

NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme



Innhold

NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme	1
Innhold	2
1 Sammen drag av NVEs anbefalinger og forslag til endringer	5
1.1 Behov for endring	5
1.2 NVEs forslag til ny prisregulering	6
1.3 Forslag til andre endringer i regelverket	9
2 Bakgrunn.....	11
2.1 Mulig utvikling av fjernvarme i Norge	11
2.2 Hovedtrekk ved dagens regelverk	12
2.3 Hvorfor endre dagens regelverk?.....	13
2.4 Faglige innspill.....	14
2.5 Innspillsmøte og innspill	15
2.5.1 Byggeiere, byggaktører, borettslag og sameiere	15
2.5.2 Fjernvarmeselskapene	15
3 NVEs vurdering og anbefaling.....	17
3.1 Hvorfor skal fjernvarmeprisen reguleres?	17
3.2 Hvem bør omfattes av prisreguleringen?	18
3.3 Hensyn som må vektlegges i ny regulering	20
3.4 Vurdering av aktuelle reguleringsmetoder.....	23
3.4.1 Fjernvarme bør reguleres på en annen måte enn strøm.....	23
3.4.2 Flere mulige reguleringsmetoder	24
3.4.3 Fri prisdannelse/avtalefrihet	24
3.4.4 Avkastningsregulering.....	25
3.4.5 Inntektsrammeregulering.....	26
3.4.6 Maksimalprisregulering	27



3.5	NVEs valg av ny prisreguleringsmetode	27
3.5.1	Knekkpunkter, stigningstall og konstantledd.....	29
3.5.2	Midlertidig strømstøtte.....	30
3.6	Regulators oppgaver	32
3.7	Virkninger av ny maksimalpris.....	32
4	Andre forhold som NVE foreslår regulert i lov og forskrift	33
4.1	Fastpris	33
4.2	Spisslast.....	34
4.3	Kostnader for tilknytning til et fjernvarmeanlegg.....	35
4.4	Tilknytningsplikt og leveringsplikt	35
4.5	Fjerning av årlig avgift	36
4.6	Timesmåling av fjernvarme.....	36
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	37



Forord

NVE legger med dette frem en anbefaling om å endre regelverket for fjernvarme. Dagens regelverk ble etablert i fjernvarmeloven fra 1986. NVE er opptatt av at regelverket skal sikre at energisystemet fungerer effektivt og er tilpasset den utviklingen som skjer for alle energivarene. I samspillet mellom ulike energivarer i energisystemet, har fjernvarme en viktig plass. For å sikre at fjernvarme har riktige rammer for drift og utvikling, samtidig som fjernvarmekundene skal ha en riktig pris foreslår NVE med dette flere endringer i regelverket for fjernvarme.

NVEs forslag til nytt regelverk for fjernvarme er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra forskjellige ekspertmiljøer, bransjeaktører og kunder. NVE har brukt vårt beste skjønn til å avveie ulike hensyn og interesser til et anbefalt forslag til ny prisregulering. Vi mener vårt forslag gir en riktig balanse mellom de ulike hensynene.



1 Sammendrag av NVEs anbefalinger og forslag til endringer

1.1 Behov for endring

Kraftmarkedet har utviklet seg mye siden fjernvarmereguleringen ble etablert i 1986, og omfanget av fjernvarme har også økt. Begrunnelsen for å bygge fjernvarme har endret seg med tiden. Tidligere ble fjernvarme etablert som en rasjonell løsning for utnytting av varme fra brenning av avfall, og for å avlaste strømforsyningen slik at de regionale kraftselskapene klarte å oppfylle sin oppdeckningsplikt for strøm. Avfall er fremdeles den største energikilden for fjernvarme, men det er mer usikkert om behovet for forbrenning av avfall er en god begrunnelse for videre vekst i fjernvarme. I en tid hvor stadig flere av samfunnets funksjoner skal dekkes med fornybare energikilder, er behovet for å avlaste strømforsyningen en viktig begrunnelse for videre vekst i fjernvarme.

Fjernvarme bidrar med både avlastning og fleksibilitet til energisystemet. Når samfunnet blir mer elektrifisert, er fjernvarme viktig for et mer robust og mindre risikoeksponert energisystem.

Det er viktig at lovverket bidrar til et effektivt samspill mellom varme og strøm, der de ulike energiformenes styrker fremmes. Regelverket for kraftforsyningen og kraftmarkedet er utviklet og endret flere ganger siden energiloven ble innført i 1991. I samme periode har fjernvarmeregelverket vært uforandret. På flere områder dukker det derfor opp spørsmål som ikke var aktuelle da regelverket ble laget. Fordi temaer ikke er omtalt, kan det oppstå usikkerhet om hva som er riktig. Det er særlig innføring av ny nettleiemodell i 2022 som gjør det nødvendig å endre prisreguleringen av fjernvarme. Med et effektledd for husholdninger i nettleien, er det ikke mulig å beregne hva riktig fjernvarmepris skal være. Når NVE nå gjennomgår og anbefaler endringer i hvordan fjernvarmeprisen bør reguleres, anbefaler vi også flere andre regelendringer.

I det følgende gjør vi rede for hvordan NVE anbefaler at maksimalprisen for fjernvarme skal reguleres. Det er viktig å understreke at prisreguleringen angir hva maksimal fjernvarmepris kan være og angir derfor en øvre grense for fjernvarmeprisen. Den faktiske lokale fjernvarmeprisen settes av fjernvarmeaktøren, og bestemmes av markedsforholdene mellom ulike energibærere og kostnadene på ulike oppvarmingsløsninger.

Den viktigste og vanskeligste avveilingen i reguleringen av fjernvarme er å finne en rimelig balanse mellom kundenes behov for beskyttelse mot høye priser og selskapenes behov for rammevilkår som gjør fjernvarme til en attraktiv virksomhet å drive og videreutvikle.

Samlet mener vi at forslagene som NVE nå legger frem, har funnet denne balansen. Vi mener også at de gjør regelverket enkelt å forstå og følge. Et enkelt regelverk er nyttig for



fjernvarmekundene, fjernvarmeselskapene og for myndighetene som skal forvalte regelverket.

1.2 NVEs forslag til ny prisregulering

NVE foreslår å endre prisreguleringen av fjernvarme. For å finne en ny og bedre prisregulering har vi vurdert forskjellige metoder for å regulere fjernvarmeprisen. En mulig endring er å fjerne prisreguleringen, og la aktørene fritt bestemme fjernvarmeprisen. Fri prisdannelse finner vi imidlertid er vanskelig å innføre for alle fjernvarmekunder fordi mange er knyttet til fjernvarme som følge av tilknytningsplikt. Det er forbundet med store kostnader for mange fjernvarmekunder å etablere andre oppvarmingsløsninger enn fjernvarme. For kunder som ikke har hatt et fritt valg, men er tilknyttet fjernvarme som følge av tilknytningsplikten kan ekstrakostnadene ved å skifte varmesystem oppfattes som urimelig. Kostnadene ved å bytte varmesystem for eksisterende fjernvarmekunder gjør det vanskelig å oppnå en tilstrekkelig konkurranse mellom ulike oppvarmingsløsninger. Konkurranse mellom ulike varmeløsninger for alle kunder er en forutsetning for å fjerne reguleringen.

Den andre reguleringsmodellen vi har vurdert er avkastningsregulering. Denne modellen er ikke valgt fordi den i liten grad oppfordrer fjernvarmeselskapene til å være effektive. Her vil avkastningen og de fleste kostnadene ved å levere fjernvarme bli dekket av fjernvarmeprisen. Samtidig hviler det et stort ansvar på regulator som skal bestemme hvilke kostnader som skal dekkes av fjernvarmeprisen.

Inntektsrammeregulering er en reguleringsmetode der selskapene får en ramme for hvor store inntekter de kan ha. Regulator setter individuelle rammer for hvert selskap, basert på behovet for å dekke kostnader og avkastning på investert kapital. Andre monopoloppgaver som det er naturlig at selskapet utfører kan også legges inn i inntektsrammen.

Inntektsrammeregulering, og avkastningsregulering er ikke direkte knyttet til kraftprisen slik dagens maksimalprisregulering er. De er knyttet til driften av fjernvarmeselskapet, og i mindre grad andre energisystemer. I inntektsrammereguleringen er det dessuten incentiver til å effektivisere driften av fjernvarmeselskapet fordi reduksjoner i kostnadene innenfor inntektsrammen øker selskapets fortjeneste. Til tross for fordeler ved inntektsrammereguleringen mener NVE at det er utfordrende å innføre denne reguleringsformen for fjernvarme. En viktig årsak er at fjernvarmeselskapene er for heterogene. Dette vil medføre at det er utfordrende å sette riktige inntektsrammer.

NVEs vurdering er at det er maksimalprisregulering i en justert form som fremdeles er den beste metoden for å regulere fjernvarmeprisen. Vi foreslår å benytte spotprisen for strøm som indikator for å fastsette maksimal fjernvarmepris, men også ta hensyn til at fjernvarmeselskapene bruker andre energivarer enn strøm i produksjonen av varme. Årsaken til at vi foreslår å benytte strømprisen som indikator er at de andre energivarene også til en viss grad prises i forhold til strøm. I tillegg er spotprisen åpen og tilgjengelig, slik at det er enkelt for både kunder og leverandører å forholde seg til denne.



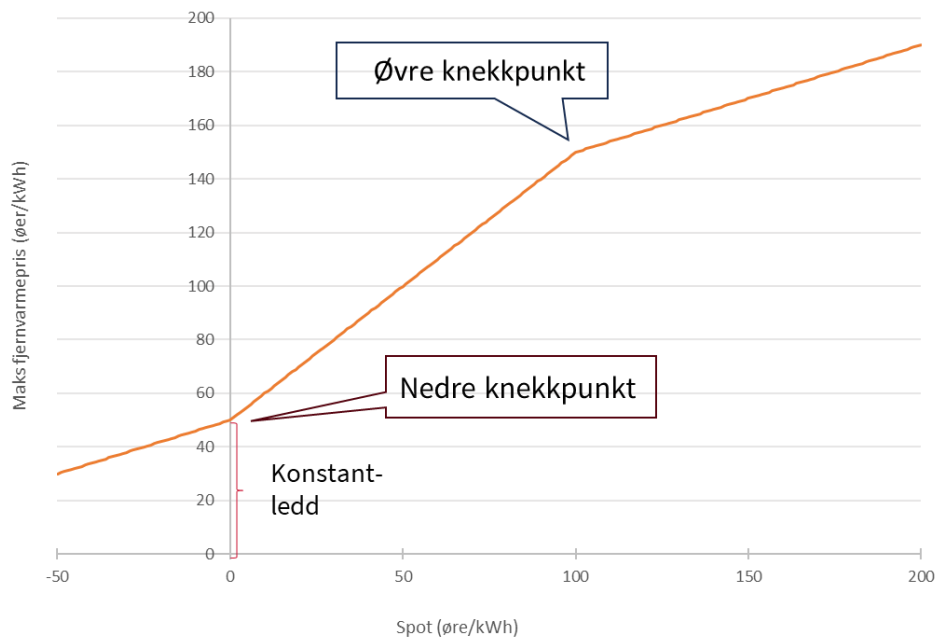
I den anbefalte prismodellen vil maksimal fjernvarmepris følge spotprisen på strøm i hvert forsyningsområde pluss et konstantledd som regulator fastsetter. Konstantleddet skal reflektere at fjernvarmekunder til forskjell fra strømkunder ikke må betale nettleie. Vår anbefaling er at konstantleddet settes til 50 øre/kWh, som er om lag tilsvarende tidligere nettleie og andre faste kostnader i fjernvarmeprisen. Dette betyr for eksempel at en spotpris på 30 øre/kWh gir en maksimal fjernvarmepris på 80 øre/kWh. Hvis spotprisen øker eller synker med 1 øre/kWh, vil den maksimale fjernvarmeprisen også øke eller synke med 1 øre/kWh.

Denne direkte sammenhengen mellom spotpris og fjernvarmepris anbefaler vi at har en øvre og nedre grense. Utenfor disse grensene, i det vi omtaler som «knekkpunkt», mener vi at sammenhengen bør avta. NVE mener at når spotprisen er høyere enn øvre knekkpunkt eller lavere enn nedre knekkpunkt, bør sammenhengen settes til 0,4. Det betyr at hvis spotprisen øker eller synker med 1 øre/kWh, vil den maksimale fjernvarmeprisen øke eller synke med 0,4 øre/kWh.

