

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Bolig- og bygningsavdelingen
Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

E-post: line-synnove.bystrom@kmd.dep.no
Kopi e-post: postmottak@kmd.dep.no

Oslo, 9. mars 2016

Konsekvenser av å endre eller fjerne tilknytningsplikt til fjernvarme

Nelfos kommentarer til rapport utarbeidet av Thema Consulting Group/Norsk Energi.

Innledning

Nelfo viser til publiseringen av Thema Consulting Group rapport 2015-26 om tilknytningsplikt til fjernvarme og presentasjonsmøte hos departementet 29. januar 2016. Vi takker for anledningen til å gi et skriftlig innspill.

Nelfo er en landsforening i NHO. Våre medlemmer leverer tekniske installasjoner og entrepriser til private og offentlige kunder, til sektorer som bygg, energiproduksjon og -nett, ekomnett, samferdsel, offshore, verft og industri. Våre 1600 medlemsbedrifter har om lag 26 000 ansatte og over 4000 løpende lærekontrakter.

Hovedbudskap: Rapporten gir tilstrekkelig grunnlag for å fjerne tilknytningsplikten

Hovedkonklusjonene i rapporten er at en fjerning av tilknytningsplikten vil føre til mer markedstilpasset utbygging av fjernvarme, samt at det vil gi sluttbrukere økt handlefrihet til å velge energiløsninger. Nelfo mener dette er konsekvenser som bidrar til en mer rasjonell utnyttelse av klimavennlige og utslippsfrie energiresurser i Norge.

Rapporten innleder med at hensikten med tilknytningsplikten er å sikre det økonomiske grunnlaget for utbygging og drift av norsk fjernvarme. Nelfo mener at fjernvarmeselskapene nyter godt av så mange regulatoriske og økonomiske virkemidler at de har hatt gode forutsetninger for å opparbeide et økonomisk grunnlag for sin virksomhet, selv om de blir utsatt for konkurranse. Dersom dette ikke er tilfelle, vil trolig lokale eller andre sentrale utslippsfrie energiløsninger være bedre for både sluttbrukerne og samfunnet før øvrig.

Vi mener at fjernvarmereguleringen, herunder tilknytningsplikten, har ført til en overinvestering i fjernvarme i Norge. Dette er dokumentert i en rekke utredninger som OED har fått utført de siste 15 årene. Vi er glad for at KMD har tatt initiativ til å belyse konsekvenser av å endre eller fjerne tilknytningsplikten.

Vi anbefaler derfor sterkt å fjerne tilknytningsplikten til fjernvarme. Tilknytningsplikten står i veien for konkurranse og fritt forbrukervalg av energiløsninger.

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENS SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

Manglende samfunnsøkonomiske nytteverdier knyttet til fjernvarme

Rapporten identifiserer også viktige faktorer som påvirker utbyggingen av fjernvarme. Blant disse er utviklingen i forbrukernes strømpriser, investeringsstøtte fra Enova, krav til energiforsyning i byggeforskriftene, deponiforbud for avfall, samt tilknytningsplikt for fjernvarme.

Rapporten viser at de fleste faktorene som påvirker utbyggingen av fjernvarme er politiske rammebetingelser. Markedsmessige forhold er dessverre viet mindre vekt.

Myndighetene har lenge gitt uttrykk for at fjernvarme bidrar til å sikre samfunnsinteresser knyttet til klima og forsyningssikkerhet. Eksempelvis skrev OED i sin pressemelding i forbindelse med konsesjonsvedtaket for Hamar-Regionen Fjernvarme at «*Fjernvarme er viktig for klima og for forsyningssikkerheten*». Når OED ga konsesjon til fjernvarmeanlegg i Harstad kommune skrev de følgende i en pressemelding: «*Fjernvarme er viktig for klima og for forsyningssikkerheten, og Regjeringen satser kraftig på å få mer fjernvarme.*»

I rapporten til Thema Consulting Group/Norsk Energi analyseres betydningen utbygging av fjernvarme har for forsyningssikkerhet og klima. Ifølge rapporten er effekt- og energibalansen i det norske og nordiske kraftsystemet solid frem mot 2025, selv om en tar høyde for utfasing av kjernekraft i Sverige og andre usikre faktorer. «*Redusert fjernvarmeutbygging har derfor lite å si for forsyningssikkerheten i kraftsystemet i dette tidsperspektivet*», heter det i rapporten.

Når det gjelder bidrag til reduserte klimagassutslipp, står det følgende i rapporten:

«Fjernvarme kan bidra til å redusere lokale utslipp fra oppvarming. Dette avhenger imidlertid av lokale forhold og hva som er alternativene. Fjernvarme spiller en mindre rolle for reduserte klimagassutslipp i dag ettersom alternativene i all hovedsak er andre fornybare varmeløsninger og elektrisitet, enten direktevirkende eller via varmepumper.»

