



Oslo kommune
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Dato: 18.09.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

201302545-14

Ingunn D. Samset, 23461228

730

HØRINGSUTTALELSE - UTREDNING OM FJERNVARMEREGULERINGEN

Det vises til høringsbrev av 30.05.2013 fra Olje- og energidepartementet angående en utredning om fjernvarmereguleringen.

Fjernvarmevirksomheten er regulert i energiloven og energilovforskriften, samt plan- og bygningsloven med forskrifter. Fjernvarmeloven er i stor grad den samme som på 1980-tallet. Mye av det tilgrensende regelverket, bl.a. for kraftforsyning og oppføring av bygninger, har blitt vesentlig endret siden den tid. I lys av disse endringene ønsker Olje- og energidepartementet å vurdere innretningen av reguleringene av fjernvarme.

Thema Consulting Group har på oppdrag fra Olje- og energidepartementet utarbeidet en rapport som ser på tilknytningsplikten og prisregulering av fjernvarme. Oslo kommune er bedt om å komme med eventuelle merknader til rapporten innen 2.september 2013.

Innledningsvis kan sies at Oslo kommune er enig i rapportens hovedkonklusjon om at det er behov for flere justeringer av regelverket rundt tilknytningsplikten. Det er et klart behov for samordning av regelverket om fjernvarme med annen regulering. Det vil også være behov for en eller annen form for regulering av fjernvarmeprisene, og prisreguleringen bør gjøres mer fleksibel enn i gjeldende regelverk.

Fjernvarme i Oslo i dag

I Oslo kommune er det gitt konsesjon for distribusjon av fjernvarme etter Energilovens § 5-1 for store deler av byggesonen. Det er tre konsesjonshavere i kommunen, Fortum Fjernvarme AS, Avantor AS og Hafslund Fjernvarme AS. Hafslund er den største konsesjonæren i Oslo. De to andre har konsesjon på avgrensede områder på henholdsvis Lysaker/Lilleaker og i Nydalen. Hafslund leverer kun varme og baserer denne på avfallsforbrenning, supplert med andre energikilder som elektrisitet, bioolje, biopellets og olje/gass. Fortum og Avantor leverer også kjøling basert på henholdsvis sjøvann og bergbrønner.

25.03.2009 vedtok Oslo bystyre forskrift om vedtekt om tilknytningsplikt til fjernvarmanlegg, sak nr. 73. Av saken følger at hovedregelen er at det skal inntas bestemmelse om tilknytningsplikt i nye planer innenfor konsesjonsområdet. Dette skjer i medhold av plan- og

bygningsloven (pbl) § 12-7 nr. 8 og følges opp i byggesaksbehandlingen. For byggesaker i henhold til reguleringsplaner vedtatt etter pbl. fra 1985, pålegges tilknytning til fjernvarme etter lokal vedtekt gitt med hjemmel i pbl 85 § 66a. For byggesaker basert på planer vedtatt i henhold til pbl. 2008, pålegges tilknytning etter § 27-5.

Utfordringer knyttet til praktiseringen av dagens tilknytningsplikt

Oslo kommune mener at det er behov for justeringer i regelverket om tilknytningsplikt og hvordan det praktiseres. Utfordringer ved praktiseringen knytter seg til følgende tre hovedpunkter:

1. Regelverket fremstår som uklart og er til dels motstridende.
2. Konesjonærens manglende fleksibilitet når det gjelder muligheten for å levere kjøling og å ta imot varme
3. Unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 27-5, 2.ledd er krevende å praktisere.

Regelverket fremstår som uklart og er til dels motstridende

Bedre veiledning

Reglene om fjernvarme er generelle og bare delvis utdypet og presisert i veiledere fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Dette har ført til usikkerhet knyttet til fortolkningen og sågar endringer i fortolkninger ved at NVE har endret sine veiledere. Oslo kommune er enig i at det er behov for en utdypning og presisering av regelverket slik at det blir enklere å anvende, mer forutsigbart og at likebehandling sikres.