I dag er fjernvarmekundene omfattet av strømstøtteordningen ved at strømstøtten inngår i beregningen av maksimal fjernvarmepris. Men i motsetning til i kraftmarkedet betaler ikke staten for støtten til fjernvarmekundene, den skjer gjennom at fjernvarmeselskapenes inntektsmuligheter blir regulert. Denne reguleringen er en belastning for fjernvarmeselskapenes lønnsomhet, særlig i perioder med høye priser på fjernvarmeselskapenes innsatsfaktorer.

Vår vurdering er at dagens ordning gir en for stor økonomisk belastning på fjernvarmeselskapene. Vi foreslår derfor at strømstøtten ikke lenger skal inngå i beregningen av maksimal pris. Vi foreslår at fjernvarmekundene i stedet gis beskyttelse mot svært høye priser direkte gjennom reguleringen.

Det øvre knekkpunktet anbefaler vi at settes ved spotpris på 100 øre/kWh. Dette gir husholdningskunder noe mindre skjerming mot høye priser enn i dag, men likevel en rimelig sterk skjerming. Samtidig vil en slik endring sikre fjernvarmeselskapene bedre mot store økonomiske belastninger ved høye strømpriser. Det nedre knekkpunktet i priskurven mener vi bør ligge på en spotpris på 0 øre/kWh. Dette vil gi en maksimal fjernvarmepris på 50 øre/kWh i timer når spotprisen er 0 øre/kWh. I timer med negativ strømpris vil fjernvarmeselskapene fremdeles ha en inntekt, inntil spotprisen er lavere enn -50 øre/kWh. Med et økende antall timer med spotpriser nær, eller under null, er det viktigere enn tidligere å ta høyde for hva dette betyr for maksimal fjernvarmepris.



NVEs anbefalinger om at knekkpunktene legges ved spotpriser på 0 øre/kWh og 100 øre/kWh, er vårt beste skjønn for å etablere en riktig fordeling mellom fjernvarmeselskaperens behov for inntekter, og fjernvarmekundenes behov for skjerming mot høye fjernvarmepriser. At konstantleddet settes til 50 øre/kWh, er også en del av denne avveiningen mellom kundene og fjernvarmeselskaperens behov. Fjernvarme har et annet kostnadsbilde enn andre oppvarmingsløsninger. Samtidig velger vi å knytte maksimalprisen til spotprisen for strøm, fordi denne er synlig for alle på timenivå og representerer en energivare som påvirker prisene i varmemarkedet.

NVE foreslår at den nye maksimalprisreguleringen skal gjelde for alle fjernvarmekunder. Det betyr at næringslivskunder vil få en sterkere skjerming mot høye priser enn i dagens regulering. Dette vil motsvares av noe reduserte inntektsmuligheter for fjernvarmeselskaperne som får reduserte inntekter ved spotpriser over 100 øre/kWh, sammenlignet med dagens regulering.

Med NVEs prisregulering vil alle fjernvarmekunder, både yrkesbygg og husholdninger, få en beskyttelse mot høye fjernvarmepriser når spotprisen overstiger 100 øre/kWh. For husholdningene vil denne beskyttelsen bli lavere enn dagens strømstøtte, men den blir langsiktig og forutsigbar. Denne endringen kan bety at husholdninger som benytter fjernvarme til oppvarming kan få høyere priser enn prisen for elektrisk oppvarming i timer når strømstøtten gir høyere beskyttelse enn NVEs nye prisregulering. Denne endringen kan innebære at fjernvarmeselskaperne må avveie om de kan følge maksimalprisen i timer med høy strømpris, hvis de vil unngå at husholdningskunder som har mulighet bytter oppvarmingsløsning.



Vi foreslår at både nedre og øvre knekkpunkt skal kunne justeres i tråd med den relevante prisutviklingen, og at NVE gis fullmakt gjennom forskrift til å foreta slike justeringer.

Vi anbefaler videre at maksimal fjernvarmepris skal gjelde for alle fjernvarmeanlegg som omfattes av energilovens definisjon av fjernvarme, ikke bare anlegg som har fjernvarmekonsesjon. Dette er en endring som innebærer at en del fjernvarmeanlegg som i dag ikke omfattes av prisreguleringen nå vil omfattes av denne. Vårt inntrykk er at mange mindre fjernvarmeanlegg allerede følger prinsippene i prisreguleringen som gjelder for fjernvarmeanlegg med konsesjon. Vi antar derfor at denne endringen ikke vil skape store utfordringer. En annen kundegruppe som ikke har fått den ordinære strømstøtten i dag, er husholdningskunder som er en del av et yrkesbygg. Disse kundene vil nå få den samme prisbeskyttelsen som alle andre fjernvarmekunder med NVEs reguleringsmodell.

I dagens regulering benyttes månedlig gjennomsnittlig spotpris som grunnlag for sammenligningen med fjernvarmeprisen. Vi mener dette bør endres slik at det er spotprisen pr time som benyttes. Flere fjernvarmeselskap ønsker denne endringen, og vi mener dette er en riktig endring.

I tillegg til en ny reguleringsmetode foreslår NVE flere andre endringer i regelverket for fjernvarme. Lovteknisk mener vi at det er nødvendig å endre lovteksten slik at en rekke forhold flyttes fra lov til forskrift. I dag er alle forhold knyttet til prisreguleringen av fjernvarme i energiloven § 5-5. Energilovsforskriften omtaler kun forhold knyttet til konsesjon.

1.3 Forslag til andre endringer i regelverket

NVE foreslår at det lages regler for flere forhold som ikke er regulert av dagens regelverk. Dette gjelder både forhold som kunder og fjernvarmeselskap har tatt opp med NVE, og forhold som vi ser at det er et behov for å sette noen rammer for. De viktigste forslagene er at det skal være mulig å inngå fastprisavtaler mellom kjøper og selger av fjernvarme. Dette innebærer at prisreguleringen kan settes til side, og erstattes av en egen fastprisavtale.

Noen kunder som har andre varmesystemer enn fjernvarme, for eksempel varmepumpe, ønsker å kjøpe fjernvarme kun på de tidspunktene når deres varmesystem ikke klarer å levere nok varme. Dette er samtidig som fjernvarmesystemet leverer maksimalt, og ofte må bruke kostbare spisslastkilder for å dekke varmebehovet. Vi mener at kunder som kun skal kjøpe denne varmen ikke kan omfattes av maksimalprisreguleringen. Det bør være tillatt å avtale en egen pris for denne varmen, fordi spisslast må ses på som en annen vare enn den fjernvarmeleveransen som omfattes av prisreguleringen.

Videre foreslår vi at det lages tydelige regler for hva det skal koste å knytte seg til et fjernvarmenett. NVE har anbefalt i en veileder at tilknytning bør skje til selvkost, men denne anbefalingen er ikke bindende. Dagens regel om at kunder som er tilknyttet fjernvarme med



tilknytningsplikt, men ikke bruker fjernvarme, må betale en årlig avgift bør også fjernes. En årlig avgift også etter at bruken av fjernvarme er avsluttet, skaper en uønsket binding mellom kunden og fjernvarmeleverandøren som skaper markedsvridding i favør av fjernvarme.

Flere av endringene som vi foreslår, vil medføre at energiloven må endres. Dagens energilov er det vanskelig å følge opp regelverket både for NVE og fjernvarmeselskapene. En viktig endring av energiloven vil være å etablere forskrifter knyttet til fjernvarmepris og andre leveringsvilkår.



2 Bakgrunn

2.1 Mulig utvikling av fjernvarme i Norge

NVE mottar færre søknader om fjernvarmekonsesjon i nye områder enn tidligere. Dette kan ha flere årsaker, men vi tror dette kan tyde på at de mest lønnsomme områdene for utbygging av større fjernvarmeanlegg allerede er bygd. Dette er i tråd med det Enova også skriver på sine nettsider¹. Her står det:

«Enova har derfor støttet etablering av fjernvarme og utbygging av fjernvarmeinfrastruktur siden starten i 2001. Dette har bidratt til etablering av fjernvarme i mer enn 130 byer og tettsteder. Mange av disse har utvidet tilbudet videre. 92 prosent av alle norske byer med mer enn 10 000 innbyggere har nå fjernvarme eller er i ferd med å få det.»

Enova støtter fortsatt etablering av ny fjernvarmeinfrastruktur eller bygging av overføringsledninger fra et etablert fjernvarmenett til nye områder. Enova sier også at nye prosjekter i økende grad gjennomføres uten statsstøtte, og at de forventer at fortetninger vil skje på markedsmessige vilkår.

Selv om Enova viser til at de fleste byer over 10 000 innbyggere har fjernvarme, er det trolig muligheter for å øke utbredelsen av fjernvarme. Tilgangen på søknader til NVE om konsesjon til utvidelser av eksisterende konsesjonsområder kan tyde på dette. Vi tror likevel at den største utbyggingen vil skje innen mindre lokale fjernvarmeanlegg uten konsesjon (nærvarme) som etableres sammen med utbyggingen av nye boligområder på steder der det ikke finnes større fjernvarmeanlegg. Dette er ofte rasjonelle løsninger som følger av TEK-krav til nybygg, som både stiller strenge krav til isolasjonsstandard og til energifleksibel varmeløsning.²

Også Energikommisjonen³ peker på at det er et potensial for videre utbygging av fjernvarme. Potensialet er usikkert, men kommisjonen anslår at det er realistisk å øke fjernvarmen med i størrelsesorden 2-4 TWh innen 2030, og mot 2040 er det realistisk å doble dette potensialet.

¹ [Fjernvarme er etablert som infrastruktur og er en voksende bransje | Enova](#)

² Flexelterm, Xrgia 2010

³ Energikommisjonen, NOU 2022, «Mer av alt, raskere»



2.2 Hovedtrekk ved dagens regelverk

Energiloven definerer fjernvarmeanlegg som «*teknisk utrustning og tilhørende bygningstekniske konstruksjoner for produksjon, overføring og fordeling av varmtvann eller annen varmekarrier til eksterne forbrukere*»⁴. Det kreves også salg til eksterne forbrukere for at et anlegg blir ansett konsesjonspliktig etter energiloven, i tillegg til at anlegget har installert effekt over 10 MW.

Dagens lovgiving om fjernvarme finner vi i energilovens kapittel 5 og energilovforskriften kapittel 5. Der slås det fast at fjernvarmeanlegg med installert effekt over 10 MW må ha konsesjon for å bygges, eies og drives. Anlegg som er mindre enn dette kan også søke om konsesjon for å oppnå tilknytningsplikt. De øvrige bestemmelsene i lovverket omfatter kun anlegg med konsesjon. Det er i dag ingen lovbestemmelser som sier noe om fjernvarmeprisen i anlegg uten konsesjon. Priser fastsettes i slike tilfeller av en privatrettslig avtale mellom fjernvarmeselskap og kunde.

For fjernvarmeanlegg med konsesjon kan kommunen vedta tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-5. Dersom kommunen vedtar tilknytningsplikt, må nye bygg som oppføres innen fjernvarmeområdet knyttes til fjernvarmeanlegget. Kommunen kan gi fritak fra tilknytningsplikten for bygg som kan dokumentere at de har en annen varmeløsning som er miljømessig bedre enn fjernvarme. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere om en varmeløsning er miljømessig bedre enn fjernvarme.

Energiloven § 5-5 sier at prisen for fjernvarme ikke kan overstige prisen for elektrisk oppvarming. Denne bestemmelsen gjelder for alle fjernvarmeanlegg med konsesjon. Ordlyden i bestemmelsen stammer fra fjernvarmeloven som kom i 1986, før vi fikk et åpent marked for strøm. Ordlyden er ikke endret siden, og det er ikke nærmere beskrevet hva man mener med «*prisen for fjernvarme*» eller «*prisen for elektrisk oppvarming*». Etter dagens praksis og tolkning inkluderer prisen for fjernvarme et eventuelt fastledd, men ikke tilknytningsavgift.

NVEs tolkning av prisen for elektrisk oppvarming er det beløpet som strømgjengen til en kunde ville blitt dersom kunden hadde gått over fra fjernvarme til elektrisk oppvarming. Dette inkluderer spotpris med påslag, avgifter og den delen av nettleien som er avhengig av strømforbruket.

Kunder med tilknytningsplikt kan klage til konsesjonsmyndigheten (NVE) dersom de mener at de betaler for mye for fjernvarmen. Det er ikke beskrevet i lov eller forskrift hvordan NVE skal behandle slike klager. NVE har over tid utarbeidet en praksis for å behandle slike klager.

⁴ Energiloven §1-3, andre ledd



Denne praksisen har blitt testet, endret og stadfestet gjennom klager til Energidepartementet (ED), tidligere Olje- og energidepartementet (OED). Praksisen er publisert på NVEs hjemmesider.

