

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep

0033 Oslo

postmottak@oed.dep.no

Oslo, 2. september 2013

Høringsuttalelse - Utredning av fjernvarmereguleringen

Bakgrunn

Norsk Teknologi 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?* Rapporten er skrevet på oppdrag fra departementet.

Ifølge høringsbrevet ønsker departementet å vurdere reguleringen av fjernvarme i lys av endringer i rammer for energibruk og kraftforsyning. Norsk Teknologi er svært positive til at departementet vil vurdere innretningen av fjernvarmereguleringen. Det er behov for en slik gjennomgang og det er ingen tvil om at både utviklingen i kraftforsyningen og nye bygningers energiytelse setter klare rammer for den samfunnsøkonomiske nytten av en fortsatt ambisiøs fjernvarmesatsing.

Vi gir med dette våre merknader til rapporten.

Innledende merknader

Vi mener rapporten gir en god overordnet oversikt over bakgrunnen for tilknytningsplikten og prisregulering av fjernvarme. Videre gir rapporten en oversikt over et utvalg av tilgrensende rammebetingelser som påvirker byggeierers valg av fjernvarme som varmeløsning, samt mulige alternative løsninger til dagens prisregulering.

Vi mener imidlertid at konsulenten ikke har gitt en grundig nok besvarelse på flere av spørsmålene som ligger i mandatet for rapporten. Vi savner bl.a. en analyse av hvorvidt utviklingen av kraftforsyningen og bygningers energibruk tilsier en fortsatt politisk satsing på fjernvarme i et energimessig, klimamessig og samfunnsøkonomisk perspektiv. Rapporten unnlater eksempelvis å drøfte hvilken betydning en stadig forbedret kraftbalanse og utsiktene til et betydelig kraftoverskudd i Norge og Norden mot 2020 har for rasjonaliteten i en fortsatt politisk satsing på fjernvarme. Videre medfører krav til mer energieffektive bygninger at lønnsomheten i fjernvarme reduseres betraktelig i fremtiden. Det er også et viktig moment som ikke drøftes i rapporten.

Vi mener at denne rapporten alene ikke er dekkende som grunnlag for å foreta en helhetlig vurdering av dagens fjernvarmeregulering. Vi mener analysene i rapporten er for overordnede og mangelfulle, og det gjør det vanskelig å trekke solide konklusjoner og anbefalinger. Den eneste konkrete konklusjonen konsulenten kommer med er at det i fremtiden vil være et fortsatt behov for prisregulering av fjernvarme, både med og uten tilknytningsplikt.

Merknader til tilknytningsplikt for fjernvarme

Rapporten gir ingen entydig anbefaling vedørende fremtidig behov for en videreføring av tilknytningsplikt til fjernvarme. Rapporten 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. Målkonflikten 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 opplevast som unødvendig og kostnadskrevande 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 energieffektivitetsmål ikke blir lønnsomme. Som resultat må utbyggerne redusere på energieffektivitetsmålene 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 konsulenten analysert i hvilken grad tilgrensende rammebetingelser bidrar til å opprettholde en politisk ønsket utbygging av fjernvarme. Analysen er dessuten svært overordnet. Manglende kvantifisering av den konkurransemessige fordelene rammebetingelsene gir for fjernvarmen gjør at konsulenten ikke kan gi en entydig anbefaling om hvorvidt tilknytningsplikten bør videreføres.