Leveringsplikt (omtalt i punkt 3.3.4 i rapporten)

Dagens tilknytningsplikt er i dag ensidig, det vil si at kommunen kan kreve at et bygg skal knyttes til fjernvarmeanlegget, men ikke at fjernvarmeselskapet skal koble på en kunde. Konesjonæren kan nekte å knytte til og levere varme til tiltak dersom ”kostnadene med å få fram fjernvarmen vurderes som store sett i forhold til forventet omfang av varmforsyning”. Oslo kommune opplever en slik valgfrihet som uheldig når konsesjonæren har monopol på levering av varme i området. Dette forsterkes etter hvert som de nye byggene som oppføres blir bedre isolert og derfor får redusert behov for tilført varme, noe som reduserer fjernvarmeleverandørens inntjening. Oslo Kommune ønsker å etterstrebe større forpliktelser til levering for konsesjonshaver, for å unngå suboptimalisering av varmeleveranser og vanskelig utbygging til områder som ikke er økonomisk optimale for varmeleveranser.

Midlertidige anlegg

I tilfeller hvor nettet ikke er ferdig utbygget kan konsesjonæren i dag velge å tilby midlertidige anlegg i påvente av ferdig utbygging. Midlertidige anlegg skal ihht NVEs veileder ikke være i drift utover 5 år. Det foreligger ingen regler for hva slags brensel slike anlegg kan benytte og vi ser i Oslo i praksis at det benyttes fossilt brensel (olje/gass) og elektrisitet. Det bør reguleres i lov eller forskrift hvordan slike midlertidige anlegg skal drives, begrensninger med hensyn til type energibærer eller størrelsen på utslipp, og hvor lenge anleggene kan være i drift.

Forutsigbarhet for utbyggere

I Oslo har Hafslund konsesjon i store deler av byen hvor de ikke har ønske om/mulighet for å bygge ut et detaljnettverk som muliggjør tilknytning innenfor hele området. Selv om konsesjonæren er høringspart i regulerings saker innenfor konsesjonsområdet er det sjelden at det på dette stadium gis signaler om hvorvidt tilknytning i fremtiden er aktuelt. Plan- og bygningsetaten erfarer at tilknytning først vurderes når byggesaksbehandlingen igangsettes.

Utbyggere som i henhold til reguleringsplanen har lagt til grunn at de må knytte seg til fjernvarmenettet risikerer i en slik situasjon å måtte omprosjekttere.

Det vises her også til byggteknisk forskrift (TEK10) § 14-8 som stiller krav om at det skal tilrettelegges for vannbåren varme innenfor områder med tilknytningsplikt.

For at tiltakshaver skal kunne bruke alternative energiløsninger er tiltakshaver avhengig av at konsesjonæren skriftlig frafaller kravet om tilknytning, noe konsesjonæren er tilbakeholden med. I de tilfeller hvor konsesjonæren ikke kan tilby tilknytning innenfor konsesjonsområdet, bør konsesjonsområdet justeres. Justering av konsesjonsområdet er imidlertid tungvint og kommer vanligvis for sent; ofte ikke før i byggesaken og etter påtrykk fra kommunen. Dette gir dårlig forutsigbarhet for tiltakshaver.

Det bør etableres mekanismer som gjør situasjonen mer forutsigbar for tiltakshaver i forhold til tilknytningsplikten.

Konsesjonærens manglende fleksibilitet når det gjelder muligheten for å levere kjøling og å ta imot varme

Etter hvert som byggene blir bedre isolert utgjør også energi til kjøling en stadig større del av det totale energibehovet særlig i kontor og næringsbygg. Det er både kostnadseffektivt og miljøvennlig å se behovet for kjøling og oppvarming i sammenheng. Dette tar regelverket i dag ikke hensyn til. Flere leverandører av fjernvarme i Norge leverer i dag både kjøling og varme, men dette gjelder imidlertid ikke alle. Konsesjon bør være avhengig av at fjernvarmeleverandøren også leverer kjøling.

Flere bygg og virksomheter produserer varme som i dag i stor grad slippes ut over tak. Dette er ikke god ressursbruk. I for eksempel Stockholm kjøper fjernvarmeselskapet varme fra private til markedspris. Det bør vurderes om det kan etableres mekanismer i lovverket som fremmer en slik utvikling også i Norge.

Unntaksbestemmelsen i § 27-5, 2. ledd er krevende å praktisere

Unntaksbestemmelsen i plan og bygningslovens § 27-5, 2. ledd åpner for å gi unntak fra tilknytningsplikten for alternative løsninger som miljømessig sett er bedre enn fjernvarmetilknytning. Lov og forarbeider gir svært få retningslinjer for hvordan denne bestemmelsen skal praktiseres. For slike beregninger må livsløpsvurderinger legges til grunn. Når det ikke finnes omforente normtall for hvilke utslipp de enkelte energibærere har i et livsløpsperspektiv, verken internasjonalt eller nasjonalt, og fjernvarmeleverandøren heller ikke er forpliktet til å gi garantier for fremtidig brenselmikst, kan det være svært krevende å vurdere hvilke av to oppvarmingsløsninger som er den mest miljøvennlige.