Siste ledd i § 5-5 sier at kunder som har tilknytningsplikt etter plan- og bygningsloven § 27-5, skal betale tilknytningsavgift og fast årlig avgift uavhengig av om man bruker fjernvarme eller ikke. Det er ikke regler for hvor høy den faste årlige avgiften kan være, eller om kunder som ikke betaler en fast årlig avgift kan pålegges å betale en slik avgift hvis de slutter å bruke fjernvarme.

2.3 Hvorfor endre dagens regelverk?

NVE har ansvaret for forvaltningen av regelverket i energiloven knyttet til behandling av klager på fjernvarmeprisen. En naturlig del av dette forvaltningsansvaret i tillegg til klagebehandling, er å gi veiledning til kunder og fjernvarmeleverandører om hvordan regelverket skal tolkes og forstås. Gjennom denne forvaltningsoppgaven kommer NVE i kontakt med mange som omfattes av regelverket. Dette gir oss kunnskap om ulike utfordringer som dagens regelverk gir.

De siste årene har NVE mottatt et økende antall henvendelser om fjernvarmepris og andre leveringsvilkår. Flesteparten av disse har kommet som følge av store prisvariasjoner på fjernvarme, spesielt etter kraftprisen gjorde et byks høsten 2021. Dette er både formelle klager på fjernvarmepris fra privatpersoner, borettslag og bedrifter, men vi har også registrert en økende diskusjon om dagens fjernvarmeregulering, som opprinnelig ble innført i 1986, er tilpasset dagens markedsituasjon, teknologiutvikling og prisbilde. Samtidig har vi registrert at fjernvarmeselskapene har hatt utfordringer i perioder der kraftprisen har vært svært lav, og også pekt på elementer med dagens regulering som bør oppdateres. På bakgrunn av dette har vi gjennomgått fjernvarmereguleringen og vurdert hvorvidt prisreguleringen, og andre elementer med fjernvarmereguleringen, bør oppdateres. Selv om vår kontakt med kunder og fjernvarmeselskapene kun omfatter en liten del av markedet, er temaene vi peker på i dette arbeidet generelle og gyldige for alle.

I energiloven angis det at fjernvarmeprisen ikke skal overstige prisen for elektrisk oppvarming i forsyningsområdet. For å vurdere om dette vilkåret oppfylles må vi kjenne hva samlet kostnad for elektrisk oppvarming er for hver enkelt kunde. I denne sammenligningen er spotpris og nettleie sentrale elementer. Kostnadene som en kunde ville hatt ved å benytte strøm til oppvarming i stedet for fjernvarme var enkelt å beregne på 1980-tallet da denne bestemmelsen ble utformet. I dag, hvor også kundens effektuttak er en vesentlig del av strømrregningen, er dette vanskeligere. Ofte kjenner vi ikke byggets oppvarmingseffekt, noe som er en forutsetning for å bestemme hva strømkostnadene ville vært dersom bygget skulle varmes opp med bruk av strøm. Behovet for å finne en god og gjennomiktig metode for å beregne nettleie i dagens maksimalprisregulering er én av årsakene til å gå gjennom prisreguleringen.



I dette arbeidet fastslår NVE at fjernvarme er en naturlig monopolvirksomhet, der kundene i ulik grad er låst til sine leverandører. Dette åpner for at kunder kan være utsatt for markedsrett fra fjernvarmeleverandørene, noe som gjør det vanskelig å fjerne prisreguleringen for å oppnå en god tilpasning i dette oppvarmingsmarkedet.

2.4 Faglige innspill

NVE har satt ut tre eksterne oppdrag for å få faglige innspill på ulike temaer i dette arbeidet. I et større oppdrag gjennomgikk Vista Analyse⁵ grunnlaget for å prisregulere fjernvarmebransjen. Ut ifra en samfunnsøkonomisk vurdering drøftet Vista Analyse ulike metoder for monopolregulering, og konkluderte med at en fornyet maksimalprisregulering vil være mest hensiktsmessig. Sentralt i deres vurdering var en sammenligning med hva alternativkostnadene ved et individuelt varmesystem med varmepumpe vil være.

Rapporten til Vista Analyse ble lagt ut på NVEs nettsider, og vi gjennomførte et innspillsmøte hvor de som ønsket det fikk si sin mening om det Vista Analyse foreslo. I tillegg inviterte NVE til at de som ønsket det kunne komme med skriftlige innspill til rapporten. Mange benyttet seg av disse mulighetene, og styrket på denne måten NVEs kunnskapsgrunnlag i arbeidet. Alle innspill er lagt ut tilgjengelig på NVEs nettsider.

Flere innspill mente at Vista Analyse ikke hadde tatt med alle kostnader en kunde ville ha ved å benytte varmepumper som et alternativ til fjernvarme. For å få en objektiv vurdering av hvilke kostnader som følger med å benytte varmepumpe som oppvarmingsløsning i et bygg, engasjerte NVE Multiconsult⁶ til å gjøre en vurdering av kostnader og ulike forhold knyttet til bruk av varmepumper.

Endringer i prisreguleringen for fjernvarme griper direkte inn i inntektene til fjernvarmeselskapene. Dette betyr at endringer i prisreguleringen har stor betydning for lønnsomheten til selskapene, og deres mulighet til videre drift og utvidelser. I løpet av arbeidet har NVE fått innspill om både god og dårlig lønnsomhet i fjernvarmeselskapene. NVE engasjerte Menon Economics⁷ for å få en overordnet ekstern vurdering av hvordan lønnsomheten i norsk fjernvarme er. Menon gjennomgikk lønnsomheten for om lag femti fjernvarmeselskap, og fant at det var stor sammenheng mellom spotpris og lønnsomhet. I de

⁵ Vista analyse og Asplan Viak: Varme til riktig pris, Ny reguleringsmodell for prising av fjernvarme, 01/11-2022

⁶ Multiconsult: Vurdering av rammer for prisregulering av fjernvarme, desember 2023

⁷ Menon Economics: Analysenotat, nov 2023



senere årene med høye spotpriser har lønnsomheten vært god, mens i år med lave spotpriser og store investeringer, var lønnsomheten dårlig.

2.5 Innspillmøte og innspill

I januar 2023 gjennomførte NVE et åpent innspillmøte der aktører, både fjernvarmeleverandører, kunder og andre fikk legge frem sine syn på forslagene fra Vista Analyse, og hvordan prisreguleringen av fjernvarme bør være. Til sammen deltok om lag 100 personer på dette møtet, både fysisk og på Teams. 13 deltakere holdt presentasjoner på innspillmøtet. I etterkant av møtet har NVE mottatt 67 skriftlige innspill.

Innspillene har bidratt til å øke NVEs kunnskapsgrunnlag om produksjon og bruk av fjernvarme. Innspillene er lest, og de har bidratt til utforming av NVEs anbefalinger. Fordi dette ikke er en ordinær høring av et forslag til en endring av fjernvarmereguleringen, behandles ikke innspillene med referater og kommentarer som ved høringer av endringer i lov eller forskrift. I det følgende gjengir vi hovedsynspunktene fra innspillene. De fleste synspunktene står det flere bak.

2.5.1 Byggeiere, byggaktører, borettslag og sameiere

Denne gruppen støtter behovet for å etablere en ny prisregulering. Flere mener det er på høy tid å vurdere endringer i dagens regulering. De som gir innspill opplyser at de har lest Vistas rapport nøye, og mener Vistas modell der fjernvarmeprisen ikke bør overstige kostnadene med et reelt alternativt oppvarmingssystem, er den beste løsningen. Andre peker på at det er de reelle kostnadene for produksjon og distribusjon av fjernvarme som bør bestemme fjernvarmeprisen, og ikke prisen på andre energivarer. Denne gruppen som i stor utstrekning representerer fjernvarmekundene, peker også på at de opplever seg låst inne i et system der fjernvarmeselskapet har en monopolstilling. Noen sier at det er vanskelig å vurdere om prisen de i dag betaler er innenfor eller utenfor den tillatte grensen. En ny modell må være transparent, og mulig å forholde seg til.

2.5.2 Fjernvarmeselskapene

Disse selskapene beskriver et alternativ til dagens prismodell der det etableres en ny regulering med et Maksimalpris og et prisgulv med den samme referansen til strømprisen som i dag. En slik løsning mener de ivaretar både kunden og fjernvarmeselskapets behov for mindre volatilitet. Samtidig vil dette gi mer forutsigbarhet med et prisgulv for fjernvarmeselskapet og tak som sikrer kunden mot for høy pris. Tak og gulv bør settes av NVE. Samtidig sier flere fjernvarmeselskaper at de har tilpasset seg dagens lovverk, og lever godt med det. Selskapene er vant til variasjoner i strømpris, men det som tapes i år med lav pris tas igjen i år med høy pris. De mener lønnsomheten i fjernvarmeselskapene ikke er høy, og lavere enn i nettvirksomhet.



Mange beklager at «*strømstøtten*» til husholdningene tas av deres fortjeneste, samtidig som flere er klar over at kundene må få en kompensasjon for høye priser. Noen selskaper har satt ned prisene på eget initiativ for å møte kundenes problemer. Flere peker også på at reduserte inntekter vil gå ut over utviklingen av fjernvarme, og kan føre til at noen selskap vil gå konkurs. De mener at fjernvarme løser et samfunnsoppdrag, ved å avlaste strømmettet og bidra til det grønne skiftet. Dersom Vistas forslag om at kundens beste alternative oppvarmingsløsning (varmepumpe) skal sette taket for fjernvarmeprisen, må den inkludere de reelle kostnadene for kundens alternative løsning. Disse er ikke med i Vistas forslag, slik som investeringer og reinvesteringer, energikjøp, spisslast samt drifts- og vedlikeholdskostnader. Det pekes også på et alternativ, med fri prisdannelse slik som i Sverige. I så fall må tilknytningsplikten fjernes og trolig også konsesjonsordningen.



3 NVEs vurdering og anbefaling

3.1 Hvorfor skal fjernvarmeprisen reguleres?

Tilstrekkelig kundegrunnlag er et av kriteriene for at NVE kan gi konsesjon til etablering og drift av fjernvarmeanlegg. Kundene som blir tilknyttet fjernvarmeanlegg er enten tilknyttet frivillig, eller som følge av at kommunen har vedtatt tilknytningsplikt for fjernvarme i området. Når noen enten velger, eller pålegges, å knytte seg til et fjernvarmeanlegg medfører dette rørtilkoblinger og tilpasninger i varmesentraler som er kostbare å reversere. Når tilknytningen er gjennomført, etableres en binding mellom kjøper og selger av varme. Slike bindinger kan oppfattes som at fjernvarmeleverandøren har monopol på leveranse av varme i området. I sin rapport⁸ har Vista Analyse vurdert monopolsituasjonen til fjernvarme, og kommet frem til at fjernvarmeselskapene har monopol på å levere fjernvarme, men at de ikke har monopol i varmemarkedet som sådan. Vista Analyse beskriver konkurransesituasjonen i varmemarkedet slik:

«Vår vurdering er at konkurransen med andre varmekilder ikke er sterk nok til å erstatte økonomisk regulering av priser i fjernvarmeanleggene. Det er flere grunner til det. Den viktigste er at det er betydelig innlåsingeffekter i valg av varmekilde. Når et bygg er under oppføring, eller når det gjennomføres en større rehabilitering, kan fjernvarme være i konkurranse med andre varmeteknologier. Når valget av varmeløsning første er foretatt kan det derimot være svært krevende å legge om.»

Vista Analyse trekker også frem ulik grad av informasjon til kundene om prisforhold og kostnader som en relevant grunn til at fjernvarmeprisen bør reguleres. De sier:

«En annen grunn til at det kan være behov for å regulere pris, er at noen kundegrupper potensielt kan være i en svakere situasjon, med begrenset informasjon og begrensede muligheter til å foreta store investeringer for alternative varmekilder som potensielt kan være billigere på sikt. Det er en fare for at fjernvarmeselskapene vil kunne ta en urimelig høy pris fra slike lite prissensitive kunder.»

