

Energidepartementet
postmottak@ed.dep.no

Oslo, 30.09.2024

Høringssvar fra Norsk Varmepumpeforening – ny prisregulering for fjernvarme

Vi viser til rapport «NVEs forslag til ny prisregulering for fjernvarme» som er sendt på høring av Energidepartementet. I rapporten skisserer NVE et konkret forslag til ny prisregulering av fjernvarme.

Generelle kommentarer

Norsk Varmepumpeforening (NOVAP) er enig med NVE i at dagens prisregulering av fjernvarme fra 1986 er utdatert og at det er behov for en ny og oppdatert prisregulering. NVE sine forslag er et godt utgangspunkt for en ny prisregulering.

Vi vil oppfordre departementet til å få vedtatt en ny prisregulering så raskt som mulig. En usikkerhet rundt fremtidig prising av fjernvarme er ugunstig for både fjernvarmeselskaper og fjernvarmekunder.

I utgangspunktet har det siden omlegging av nettleien 2022 vært umulig å fastsette fjernvarmeprisen i henhold til bestemmelsene i Energiloven. NVE har derfor innført en midlertidig beregningsmetode for nettleie, basert på hva nettleien var i 2019.

Norsk Varmepumpeforening støtter hovedtrekkene i forslaget fra NVE med en maksimalpris basert på timeprisen på strøm i spotmarkedet, samtidig som NVE foreslår tiltak som tilrettelegger for bedre konkurranse i varmemarkedet mellom fjernvarme, og lokale varmepumper og bioenergiløsninger. Et mer velfungerende marked for ulike varmeløsninger vil ha den effekt at fjernvarmeselskapene ikke automatisk kan prise seg likt som maksimalprisen i reguleringen.

Strømstøtten

Regjeringen har siden desember 2021 hatt en strømstøtnadsordning som skal hjelpe husholdninger med å håndtere ekstraordinært høye strømpriser. Strømstøtten vil gjelde ut 2025. Lav fyllingsgrad i norske vannmagasiner og knapphet på naturgass i Europa grunnet Russlands invasjon av Ukraina medførte vesentlig høyere strømpriser i Norge fra høsten 2021 til 2023.

Samfunnsøkonomisk Analyse presenterte i august 2024 en rapport¹ med forslag til en alternativ modell til dagens strømstøtteordning som både beskytter boligeiere mot høye strømpriser og samtidig stimulerer til å redusere energibruken.

NOVAP mener dagens strømstøtteordning må endres slik at den i større grad gir husholdningene et insentiv for å gjennomføre tiltak for energieffektivisering og lokal energiproduksjon.

¹ <https://novap.no/artikler/slik-bor-framtidas-stromstotte-vaere>

Dagens strømstøtte må ikke legge føringer for ny prisregulering av fjernvarme

NVE foreslår en ny prisregulering for fjernvarme som skal erstatte gjeldende prisregulering som har vært mer eller mindre uendret siden 1986. NVE påpeker at strømstøtten som ble innført i 2021 har svekket resultatene i fjernvarmeselskapene. NOVAP mener Energidepartementet må ta utgangspunkt i at den midlertidige ordningen for strømstøtte avvikles eller endres før ny prisregulering for fjernvarme innføres. Det er viktig for at den midlertidige strømstøtteordningen ikke gir føringer for å etablere en langvarig metode for å fastsette maksimal fjernvarmepris.

NVE skriver i høringsnotatet: «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.»

NOVAP mener at innretningen på strømstøtten må endres, samtidig som også andre strømsubsidier avvikles eller omgjøres før en ny prisregulering for fjernvarme kan innføres. Alle disse ordningene bidrar til å redusere insentivene for å gjennomføre energiltak i husholdningene, mens noen også subsidierer strømprisen til næringslivet. Provenyet ved å fjerne disse ordningene kan brukes til støtteordninger for energiltak.

