

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet
Stormgade 2-6
1470 København K

Att.: efkm@efkm.dk; hhl@eaea.dk

Hørings svar til rapportudkast ”Konkurrenceanalyse af fjernvarmesektoren”

Indledende bemærkninger

Dansk Affaldsforening har deltaget i to følgegruppemøder i forbindelse med projektet ”Konkurrenceanalyse af fjernvarmesektoren”. Vi har både forud og efter disse følgegruppemøder sendt bemærkninger¹ til styregruppen og de projektudførende konsulenter om de særlige udfordringer, som Dansk Affaldsforening vurderer, en konkurrenceudsættelse i fjernvarmesektoren har for den fortsatte gunstige både samfundsøkonomiske og miljømæssige energiudnyttelse af affald i Danmark.

Dansk Affaldsforening vurderer ikke, at det foreliggende rapportudkast i tilstrækkelig grad forholder sig konkret til de af foreningen beskrevne udfordringer, som konkurrenceanalysen rejser.

Affald, der anvises til energiudnyttelse, selv med stigende genbrug og genanvendelse, vil ifølge alle de officielle affaldsfremskrivninger², være en betydelig og billig indenlandsk energiressource frem mod år 2050. Det er derfor afgørende, at affaldet udnyttes bedst muligt i den danske fjernvarmesektor.

Generelt om konkurrenceanalysen

Der er i rapporten en grundig beskrivelse af reguleringen og der er foretaget en række effektvurderinger af tiltag bl.a. ved at sammenligne udviklingen i Danmark med udviklingen i Sverige og Tyskland, som har konkurrenceudsatte systemer.

¹ Der henvises til mail af 11. oktober 2016 til Energistyrelsen, mail af 22. og 23. februar 2017 til Ea Energianalyse samt mail af 24. april 2017.

² Se bl.a. følgende kilder: <http://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2015/03/978-87-93283-92-3.pdf> og http://www.ea-energianalyse.dk/reports/1334_tilpasning_affaldskapacitet.pdf

Ved prissammenligningerne er der vurderet på udviklingen, som er sat i forbindelse med de foretagne regelændringer i vores nabolande og virkningen heraf.

Angiveligt, som følge af at det vil være vanskeligt, er sammenligningerne kun i beskeden omfang lavet ved eliminering af afgifts- og tilskudsvirkninger på priserne. Derfor er en række konklusioner efter Dansk Affaldsforenings vurdering draget på et særdeles spinkelt grundlag³. Det er bl.a. illustreret ved visning af priser for 2013 og 2014, som skulle indikere at priserne før afgifter og moms er billigere i Sverige, set i forhold til Danmark og Tyskland.

Sammenligningerne af priser m.v. giver kun værdi, hvis alle tilskud og reguleringsforskelle omkostningsmæssigt elimineres – herunder også virkningen af fx de danske regler om forsyningspligt i områder udlagt til fjernvarme. Derudover bør kortlægningen starte før nabolandene traf politisk beslutning om at omstille fjernvarme til konkurrenceudsættelse, og ikke først nogle år efter.

Afgifternes betydning er ikke kortlagt grundigt nok

Der savnes en grundigere analyse af, hvordan tilskuds- og afgiftsstrukturen i Danmark generelt stiller de danske energiproducenter forskelligt på markedet, uanset om der er tale om fjernvarme eller elektricitet.

Afgiftsfritaget biomasse er ikke stillet lige med andre brændsler, herunder affald. Det gælder også forskellige afgiftsregler omkring bortkøling af varme i forbindelse med fremstilling af elektricitet. De langsigtede konsekvenser af reducerede elafgifter er heller ikke belyst grundigt nok⁴.

Det havde derfor været hensigtsmæssigt, om Skatteministeriet også havde været med i styregruppen for analysearbejdet.

Om at fjerne tilslutnings- eller forblivelsespligten

Dansk Affaldsforening kan - under visse forudsætninger nævnt nedenfor i dette høringssvar - principielt godt tilslutte sig forslag om at ophæve for-

³ Vi bemærker, at de projektudførende selv har formuleret betydelige forbehold for deres analyse af priser og fjernvarmeleverancer i både Sverige og Tyskland, jf. bl.a. note 15, rapportudkast side 41.

⁴ Konkurrenceanalysens udsagn om at en sænkning af el-afgiften vil betyde at 28% af fjernvarme vil kunne erstattes af billigere individuelt alternativ, bør belyses samfundsøkonomisk.

brugernes tilslutnings- eller forblivelsespligt, således at fjernvarmeforbrugere ikke er bundet af kollektive systemer, hvis disse systemer ikke også giver den bedste samlede varmeforsyning.