Energiloven slik den er i dag, gir fjernvarmeleverandørene anledning til å selge fjernvarme til samme pris som elektrisk oppvarming. I klager på fjernvarmeprisen som NVE har behandlet, ser vi at fjernvarmeselskapene priser fjernvarmen nær opp til, og i noen tilfeller over strømprisen. Dette skjer uavhengig av hvilken pris kundene kunne hatt ved å benytte andre varmekilder, som for eksempel varmepumpe. Vista Analyse peker på at når energiloven angir

⁸ Vista analyse og Asplan Viak: Varme til riktig pris, Ny reguleringsmodell for prising av fjernvarme, 01/11-2022



at sammenligningen mellom strømpris og fjernvarmepris bestemmer maksimalprisen for fjernvarme, betyr ikke dette at fjernvarmeprisen må ligge tett opp til maksimalprisen. Dersom fjernvarmeleverandørene ser bort fra hva alternativprisen for kunden hadde vært ved å bruke en annen oppvarmingsløsning, og setter fjernvarmeprisen tett opp til maksimalprisen, kan dette oppfattes som at fjernvarmeselskapene har markedsrett. Når slike situasjoner kan oppstå, er maksimalprisen satt feil og det bør innføres et nytt grunnlag for prisreguleringen.

Vi er enige med Vista Analyse i at konkurransen fra alternative oppvarmingssystemer ikke er sterk nok til å unnlate å videreføre prisreguleringen av fjernvarme. Det er etter NVEs syn muligheter for at fjernvarmekundene kan utsettes for markedsrett fra fjernvarmeselskapene. NVE mener at myndighetene må sette rammer for fjernvarmeprisen. Gjennom prisreguleringen skal regulator balansere samfunnets interesser mot de økonomiske interessene som fjernvarmeselskapene har.

3.2 Hvem bør omfattes av prisreguleringen?

Fjernvarme er definert i energiloven⁹ slik:

«Med fjernvarmeanlegg forstås i denne lov: Betegnelse på teknisk utrustning og tilhørende bygningstekniske konstruksjoner for produksjon, overføring og fordeling av varmtvann eller annen varmekarrier til eksterne forbrukere.»

Dette betyr at varmeanlegg som ikke leverer varme til eksterne forbruker ikke omfattes av begrepet fjernvarme i energiloven. Energiloven med dens definisjon av fjernvarme, er rammen for de vurderingene NVE gjør i dette prosjektet. Vi skiller mellom fjernvarmeanlegg med og uten fjernvarmekonsesjon. Dagens prisregulering omfatter alle kunder som er tilknyttet et fjernvarmeanlegg som har fjernvarmekonsesjon. Totalt er det gitt i overkant av 100 fjernvarmekonsesjoner¹⁰. I tillegg til dette er det et visst omfang av fjernvarmeanlegg som ikke har fjernvarmekonsesjon fordi de har installert effekt under grensen for konsesjonsplikt. Når NVE nå anbefaler at regelverket for prisregulering endres, anbefaler vi at prisreguleringen gjøres gjeldende for alle varmeanlegg som er omfattet av energilovens definisjon av fjernvarme.

Byggeforskriftenes krav om at nye bygg bygges med energifleksible varmeanlegg innebærer at det ofte er rasjonelt å lage en felles varmesentral for flere bygg når et nytt område bygges ut. Når en slik varmesentral eies og drives av andre enn borettslaget eller sameiet, vil et slikt

⁹ Energiloven §1-3, andre ledd.

¹⁰ Ref. NVEs oversikt over fjernvarmekonsesjoner på www.nve.no



varmeanlegg være et fjernvarmeanlegg etter definisjonen av fjernvarme i energiloven. Slike fjernvarmeanlegg kan være store, og betjene et stort antall leiligheter og andre bygg med varme og varmtvann uten at dette utløser konsesjonsplikt (inntil 10 MW). Uten konsesjon reguleres fjernvarmeprisen av privatrettslige kontrakter mellom kunde og fjernvarmeleverandør, uten andre rammer enn regler for ordinært salg av produkter og tjenester.

I behandling av klager på fjernvarmeprisen har NVE også kommet i kontakt med kunder i fjernvarmeanlegg uten konsesjon. Disse kundene har ikke rett til å klage på fjernvarmeprisen til NVE, så vi kan ikke behandle klager fra dem. Henvendelsene har imidlertid gitt oss kjennskap til hvilke utfordringer som kan oppstå når prisen ikke kan reguleres av myndighetene. Et inntrykk er at kundene som har henvendt seg til NVE i liten grad har hatt innflytelse på hvilke avtaler som er inngått for leveranse av fjernvarme. Årsaken har ofte vært at under utbygging av et byggefelt har utbygger inngått en avtale med en fjernvarmeleverandør på vegne av hele byggefeltet. Når leiligheter eller bygg ble solgt, trådte de nye eierne inn i utbyggers fjernvarmeavtaler. Et annet inntrykk er at mange fjernvarmeselskap uten konsesjon ikke ønsker å avvike fra prisen i de større fjernvarmeselskapene med konsesjon. Dette skyldes trolig at i et fjernvarmeanlegg uten konsesjon er ikke kundene omfattet av tilknytningsplikt. Dette gjør det prinsipielt mulig for kundene å velge en annen varmeløsning hvis fjernvarmeprisen blir for høy. Imidlertid er det ofte høye kostnader knyttet til å bytte varmesystem. Dessuten kan det være klausuler i de private avtalene om varmeleveranse som binder kundene til leverandøren.

NVE mener at mange fjernvarmekunder i begrenset grad har mulighet til å velge andre oppvarmingsformer uten å påta seg store ekstrakostnader. Dette innebærer at kunder som er tilknyttet fjernvarme til en viss grad er låst til sin leverandør, og i begrenset grad har nytte av konkurransen i varmemarkedet. I sin vurdering peker Vista Analyse på at denne innlåsing av fjernvarmekundene skaper en fare for at fjernvarmeselskapene kan utøve markedsrett. Det er vanskelig å se at konsesjonsgrensen er et naturlig skille for om kundene ser effektene av konkurransen i varmemarkedet. Den eneste konkurransemessige forskjellen mellom fjernvarme med og uten konsesjon er at fjernvarmeanlegg med konsesjon og tilknytningsplikt kan pålegge sine kunder en årlig avgift, også når de ikke bruker fjernvarme. Dette innebærer at konkurranseforholdene mellom fjernvarme og andre oppvarmingsløsninger blir ekstra dårlige for disse kundene. Imidlertid er konkurranseforholdene allerede svake uten den årlige avgiften. Derfor mener NVE at reguleringen av maksimalprisen for fjernvarme må gjelde for alle fjernvarmeanlegg, både med og uten konsesjon.



3.3 Hensyn som må vektlegges i ny regulering

Energikommisjonen uttrykte dette om prisreguleringen av fjernvarme:

«Reguleringene av fjernvarme må sikre at sluttbrukernes interesser blir ivaretatt og at den åpner for innovative løsninger innenfor fjernvarmen og basert på øvrige varmeløsninger. Reguleringen må ses i sammenheng med kravene til fleksible oppvarmingsløsninger i byggeteknisk forskrift.»

Dagens prisregulering er ikke endret siden fjernvarmeloven ble etablert i 1986. Den gangen skulle prisregulering sikre fjernvarmekundene mot at de betalte mer for fjernvarme enn de hadde betalt om de hadde brukt strøm som varmekilde. Det er fremdeles et mål for prisreguleringen å sikre kundene mot å betale vesentlig mer for fjernvarme enn for alternativene. Alternativet er ikke lenger bare direkte bruk av strøm i elkjel eller panelovner, men også andre teknologier slik som varmepumper og ulike former for biobrensel.

Prisreguleringen av fjernvarmeselskapene skal bidra til at driften er effektiv, og at selskapene har incentiver til å kutte kostnader og optimalisere driften. Fjernvarmeprisen bør ikke varierer mer enn det er grunnlag for, samtidig som prissignaler som er basert på endringer i kostnader i energivarene som benyttes til å produsere fjernvarme når frem til kundene. Reguleringen bør ta høyde for at fjernvarmeselskapene har behov for å investere i ny infrastruktur og varmeproduksjon. Et vanskelig spørsmål er da, hvor mye fjernvarme skal vi ha, og hvem skal betale for dette? Energikommisjonen omtalte potensialet for fjernvarme slik:

«Energikommisjonen mener at det er stor usikkerhet knyttet til hvor stort potensialet er for økt bruk av fjernvarme og omgivelsesvarme gjennom varmepumper. Energikommisjonen mener det er realistisk med økning på i størrelsesorden 2-4 TWh fjernvarme innen 2030, og mot 2040 er det realistisk å doble dette potensialet. Energikommisjonen mener det er realistisk med økt bruk av omgivelsesvarme gjennom varmepumper på i størrelsesorden 6-11 TWh innen 2030.»

Her vises det til at potensialet er usikkert, men stort. De viser også til at potensialet for varmepumper er betydelig. Dette kan enten utløses som varmekilde i et fjernvarmeanlegg, eller i enkeltstående bygg.

Dagens regulering har gitt om lag 6 TWh fjernvarme. Dette er et resultat av en stabil regulering over mange år, sammen med flere andre virkemidler for å fremme fjernvarme. Menon Economics beskriver i sin rapport¹¹ at lønnsomheten i norske fjernvarmeselskaper har vært nært knyttet til strømprisen. Lav i tider med lav strømpris, og litt over

¹¹ Menon Economics: Analysenotat



lønnsomheten i nettselskapene med høy strømpris. Strømstøtten som fjernvarmeselskapene med konsesjon må dekke uten støtte fra staten, har redusert deres lønnsomhet i de seneste årene. En grov gjennomgang av lønnsomheten i de femti største fjernvarmeselskapene bekrefter dette bildet, med dagens regulering og de øvrige rammevilkårene for fjernvarme.

Økt fjernvarmekapasitet vil kreve investeringer i nye anlegg, eller utvidelser av eksisterende. Spørsmålet er hvordan slike utvidelser skal finansieres. Dersom inntektene til fjernvarmeselskapene alene skal dekke utvidelsene, innebærer dette enten høye fjernvarmepriser, eller begrensninger i hvor mye som kan bygges ut. Så lenge det finnes alternative oppvarmingsløsninger til fjernvarme, slik som el-kjel, varmepumpe og biokjel, er det vanskelig å se at maksimalprisen for fjernvarme kan settes høyere enn det vil koste å bruke disse teknologiene. Dersom en maksimalpris gitt av en alternativkostnad er for lav til å utføre tilstrekkelig ny fjernvarmeutbygging, må fellesskapet dekke differansen. Gjennom forskjellige støtteprogrammer har Enova gitt støtte til fjernvarme i flere år. Enovas støtte på vegne av fellesskapet har bidratt til å bedre lønnsomheten i utbyggingen av fjernvarme.

NVE mener en ny prisregulering bør ta hensyn til hvilke kostnader kundene kan oppnå med andre oppvarmingsløsninger. Det er viktig å sikre at kunder ikke straffes hvis de er innlåst av tilknytningsplikten. Samtidig må prisreguleringen ta hensyn til at fjernvarmeselskapene både har gjort eksisterende investeringer og kan fortsatt utvikle fjernvarme.

I det foregående har vi konstatert at dagens regulering har gitt et godt innslag av fjernvarme i energisystemet, men at det fortsatt er muligheter for å bygge mer fjernvarme. Utformingen av prisreguleringen er et av elementene som påvirker hvor mye av fjernvarmepotensialet som kan utnyttes. Men det er også flere andre forhold som det må tas hensyn til i en ny regulering.

En viktig hensikt som må vektlegges ved ny prisregulering, er behovet for å skjerme kundene for høye priser når årsaken til de høye prisene ikke kan tilskrives høye kostnader i produksjonen av fjernvarme. Denne utfordringen med dagens regulering ble spesielt synlig høsten 2021 da det oppstod svært høye prisene i kraftmarkedet. De høye spotprisene førte til at maksimalprisen for fjernvarme steg tilsvarende. Samtidig slo ikke disse prisøkningene direkte inn i kostnadsgrunnlaget til de fjernvarmeselskapene som produserte varme med andre energivarer enn strøm. For eksempel vil ikke kostnadene for å produsere varme i anlegg som bruker avfall og overskuddvarme øke tilsvarende økningen i strømprisen. Det er kun bruk av varmepumpe og elkjel som påvirkes direkte av økte strømpriser.

Selv om de høye spotprisene øker maksimalprisen som fjernvarmeselskapene kan ta for fjernvarme i dagens regulering, betyr ikke dette at fjernvarmeselskapene *må* følge denne prisen.



