

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Enova SF
Postboks 5700 Torgarden
NO-7437 Trondheim

www.enova.no

post@enova.no

Org.nr. 983609155

Dato:
09.02.2023

Vår ref:
23/5026/MOB

Deres ref:

Hvordan skal fjernvarmeprisen reguleres - innspill

Vi viser til muligheten til å gi innspill til «Hvordan skal fjernvarmeprisen reguleres». Enova har og har hatt en stor satsning rettet mot fjernvarmeutbygging og ser at det er behov for mer forutsigbare fjernvarmepriser.

Bakgrunn:

Omleggingen som er nødvendig for å oppnå lavutslippssamfunnet samt allerede inngåtte norske avtaler med hensyn til klimagassutslipp, skaper et stort press på det eksisterende strømmettet. Å tilgjengeliggjøre termiske løsninger som bidrar til effektavlastning, ikke minst på kaldeste vinterdag, har vært og er en prioritert satsning for Enova.

Enova har derfor hatt en aktiv rolle i forhold til fjernvarmeutbygging i Norge helt siden 2002. Så sent som de siste 4 årene har Enova innvilget 626,6 MNOK i støtte til 61 prosjekter, noe som utløser ca. 425 MW effektavlastning, med en total leveranse på 691,7 GWh. Totalt har disse prosjektene stipulert 3,3 milliarder kroner i investering i produksjonskapasitet og distribusjon.

Enova har forståelse for at man ønsker å etablere en mer forutsigbar prisbane for fjernvarme sett ut fra et forbrukerperspektiv. For vurdering av realistisk lønnsomhet i fjernvarmeprosjekter er Enova avhengig av at det finnes anerkjente mekanismer for fastsetting av fjernvarmeprisen og vi ser fram til en avklaring på dette området. Det vil være avgjørende for hvilket omfang framtidige prosjekter vil vurdere lønnsomhet og nødvendig utløsende statsstøtte.

Hvis det hadde vært slik at fjernvarmeselskapene utelukkende produserte varme med direkte elektrisitet hadde det vært naturlig at varmeprisen fulgte strømprisen. Varmen produseres i dag med en rekke andre innsatsfaktorer der prisen ikke nødvendigvis korrelerer med strømprisen. Det er åpenbart at det er stort behov for å finne den riktige vektningen mellom fjernvarmeleverandørenes produksjonskostnader og inntjening på den ene siden, og forbrukernes reelle alternative varmepris på den andre.

Den framlagte utredningen bærer preg av et ønske om å lage en modell som begrenser den maksimale prisen en fjernvarmeleverandør kan ta hos sluttbruker. I

prinsippet er Enova enig i at det er behov for tiltak som forhindrer overprising av fjernvarme, og etter vårt syn burde dette ideelt sett vært basert på de reelle kostnadene for å levere varme og ikke følge strømprisen blindt. Vi skjønner også behovet for en enkel modell, men forslaget tar ikke høyde for at kostnadene for å levere en kWh varme, vil variere for et fjernvarmeselskap på samme måte som for et nettselskap. Produksjonskostnadene avhenger av prisen på energikilden som brukes (for eksempel spillvarme, bio, avfall), hva selve produksjonsanlegget og teknologien koster, hvor lang den tekniske levetiden er, samt generelle drifts- og vedlikeholdskostnader. Tillegg vil driften av selve fjernvarmenettet avhenge av alder på ledningsnett, lengde på nettet, mv. Noen fjernvarmeselskap vil kunne levere store mengder energi med et kort ledningsnett, mens andre har et mindre energitett nett (kW/m) slik at kostnadene per kWh vil være høyere.

Enova kan være enig i at det vil være komplekst å utvikle en enkel modell der det tas høyde for variasjoner i ulike energibærere og kostnader til drift og vedlikehold som vil variere med alder på rør, topografi, bebyggelsesgrad mv. Vi er usikre om bruk av varmepumper med en COP på 3 (i snitt over året) og en 10 år tilbakevirkende strømpris vil være et riktig utgangspunkt for å fastsette maksimal energipris for sluttbrukere uten at det er tatt høyde for de bedrifts- og samfunnsøkonomiske konsekvensene av en slik prising. Enova stiller seg noe undrende til å bruke gjennomsnittet av 10-års tilbakevirkende strømpriser, i stedet for å se hva som per i dag er de reelle forwardprisene, som også varierer sterkt i de ulike nettområdene. Å skjjelne til de fastprisavtalene som er mulig å oppnå i markedet i dag, vil kunne gi et helt annet bilde enn de historiske prisene.

Forslag til regulering av pristak er satt til: $P_T = \frac{1}{E} P_E + a$

I den foreslåtte formelen er det ikke oppgitt hva a skal være. Utredningen tar ikke inn over seg den betydningen fjernvarme har for å redusere effektuttaket når belastningen i nettet er størst samt bidra til økt fleksibilitet og utnyttelse av blant annet spillvarmeressurser.

Fjernvarme kan ikke sammenliknes med kortsiktige investeringer og har en kostnadsstruktur som er preget av høye initielle kostnader og lave marginalkostnader og dermed muligheten for å oppnå kostnadsdekning.