Vi har problemer med å se hvordan en ny prisregulering av fjernvarme som skal gjelde i hele landet kan innføres om følgende ordninger videreføres: redusert elavgift i perioden januar – mars, mva. fritak for strøm i Nord-Norge, fritak for elavgift i Nord-Troms og Finnmark, ordninger der kommuner selger billig konsesjonskraft til egne innbyggere og der utbyggere av vindkraft tilbyr billig strøm til innbyggerne i kommunen hvor det bygges vindkraft.

Regulering av fjernvarmeselskaper

Norsk Varmepumpeforening er enig med NVEs vurdering om at det fortsatt må være en regulering av fjernvarmeprisen og at fjernvarmeselskapene kan utøve markedsrett overfor sine kunder. Når valg av varmeløsning først er foretatt for dem som skal eie et bygg vil det være både økonomiske og andre barrierer for å legge om. I mange tilfeller har utbygger valgt varmeløsning, uten at eiere av bygget, som f.eks. andelseiere i borettslag har vært involvert i beslutningen og inngåelse av avtale.

Alternativet til regulering er 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.

Norsk Varmepumpeforening støtter NVEs forslag om at prisreguleringen gjøres gjeldende for alle varmeanlegg som er omfattet av energilovens definisjon av fjernvarme. For de som er kunder hos fjern- og nærvarmeanlegg uten konsesjon har utbygger ofte inngått en avtale før salg av boligen, og de nye eierne trår inn i utbyggers fjernvarmeavtaler. Det er derfor rimelig at de har en beskyttelse i forhold til hvilken pris de betaler for fjernvarmen.

Potensialet for fjernvarme og varmepumper i Norge

Norsk Varmepumpeforening er enig i at potensialet skissert av Energikommisjonen for 2 – 4 TWh ny fjernvarme og økt bruk av omgivelsesvarme gjennom varmepumper på 6-11 TWh innen 2030 er til dels overlappende. Omgivelsesvarme kan entes utnyttes med varmepumper hvor byggeier tar investeringen, eller gjennom et fjern- eller nærvarmeselskap som bygger et varmepumpeanlegg og selger ferdig varme. Det er positivt fra et kundeperspektiv at det er en valgfrihet og sunn konkurranse mellom disse alternativene.

Varmepumper påvirkes i mindre grad en elkjel av strømpris

NVE skriver i notatet: «Det er kun bruk av varmepumpe og elkjel som påvirkes direkte av økte strømpriser.» NOVAP vil påpeke at en elkjel i mye større grad enn av varmepumper påvirkes av økte strømpriser. Mens strøm utgjør 100 prosent av varmeproduksjonen fra en elkjel, utgjør strøm kun 25 – 50 prosent av kostnadene ved varmeproduksjonen fra en varmepumpe. Vi antar at prisreguleringen som foreslås av NVE med knekkpunkt på 100 øre per kWh vil sikre en tilfredsstillende lønnsomhet for fjernvarmeselskaper med varmepumper. Vi tar imidlertid ikke stilling til hva øvre knekkpunkt bør være og støtter en modell der NVE kan justere knekkpunkt ved behov.

Alternative modeller for regulering av fjernvarmepris

NOVAP støtter forslaget om å knytte fjernvarmeprisen opp mot spotprisen på strøm, og at denne beregnes på timebasis. Norge er knyttet til en kraftbørs som gjør strømprisen til en kjent og egnet indikator. Fjernvarmekundene har i mindre grad enn strømkundene mulighet til å flytte forbruket til timer med lavere strømpriser. Det er derfor rimelig at de kun har en eksponering mot strømprisen på 40 prosent i timer med strømpriser over 100 øre per kWh.

NOVAP mener at dagens inntektsrammeregulering av nettselskaper ikke bør brukes som modell for prisregulering av fjernvarme. Inntektsrammeregulering er en komplisert og byråkratisk måte å regulere prisen for en vare på. Vi er usikre på hvor godt dette fungerer for nettselskapene, og mener en inntektsrammeregulering ikke egner seg for å regulere fjernvarmeprisen.

