

Olje- og energidepartementet
postboks 8148 Dep
0033 Oslo

Att.: Trond Ulven Ingvaldsen

18. januar 2013

Høringsvar fra Norsk Fjernvarme angående endringer i energiloven

Norsk Fjernvarme representerer 42 selskaper innen produksjon og distribusjon av fjernvarme, og medlemmene står for over 80 % av fjernvarmeproduksjonen i Norge.

Vi viser til Olje- og energidepartementets høring av 7. desember 2012 med forslag til endringer i energiloven og energilovforskriften. Våre kommentarer gjelder forslaget som vedrører fjernvarmekonsesjonærer, det vil si forslaget til ny § 5-7 i energiloven.

Oppsummering fra Norsk Fjernvarme

- Norsk Fjernvarme mener at tredjepartsleveranser og tredjepartsadgang er to svært forskjellige virkemidler. Vi er grunnleggende positive til tredjepartsleveranser.
- Tredjepartsadgang er et virkemiddel som etter Norsk Fjernvarmes syn reiser en rekke spørsmål som høringsnotatet ikke i tilstrekkelig grad drøfter og vurderer. Vi etterlyser en nærmere utredning av flere sentrale forhold i denne forbindelse. Etter en slik nærmere utredning forutsetter vi at det gjennomføres en ny høringsrunde før et lovforslag eventuelt sendes til Stortinget. Inntil nærmere avklaringer eventuelt foreligger er det Norsk Fjernvarmes syn at tredjepartsadgang ikke bør innføres i lovgivningen.
- På ett punkt har vi et konkret forslag til justering av ordlyden i den foreslåtte lovbestemmelsen for å sikre at ordlyden harmonerer med sentrale premisser i høringsnotatet.

Tredjepartsleveranser og tredjepartsadgang: To svært forskjellige virkemidler

Den foreslåtte lovendringen vil innebære forhandlingsplikt for fjernvarmekonsesjonæren ved forespørsler fra tredjeparter om henholdsvis tredjeparts*leveranser* og tredjeparts*adgang*. Disse to begrepene er forklart i merknadene til ny § 5-7 på s. 11 i høringsnotatet:

”Med tredjepartsleveranse menes her at noen selger varmtvann eller annen varmebærer til konsesjonæren. Med tredjepartsadgang menes at noen benytter konsesjonærens fjernvarmeanlegg til overføring av varmtvann eller annen varmebærer til sine kunder.”

Norsk Fjernvarme vil peke på at det bak disse to begrepene ligger to *vesensforskjellige* virkemidler. Tredjepartsleveranser er en etablert, velkjent og viktig del av norske fjernvarmevirksomheters hverdag i dag. Utnyttelse av energiresurser som ellers ville gå til spille er – både forretningsmessig og miljømessig – fjernvarmens bærende idé. Lovforslaget kan bidra til mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige varmeressurser, og Norsk Fjernvarme er grunnleggende positive til tredjepartsleveranser.

Tredjepartsadgang til en konsesjonærs fjernvarmeanlegg er et virkemiddel av *en helt annen karakter*, som ikke forekommer i norske fjernvarmebedrifter i dag og som reiser en rekke kompliserte kommersielle, sikkerhetsmessige, miljømessige og regulatoriske spørsmål.

Et overordnet innspill fra Norsk Fjernvarme er at høringsnotatet ikke skiller mellom tredjepartsleveranser og tredjepartsadgang i drøftelsene. Det fremgår derfor ikke om departementet har vurdert de mange kompliserte spørsmålene som tredjepartsadgang reiser. Etter Norsk Fjernvarmes syn er det lite tilfredsstillende at disse to vidt forskjellige virkemidlene ”skjæres over én kam”. Det er etter vårt syn ikke gjort tilstrekkelige analyser av behov og konsekvenser til at det er grunnlag for å innføre tredjepartsadgang i lovgivningen nå – selv om det kun er tale om *forhandlet* tredjepartsadgang. En nærmere begrunnelse for vårt syn følger nedenfor.

Tredjepartsleveranser

Tredjepartsleveranse innebærer avtaler om å motta varmeleveranser fra anlegg som eies av andre. Dette har vært vanlig praksis for mange fjernvarmekonsesjonærer fra fjernvarmen ble etablert på 1980-tallet. Etableringen av fjernvarme i Oslo og Trondheim var basert på ideen om å kjøpe varme fra energigjenvinning av avfall, og spillvarme fra Ila Lilleby Smelteverk i Trondheim sentrum. Over 50% av energitilgangen i fjernvarmen i dag er basert på varme fra tredjepart. Som departementet skriver i høringsnotatet, er det også flere eksempler på at fjernvarmeselskaper leier energisentralen hos fjernvarmekunder, eksempelvis spisslast lokalisert ved sykehus.