Vi savner derfor en samfunnsøkonomisk tilnærming på hva alternativ-kostnadene til bruk av varmepumper i stedet for fjernvarme vil være. Ut fra rapporten er det vanskelig å forstå at varmepumper er et reelt alternativ for alle sluttbrukere. I store deler av landet vil fjernvarme redusere behovet for økt strømnnettutbygging, og vi ser at kapasitetsutfordringene i strømnettet er svært store også i bynære strøk – noe fjernvarme er med på å avlaste. Uten å ha noe tallmateriale er det nesten umulig å vurdere den foreslåtte modellen.

Samtidig er det vanskelig å basere E – effekt faktoren på gjennomsnittsbetraktninger. Bruk av luft-luft varmepumpe er ikke et reelt sammenlikningsgrunnlag for annet enn småhus. Den rimeligste løsningen luft-luft vil gi store utfordringer med hensyn til effektbalansen, siden de på ingen måte vil ha en COP på 3 i de tidspunktene når effektbehovet er størst. For større leilighetsbygg, som er det det bygges mest av, kan væske-vann varmepumpe med brønn selvsagt være aktuelt. Brønner krever areal, noe som i bynære strøk er en begrenset ressurs. Det er ikke tatt med i beregningen at det frem til nå i liten grad har vært vanlig å dimensjonere varmepumpeanlegg for å dekke hele varmebehovet, og at el-kolber derfor brukes for å dekke varmebehovet i topplastperioder. Forhold knyttet til teknisk levetid, drift og sesongvariasjoner i

strømpris (når varmebehovet er størst) er heller ikke drøftet i dokumentet, noe som også påvirker den reelle kostnaden en sluttbruker må betale.

I dokumentet er det også argumentert for at fjernvarmeselskapene ikke skal innføre en effekttariff fordi forbruket antas å være jevnt fordelt. Dette stemmer ikke, forbruket er fortsatt sterkt avhengig av utetemperatur og fjernvarmenettet må dimensjoneres for å dekke det maksimale effektbehovet. Å anta en flat belastning for alle kunder vil gjøre det umulig å prise inn reelle maksimalkostnader for de som kun ønsker toppplastleveranse. Denne kostnaden vil måtte fordeles på alle andre kunder resten av året, og det bør derfor være mulig med en annen prissetting for kun toppplastleveranser.

Enovas vurdering av lønnsomhet

Enova gjennomfører ved alle investeringsstøtteprosjekter en grundig lønnsomhetsvurdering. Noe av utfordringen for fjernvarmeselskap er at kundene kommer inn over lengre tid etter at investeringen er slutført, faktisk helt opp til 10 år. Det tar altså tid å nå full inntjening for investeringen. I henhold til regelverket kan Enova kun støtte prosjekter slik at de maksimalt oppnår bransjens normalavkastning (<https://www.enova.no/om-enova/drift/normalavkastning/>). Normalavkastningen representerer aggregert gjennomsnittlig historisk avkastning for ulike bransjer. Enova baserer seg på beregninger av WACC1 som estimat for normalavkastning som lå på 6,1% i 2022 for fjernvarmebransjen og som i oppdaterte satser for 2023 er 8,7%. For å beregne nødvendig støttenivå brukes søkers estimerte salgspris på varme for å estimere inntekter. Gjennomsnittlig varme-pris lagt til grunn for de prosjektene Enova har støttet de siste fire årene, har vært **78,14 øre/kWh**. Det er denne prisen den foreslåtte løsningen skal svare opp. Og med denne prisen har fjernvarmeselskapene hatt behov for 606 MNOK i støtte for å nå normalavkastning. Ved vurdering av kostnader til strøm, pumpedrift etc., tas det utgangspunkt i Enovas 3 årige forwardpris for strøm pluss nettleie og avgifter. (<https://www.enova.no/om-enova/drift/prisforutsetninger-for-soknader/>). Å basere seg på 10-årige historiske priser kan derfor være svært forstyrrende og utfordrende mht til lønnsomhetsvurderinger og derpå følgende nødvendig statsstøtte.

Om Enova fortsatt skal støtte fjernvarmeinvesteringer basert på den foreslåtte modellen, vil dette innebære minst en tredobling av nødvendig statsstøtte.

Sluttkommentar

Det er behov for en prismodell som setter en nedre og øvre grense for hvor mye varme fra fjernvarme kan koste for å skape forutsigbarhet for både sluttbrukere og fjernvarmeselskap. Ved prissettingen bør det også tas høyde for forventet fremtidig strømpris, et alternativ kan være å basere prisen på gjennomsnitt siste 3 (eller 5) foregående år sammen med 3 år forwardpris. Det bør også vurderes om hvorvidt forutsigbarhet som fastprisavtale også burde vært mulig for fjernvarmekunder.

For Enova er det viktig å sikre termiske løsninger som avlaster strømmettet, og det er en risiko for at for lave fremtidige varme-priser vil redusere investeringene hos fjernvarmeselskapene.

I Norge er fortsatt elektrisitet hovedkilden til oppvarming. EUs taksonomi for bygg og innføringen av en felles primærenergifaktor for alle energiformer i Norge, samt det som frem til nå har vært oppfattet som urimelige kostnader for fjernvarme vil påvirke etterspørselen. Varmepumper med en COP på 3, selv om dette ikke nødvendigvis er realistisk, vil ha få en primærenergifaktor på 1/3 av fjernvarmens, noe som vrir interessen bort fra fjernvarme.

Med vennlig hilsen
Enova SF

Monica Berner
Seniorrådgiver

Marit Sandbakk
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent av Enova SF og har derfor ikke håndskrevet signatur