NOVAP er enig i at ulempene som følger av avkastningsregulering ikke ligger noe incentiv til effektiv drift, utvikling og utnyttelse av infrastrukturen. Dette er også en byråkratisk og ressurskrevende regulering, hvor det er krevende å sette et korrekt kostnads- og avkastningsnivå.

Maksimalpris er beste alternativ for å regulere fjernvarmepris

NOVAP er enig med NVE i at maksimalpris som reguleringsmetode er det beste alternativet. Denne metoden er enkel og forståelig for fjernvarmekundene, og gir både forutsigbarhet og et insentiv for effektiv drift for fjernvarmeselskapene. Det er viktig å merke seg at maksimalpris setter et øvre tak på hvor høy pris fjernvarmeselskapene kan ta. Selskapene står fritt til å sette fjernvarmeprisen så lenge de holder seg innenfor dette øvre taket. Fjernvarmeleverandørene vil innenfor rammen som gis av maksimalprisen møte konkurranse fra lokale energisentraler basert på varmepumper og bioenergi. Denne konkurransen påvirkes av lokale forhold og vil arte seg ulikt for fjernvarmeselskaper og kunder.

Vista Analyse foreslo i sin utredning at varmeprisen ved å bruke varmepumpe til oppvarming skulle være referansen for maksimalpris for fjernvarme. NOVAP er enig med NVE i at varmepumpeteknologiene er ulike, og må tilpasses de stedlige forholdene. Dette betyr at det er vanskelig å angi en enhetlig energipris for varmepumpe som oppvarmingskilde.

Regulators oppgaver

NOVAP støtter NVE sitt forslag om en forenkling slik at maksimal fjernvarmepris beregnes på grunnlag av spotprisen for strøm i det aktuelle prisområdet, pluss et konstantledd som fastsettes av regulator. Vi støtter også forslaget om å innføre to knekkpunkter i varmeprisen, et øvre og et nedre.

NOVAP støtter forslaget om at det er selve modellen som fastsettes i forskrift, og at konstantledd, øvre og nedre knekkpunkt, samt stigningstall fastsettes av regulator. Vi mener det er hensiktsmessig at dette fastsettes for en periode på 3 – 5 år for å gi forutsigbarhet for både fjernvarmekunder og fjernvarmeselskaper. Når disse verdiene skal revideres, må ulike aktører gis mulighet for å gi innspill.

Vi tar ikke stilling til de konkrete verdiene som NVE foreslår, men støtter metodikken som brukes for å komme frem til konstantledd, knekkpunkter og stigningstall. Vi er enig med NVE i at disse verdiene

må utformes slik at fjernvarmeselskaperens behov for inntekter balanseres i forhold til kundenes behov for å skjermes mot høye priser. Kundene må heller ikke betale en urimelig varmepris (LCOE) sammenlignet med alternativene.

Fastpris

NOVAP støtter forslaget om at det bør legges til rette for at fjernvarmeselskaper og fjernvarmekunder kan inngå avtaler om en fast fjernvarmepris, i definerte tidsperioder. Vi forstår kriteriet om å reforhandle avtalevilkårene senest hvert annet år slik at dette er maksimal lengde på en fastpriskontrakt på fjernvarme.

Spisslast

Det vil være stor ulikhet mellom fjernvarmeselskaper i bruk av oppvarmingsteknologier for leveranse av grunnlast og spisslast. NOVAP ønsker likevel felles prisregulering av leveranse av spisslast fra et fjernvarmeanlegg utfra hensynet til fjernvarmekundene. Vi ønsker en modell som er lik som for andre kunder bortsett fra at øvre knekkpunkt i prisreguleringen fjernes. Da vil fjernvarmeprisen følge kraftprisen uansett hvor høy denne blir. Dette vil være treffsikkert i forhold til spisslast, da denne ofte vil inntreffe i timer med en høy spotpris på strøm. Dette er en ordning som vil være forutsigbar for kunden og sikrer fjernvarmeselskapet en høyere pris for spisslast enn andre leveranser av fjernvarme.