En eventuel ophævelse af tilslutnings- og forblivelsespligten kræver dog en grundig og tilbunds gående analyse af konsekvenser for fjernvarmeselskaberne, herunder deres fortsatte mulighed for at opnå finansiering i KommuneKredit.

Dansk Affaldsforening skal desuden understrege behovet for, at tilskuds- og afgiftssystemet indrettes således, at dette ikke skævvrider mulighederne for at nyttiggøre energien i affaldet, fordi anden energiforsyning afgiftsmæssigt billiggøres uden af affaldsvarmens afgifter tilsvarende reduceres.

Se fra en forbrugersynsvinkel giver det ikke mening, at forbrugere og virksomheder måske isoleret set kan opnå en (suboptimeret) billigere varmeforsyning, mod at samme forbrugere og virksomheder så skal betale mere ved deres affaldshåndtering eller for andre forbrugs- eller serviceydelser. Så flyttes betalingen af omkostningerne fra affaldsenergianlæggene blot fra en forbrugergruppe til en anden.

Fortsat behov for et samfundsøkonomisk styringsværktøj i den grønne omstilling

Det er Dansk Affaldsforenings overordnede budskab, at reguleringen og herunder den samlede grønne omstilling, både i forhold til energiforsyningssektoren, affaldssektoren og transportsektoren, ikke kan tilrettelægges smart og intelligent alene ud fra prissignaler for et begrænset udvalg af (energi)produkter og serviceydelser til de enkelte forbrugere og virksomheder.

Når et affaldsenergianlæg er godkendt som det samfundsøkonomiske bedste alternativ, giver det ikke mening efterfølgende at ændre reguleringen på en sådan måde, at forudsætningerne for at opretholde en kontinuerlig, jævn drift ikke længere er tilstede. De tunge anlægsinvesteringer i affaldsenergianlæg med lang afskrivning fordrer dels en kontinuerlig og høj årlig produktion, ligesom den mest optimale miljømæssige effekt klart opnås med en jævn og stabil drift.

Konkurrenceudsættes fjernvarmesektoren på en sådan måde, at affaldsenergianlæg måtte miste deres fortrinsret til afsætning af varme, som er opnået ved at være bedste samfundsøkonomiske alternativ, vil affaldsenergianlæggene ikke længere kunne levere de energi- og miljømæssige

resultater, der forventes. Kontinuerlig, jævn last over hele året, er altafgørende for at anlæggene maksimerer udnyttelsen af energien i affaldet og minimere de samlede miljømæssige emissioner.

Dansk Affaldsforening vil derfor fastholde, at reguleringen fortsat må bygges op omkring de samfundsøkonomisk mest optimale løsninger, når disse i øvrigt også inddrager alle de væsentligste samfundsmæssige hensyn, såsom behovet for cirkulær økonomi, miljø, klima m.m.

Dansk Affaldsforening erkender, at der i den nuværende regulering kan være store begrænsninger for at realisere de mest optimale samfundsmæssige løsninger efter de politiske beslutninger om grøn omstilling. Det skyldes blandt andet, at den igangværende omstilling i høj grad sker som suboptimerede løsninger, der hviler på begrænsede samfundsøkonomiske analyser. Et eksempel herpå er omstillingen på de centrale kraftværker fra kul til biomasse, hvor der ikke skal foretages nogen samfundsøkonomisk vurdering, fordi brændselsskiftet sker efter reglerne i el-forsyningsloven.

Dansk Affaldsforening skal derfor anbefale, at reguleringen udbygges med krav om, at tiltag for grøn omstilling bringes ind i en samlet regional energi- og ressourceafvejning. Affaldsvarmen bør udnyttes fuldt ud i den grønne omstilling.

Indenfor en sådan samlet ramme bør der åbnes op for, at forskellige markedsøkonomiske løsninger kan konkurrere om at tilbyde de samlet set bedste løsninger. På net-siden kan det sandsynligvis være fordelagtigt for såvel den grønne omstilling som for brugerøkonomien at det muliggøres at udbygge af fjernvarmen, da fjernvarmesystemets store fleksibilitet med fordel kan sikre udnyttelse af såvel affaldsvarmen, overskudsenergi og optimering af samdrift mellem vindkraft og boligopvarmning. Det forudsætter dog, at der sker en overordnet prioritering, der ikke kan styres af udbud af den producerede energi.

Affald, anvist til energiudnyttelse, er en ressource, som skal udnyttes.

