



Mottaker
Norges vassdrags- og energidirektorat -
NVE
Postboks 5091 Majorstua

0301 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2023/0049-2

Saksbehandler: Ingvild Nordtveit
Saksansvarlig: Marita Skjæveland

Dato: 01.02.2023

Høringsuttalelse - Regulering av fjernvarmeprisen

Om høringen

Prisen på fjernvarme er i dag regulert i energiloven § 5-5, som sikrer at fjernvarmekunder ikke skal betale mer for fjernvarme enn de ville betalt for elektrisk oppvarming. En eventuell tilknytningsavgift for fjernvarmeanlegget inngår ikke i dagens regulering av fjernvarmepris. Kunder med tilknytningsplikt har klagerett til konsesjonsmyndigheten (NVE) dersom de mener at kostnaden for fjernvarme per kWt overstiger det som ville vært kostnaden per kWt ved elektrisk oppvarming.

På oppdrag for NVE har Vista Analyse og Asplan Viak utarbeidet en rapport om alternative reguleringsmodeller for fjernvarme. I rapporten inngår også en vurdering og anbefaling av hvordan pristak skal beregnes innenfor gjeldende regulering etter innføring av effektledd i nettleien.

Bakgrunnen for arbeidet er ifølge NVE at det *"Siden maksprisreguleringen ble innført i 1986 har [...] skjedd store endringer i energimarkedene og i hvilke teknologier som er tilgjengelig for oppvarming av bygg. Det er derfor nødvendig å se på om dagens direkte kobling mellom forbrukeres samlede strømkostnader og fjernvarmeprisen er hensiktsmessig. Denne problemstillingen aktualiseres av den siste tids svært høye kraftpriser i store deler av landet."*

Som følge av utviklingen i markedene for energi og oppvarming, samt bygningstekniske krav, har Vista Analyse og Asplan Viak anbefalt oppvarming med varmpumpe som et bedre utgangspunkt enn elektrisk oppvarming, for prisregulering av fjernvarme.

NVE har bedt om innspill til anbefalte løsninger i rapporten. Siden NVE ikke har tatt stilling til anbefalingene i rapporten ennå, vil Konkurransetilsynets høringsuttalelse i hovedsak gi noen innspill til NVE sitt videre arbeid med forslag til endringer i reguleringen av fjernvarmemarkedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at det gis anledning til å inngi ny høringsuttalelse når NVE har tatt stilling til hvilke eventuelle endringer i fjernvarmereguleringen som bør innføres.

Konkurransetilsynet vurderer at rapporten som foreligger gir en grundig gjennomgang av ulike metoder for å beregne pristak etter gjeldende regulering og alternative reguleringsmodeller. Konkurransetilsynet støtter en reguleringsendring der en går over til å fastsette pristak med utgangspunkt i den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden til oppvarming med fjernvarme. Samtidig anbefaler Konkurransetilsynet at det i videre arbeid med regulering av fjernvarmemarkedet gjøres ytterligere vurderinger av de ulike forutsetningene som legges til grunn for beregning av pristaket.

Praksis for sammenligning av pris på strøm og fjernvarme etter dagens regelverk

Anbefalte løsninger i Vista Analyse og Asplan Viak sin rapport

NVE behandler klager på fjernvarmeprisen fra kunder med tilknytningsplikt. De må da gjøre en sammenligning mellom den prisen klager er fakturert, og hva kostnaden ville vært dersom klager i stedet hadde hatt elektrisk oppvarming. Før innføring av effektledd på nettleien ble pristaket beregnet basert på gjennomsnittlig månedlig pris per kWt fra NordPool summert med nettleie, avgifter og midlertidig strømstøtte. Fjernvarmeprisen beregnes i øre per kWt, der alle kostnader til fjernvarme med unntak av eventuell tilknytningsavgift fordeles på forbruk av fjernvarme.

Etter innføring av effektledd på nettleie fra 1. juli 2022 er det behov for ny praksis for beregning av pristak på fjernvarme. Det skyldes at nettleien skal differensieres etter effekt, mens man normalt ikke kjenner forbruket av fjernvarme per time. Å finne en egnet metode for å anslå pristaket etter innføring av effektledd i nettleien er nødvendig på kort sikt og er slik uavhengig av diskusjon og vurdering av en eventuell ny reguleringsmodell for fjernvarme.