NVE stiller krav om at et fjernvarmeprosjekt skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt for at konsesjon skal kunne tildeles. I et bedriftsøkonomisk perspektiv mottar fjernvarmeselskapene en rekke direkte og indirekte subsidier. Eksempler på slike subsidier er:

- Krav til energiforsyning i TEK10 (hindrer kunden i å benytte direktevirkende elektrisitet eller varmpumper som ofte utgjør kundens rimeligste alternativ).
- Prisreguleringen tar ikke hensyn til et merforbruk i vannbårne varmesystemer.
- Fjernvarmeselskaper mottar direkte investeringsstøtte fra Enova.
- Fjernvarmeselskapene kan kreve anleggsbidrag ved nye tilknytninger.
- Uriktig tariffstruktur på nettleien gjør at fjernvarmeselskapet kan ta en høyere pris (kundens marginale alternativkostnad er kunstig høy som følge av høye variable ledd på nettleien).
- Fjernvarmeselskaper betaler redusert sats på elavgift.
- Fjernvarmeselskaper betaler ikke avgift til Enova.

Samlet sett gir disse subsidiene en konkurransemessig fordel for fjernvarmen på 70-100 øre/kWh, sammenlignet med en løsning basert på bruk av direktevirkende elektrisitet eller varmpumper. Dersom fjernvarmeselskapene ikke er i stand til å tilegne seg kunder i varmemarkedet med disse incentivene, er det 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 konsulenten gjør i sin rapport.

Merknad til forslag om justering av energimerkeordningen

Den eneste tilgrensende rammebetingelsen som konsulenten vurderer som en barriere for utbygging av fjernvarme er NVEs ordning med energimerking av bygg. Flere steder i rapporten hevdes det at det ikke mulig å oppnå energimerke A ved bruk av fjernvarme, og konsulenten foreslår at beregning av energikarakter kan endres slik at den fremmer 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. 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 forbrukerne har preferanser knyttet til lave energikostnader, og en beregning av behov for levert energi gir en god indikasjon på dette.

Dersom man, slik konsulenten foreslår, foretar en justering av fastsettelsen av energikarakter fra å baseres på en objektiv standard (levert energi iht. NS 3031) til å reflektere politiske motiver, er det fare for at forbrukeren blir villedet til å foreta valg som ikke reflekterer egne preferanser. Energimerkeordningen vil da miste troverdighet og ikke lenger oppfylle sin opprinnelige intensjon.

Kommentarer til prisregulering av fjernvarme

Prisregulering av fjernvarme er begrunnet med fjernvarmeselskapets monopolsituasjon i områder med tilknytningsplikt. Vi 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.

Avsluttende merknader og anbefalinger

Vi er glad for at departementet har igangsatt en vurdering av fjernvarmereguleringen og vi ønsker å være en aktiv bidragsyter i det videre arbeid.

Når det gjelder THEMA rapporten som vi kommenterer i dette brevet, så mener vi at rapporten ikke er grundig nok og heller ikke dekkende for at departementet skal kunne foreta de nødvendige vurderinger av dagens fjernvarmeregulering. Vi mener dessuten rapporten bringer lite ny kunnskap som kan legges til grunn i vurderingen av fremtidig fjernvarmeregulering.

Vi mottar jevnlig henvendelser fra egne medlemmer og øvrige markedsinteressenter som møter store utfordringer knyttet til gjeldende fjernvarmeregulering. Disse utfordringene er relatert til:

- Tilknytningsplikten oppleves som en alvorlig inngripen i forbrukernes valgfrihet og et forstyrrende element i et ellers velfungerende marked for energiløsninger i bygg.
- Tilknytningsplikten hindrer forbrukerne i å velge den mest kostnadsoptimale varmeløsningen.
- Uklare rammer for unntak skaper usikkerhet, tidsspille og uforutsigbarhet knyttet til mulighetene for alternative lokale energiløsninger.
- Krav om fjernvarme hindrer innovasjon og nytenkning knyttet til alternative energiløsninger i bygg.
- Tilknytningsplikt til fjernvarme hindrer forbrukerne 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 kostnadene opp mot fjernvarmes privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader 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.

Vi stiller gjerne i et møte for å utdype våre merknader til rapporten og å gjennomgå de andre beskrevne forhold som er relevant ved vurdering av fjernvarmereguleringen.

Med vennlig hilsen

Norsk Teknologi



Tore Strandskog
Direktør næringspolitikk