Rapporten til Thema Consulting Group/Norsk Energi viser altså tydelig at myndighetene ikke kan forsvare store merkostnader i fjernvarmeprosjekter ut ifra hensyn til forsyningssikkerhet og klima.

Bedriftsøkonomiske incentiver har ført til en overinvestering i fjernvarme

I rapporten står det at det har ligget utenfor konsulentenes mandat å vurdere samfunnsøkonomien i fjernvarmeutbygging. Nelfo savner en slik analyse, ettersom formålet med fjernvarmereguleringen er å sikre at «*produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte*» (Kilde: Energiloven, § 1-2). Dersom fjernvarmereguleringen ikke fører til en samfunnsmessig rasjonell utvikling av fjernvarmeforsyningen bør den altså endres.

Selv uten en samfunnsøkonomisk analyse i rapporten, kan vi imidlertid med stor grad av sikkerhet fastslå at det er overinvestert i fjernvarme i Norge. Årsaken til dette er at fjernvarmeselskapene har hatt bedriftsøkonomiske investeringsincentiver som ikke er tråd med det som er samfunnsøkonomisk rasjonelt. Elavgift, Enova-avgift, elsertifikater og tariffstrukturen på nettleien gjør at fjernvarmeselskapene kan sette fjernvarmeprisen til om lag 40 øre/kWh over det som er den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden for elektrisitet. Videre gir Enova investeringsstøtte på opptil 45 %, et nivå som ikke er forankret i samfunnsøkonomiske nytteeffekter.

Utfordringen med at bedriftsøkonomiske investeringsincentiver ligger over det som er rasjonelt i et samfunnsøkonomisk perspektiv er velkjent og dokumentert. Samfunnsøkonomien i fjern-

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENES SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

varme er dessuten analysert i flere tidligere offentlige utredninger. Eksempler på slike utredninger er «Samfunnsøkonomi i fjernvarme og aktørenes incentiver» (2003) utarbeidet av ECON Analyse på oppdrag av OED og «Regulering av fjernvarme» (2007) utarbeidet av Center for Research in Economics and Management på Handelshøyskolen BI på oppdrag av OED. Sistnevnte rapport ga anbefalinger for hvordan unngå en overinvestering i fjernvarme. Blant anbefalingene var som følger:

- *For å sikre samfunnsøkonomisk effektivitet senkes maksimalprisen til et nivå betydelig under dagens.*
- *ENOVAs investeringsstøtte for fjernvarme avvikles.*

Anbefalingene er ikke blitt fulgt opp av myndighetene, med det resultat at det er blitt overinvestert i fjernvarme i Norge de siste 10 årene.

Konsesjonsbehandling hos NVE har bidratt til overinvesteringer

Som beskrevet over, har fjernvarmeselskapene incentiver til å overinvestere i fjernvarme. Dessverre har NVE fattet konsesjonsvedtak på bakgrunn av en veileder og et regneark for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet i fjernvarmeprosjekter som er svært mangelfull. Blant annet tar NVE ikke hensyn til alle samfunnsøkonomiske kostnader som oppstår på sluttbrukers hånd (f.eks. i form av installasjon av varmedistribusjonssystem). NVEs regneark sammenligner heller ikke fjernvarme med kundenes billigste alternative varmeløsninger. NVE sammenligner fjernvarme kun med kostnader knyttet til olje- og elkjel. Disse alternativene har det for øvrig vært store begrensninger på å installere i nybygg og rehabiliteringer de siste 10 årene (TEK07 og TEK10).

Avslutning

Nelfo har lenge pekt på at tvungen fjernvarmetilknytning medfører at utbyggingsprosjektene med høye energieffektivitetsmål ikke blir lønnsomme. Som resultat velger utbyggerne å 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.

Nelfo ser frem til det videre arbeid med å vurdere tilknytningsplikten til fjernvarme. Vi står gjerne til disposisjon for departementet for å drøfte funnene i rapporten og mulige tiltak som kan legges til rette for økt konkurranse og lavere kostnader gjennom fritt forbrukervalg av energi- og varmeløsninger i bygg.

Med vennlig hilsen

Nelfo



Tore Strandskog
Direktør næringspolitikk

NELFO - EN LANDSFORENING I NHO

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
968 908 383
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no

ISO - INSTALLATØRENES SERVICE- OG OPPLYSNINGSKONTOR

Postadresse
Postboks 5467 Majorstuen
NO-0305 Oslo, Norway
Adresse
Fridtjof Nansens vei 17
Oslo, Norway

Org.nr
971 033 517 MVA
Telefon
+47 23 08 77 00

E-post
iso@nelfo.no
Internett
www.nelfo.no