Bakgrunnen for lovforslaget er kommentert på s. 7-8 i departementets høringsnotat. Norsk Fjernvarme er positiv til at det blir økt oppmerksomhet om muligheten for å levere overskuddsvarme fra eksterne kilder inn i fjernvarmesystemene. Foreningen er enig med departementet i at det å utnytte energiresursene effektivt, holde kostnadene nede og å unngå overetablering av produksjonskapasitet, er gode og riktige målsetninger.

I likhet med departementet mener også Norsk Fjernvarme at det er ønskelig at de fysiske og økonomiske mulighetene for å ta i bruk ulike tilgjengelige varmekilder i fjernvarmeanleggene blir vurdert. Vi er også enige i at det er positivt å fremme konkurranse mellom aktører som har varmeressurser som kan utnyttes i fjernvarmekonsesjonærens virksomhet.

Konsesjonærenes frihet til å treffe beslutninger om det skal inngås avtale om tredjepartsleveranser er en sentral forutsetning for Norsk Fjernvarmes støtte til lovforslaget. Hvorvidt det er fornuftig å inngå avtale om tredjepartsleveranser er noe konsesjonæren må stå fritt til å vurdere i hvert enkelt tilfelle, basert på kommersielle, tekniske, økonomiske og miljømessige vurderinger. Departementet er i høringsnotatet (s. 2, 8 og 12) meget klare på at lovendringen ikke vil innebære en plikt til å inngå slike avtaler, og heller ikke en hjemmel for myndighetene til å gi pålegg om inngåelse av avtaler om tredjepartsleveranser. De pliktene den nye lovbestemmelsen vil legge på konsesjonærene, handler om å *forhandle* med aktuelle tredjeparter, samt krav til *begrunnelser* i tilfeller hvor avtale ikke kommer i stand.

Departementet peker i høringsnotatets pkt 3.3 (s. 9-10) på en rekke forhold som vil spille inn ved vurderingen av om tredjepartsleveranser er fornuftig i det enkelte tilfelle. Dette beror bl.a. på temperatur på den aktuelle varmekilden, leveringsprofil, pris osv. Det sentrale poenget for Norsk Fjernvarme er at det må være opp til konsesjonærene å vurdere alle disse faktorene og å treffe en forretningsmessig avgjørelse på grunnlag av egen vurdering av situasjonen. Dette er også departementets forutsetning, jf bl.a. følgende uttalelser i høringsnotatet:

”Det er opp til aktørene selv å inngå avtaler om tredjepartsleveranser eller tredjepartsadgang. Dette endres ikke ved departementets forslag.” (s. 8)

”Bestemmelsen åpner ikke for å fatte vedtak om tredjepartsadgang eller -leveranse” (s. 12).

Det fremgår av departementets drøftelser at eventuelle pålegg fra myndighetene i relasjon til § 5-7 vil rette seg mot brudd på de pliktene som følger av bestemmelsen, altså plikten til å forhandle og/eller plikten til å gi begrunnelser for avslag.

Etter Norsk Fjernvarmes syn reflekterer ikke ordlyden i forslaget til ny § 5-7 fullt ut den friheten fjernvarmekonsesjonærene (fortsatt) skal ha med hensyn til inngåelse av avtaler om tredjepartsleveranser og eventuelt tredjepartsadgang. Vår innvending retter seg mot formuleringen av første ledd annet punktum:

”Konsesjonæren plikter på forespørsel fra noen som ønsker å inngå avtale om tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang til fjernvarmeanlegget å forhandle med vedkommende i god tro og med det formål å komme til enighet. Dersom partene ikke kommer til enighet, skal konsesjonæren gi en begrunnelse for hvorfor tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang ikke kan gjennomføres.” (vår understrekning)

Formuleringen av annet punktum kan gi inntrykk av at den eneste holdbare begrunnelsen for manglende enighet er at tredjepartsleveranser *ikke er mulig å gjennomføre*, for eksempel på grunn av tekniske begrensninger. At dette ikke er departementets intensjon, fremgår både av de siterte uttalelsene fra høringsnotatet og av sammenhengen med annet ledd. Dersom tredjepartsadgang ikke kan gjennomføres av åpenbare tekniske grunner foreligger det overhodet ikke forhandlingsplikt, jf annet ledd.