Produksjonen av fjernvarme skjer med ulike energivarer. I fjernvarmebransjens egen redegjørelse for brenselssammensetningen¹² i norsk fjernvarme fremgår det at varme fra avfallsforbrenning og noe overskuddsvarme fra industri utgjør nær 50 % av energivarene, mens bioenergi er drøyt 30 %. I tillegg benyttes varmepumper og elkjeler, og noe fossil olje og gass. Dette er den nasjonale sammensetningen av energivarer i norsk produksjon av fjernvarme. Det er imidlertid forskjeller fra anlegg til anlegg hvilke energivarer som benyttes, og hvilke kostnader de ulike energivarene har. I en ideell prisregulering kan man se for seg at maksimalprisen kan bestemmes med bakgrunn i brenselprisene i de forskjellige energivarene. Dette vil forutsette god prisinformasjon om alle aktuelle brenslar. Dessverre er ikke slik informasjon enkelt tilgjengelig.

Som en indikator for å sette et riktig nivå for maksimal fjernvarmepris velger vi å benytte spotprisen i det aktuelle området. Dette til tross for at strøm utgjør en mindre andel av energivarene som benyttes i fjernvarmeproduksjonen. Det er flere årsaker til at vi mener strømprisen kan brukes som indikator. Først og fremst inngår strøm i produksjonen, bearbeidelse og frakt av flere av de andre energivarene. Dette innebærer at strømprisen også påvirke prisen på energivarene. Samtidig omsettes de fleste energivarer i et marked for brenslar. Dette innebærer at energivarene prises i forhold til hverandre. Her vil endringer i strømprisen ha betydning i prissettingen av de andre energivarene. Et annet poeng er at strømprisen er synlig for alle, hver time. Dette gjør strømprisen til en kjent, og egnet indikator. Et siste poeng for at strømprisen bør ha en viss verdi i fastsettelsen av maksimal fjernvarmepris, er at det alternative varmesystemet til fjernvarme i stor grad er å benytte strøm, enten i en elkjel eller en varmepumpe. Sånn sett er strømprisen en alternativpris til fjernvarme. Senere vil vi redegjøre for hvordan vi bruker, og avviker fra strømprisen i fastsettelsen av maksimal fjernvarmepris.

Strømprisen er en informasjonsbærer til kundene i strømmarkedet om forholdet mellom tilgjengelighet og etterspørsel etter strøm. Vi mener at også fjernvarmekundene bør få prissignaler som sier noe om kostandene ved å produsere og levere fjernvarme. Variasjon i brenselkostandene påvirker kostnadene i fjernvarmeproduksjonen. I særlig grad gjelder dette når utetemperaturen er lav. Da må fjernvarmeleverandøren benytte kostbare varmekilder for å dekke etterspørselen. Dette er ofte strøm, bioolje eller fossile brenslar. At det er kostbart å benytte disse varmekildene gir prissignaler som fjernvarmekundene bør se. Selv om fjernvarmeselskapene kan dekke spisslastbehovet på ulike måter, mener vi at strømprisen kan være en indikator for når det er sannsynlig at kostbare spisslastkilder blir benyttet. Følgelig mener vi at fjernvarmekundene bør se noe av økningen i strømpris i perioder da denne er høy. Dette gir kundene prissignaler som de kan reagere på.

¹² www.fjernkontrollen.no



Dagens regulering gir en maksimal fjernvarmepris som består av spotprisen i området, lokal nettleie og avgifter. I den senere tid har vi sett at spotprisen for strøm varierer betydelig time for time, og at både høye og svært lave eller negative priser forekommer. Så lenge månedspriser for strøm legges til grunn for maksimalprisen, utjevnes disse variasjonene noe. I den foreslåtte reguleringen mener vi at det bør innføres timesmåling av fjernvarme, slik at man kan legge spotprisen for hver time til grunn for maksimal fjernvarmepris. Da vil prisvariasjonene bli tydeligere. På sammen vis som vi vil skjerme kundene for høye priser, er det også rimelig til en viss grad å skjerme fjernvarmeselskapene mot svært lave, eller negative, priser.

3.4 Vurdering av aktuelle reguleringsmetoder

I vurderingene av ulike reguleringsmodeller har vi sett til hvordan andre monopoler blir regulert. Det mest nærliggende er reguleringen av nettselskapene, og inntektsrammereguleringen som NVE/RME har etablert. Denne reguleringsmodellen sikter mot samfunnsøkonomisk optimal drift av nettinfrastrukturen, på en måte som gir nettselskapene en rimelig avkastning og sikrer at forbrukerne ikke betaler for mye. Nettselskapenes maksimale inntekt baseres på av individuelle inntektsrammer. Inntektsrammen fastsettes av NVE/RME, og består av både nettselskapets faktiske inntekter og en kostnadsnorm som bestemmes hva et virtuelt nettselskap med gjennomsnittlig effektivitet ville hatt av kostnader. Nettselskapet kan øke sin avkastning ved å effektivisere driften og redusere kostandene innenfor inntektsrammen. For å sikre stabilitet og pålitelighet i nettet, må nettselskapene investere i fornyelse og vedlikehold av nettet, slik at de kan dekke forventede økninger i etterspørselen etter strøm.

3.4.1 Fjernvarme bør reguleres på en annen måte enn strøm

Selv om det er nærliggende å sammenligne nettregulering og fjernvarmeregulering, er det forskjeller mellom disse energiformene som må vektlegges i valg av reguleringsmetode. Mens strøm er en vare som «alle» må ha, og som det ikke er alternativer til, er fjernvarme en av flere ulike oppvarmingskilder som en bygningseier kan velge. Strøm har dessuten en langt høyere bruksverdi enn varme, og inngår følgelig i langt flere av samfunnets funksjoner enn varme.

Innledningsvis har vi gjort en vurdering av om det er konkurranse i fjernvarmen, og om fjernvarmeselskapene kan utøve markedsrett overfor sine kunder. Dette er nødvendig for å legitimere at økonomisk prisregulering er nødvendig. Vi fant at det var konkurranse i salg av varme, inntil et fjernvarmesystem er etablert. Da reduseres konkurransen så mye at prisregulering er legitimt. Til tross for at varmepumper og biokjeler er konkurrerende oppvarmingsteknologier, er ikke dette en konkurranse på like vilkår når kunden allerede er koblet til fjernvarme. I strømmarkedet er konkurransen knyttet til omsetning av strøm, og fraværende på distribusjonssiden. Ved fremvekst av lokale energisamfunn kan også monopolet på distribusjon av strøm utfordres, men foreløpig er dette på forsøksstadiet.



Hensikten med å beskrive forskjellene mellom fjernvarme og strøm, er å understreke at dette er to ulike energisystemer med sine særtrekk som reguleringen bør ta hensyn til. Regulert riktig, legger vi til rette for at disse energisystemene kan utfylle hverandre. Det mest nærliggende samspillsområdet er å sikre at fjernvarme bidrar til å avlaste kraftsystemet i topplasttimene i kraftnettet. Dernest er fjernvarmen i stand til å dekke en stor del områders behov for oppvarming og varmt tappevann slik at byggenes bruk av strøm reduseres, og strømmen kan brukes til andre formål, som for eksempel elektrifisering av transport.

3.4.2 Flere mulige reguleringsmetoder

Vi har vurdert tre ulike reguleringsmetoder, i tillegg til fri konkurranse. Alle metodene er gjennomførbare, men vil i ulik grad gi de ønskede effektene. Ut fra gjennomgangen over har vi lagt disse hensynene til grunn i valgt av reguleringsmodell:

- Enkelhet og transparens. Reguleringsmodellen skal være enkel for fjernvarmeselskapene å forholde seg til, og kundene skal forstå hvordan maksimalprisen reguleres. Parametere som inngår i prissettingen, må være offentlig tilgjengelige
- Forutsigbarhet. Prisreguleringen skal signalisere stabilitet. Dersom det skjer endringer, er dette som følge av kjente hendelser.
- Balanse i kostnader og inntekter. Reguleringen bør fremme en riktig balanse mellom kundenes kostnader og fjernvarmeselskapenes behov for avkastning.
- Effektivitet. Reguleringen bør fremme effektivitet i driften av fjernvarmeselskapene. Samtidig bør også regulators oppgaver være mulig å utføre effektivt.

3.4.3 Fri prisdannelse/avtalefrihet

Fri prisdannelse innebærer at fjernvarmekundene og fjernvarmeselskapene fritt kan forhandle om pris, uten at myndighetene setter noen andre rammer for avtalene om pris og leveringsvilkår enn det som gjelder for normalt kjøp og salg av varer og tjenester. For energimyndighetene vil dette i utgangspunktet innebære at regler i dagens energilov om prisregulering fjernes, eller erstattes av en enkel omtale av at fjernvarmeprisen avtales mellom kjøper og selger. Så vil det være andre myndigheter som må påse at avtalene følger annet regelverk for kjøp og salg.

I andre sammenhenger der prisen fastsettes fritt, skjer dette i et marked der ulike tilbydere kan levere den samme, eller lignende varer eller tjenester. En forutsetning for at det etableres en riktig pris er god informasjon om relevante markedsforhold, og at kundene har mulighet til å velge mellom forskjellige leverandører og varer for å utføre den samme tjenesten. En slik frihet har ikke fjernvarmekundene. Noen kunder er pålagt å legge til rette for mottak av fjernvarme gjennom tilknytningsplikten. Andre kunder er ikke omfattet av tilknytningsplikt, men har likevel fritt valgt å kjøpe fjernvarme. For begge er mulighetene for å velge andre oppvarmingsløsninger begrenset og kostbart når fjernvarme først er etablert.



En forutsetning for at fri prisdannelse skal velges, er at slike utfordringer, og ubalansen mellom kjøper og selger fjernes eller kompenseres.

Fordi mange eksisterende fjernvarmekunder i liten grad har mulighet til å velge andre oppvarmingsystemer uten høye kostnader, mener NVE det er lite hensiktsmessig å fjerne all prisregulering av fjernvarme i dag. Vi har vurdert om det er mulig å innføre fri prisdannelse for nye fjernvarmeanlegg, men også ved nyetableringer mener vi at ubalansen mellom kjøper og selger oppstår når fjernvarme er etablert.

En annen utfordring er at utbyggere av nye bygg, velger varmesystem for de som senere skal overta bygget. Dette gjelder i stor grad ved utvikling av boligområder, og trolig i mindre grad yrkesbygg når den som skal bruke bygget også er byggherre. Når en kunde kjøper en bolig av en utbygger, er mulighetene for å endre varmesystem begrensede. Selv om bygget er nytt, og den som kjøper en bolig er den første eieren, vil slike boligkunder ha de samme utfordringene som andre eksisterende fjernvarmekunder. Kostnadene ved å velge andre løsninger er høye.

Oppsummert mener vi at den viktigste hindringen for at vi kan fjerne prisreguleringen for både nye og eksisterende fjernvarmeanlegg er at kunder som har fjernvarme blir låst til fjernvarmeleverandøren. Konkurransen i varmevarmemarkedet skjer før man velger fjernvarme eller en annen oppvarmingsløsning. Bygg med tilknytningsplikt har ikke dette valget, men må knyttes til fjernvarme. Tilknytningsplikten er en begrensning av kundenes valgfrihet, som forskyver likevekten i etableringen av en avtale i kundenes disfavør.

3.4.4 Avkastningsregulering

Denne reguleringsmetoden innebærer at det settes et tak på avkastningen som fjernvarmeselskapene kan realisere på den investerte realkapitalen. Denne reguleringsmetoden gir selskapene dekning for faktiske kostnader, også kapitalkostnadene. Reguleringsmyndigheten trenger tilgang på fjernvarmeselskapenes regnskap hvert år, og må bestemme hvilken avkastning selskapene skal ha. Den tillatte inntekten for selskapene bestemmes av selskapets kostnader direkte. Metoden sikrer at fjernvarmeselskapene får dekket kostnadene sine, og fastsatt avkastning vil begrense muligheten for urimelig monopolprofitt.

Avkastningsregulering blir gjerne benyttet når man innfører regulering av en sektor som tidligere ikke har vært regulert. Metoden kan innføres selv om reguleringsmyndigheten ikke har inngående detaljkunnskap om sektoren. Man kan gradvis bygge opp kunnskapen gjennom en periode med avkastningsregulering.

For kundene vil denne reguleringsformen bety at prisen de betaler er regulert slik at det er grenser for hvor høyt prisen kan settes. På den annen side vil de betale for alle kostnadene til fjernvarmeselskapene uansett hvor ineffektivt de bygger og driver selskapet sitt.



For fjernvarmebransjen vil denne reguleringsformen bety sikkerhet knyttet til fremtidige inntekter uten at det ligger noe incentiv til effektiv drift, utvikling og utnyttelse av infrastrukturen.

