsatt ikke klar. Denne manglende avklaringen fører til at nåværende praktisering av regelverket fortsetter, noe som gir økte kostnader for fjernvarmeaktørene. I verste fall blir fjernvarmeprosjekter utsatt eller stoppet.

* * *

Vi takker for konstruktiv dialog med departementet så langt i denne prosessen og ser fram til videre samarbeid om en helhetlig fjernvarmeregulering.

Med vennlig hilsen
Norsk Fjernvarme



Daglig leder
Heidi Juhler



Kommunikasjonssjef
Trygve Mellvang-Berg