Det kan meget vel tenkes situasjoner hvor tredjepartsleveranser er fullt mulig ut fra tekniske kriterier, men hvor det ikke oppnås enighet med aktuell tredjepart om pris eller andre sentrale betingelser – slik at fjernvarmeleverandørens konklusjon blir at det ikke er forretningsmessig forsvarlig å inngå avtale. Lovteksten bør reflektere at også denne typen begrunnelser er holdbare.

På denne bakgrunn foreslår Norsk Fjernvarme at § 5-7 første ledd annet punktum endres slik:

”Dersom partene ikke kommer til enighet, skal konsesjonæren gi en begrunnelse for hvorfor tredjepartsleveranse eller tredjepartsadgang ikke kan tilbys.”

Tredjepartsadgang

Tredjepartsadgang innebærer at en tredjepart får adgang til konsesjonærens fjernvarmenett for å levere varme til sine kunder. Dette innebærer et skille mellom produksjon, handel og distribusjon av varme som vi ikke har i dag. Et slikt prinsipielt skille ville innebære en helt grunnleggende endring i organiseringen av den norske fjernvarmebransjen, som bransjen og markedet etter vårt syn ikke er modent for i dag, hverken med hensyn til fjernvarmenettens fysiske størrelse eller fjernvarmeselskapenes administrative kapasitet.

Tredjepartsadgang reiser som nevnt en rekke spørsmål som ikke er berørt i departementets høringsutkast. Etter det Norsk Fjernvarme kan se gjelder de drøftelser som høringsnotatet inneholder med hensyn til tekniske og økonomiske forutsetninger (3.3.3), primært *tredjepartsleveranser*. Vi kan ikke se at de særlige problemstillinger som oppstår ved *tredjepartsadgang* i det hele tatt er berørt. Dette medfører at det er vanskelig å overskue konsekvensene av forslaget samt hva departementet ønsker å oppnå med lovendringen. Norsk Fjernvarme har derfor i utgangspunktet en avventende holdning, i det vi forventer at forslaget blir nærmere belyst fra departementets side.

Tredjepartsadgang forutsetter for det første at distribusjon blir skilt ut som en egen funksjon, som prises særskilt. Den som ønsker tredjepartsadgang må betale en *nettariiff*. Departementets høringsnotat inneholder ingen drøftelser eller vurderinger knyttet til utformingen av slik ”nettleie” for fjernvarmenett.

Det kan riktignok hevdes at det ikke er nødvendig å regulere tarifferingen av nettet når det kun er tale om å innføre plikt til forhandlinger, og ikke en regulert tredjepartsadgang slik vi eksempelvis kjenner det fra kraftnettet. Tariffering av distribusjonsfunksjonen er imidlertid en så grunnleggende komponent i et system med tredjepartsadgang til nettet, at et lovforslag som er helt fritt for føringer etterlater flere spørsmål enn svar. Det er for eksempel nødvendig at lovgiver tar stilling til forholdet mellom slike nettariiffer og prisreguleringen i energiloven § 5-5. Slik lovforslaget er utformet, gjøres det ingen endringer i prisreguleringen. Det vil si at dersom fjernvarmekonsesjonærene påføres økte kostnader gjennom tredjepartsadgang, er det ingen muligheter til å hente inn disse økte kostnadene gjennom økt fjernvarmepris. Økte kostnader kan eksempelvis komme som et resultat av at det må føres mange forhandlinger om tredjepartsadgang som følge av plikten i ny § 5-7.

For fjernvarmekonsesjonærene vil et opplagt utgangspunkt være at eventuelle tariffer for tredjeparters bruk av konsesjonærens fjernvarmenett må dekke samtlige kostnader som knytter seg til tredjepartsbruken av nettet. Ellers vil tredjepartsadgangen medføre økte

kostnader som ikke kan hentes inn på grunn av prisreguleringen i lovens § 5-5. Med dagens kraftpriser leverer mange fjernvarmekonsesjonærer allerede varme til kundene til tariffer som ligger under selvkost. Reelle kostnadsbaserte nettariffer vil derfor antagelig føre til at det ikke er kommersielt grunnlag for avtaler om tredjepartsadgang, fordi de samlede kostnadene også for aktuelle tredjeparter blir for høye sammenlignet med hvilken pris kundene er villige til å betale for varmen.

Et skille mellom distribusjon og produksjon/handel reiser også spørsmål om hvem som skal være ansvarlig for fysisk leveringskvalitet hos kundene. Skal dette ansvaret ligge hos tredjeparten, eller må ansvaret ligge hos den som eier og driver fjernvarmenettet? En nærliggende parallell her er forbrukerkjøpslovens regulering av ”strømvtales”. Her er ansvaret for mangler/leveringskvalitet mv. lagt til nettselskapet, fordi kraftleverandøren ikke har innflytelse over den fysiske leveransen.