Avkastningsregulering beskrives i Vista analyses rapport som en reguleringsform som gir investorer sikkerhet for avkastning på investeringene i fjernvarme, men samtidig gir denne reguleringsformen et relativt svakt press på effektivitet. Det henvises til at selv i Danmark som har en streng avkastningsregulering har ikke produsentene incentiver til å redusere kostnadene. For å sikre at det ikke gjøres investeringer som er unødvendig kostbare, eller unødvendige må reguleringen være detaljert. Vi ser det som en tids- og ressurskrevde oppgave for regulator å sette et korrekt kostnads- og avkastningsnivå.

3.4.5 Inntektsrammeregulering

Inntektsrammeregulering skiller seg fra avkastningsregulering ved at inntekten frikobles fra selskapenes faktiske kostnader. Da innfører man incentiv til kostnadseffektivitet fordi det blir lønnsomt å redusere egne kostnader. Denne frikoblingen krever at reguleringsmyndighetene må bestemme nivået på inntekten basert på annen informasjon enn selskapets kostnader. Vista Analyse peker på at dette kan løses gjennom en form for benchmarking, men at det er vanskelig å gjennomføre fordi de norske fjernvarmeselskapene vil være veldig ulike i størrelse, kundegrunnlag, varmeteknologier og kostnader. I Vista analyses vurdering legger de vekt på at det er krevende å gjennomføre benchmarking og sammenlignende analyser av sektoren. Det vil kreve tid og ressurser hos regulator for å bli tilstrekkelig kjent med selskapene og dataene. Deretter må regulator utvikle en inntektsrammemodell som kan benyttes. En slik løsning vil kreve ekstern bistand og mye tidsbruk. Bruk av inntektsrammer vil øke risikoen for at den fastsatte inntekten ikke er tilstrekkelig til at selskapene får dekket sine kostnader. Det er også en risiko for at den fastsatte inntekten bli så høy at kundene betaler unødvendig mye.

Det er mulig å gå fra avkastningsregulering til inntektsrammer. Dette kan gjøres over flere år. I begynnelsen vil selskapenes egne historiske kostnader ha stor vekt, slik at en oppnår kostnadsdekning for alle selskapstyper. Incentiver til kostnadseffektivitet innføres da gradvis, og det kan legges inn et generelt effektivitetskrav som reduserer tillatt inntekt noe i løpet av perioden.

En inntektsrammeregulering vil i praksis gi ulik makspris per selskap. Det kan kanskje oppfattes som urimelig, men prinsippet er at metoden skal reflektere kostnadsnivået hos det enkelte selskap bedre enn en ordning med felles maksimalpris. For kundene vil denne reguleringsformen bety at prisen de betaler er regulert, og at fjernvarmeselskapet har incentiver til å holde kostnadene så lave som mulig. For fjernvarmebransjen vil denne reguleringsformen bety at det er noe mindre sikkerhet knyttet til inntekter enn avkastningsregulering. På den annen side kan de oppnå høyere avkastning hvis de driver effektivt, så det vil gi mer fokus på kostnadseffektivitet enn avkastningsregulering.



Etablering av inntektsrammer for fjernvarmeselskapene vil også være tids- og ressurskrevende for regulator. Over tid vil imidlertid denne reguleringsformen fremme effektivisering i bransjen. Dette vil da i noen grad kunne fremme kundenes interesser. Faktiske resultater for effektivitet og kundebeskyttelse antar vi vil være små på kort sikt og usikre på lang sikt. Resultatet vil avhenge av at regulator klarer å sette riktige, individuelle inntektsrammer for hvert enkelt selskap. Dette fremstår som den mest ressurskrevende reguleringsmetoden. NVEs vurdering er at det vil bli for omfattende å innføre inntektsrammeregulering for fjernvarme.

3.4.6 Maksimalprisregulering

Maksimalpris vil, i likhet med inntektsrammene, gi en frikobling mellom selskapenes inntekter og kostnader. Dette gir incentiver til kostnadseffektivitet for selskapene. Utfordringen er å finne det rimelige nivået på maksimalprisen, som både sikrer at selskapene får dekket kostnadene sine og at kundene ikke betaler mer enn nødvendig. Vista Analyse går grundig gjennom mulige fremgangsmåter her som kan forbedre dagens metode.

For kundene vil denne reguleringsformen bety at prisene de betaler er regulert, slik at de ikke skal betale mer enn maksimalprisen. For fjernvarmebransjen vil denne reguleringsformen bety sikkerhet knyttet til fremtidig inntekt. Det gir også incentiver til å holde kostnadene så lave som mulig. Når inntekten er definert uavhengig av kostnadene, lønner det seg alltid å kutte egne kostnader.

NVE anbefaler maksimalpris som reguleringsmetode. Denne kan gi god kundebeskyttelse og bør gi muligheter for videre utvikling av fjernvarmen. Dette krever at maksimalprisen settes riktig. Høy maksimalpris åpner for at kundene må betale for mye, mens en lav maksimalpris kan skape utfordringen for driften og begrense utviklingen av fjernvarmen. Vi vil samtidig understreke at denne reguleringsmetoden ikke definerer fjernvarmeprisen, men setter et tak for prisen. Innenfor rammen som maksimalprisen gir, vil fjernvarmeleverandørene møte konkurranse fra andre oppvarmingssystemer. Denne konkurransen er lokal, og vil arte seg ulik for både kunder og leverandører.

Maksimalprisen må bygge på flere skjønsmessige valg i avveilingen mellom kundenes behov for beskyttelse mot høye priser, og selskapenes behov for inntekter, i tillegg til foreliggende data. I neste kapittel er dette beskrevet nærmere. Fordelen er at metoden muliggjør justeringer etter en tid hvis nye opplysninger taler for dette.

3.5 NVEs valg av ny prisreguleringsmetode

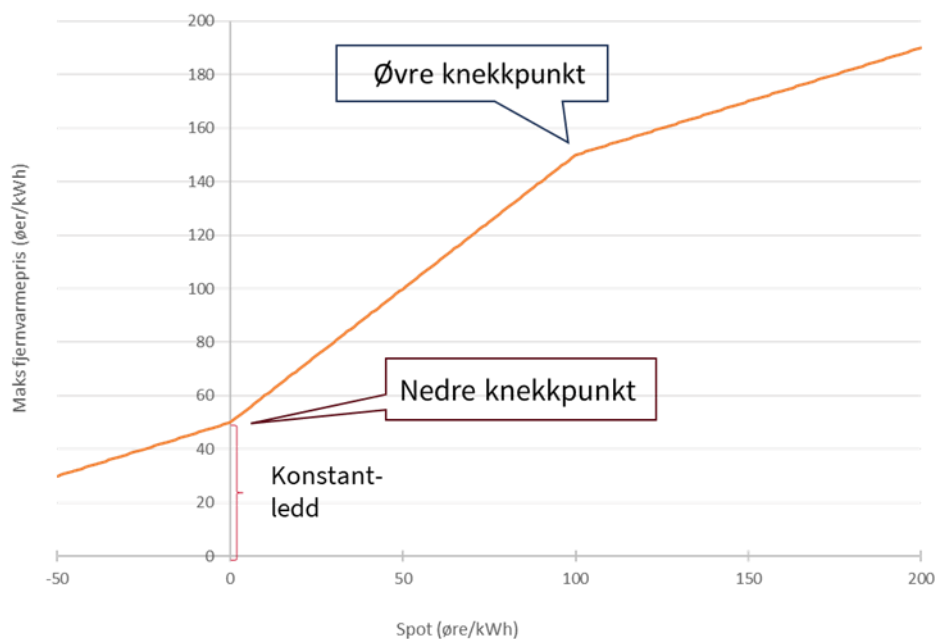
I vurderingen av de ulike reguleringsmodellene er vi enige med Vista Analyse i at en fornyet maksimalprisregulering er den reguleringsmodellen som best oppfyller de ulike hensynene som vi legger til grunn for vårt valg. Vi mener at den nye maksimale fjernvarmeprisen må ta hensyn til kostnadene for alternativ oppvarming og sammensetningen av energivarer som



benyttes til produksjon av fjernvarme. Samtidig må indikatorene som bidrar i etableringen av maksimalprisen være offentlig tilgjengelige.

Fjernvarmeselskapene har ulike brenselmiks. Selv om overskuddvarme fra industri og forbrenning av avfall utgjør den største energivaren i flere fjernvarmeanlegg og nasjonalt, er det også stort innslag av biokjeler og varmepumper. Prisinformasjon om de forskjellige energivarene er i ulik grad offentlig tilgjengelig. Dette gjør det vanskelig å benytte prisinformasjonen for alle energivarene direkte i etableringen av en regulert maksimal fjernvarmepris. NVE anbefaler derfor at spotprisen for strøm fortsatt er sentral i fastsettelsen av maksimal fjernvarmepris. I dagens maksimalprisregulering inngår spotpris, nettleie, avgifter og et påslag. NVE anbefaler en forenkling slik at maksimal fjernvarmepris beregnes på grunnlag av spotprisen for strøm i det aktuelle prisområdet, pluss et konstantledd som fastsettes av regulator.

Hensynet til de alternative oppvarmingskostnadene som et bygg kan oppnå ved å benytte en annen oppvarmingsteknologi, vil modellen ta vare på gjennom å innføre to knekkpunkter i varmeprisen, et øvre og et nedre. Når spotprisen er høyere enn øvre knekkpunkt vil maksprisen stige mindre enn 1 øre/kWh når spotprisen stiger med 1 øre/kWh. Dette vil beskytte kundene mot høye priser, uten at de helt unntas fra prissignalene som høy spotpris gir. Tilsvarende vil stigningstallet for maksprisen under nedre knekkpunktet også synke mindre enn 1 øre/kWh når spotprisen synker med 1 øre/kWh. Dette vil gi fjernvarmeselskapene en viss beskyttelse ved lave spotpriser. På samme vis som at kundene ikke får full beskyttelse mot høye priser, vil heller ikke fjernvarmeselskapene få full kostnadsdekning ved lave priser.





3.5.1 Knekkpunkter, stigningstall og konstantledd

For at reguleringsmodellen skal gi den ønskede virkning, er det avgjørende at knekkpunktene og stigningstallet på priskurven settes riktig. I tillegg til å bestemme konstantleddet i maksprisen, er det regulators oppgave å bestemme hvor knekkpunktene skal være og hvilket stigningstall som priskurven skal ha når spotprisen er høyere og lavere enn knekkpunktene.

I dette arbeidet har vi søkt etter hva som er det billigste alternativet til fjernvarme, dersom en byggeier står helt fritt til å velge varmesystem. Vista Analyse pekte på varmepumper som den billigste oppvarmingsløsning. Vi er enige i at dette kan være en alternativ oppvarmingsteknologi, men vi vil understreke at det også er andre teknologier basert på lokale brensler som kan være gunstige. Dessuten er varmepumpeteknologiene ulike, og må tilpasses de stedlige forholdene. Samlet sett betyr dette at det er vanskelig å angi en enhetlig energipris for varmepumpe som oppvarmingskilde. Følgelig er det også vanskelig å kun benytte varmepumper til å fastsette en tydelig alternativ oppvarmingskostnad til fjernvarme. Imidlertid mener vi at alternative oppvaringsteknologier og ulike brensler skal ha en viss innflytelse på maksimalprisen. I prosjektet har vi derfor fått Multiconsult¹³ til å utforske hva kostnadene ved å bruke varmepumper som oppvarming er. Vel vitende om prisvariasjonene knyttet til varmepumper er store, har Multiconsult gitt oss noen indikasjoner på hvilket område ytelsene til varmepumper kan være, og hva de vil koste både i drift og innkjøp. Denne kunnskapen, sammen med andre vurderinger har NVE benyttet til etter vårt beste skjønn å ta stilling til hvor knekkpunktene for maksimal fjernvarmepris skal settes, og hvor stort konstantleddet skal være. Vi ser for oss at dette er verdier som bør holdes stabile over en viss tid, men at regulator bør gis en mulighet til å justere disse verdiene på definerte tidspunkt. I fastsettelsen av hvor knekkpunktene bør være, mener NVE at det øvre knekkpunktet skal legges så høyt at summen av spotpris og konstantledd i knekkpunktet er på et nivå som er over det prisområdet der fjernvarmeselskapene har sin største inntjening. Samtidig mener vi at det øvre knekkpunktet skal ikke være høyere enn at fjernvarmekundene oppnår en tydelig redusert fjernvarmepris i forhold til hva de ville hatt med dagens regulering i timer med høy spotpris. Vår vurdering er da at øvre knekkpunkt bør være ved spotpris på 100 øre/kWh. Med et konstantledd på 50 øre/kWh, bør nedre knekkpunkt ligge ved spotpris på 0 øre/kWh.