I rapporten fra Vista Analyse og Asplan Viak er det vurdert ulike modeller for å beregne maksimal pris på fjernvarme etter gjeldende regelverk, men der det tas hensyn til ny modell for nettleie. For å kunne sammenligne fjernvarmeprisen med strømprisen der det er tidsdifferensiert nettleie, har de først foreslått metode for å estimere effektbruk for fjernvarmekunder og deretter foreslått omregning fra effektbruk til en merkostnad som tilsvarer effektleddet i nettleien. De anbefaler en løsning der det antas et flatt effektuttak for den enkelte kunde og at forbruket beregnes separat.

Sammenlignet med andre vurderte alternativer vil forutsetningen om et flatt effektuttak gi en enklere og mer forståelig løsning for konsesjonsmyndighet, fjernvarmeselskapene og kundene. Ulempen med å forutsette jevnt forbruk over måleperioden er at kundene ikke får insentiver til å tilpasse sitt forbruk slik formålet med innføring av effektledd i nettleien har vært.

Ved å beregne forbruket separat innføres en modell for fakturering som er praktisk gjennomførbar for fjernvarmeselskapene. Uten informasjon om kundenes strømforbruk kan ikke effektleddet beregnes samlet for strømforbruk og forbruk av fjernvarme. Ulempen er at enkelte kunder vil få en lavere samlet kostnad, mens andre vil få en høyere samlet kostnad, sammenlignet med et alternativ der effektbruken for fjernvarme og strøm vurderes samlet. Dette vil avhenge både av kundenes forbruk og nettselskapenes modell for effektledd, som varierer fra nettselskap til nettselskap.

I rapporten pekes det også på at det er lite hensiktsmessig å beregne nettleie den enkelte kunde ville betalt som følge av at fjernvarmekunder normalt har et jevnere forbruk, og at det per i dag ikke er system for å registrere forbruk av fjernvarme per time.

Konkurransetilsynets merknader

Gitt de alternativer som er utredet for mulige metoder å anslå alternativkostnaden for fjernvarmekunder, er Konkurransetilsynet positive til en ny forvaltningspraksis som tar utgangspunkt i et flatt effektuttak for fjernvarmekundene, og at forbruket beregnes separat.

Det gir en løsning som balanserer hensynet til at kunden skal kunne forstå hvordan pristaket beregnes samtidig som det er praktisk gjennomførbart både for fjernvarmeselskapene og konsesjonsmyndighet. Samtidig vil Konkurransetilsynet bemerke at også den anbefalte løsningen kan innebære flere ulemper, og at effekten på den enkelte kunde kan være både positiv og negativ. Det vil si at maksprisen kan beregnes høyere eller lavere enn den faktiske prisen ved elektrisk oppvarming ville vært. Gitt dagens regulering av fjernvarmeprisen og manglende måling av fjernvarmeforbruk over døgnet, er det likevel vanskelig å se for seg andre løsninger som vil gi en mer korrekt beregning av alternativkostnaden for den enkelte kunde, uten å pålegge selskapene mer detaljert måling av forbruket og innføring av systemer for deling av informasjon om strømforbruk med fjernvarmeselskapene.

Reguleringsmodell for fjernvarmemarkedet

Anbefalt modell for regulering av markedet i Vista Analyse og Asplan Viak sin rapport

Vista Analyse og Asplan Viak har vurdert tre alternativer for regulering basert på avkastningsregulering, inntektsrammeregulering og maksimalpris (pristak). De anbefaler en videreføring av reguleringsmodell der det settes et pristak på prisen på fjernvarme.

Videre argumenterer Vista Analyse og Asplan Viak for at et pristak basert på alternative oppvarmingskilder er fornuftig, da det både sikrer at man unngår samfunnsøkonomiske ulønnsomme investeringer i fjernvarmeanlegg og sikrer at fjernvarme som oppvarming er lønnsomt for kundene. Oppvarmingsalternativet som anbefales å benytte gitt dagens teknologi og kostnadsnivå er oppvarming med varmepumpe.