De fleste kommuner mangler kompetanse til å foreta denne type vurderinger. Unntaksbestemmelsen åpner for store tolkningsforskjeller mellom kommunene og er lite forutsigbar for en tiltakshaver. Oslo kommune mener at regelverket på dette området bør utdypes/spesifiseres.

I Oslo er det for eksempel lagt til grunn at fjernvarmeproduksjonen ikke skal belastes for CO₂-utslippene knyttet til forbrenning av avfall. Argumentet for dette er at forbrenning er den beste behandlingsmåten for restavfall og gir minst klimautslipp, og at det er en forutsetning at så mye

som mulig er sortert ut til ombruk og materialgjenvinning på forhånd. Utnyttelse av varmen fra forbrenning av restavfall regnes da som spillvarme. Størrelsen på CO₂-utslippene er et viktig moment ved en sammenligning av hvor miljøvennlige to løsninger er og vil ofte bli avgjørende for hvilket alternativ som anses som det mest miljøvennlige. Slike prinsipielle avgjørelser som å fastsette størrelsen på utslippskoeffisienter fra ulike energiløsninger bør gjøres på nasjonalt nivå. Oslo kommune mener at det ved sammenligning av ulike energiløsninger er viktig å se på andre miljøpåvirkninger som lokal forurensning av NO_x og svevestøv i tillegg til CO₂-utslipp.

Andre forslag til endringer i konsesjonsreglene

Ad pkt 3.3.1 NVE eller kommunen som besluttede myndighet

Ønske om fjernvarmesatsning ligger ofte forankret i kommunal politikk og vertskommunene har trolig forskjellige ønsker om takten og størrelsen på utbyggingen. Kommunen som besluttede myndighet er trolig derfor best for kommunens interesser mens NVE kan sikre en totalt uavhengig vurdering. Oslo kommune stiller seg kritisk til en løsning hvor NVE og ikke kommunen skal ha vedtaksmyndighet om tilknytningsplikt. Kommunen er nærmest til å vurdere konsekvensene av tiltak som foreslås. Det er også en risiko for at en sentralisering av beslutningsmyndigheten kan bli tungrodd og lite fleksibel. Et mer detaljert regelverk med klare føringer og omforente utslippskoeffisienter vil være gode verktøy for kommunen ved behandling av denne typen saker. Det bør kunne stilles krav om garantier fra fjernvarmeleverandøren i forhold til fremtidige utslipp.

Eksisterende bebyggelse

Som det fremgår av rapporten utgjør fjernvarme en liten andel av energileveransen i Norge. Tilknytningsplikten gjelder bare nybygg eller bygg som rehabiliteres. Andelen av slike tiltak er marginale sett i forhold til den eksisterende bebyggelsen. Som tidligere nevnt vil den nye bebyggelsen være godt isolert og ikke ha behov for mye varmetilførsel. Det bør sees på tiltak for å få knyttet større deler av den allerede eksisterende bebyggelsen til fjernvarmenettet.

Monopol og tredjeparts leveranser

Rapporten peker på at fjernvarmedistribusjon er å anse som et naturlig monopol. Oslo kommune mener at det bør vurderes om denne løsningen er den beste. I større byer bør det kunne vurderes løsninger hvor hovedinfrastrukturen (rørledninger) i fremtiden ikke eies av den enkelte konsesjonær, men av en egen juridisk enhet, offentlig eller privat, som tar seg betalt av energileverandører og/eller brukere for å anvende denne infrastrukturen. Flere energileverandører kan da benytte et felles nett på samme måte som elektrisitetsnettet. En oppnår på denne måten en konkurranse om effektiv varmeproduksjon, mens distribusjonskostnadene er nøytralisert. I en slik fleksibel og fremtidsrettet modell kan det også tenkes at leverandører av for eksempel spillvarme fra drifts- eller produksjonsprosesser kan tilby energi i varmenettet. Det kan til et slikt system også knyttes enheter for lagring av energi i for eksempel berggrunnen.