Disse verdiene for konstantledd, øvre og nedre knekkpunkt og helninger på maksimalpriskurven er satt for å balansere forholdet til fjernvarmeselskapenes behov for

¹³ Multiconsult: Vurdering av rammer for prisregulering av fjernvarme, desember 2023



inntekter mot kundenes behov for å skjermes mot høye priser. Med denne modellen for å bestemme fjernvarmens maksimalpris vil kunden få prissignaler om når det vil være gunstig å begrense bruken av fjernvarme. At maksimalprisen i mindre grad enn før knyttes direkte til strøm, viser at fjernvarme er noe annet enn strøm og benytter energivarer med en annen kostnad.

Når knytningen til nettleie fjernes, vil vi innføre et konstantledd som er likt for alle. Dette vil innebære at maksimalprisen blir høyere for noen leverandører, og lavere for andre enn det den er i dag. Årsaken er at nettleien er ulik rundt omkring i landet, og følgelig blir maksimalprisen for fjernvarme ulik med dagens regulering. Det samme gjelder for variasjoner i avgiftsnivået. I denne sammenheng er det viktig å understreke at prisreguleringen ikke fastsetter fjernvarmeprisen, men hva maksimal fjernvarmepris kan være. Med den foreslåtte reguleringsmodellen vil alle fjernvarmeanlegg innenfor samme spotprisområde ha samme maksimale fjernvarmepris. Dette gjør det lettere for både fjernvarmeaktøren og fjernvarmekundene å vurdere om den lokale fjernvarmeprisen er innenfor lovens rammer eller ikke.

3.5.2 Midlertidig strømstøtte

NVE vil etablere en langvarig metode for å fastsette maksimal fjernvarmepris. Våre forslag til konstantledd, knekkpunkt og helning på kurvene er NVEs beste avveining og skjønnsmessige vurdering av hensynet til at fjernvarmekunder ikke skal betale for mye for fjernvarme eller velge andre løsninger pga. høy pris, og mulighetene for fjernvarmeselskapene til å ha en lønnsom drift og kunne utvikle fjernvarmen videre. Denne avveiningen mellom kunde og leverandør i vårt forslag er gjort uten hensyn til hvordan strømstøtten slår inn i fjernvarmeprisen. NVEs forslag til reguleringsmetode åpner for at regulator kan endre på ulike parametere slik at en ønsket balanse mellom kundekostnader og fjernvarmeinntekter opprettholdes.

Med dagens regulering bestemmes maksimal fjernvarmepris av prisen på elektrisk oppvarming. Derfor reduseres maksimal fjernvarmepris for husholdningene tilsvarende den midlertidige strømstøtten. Strømstøtten gir i dag husholdningskundene bedre beskyttelse mot høye fjernvarmepriser enn NVEs forslag til ny prisregulering vil gi, fordi vi foreslår at øvre knekkpunkt skal være ved en spotpris på 100 øre/kWh. I dag gjelder strømstøtten ved en spotpris på 73 øre/kWh.

NVE foreslår at prisreguleringen skal være lik for alle kundegrupper, slik som dagens regulering er. Dette betyr at knekkpunktene for maksimalprisen også vil gjelde for yrkesbygg. Dersom NVEs anbefalte prisregulering blir innført samtidig som strømstøtten til fjernvarmekundene videreføres for husholdningene slik som i dag, vil inntektene til fjernvarmeselskapene reduseres noe mer enn i dag fordi yrkesbyggkundene ikke har strømstøtte, men vil få en beskyttelse mot høye spotpriser over 100 øre/kWh.



NVE har foreslått verdiene for knekkpunktene i den nye reguleringen for å skape en rimelig avveining mellom kundenes beskyttelse og selskapenes inntekter. For å opprettholde både strømstøtten til husholdningskundene og opprettholde fjernvarmeselskapenes inntekter så kunne det i utgangspunktet blitt vurdert å endre plasseringen av knekkpunktet.

Dersom øvre knekkpunkt legges ved en høyere spotpris øker maksimalprisen for yrkesbyggkundene. Dersom nedre knekkpunkt flyttes til en høyere spotpris, vil alle kunder få høyere makspris ved lave spotpriser. Dette vil i praksis innebære at fjernvarmekundene kan få høyere pris på oppvarming når spotprisen er lav.

Det er vanskelig å kompensere for bortfallet av inntekter til fjernvarmeselskapene som følge av strømstøtten ved kun å justere på plasseringen av knekkpunktene i maksimalpriskurven. Det samlede bortfallet av inntekter ved høye spotpriser blir for stort når knekkpunktene innføres for alle kunder, samtidig som strømstøtten til husholdningene opprettholdes.

NVE foreslår derfor at dagens strømstøtte til husholdningskunder i fjernvarmeanlegg fjernes, og erstattes med det øvre knekkpunktet i maksimalpriskurven. Det vil tilsvare en strømstøtte for alle fjernvarmekunder for spotprisen over 100 øre/kWh. Dersom dette gir for liten beskyttelse for husholdningskundene, kan kostanden for differansen mellom strømstøtten til husholdningen og NVEs regulering dekkes av staten.

Tapet for husholdningene og inntjeningen til fjernvarmeselskapene av denne endringen, vil bestemmes av hvor ofte, og hvor mye, spotprisen vil overstige grensen for strømstøtte. Dette kan også endre seg i fremtiden dersom innslagspunkt for strømstøtten endres. NVEs anbefaling om å basere maksimal fjernvarmepris på timesverdier i stedet for månedsverdier vil innebære at timer med høye og lave spotpriser vil påvirke fjernvarmeprisen mer enn i dag. Trolig vil følgene av høye priser bli større enn følgene av lave priser, fordi de høye prisene oftere oppstår når forbruket er høyt om vinteren.

Ved å fjerne strømstøtte til husholdningskundene, og erstatte denne med maksimalprisbeskyttelsen som NVEs reguleringsmodell gir, vil maksimal fjernvarmepris for husholdningskundene bli høyere enn i dag i timene med høy spotpris, og høyere enn prisen for elektrisk oppvarming. Samtidig får kundene en forutsigbar og langsiktig prisbeskyttelse. Yrkesbyggene får samtidig den samme prisbeskyttelsen som husholdningskundene. For husholdninger i kombinasjonsbygg (næringsbygg) og kunder av nærvarmeanlegg som ikke er omfattet av nærvarmeordningen vil også disse få en prisbeskyttelse gjennom reguleringen ettersom de i dag ikke får strømstøtte. Samlet sett fjerner dette den økonomiske belastningen som fjernvarmeselskapene i dag har på grunn av strømstøtten til husholdningene.

Dersom kundene får fjernvarmepriser som er vesentlig høyere enn de aksepterer, vil det kunne føre til at flere kunder velger andre oppvarmingsløsninger. I NVEs forslag til ny prisregulering legger vi opp til at den faste avgiften for å være tilknyttet fjernvarme tas bort.



Dermed vil det bidra til å styrke konkurransen mellom oppvarmingsløsningene, og holde fjernvarmeprisene nede og dermed bidra til at flere velger fjernvarme som oppvarmingsløsning.

Prisreguleringen gir en maksimalpris, og fjernvarmeaktørene står fritt til å legge fjernvarmeprisen lavere enn maksimalprisen for å beholde kundene. For fjernvarmeaktører som gjør det vil inntektene bli lavere enn det NVE har lagt til grunn når vi har sett på balansen mellom hensyn til kunde og fjernvarmeaktør.

3.6 Regulators oppgaver

En følge av dette forslaget til ny prisregulering er at NVEs rolle som passiv behandler av klager på fjernvarmepris endres til en noe mer aktiv regulator. I vårt forslag til ny prisregulering får regulator i oppgave å vurdere plasseringen av knekkpunktene i maksimalpriskurven og helningen på kurven før første knekkpunkt, og etter andre knekkpunkt. I tillegg fastsetter regulator størrelsen på konstantleddet. For alle parter er det nødvendig at det fastsettes regler for hvordan endringer av disse parameterne bør skje, slik at endringene er forutsigbare og transparente. Innføringen av flere elementer i fastsettingen av maksimalprisen innebærer også muligheter til å tilpasse reguleringen over tid, for å oppnå ønskede virkninger.

Regulators rolle må beskrives i lovverket. NVE mener at regulator må ha en fullmakt til å justere, konstantleddet, det øvre og nedre knekkpunktet og helningen på priskurven for maksimal fjernvarmepris i tråd med prisutviklingen.

3.7 Virkninger av ny maksimalpris

NVE kjenner ikke hvilke fjernvarmepriser som kundene betaler med dagens prisregulering. Vi kan beregne maksimalprisen, men hva den faktiske prisen er får vi først kjennskap til gjennom behandling av klager. Basert på dette, samt informasjon vi har fra fjernvarmeselskap, er vårt inntrykk at mange fjernvarmeleverandører beregner hva maksimalprisen kan være, og i ulik grad gir en rabatt i forhold til denne. Det er vårt inntrykk at innføringen av strømstøtte og redusert maksimal fjernvarmepris til husholdningskunder har medført at noen fjernvarmeselskap har redusert sine rabatter til yrkesbygg som ikke er omfattet av strømstøtte for å styrke inntjeningen. Følgelig betyr andelen husholdningskunder en del for hvordan strømstøtten påvirke fjernvarmeselskapenes inntekter ved høy spotpris.

Ved å endre grunnlaget for beregning av maksimal fjernvarmepris fra midlere månedsmiddel spotpris til timepris, kan maksimalprisen i enkelttimer bli høyere enn det tidligere gjennomsnittet. Tilsvarende kan maksimalprisen bli lavere i timer med lav spotpris. Dersom dagens prisregulering hadde vært basert på timespriser, ville endringene ved vårt forslag til ny prisregulering vist time for time hvordan fjernvarmeprisen blir redusert i timer med høy



spotpris, og økt ved svært lave priser. Det er dette som er hensikten med å innføre knekkpunktene i priskurven.

Vårt forslag til ny maksimalprisregulering, og plassering av knekkpunkter, helning på priskurven og størrelse på konstantledd vil gi forskjellig utslag for de ulike fjernvarmeaktørene. Mye vil avhenge av hvordan spotprisen utvikler seg. NVE har sett på hvordan den foreslåtte prisreguleringen ville slått ut med timepriser i NO1 gjennom de siste fem årene. Dersom vi ikke tar hensyn til sammensetninger av forbruket hos ulike kundegrupper og strømstøtte, ville kundene betalt noen mer for fjernvarme i år med lav spotpris, mens fjernvarmeselskapene ville ha reduserte inntekter i år svært høye priser. Disse årene er illustrasjoner på hvordan en ny prismodell kan slå ut i år med både svært lave og svært høye priser.

En endring som vil slå ulikt ut for forskjellige fjernvarmeanlegg er at NVE foreslår å ta ut nettleie, avgifter og påslag fra beregningen av maksimal fjernvarmepris, og innføre et konstantledd som er likt for alle fjernvarmeanlegg. Etter omleggingen av strukturen for nettleien har NVE innført en midlertidig beregningsmetode for nettleie, basert på hva nettleien var i 2019. Fordi nettleien var ulik i nettselskapene kan overgangen til et fast konstantledd som er likt for alle slå ulikt ut.

4 Andre forhold som NVE foreslår regulert i lov og forskrift

4.1 Fastpris

NVE har mottatt henvendelser både fra fjernvarmekunder og fjernvarmeleverandører som ønsker å inngå fastprisavtaler for leveranse av fjernvarme. Fastprisavtaler gir forutsigbarhet både for selger og kunde for den tidsperioden som det gjøres avtale for. Forutsigbarhet kan være viktig, og vi ser at slike avtaler tilbys i flere andre markeder. NVE mener at det bør legges til rette for at to selvstendige parter kan inngå avtaler om en fast fjernvarmepris, i definerte tidsperioder.

En fastprisavtale innebærer at en fjernvarmeleverandør garanterer at fjernvarmeprisen ligger fast, og ikke endres i den tidsperioden som avtalen gjelder. Dette vil trolig innebære at det i fastprisen ligger inne et påslag som er en forsikringspremie fra leverandørens side for å sikre seg mot tap dersom maksimalprisen for fjernvarme stiger over den avtalte fastprisen. For kunden er dette forsikringspremien de betaler for å unngå høye fjernvarmepriser og ha forutsigbare oppvarmingskostnader.

De nye reglene for maksimal fjernvarmepris gjør det mulig for både kunde og fjernvarmeselskap å ha kjennskap til hva maksimalprisen for fjernvarme er ved ulike spotpriser. Dette gir partene det samme grunnlaget for å vurdere verdien av en fastprisavtale. Ulempen med en slik ordning er imidlertid at spotprisene er usikre og kan variere mye, noe som kan bidra til at den tilbudte fastprisen blir svært høy.