Et annet spørsmål man må ta stilling til, er om fjernvarmekonsesjonæren skal ha hovedansvaret for spisslast og effektreserver, samt mekanismene for hvordan dette skal kompenseres økonomisk. I et system hvor ett selskap er ansvarlig for nettet, mens det er flere varmeleverandører, vil det antagelig også være behov for mer eller mindre detaljert regulering (i kontrakt eller forskrift) av system- og balanseansvar slik man kjenner det fra kraftnettet.

Norsk Fjernvarme stiller spørsmål ved om det er praktisk mulig å gjennomføre tredjepartsadgang i norske fjernvarmeanlegg uten å gripe inn i dagens regulering og å endre denne radikalt. Vi etterlyser en nærmere redegjørelse for hvilket behov forslaget om tredjepartsadgang er ment å ivareta, samt hvilke konsekvenser forslaget vil ha for fjernvarmebedriftene og for kundene. Etter at disse forholdene er utredet nærmere, er det etter foreningens syn naturlig og nødvendig med en ny høringsrunde før lovforslag fremmes for Stortinget.

Vi vil vise at man i Sverige og Finland har gjennomført omfattende utredninger av tredjepartsadgang til fjernvarmeanlegg. Den svenske TPA-utredningen (*SOU 2011:44; Fjärrvärme i konkurrens*) ble møtt med betydelige motforestillinger fra blant andre den svenske fjernvarmebransjen. Det svenske Näringsdepartementet har etter høringen bestemt seg for ikke å følge opp TPA-utredningen med lovforslag om regulert TPA, blant annet som følge av at tredjepartsadgang reiser mange krevende spørsmål som må løses regulatorisk eller kontraktuelt.

Näringsdepartementet oppsummerer sine vurderinger etter høring av TPA-utredningen i et notat fra mars 2012 (*”Förslag på åtgärder för utvecklade fjärrvärmemarknader till nytta för kunder och restvärmeleverantörer”*), som OED naturligvis er kjent med. Her peker departementet på at det er begrensede forutsetninger for effektiv konkurranse på det svenske fjernvarmemarkedet. En klar forutsetning er at distribusjonsfunksjonen skilles fra produksjon og handel, og dette ble vurdert å medføre 10-15 % økte kostnader på grunn av økte krav til måling og administrasjon samt suboptimalisering av fjernvarmeproduksjonen. Det ble også pekt på behovet for effektiv monopolregulering av distribusjonsfunksjonen, og faren for at en regulering etter modell av el- og gassmarkedsreguleringen i seg selv vil øke kostnadene. Totalt sett var bedømmingen at tredjepartsadgang ikke ville bedre kundenes situasjon fordi eventuelle gevinster ved innføring av konkurranse ikke ville oppveie økte kostnader samt tekniske og regulatoriske utfordringer.

De svenske forslagene gikk vesentlig lengre enn departementets høringsnotat, som kun foreslår en rett og plikt til *forhandling* om tredjepartsadgang. Etter Norsk Fjernvarmes syn viser likevel erfaringene fra Sverige at tredjepartsadgang til fjernvarmeanlegg reiser en rekke til dels svært kompliserte spørsmål. Foreningens syn er at det norske fjernvarmemarkedet – som er vesentlig ”yngre” og mindre utbygget enn det svenske – ikke er modent for tredjepartsadgang i dag.

Avslutningsvis vil vi peke på at lovforslaget kan komme til å skape forventninger i markedet om å få til en type leveranse som i mange tilfeller ikke vil være gjennomførbar. Forventninger som ikke oppfylles kan bli en tilleggsbelastning for fjernvarmebransjen utover økte administrative kostnader for konsesjonæren som følge av at forhandlinger skal gjennomføres.

Norsk Fjernvarme er opptatt av at Olje- og energidepartementet skal ha et best mulig faktagrunnlag i sitt videre arbeid med lovforslaget. Vi er derfor i gang med å samle inn beskrivelser og konkrete eksempler fra medlemsbedrifter som illustrerer hvordan tredjepartsleveranser fungerer i dag. Den korte høringsfristen medfører at vi ikke får ferdigstilt dette arbeidet i høringsperioden, men vi vil ettersende dette materialet så snart det foreligger. Dersom departementet ser behov for ytterligere faktainnspill eller erfaringer fra bransjen, stiller vi oss til disposisjon.

* * *

Med vennlig hilsen
Norsk Fjernvarme


Heidi Juhler