Den marginale varmekostnaden ved bruk av varmepumpe beskrives i rapporten som *"kraftprisen, delt på den til enhver tid gjeldende effektfaktoren. I tillegg kommer investeringskostnadene, som kan være betydelige."* (s. 56). Med et pristak beregnet ut fra en gjennomsnittlig effektfaktor (forholdet mellom strøm brukt og energi man får ut av varmepumpen), spotprisen på strøm over en tiårsperiode og et påslag for gjennomsnittlig innsparte investeringskostnader ved bruk av fjernvarme i stedet for varmepumpe, anslås pristaket for fjernvarme til i overkant av 50 øre per kWt fra 2013 og fram til i dag.

Ved å bruke en lengre periode for spotprisen på strøm i stedet for månedlig snitt, som i dag, unngår man de store svingningene i strømprisen som ikke er relevant for kostnaden ved produksjon og distribusjon av fjernvarme. Samtidig holdes nettleien, avgifter og subsidier for strømkunder utenfor beregningen av pristaket.

I tillegg til ny modell for beregning av pristak er det i rapporten også anbefalt at:

- Lovteksten er teknologinøytral slik at alternativ oppvarmingskilde kan endres uten en endring i lovteksten
- Det er NVE som beregner og publiserer pristaket i stedet for det enkelte fjernvarmeselskap
- Spisslast og tilknytningsavgift holdes utenfor beregning av pristak
- Det blir muligheter for å inngå fastprisavtaler innenfor pristaket
- Pristak og klagerett utvides til å også gjelde kunder uten tilknytningsplikt
- Mulighet for ulike tariffstrukturer innenfor pristaket

Konkurransetilsynets merknader

Et velfungerende fjernvarmemarked er en viktig bidragsyter for en bærekraftig utvikling, der blant annet spillvarme utnyttes i større grad og behovet for investering og utbygging av strømmettet begrenses. I de fleste tilfeller vil en markedsstyrt pris gi den mest effektive bruken av samfunnets ressurser, men det finnes unntak der en regulering av markedene er nødvendig.

For kunder underlagt tilknytningsplikt er aktørene i fjernvarmemarkedet ikke utsatt for virksom konkurranse, verken før eller etter at konsesjon er tildelt. På grunn av tilknytningsplikten er det behov for en regulering av fjernvarmemarkedet for disse kundene. En prisregulering bør imidlertid ikke gå lenger enn nødvendig, og det bør derfor vurderes grundig om prisreguleringen skal gjelde også for kunder uten tilknytningsplikt som foreslått i rapporten. Kunder uten tilknytningsplikt kan i utgangspunktet bytte til alternative oppvarmingsløsninger. Kostnadene ved et slikt bytte, kan imidlertid være betydelige når avtale om fjernvarme først er inngått.

Konkurransetilsynet har tidligere uttalt at en prisbasert reguleringsmodell er å foretrekke¹, særlig dersom det er mulig å benytte en relevant referansepris framkommet i et marked med virksom konkurranse. Dette er i tråd med anbefalt løsning av Vista Analyse og Asplan Viak. Konkurransetilsynet støtter forslaget om en reguleringsendring der en går over til å fastsette pristak med utgangspunkt i den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden til oppvarming med fjernvarme. Samtidig er det krevende å finne modeller for "riktig pris" på fjernvarme. Generelt vil det ved fastsettelse av en regulert pris være utfordrende å for eksempel ha full oversikt over underliggende kostnader og hvor mye av en vare som er tilgjengelig.

Konkurransetilsynet mener ulike alternativer er grundig vurdert i rapporten fra Vista Analyse og Asplan Viak, og støtter i hovedsak de anbefalinger som er gitt for ny prisregulering. En kostnadsbasert reguleringsmodell gir ikke nødvendigvis fjernvarmeselskap tilstrekkelige insentiver til å bygge, drive og utvikle infrastrukturen på en effektiv måte. I tillegg kan en kostnadsbasert reguleringsmodell medføre høyere administrasjonskostnader sammenlignet med dagens prisbaserte reguleringsmodell. Avkastningsregulering og inntektsrammeregulering gir insentiv til kostnadseffektiv drift, men har andre ulemper. Avkastningsregulering kan føre til overinvesteringer fordi selskapene er sikret en gitt avkastning på investert kapital. Inntektsrammeregulering gir selskapene overskudd dersom de klarer å holde kostnadene lavere enn et definert nivå for effektiv drift. Det krever informasjon om hva som er kostnadsnivået ved effektiv drift for å treffe godt på inntektsrammen til fjernvarmeselskapene. I tillegg kan det gi insentiv til å redusere produksjonsvolum.