Hvis det i lov eller forskrift skal åpnes for fastprisavtaler, må det settes krav om at kunden får opplyst hvordan fastprisen er beregnet, og det må framgå tydelig hvor lenge den varer og hvordan det kan sies opp. Brudd på disse reglene bør kunne fremmes som klagesak for NVE. Utfallet av en klagesak om vilkårene og oppfølgingen av en fastprisavtale, kan medføre at avtalen settes til side og kundeforholdet omfattes av den ordinære maksimalprisreguleringen.

NVE mener det bør være tillatt å inngå en avtale mellom kjøper og selger av fjernvarme om en fast pris per kWh levert varme i et avgrenset tidsrom. Avtalen er ikke bundet av den regulerte maksimalprisen for fjernvarme. Offentlige avgifter, og andre pålegg som strømstøtte omfattes ikke av avtalen og må betales eller ytes uavhengig av det prisnivået som partene har blitt enige om. Avtalepartene skal på fritt grunnlag reforhandle avtalevilkårene senest hvert annet år.

Fastprisavtaler vil også kunne benyttes ved levering og salg av overskuddsvarme fra en aktør som har overskudd til en annen aktør som ønsker varme. Dette vil gi en større fleksibilitet for parter til å finne forretningsmodeller som muliggjør bruk av overskuddsvarme i større grad.

4.2 Spisslast

Et fjernvarmeanlegg har ofte flere teknologier for å produsere varme. Her skiller man mellom grunnlast, mellomlast, spisslast, og reservelast. Spisslast og reservelast er ofte billige teknologier, som har dyre brenslers. Årsaken er at disse kun brukes i kortere perioder når grunnlasten ikke gir tilstrekkelig effekt til å dekke varmebehovet. Grunnlastinstallasjonen har som regel en størrelse som samlet sett gir en økonomisk og driftsmessig gunstig fordeling mellom grunnlast og spisslast.

På samme vis kan en kunde dekke sitt varmebehov ved å finne en optimal fordeling mellom bruk av ulike oppvarmingsteknologier. Dersom en kunde kun ønsker å kjøpe spisslast fra en fjernvarmeleverandør, spør kunden egentlig om å kjøpe den varmen som det er mest kostbart å produsere.

NVE mener det er urimelig at en kunde som kun ønsker å bruke fjernvarme for å dekke et eget spisslastbehov skal ha den samme prisreguleringen som gjelder for den fjernvarmekunder som bruker fjernvarme til å dekke hele oppvarmingsbehovet sitt. Dette betyr at en fjernvarmeleverandør som er villig til å selge fjernvarme til en kunde som kun etterspør spisslast, ikke er omfattet av prisreguleringen for denne leveransen. Avtalen om leveranse av spisslast må etter NVEs mening ansees som en frivillig privatrettslig avtale mellom to parter, der avtalen mellom partene regulerer pris og andre leveringsvilkår. Prisreguleringen for fjernvarme må inneholde en definisjon av hvilke kunder som skal holdes utenfor maksprisreguleringen. I denne vurderingen har NVE ikke tatt stilling til hvordan spisslast skal defineres. Dette må gjøres før denne muligheten innføres i et regelverk.



4.3 Kostnader for tilknytning til et fjernvarmeanlegg

I tillegg til pris for bruk av varme beskriver energiloven § 5-5 en abonnent skal betale tilknytningsavgift og fast årlig avgift.

«Når tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg er pålagt i medhold av plan- og bygningsloven § 27-5, skal abonnenten betale tilknytningsavgift og fast årlig avgift uavhengig av om fjernvarme nyttes eller ikke.»

I dagens praksis er rammene for å fastsette slike tilknytningskostnader for fjernvarme kun beskrevet i veileder fra NVE. Det har vært ulik praksis knyttet til størrelsen på avgiften. NVE har mottatt flere saker de siste årene der det har vært uenighet mellom fjernvarmeselskap og kunde om størrelsen på tilknytningsavgiften. Selv om det ikke er mulig å si noe generelt om hvordan tilknytningsavgiften fungerer på bakgrunn av enkeltsaker, anser vi det som hensiktsmessig å rydde i rammene for denne avgiften når prisreguleringen først gjennomgås.

Tilknytningsavgiften skal synliggjøre kostnadene ved en ny tilknytning, og bidrar til en kostnadsfordeling mellom kunden som utløser investeringen og fjernvarmeselskapets øvrige kunder. Det er derfor hensiktsmessig å holde tilknytningsavgiften utenfor beregningen av maksimalpris for fjernvarme for å unngå kryss-subsidiering av enkeltkunder. Dersom tilknytningsavgift holdes utenfor beregning av maksimalprisen for fjernvarme er det viktig å beskrive rammene for avgiften, hva denne skal inneholde og hvordan den kan kreves inn.

NVE mener at det kun er de faktiske kostnadene ved å koble fjernvarmekunden på fjernvarmenettet som skal inngå i tilknytningsavgiften. Disse kostnadene bør beregnes etter selvkost-prinsippet, på billigst mulig måte. For kunder med tilknytningsplikt er det urimelig at disse skal dekke kostnader for lange rørstrekk fram til bygget. Vi foreslår at fjernvarmeselskapet må dokumenterer kostnader for tilknytning. På forespørsel fra kunde må fjernvarmeselskapet gi innsyn i fullstendig kostnadsgrunnlag uten ugrunnet opphold. Uenighet om tilknytningsavgift kan bringes inn for NVE.

4.4 Tilknytningsplikt og leveringsplikt

Kunder som omfattes av kommunens vedtak om tilknytningsplikt til et fjernvarmeanlegg må legge til rette for å kunne motta fjernvarme. Tilsvarende vil fjernvarmeselskapet legge til rette for å tilknytte kundene når dette er mulig. Dersom det tar tid før det er mulig å koble kundene til fjernvarmeanlegget, må kunden tilbys en midlertid varmetilførsel fra en midlertidig varmesentral. Slik midlertidig varmeleveranse kan for eksempel være en elkjel.

NVE har fått flere henvendelser fra kunder som har fått slike midlertidige løsninger, men det som var ment å være midlertidig ble svært langvarig. Vi har også sett eksempler på at midlertidigheten ender med at fjernvarmeselskapet ikke ønsker å levere fjernvarme til kunder som har ventet lenge på tilknytning. I slike tilfeller ville kundene hatt nytte av å få en rask



avklaring på om de kan få fjernvarme. I en byggeprosess er det viktig å få en tidlig avklaring om muligheter for fjernvarme. Dersom det ikke er mulig å levere fjernvarme til bygget, er det viktig å få kjennskap til dette i byggeprosessen, slik at bygget kan etableres med en gunstig varmetilførsel. I ettertid er det ikke gitt at det er mulig å finne den beste varmeløsningen, dersom et oppvarmingssystem skal tilpasses etter at bygget er ferdig.

For å hindre at slike situasjoner oppstår mener NVE at fjernvarmeleverandøren må pålegges å avklare om det er ønskelig å tilknytte en ny kunde til fjernvarmenettet før byggestart, eller på et annet fornuftig tidspunkt i planlegging/byggeprosessen. Etter vårt syn er det rimelig at tilknytningsplikten som pålegges kundene balanseres mot en tilknytnings- og leveringsplikt for fjernvarmeleverandøren.

NVE mener at bestemmelsen i energiloven om at fjernvarmeleverandørene har leveringsplikt av varme til tilknyttede kunder, bør utvides til at fjernvarmeleverandøren i løpet av planleggingen av nye byggeområder avgir en forpliktende bekreftelse om at kunder i byggeområdet vil bli tilknyttet i løpet av en definert tidsperiode.

4.5 Fjerning av årlig avgift

Dagens regler åpner for at fjernvarmeselskapet kan belaste kundene med en fast årlig avgift dersom kunden ikke benytter fjernvarme. Vi antar at dette opprinnelig var en bestemmelse for å opprettholde et nødvendig volum av kunder for å sikre lønnsomhet i anlegget. En annen og rasjonell begrunnelse for å ha en fast årlig avgift er, at så lenge en kunde er tilknyttet må også fjernvarmeselskapet være i stand til å levere varme dersom kunden på et senere tidspunkt ønsker dette. Denne beredskapen har en pris, som det er rimelig at kunden betaler for. I stedet for at denne kostnaden betales med en fast årlig avgift, anbefaler NVE at kunden i stedet betaler kostnadene fjernvarmeselskapet har dersom kunden ønsker å gjenoppta varmeleveransen. En årlig avgift for ikke å bruke fjernvarme skaper en unødvendig binding mellom kunde og selskap.

For å understreke at fjernvarme må forholde seg til konkurransen i de lokale energimarkedene, mener NVE at muligheten som fjernvarmeselskapene i dag har i energiloven §5-5 fjerde ledd, til å pålegge kunder med tilknytningsplikt en årlig avgift når de ikke benytter fjernvarme, må fjernes. Dette betyr at i tilfeller der maksimalprisen blir høyere med ny regulering, er det ikke gitt at fjernvarmeleverandøren kan ta denne prisen for å beholde sine kunder. Med NVEs forslag åpnes det for muligheten til å velge en annen varmeleverandør og det kan det bli enklere å velge en annen oppvarmingsmetode enn i dag, selv om det fortsatt vil være innlåsingseffekter.

4.6 Timesmåling av fjernvarme

Dagens regulering er basert på månedsmiddel av områdespotprisen pluss nettleie, avgifter og et påslag. Årsaken til at det er beholdt månedsmiddel selv om kraftpris måles og



faktureres per time, er at NVE ikke har trygghet for at tilstrekkelig mange fjernvarmeselskaper har installert timesmåler hos kundene sine.

I NVEs forslag til ny maksimalprisregulering mener vi det nå er riktig å innføre timesmåling av alle fjernvarmekunder. Dette innebærer at noen kunder nå vil få ny fjernvarmemåler. Så lenge maksimal fjernvarmepris knyttes mot spotprisen er det naturlig at maksimal fjernvarmepris følger spotprisen time for time. NVE mener at timesmåling av fjernvarme legger til rette for et bedre samspill mellom fjernvarme og andre energiformer, og vil gi kundene prissignaler som styrker deres muligheter til å tilpasse sitt forbruk. NVE mener det er fjernvarmeselskaperens ansvar å bære kostnadene for denne endringen.

NVE har også mottatt en tilbakemelding fra foreningen «Norsk fjernvarme» om at mange fjernvarmeleverandører allerede er forberedt til å benytte timesmåling av sine kunder. NVE vil komme tilbake med nærmere anbefalinger om hvordan dette skal innføres. For eksempel ved bruk av forbruksprofiler i en overgangsperiode inntil alle har mulighet til å gå over til timesmåling.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåtte endring av reglene om maksimalpris for fjernvarme vil gjøre at vi får et regelverk med bedre faglig grunnlag enn dagens, og som er lettere å forvalte. NVE vurderer at det justerte regelverk vil bidra til at fjernvarmekunder blir bedre beskyttet mot urimelige priser fra en monopolist. I tillegg mener vi endringen over tid vil bidra til økt effektivitet i fjernvarmebedriftene. Innføringen av timespriser vil medføre at noen kunder får nye fjernvarmemålere. Det vil medføre noen økt kostnad for noen fjernvarmeselskaper.

Ved oppstart av ny ordning vil det bli noe ekstra arbeid med klargjøring og opplæring både for energimyndighetene og for fjernvarmeselskaperne. På sikt antar NVE at forvaltningen av ordningen vil bli enklere enn i dag for alle parter. Arbeidet med veiledning og klagebehandling for NVE vil sannsynligvis bli kraftig redusert.

Den nye maksimalprisordningen kan gi fordelingsvirkninger i form av at noen fjernvarmekunder får lavere fjernvarmekostnader, og at deres leverandør får tilsvarende lavere inntekter. Andre steder kan maksimalprisen bli høyere enn med dagens regulering. Det er imidlertid ikke mulig å gi et anslag over disse virkningene for fjernvarmesektoren som helhet. NVE antar at fordelingsvirkningene uansett blir moderate, og at framtidig vekst innen fjernvarmeleveranser ikke vil påvirkes nevneverdig.

Endringer i energiloven og i forvaltningsregimet for fjernvarme kan gi økte kostnader og behov for flere årsverk hos NVE. I dette forslaget har vi ikke estimert kostnadene eller behov for flere årsverk, men vi forventer at NVE vil få dekket dette.