Kostnader for tilknytning til et fjernvarmeanlegg

NOVAP støtter NVE sitt forslag om at det kun er de faktiske kostnadene (etter selvkostprinsippet) ved å koble fjernvarmekunden på fjernvarmenettet som skal inngå i tilknytningsavgiften. For å unngå at fjernvarmeselskapet tvinger gjennom tilknytning for kunder hvor dette er uforholdsmessig dyrt på grunn av lange rørstrekk eller andre forhold, mener vi deler av kostnaden for tilknytningen må ligge på fjernvarmeselskapet. Vi foreslår en kostnadsdeling hvor kunden og fjernvarmeselskapet deler på kostnaden for tilknytning. Vårt forslag er en lik deling av kostnadene mellom fjernvarmeselskap og kunde. Vi er uenig i at dette innebærer en kryss-subsidiering av enkeltkunder da fjernvarmeprisen for øvrige kunder er regulert. Det vil derimot gi fjernvarmeselskapet et insentiv for å gjøre dette på billigst mulig måte, og ikke tilknytte kunder hvor kostnaden er uforholdsmessig høy i forhold til varmeleveranse..

Tilknytningsplikt og leveringsplikt

I forbindelse med ny prisregulering for fjernvarme mener NOVAP at Energidepartementet også må legge frem et forslag om endring av Plan- og bygningsloven § 27-5:

«Hvis et byggverk skal oppføres innenfor et konsesjonsområde for fjernvarme, og tilknytningsplikt for tiltaket er bestemt i plan, skal byggverket knyttes til fjernvarmeanlegget.

Kommunen kan gjøre helt eller delvis unntak fra tilknytningsplikten der det dokumenteres at bruk av alternative løsninger for tiltaket vil være miljømessig bedre enn tilknytning.»

NOVAP får tilbakemelding fra flere aktører, bla. saksbehandlere i kommuner at det er et stort tolkningsrom i forhold til hva som er «miljømessig bedre enn tilknytning» utgjør en stor utfordring. Det er den enkelte kommune som skal gjøre denne vurderingen. Som det kommer frem av høringsdokumentet er det lokale varmepumper og bioenergianlegg som er alternativet til fjernvarme i bygg med en energifleksibel varmeforsyning. Det burde derfor være slik at hvis et varmepumpeanlegg eller bioenergianlegg oppfyller gitte krav til utslipp, energieffektivitet og effektdekning kan disse løsningene velges som et alternativ til fjernvarme. Da ville man fått en reell og sunn konkurranse i markedet for oppvarming for bygg.

Det kan være en betydelig kostnad forbundet med tilknytning til fjernvarme. I størst mulig grad bør man derfor unngå pålegg om tilknytning for bygg som har en lokal varmepumpe eller bioenergiløsning, og som derfor uansett ikke vil benytte fjernvarme som varmemforsyning.

NOVAP mener det bør være en klar og tydelig frist for kommunens saksbehandling når utbygger søker om fritak for tilknytningsplikt for fjernvarme. Det bør også være en forhåndsdefinert frist for hvor lenge et bygg kan pålegges en midlertidig oppvarmingsløsning i påvente av fjernvarmetilknytning, der et fjernvarmeselskap har påberopt tilknytningsplikt for nybygg i et område der fjernvarmeinfrastruktur ennå ikke er tilgjengelig.

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. NOVAP støtter dette forslaget.

Fjerning av årlig avgift

NOVAP støtter fjerning av årlig avgift for fjernvarmetilknytning. Vi er enig med NVE i at en årlig avgift for ikke å bruke fjernvarme skaper en unødvendig binding mellom kunde og selskap. Dette vil være viktig for å skape en reell og sunn konkurranse i varmemarkedet mellom fjernvarme og lokale løsninger for varmepumpe og bioenergi.

Med vennlig hilsen

Rolf Iver Mytting Hagemoen
Bård Baardsen
Norsk Varmepumpeforening