En vesentlig forutsetning for å benytte kostnaden ved andre alternative oppvarmingskilder ved beregning av pristak på fjernvarme, er at det finnes tilgjengelige data for beregning av et pristak som verken er for høyt eller for lavt. I innspillmøtet arrangert av NVE 20. januar 2023 ble det blant annet diskutert hvilket datagrunnlag som skal benyttes dersom man velger å sette et pristak basert på kostnaden ved investering, drift og vedlikehold av varmpumper.

For å sikre samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer i fjernvarmeanlegg er det viktig at pristaket ikke settes for lavt. Konkurransetilsynet anbefaler derfor at det utredes videre i hvilken grad det er praktisk gjennomførbart å sette pristak basert på kostnaden ved varmpumpe som alternativ oppvarmingskilde, og da hvilke forutsetninger som skal legges til grunn for beregningene av maksimalpris på fjernvarme. Eventuelt om det er andre

¹ Konkurransetilsynet, 2013/0416-6 [Høringsuttalelse - utredning om fjernvarmereguleringen - Konkurransetilsynet.](#)

oppvarmingskilder som kan gi bedre tallgrunnlag for beregning av et pristak, der det i rapporten også nevnes bioenergi som et kostnadseffektivt alternativ til fjernvarme.

Ved beregning av pristak for fjernvarme er det i rapporten anbefalt at kvartalsvise tiårssnitt for strømprisen benyttes, som mål på den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved elektrisk oppvarming. Det er ikke ønskelig at kunder skifter mellom fjernvarme og andre varmekilder som følge av kortvarige endringer i strømprisen, og Konkurransetilsynet er enig i at det derfor er fornuftig å benytte et snitt over tid. 10 år synes likevel å være en lang tidsperiode. Med en så lang periode, vil det ta lang tid før varige prisendringer i strømprisene gir utslag i fjernvarmeprisen. Konkurransetilsynet anbefaler derfor at det vurderes om det er tilstrekkelig med kortere perioder for å fange opp endringer i strømprisen som ikke kun skyldes kortvarige endringer i markedssituasjonen.

I rapporten fra Vista Analyse og Asplan Viak anbefales det også at gjennomsnittsbetraktninger benyttes for å beregne en lik maksimalpris for alle fjernvarmekunder. Et spørsmål som også kan vurderes videre er om det finnes ulike typer fjernvarmekunder som vil ha en ulik alternativkostnad, og dermed også bør ha ulik maksimalpris for fjernvarme.

Konkurransetilsynet støtter anbefalingen om teknologinøytral formulering i regulering av pristak, for å unngå behov for endringer i lovteksten ved videre teknologisk utvikling. Samtidig må det sikres en forutsigbarhet for fjernvarmeselskapene om hvilken prisregulering de kan forvente på det tidspunkt de tar investeringsbeslutninger.

Konkurransetilsynet er også positiv til en endring der NVE vil beregne pristaket, i stedet for å overlate dette til selskapene, og at det gis muligheter for å tilby fastprisavtaler for fjernvarmekunder, så lenge det gis god informasjon til kundene om hva de ulike typer avtaler innebærer.

I utredningsrapporten er det anbefalt at spisslast og tilknytningsavgift holdes utenfor beregning av pristak. Konkurransetilsynet er enig i at det finnes gode argumenter for å holde spisslast utenfor beregning av pristak, da fjernvarme er bedre egnet for jevnt forbruk og spisslast innebærer høyere produksjonskostnader. Som nevnt i rapporten bør det avklares hva som defineres som spisslast før en ny regulering der spisslast holdes utenfor beregning av pristaket innføres. Det bør også føres tilsyn med hvordan fjernvarmeselskapene fakturerer spisslast.

Med hilsen

Marita Skjæveland
nestleder

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker

Norges vassdrags- og energidirektorat -
NVE

Postadresse

Postboks 5091
Majorstua

Poststed

0301 OSLO
Norge

Kontakt/e-post

nve@nve.no