Det bør legges til rette for mulige tredjeparts leveranser inn i fjernvarme- og fjernkjølingsnett. Dette er ikke omtalt i rapporten, men derimot står det under punkt 2.3.1 at dette ikke er en reell mulighet og ekskluderer derved uavhengige leveranser inn i bestående nett. Dette er uheldig. I samme punkt er det en uheldig kobling mellom produksjon og distribusjon av fjernvarme, hvor det påstås at det gjerne er samme aktør som både produserer og distribuerer. Dette ekskluderer også mulige tredjeparts leveranser. I punkt 2.3.2 er formuleringen uheldig, dette kan føre til at konsesjonshaver kan ekskludere andre leverandører inn på konsesjonshavers nett.

Fjernvarme versus energibrønner

Oslo kommune vil understreke at fjernvarmeløsningen er et godt alternativ til etablering av energibrønner i grunnen. Dette er et viktig argument for å opprettholde og forbedre fjernvarmesystemet. En økning i energibrønner i grunnen, i den størrelsesorden som vi har sett de siste årene, kan innebære kraftige begrensninger i mulighetene til å utnytte undergrunnen til blant annet viktige infrastrukturiltak. Det bør vurderes å legge til rette for at kommunen på en enklere måte, i enkelte områder, kan begrense mulighetene for boring i grunnen.

Pkt 2.4.2 Energimerkeordningen

De fleste større bygg i Norge i dag har en hovedlast og en spisslast til oppvarming. Et bygg som baserer seg kun på fjernvarme vil ha vanskeligheter med å oppnå energimerke A. Normalt vil et bygg som benytter seg av fjernvarme ha muligheten til å bruke solvarme eller varmepumpe som spisslast og på denne måten oppnå energimerke A. Dersom fjernvarme i kombinasjon med fornybar energi benyttes vil energimerke i de fleste tilfeller bli ”mørkegrønt”. Rapporten påpeker at fjernvarme alene aldri vil bli klassifisert som høyeste energimerking. Fjernvarme får karakteren ”lysegrønn” som er den nest høyeste oppvarmingskarakteren (av fem nivåer) – og samme karakter uavhengig av hvilken energikilde fjernvarmeproduksjonen i det aktuelle området er basert på. Oslo kommune mener at fjernvarme bør kvalifisere til høyeste energimerking.

Pkt 3.3.2 Tilknytningsplikten kan begrenses til et gitt volum

Rapporten foreslår muligheten av å begrense tilknytningsplikten til å gjelde inntil fjernvarmeselskapet har oppnådd kritisk volum på fjernvarmeleveransen sett i forhold til de initielle investeringene som er gjennomført. Nye kundeavtaler etter at dette volumet er realisert, vil da kunne skje på rene markedsmessige investeringer. Oslo kommune ønsker å beholde tilknytningsplikten for å ha kontroll over at utbyggere ikke velger energiløsninger som er miljømessig dårligere enn fjernvarme.

Pkt 3.3.3 Tilknytningsplikten kun ved anleggsbidrag under et gitt nivå

Oslo kommune stiller seg positiv til en regel som begrenser tilknytningsplikten der anleggsbidraget for tiltakshaver vil bli urimelig høyt. Dette er viktig da det vil være urimelig å la byggeier stå for hele kostnaden i forbindelse med tilkoblingen.

Pkt 4.2 Dagens prisregulering gir for liten fleksibilitet

Det nevnes innledningsvis at det ikke vil være mulig med fastprisavtale. Da fjernvarmeprisen er linket direkte mot strømprisen må det være lovteksten som hindrer en fastprisavtale. Dersom en fastprisavtale er mulig på strøm burde det også være mulig på fjernvarme da prisene følger hverandre.

Pkt 4.3.1 Prisbaserte modeller – enkel å administrere, men mindre effektiv

I nest siste avsnitt står det ”Fjernvarmeselskaper som har mulighet til å velge el som brensel, vil ønske å bruke el i perioder med lave kraftpriser.” Dette er forutsatt at fjernvarmeselskapet klarer å overholde krav og grenser til fornybar energiproduksjon, da bruk av elkraft ikke er regnet som en fornybar energikilde av alle de forskjellige myndighetsorganene. Dersom fjernvarmen ikke er fornybar, vil det påvirke kostnadene/avgiftene ved produksjonen.

Generelle kommentarer til rapporten

Fjernvarmeleverandørene er underlagt en rekke krav/avgifter til produksjon av energi. Valg av energibærer påvirker produksjonskostnaden som igjen påvirker lønnsomheten, dette er ikke kommentert i rapporten.

Med hilsen

Ola Elvestuen
byråd for miljø og samferdsel

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)