I princippet er affaldsenergien en overskudsvarme, som ellers vil gå tabt. Det vil betyde et samfundsøkonomisk tab, og at **forbrugere og virksomheder** vil skulle betale højere takster for deres affaldshåndtering, hvis ikke energien nyttiggøres. Det indebærer – alt andet lige – at omkostningerne stiger for alle forbrugere.

Maksimeringen af affaldets energiudnyttelse sker i dag igennem en velintegreret værdikæde, hvor både indsamling af affald til energiudnyttelse,

omlaste- og modtagefaciliteter spiller sammen med affaldsenergianlæggenes fleksible muligheder for afsætning af energi i form af især elektricitet og fjernvarme. Således kan el-produktionen reduceres til fordel for øget varmeproduktion, når der er overskud af vindkraft. Den vertikale integration i affaldsenergiens værdikæde sikrer en optimering og realisering af de synergigevinster, som bliver muligt ved et samlet ejerskab og driftsansvar.

Splittes værdikæden op i adskilte selskaber, er der betydelig risiko for, at de opnåede synenergigevinster tabes, blandet andet i øgede administrationsomkostninger, øgede omkostninger i forhold til logistik, planlægning og driftsstyring af anlæg og øgede omkostninger til risikoafdækning. Dertil kommer, at øgede transaktionsomkostninger, der skal kompensere for tabet af vertikal integrerede systemer, bliver langt højere end de potentielle effektiviseringsgevinster, der muligvis kan opnås ved suboptimering i enkelte led i værdikæden. Gevinsterne ved vertikal integration ses blandt andet ved et stigende antal anlæg, der gennemføre røggaskondensering, som øger anlæggenes samlede energieffektivitet.

Højere energieffektivitet bidrager til både bedre samfunds- og brugerøkonomi

Som eksempel vil røggaskondensering som udgangspunkt kun blive etableret, hvis der er sammenfaldende interesser mellem varmekunden og affaldsselskaberne. De sammenfaldende interesser er i dag i stor omfang sikret ved fælles ejerskab, som er en forudsætning for etableringen af røggaskondensering på såvel affaldsbehandling som biomassebaseret varmeproduktion.

Gevinsten ved røggaskondenseringen er alene varmekundens. Varmeproduktionen på røggaskondensering kan fortages for 30-40 kr./GJ inkl. faste omkostninger og er derfor et væsentligt bidrag til effektivisering af såvel miljøet og omkostningen for varmekunden. Varmeproduktionsomkostningen ved røggaskondensering er således isoleret omkring 3.000 kr. billigere pr. år for opvarmning af et standard enfamilieshus set i forhold til opvarmning med varme fra diverse biomassebaserede kraftvarmeværker.

I tidligere foretagne effektiviseringsanalyser er der for affaldsenergianlæggene beregnet et samlet effektiviseringspotentiale på op til ca. 250 mio. kr. pr. år ved etablering af røggaskondensering på danske affaldsenergianlæg⁵. Denne effektivisering vil bl.a. være et muligt tab, hvis der ikke

⁵ Der henvises til den analyse, som Dansk Affaldsforening har udarbejdet i juli 2015, og som er kvalitetssikret af PWC, se notat "Gennemgang af notat om effektivisering udarbejdet af Dansk Affaldsforening, dateret 2. juli 2015

længere er mulighed for fælles ejerskab mellem produktion og distribution.

Det er således af stor betydning for de samlede forbrugeromkostninger, at der fortsat er mulighed for at håndtere den samlede værdikæde i samme selskab eller ejerstruktur for herved at sikre en samlet helhedsop-timering ved drift og udvikling af såvel affaldsenergianlæggene og andre energiproduktionsanlæg i samspil med varmedistributionsanlæggenes behov.

Der findes mange eksempler på foretagne optimeringer, der primært er kommet varmemarkederne og miljøet til fordel, som Dansk Affaldsforening naturligvis gerne vil bidrage med til beslutningsprocessen omkring eventuelle ændringer af varmesektoren.

Parallel konkurrenceudsættelse af både affalds- og varmemarkedet udgør betydelige samfundsmæssige risici.

I sammenhæng med overvejelser om at konkurrenceudsætte affald til affaldsenergianlæggene vil en de facto liberalisering af både affalds- og varmemarkedet, herunder den efterfølgende prisdannelse, klart forøge den samlede risiko i sektoren. Det vil dels fjerne grundlaget for, at kommunerne fortsat kan sikre billig finansiering via KommuneKredit og dels vanskeliggøre mulighederne for at afvikle eventuelle strandede omkostninger for affaldsenergianlæg på en hensigtsmæssig måde.

Ophæver man den prioriterede adgang (til affaldet og varmemarkedet) kan man ikke opretholde en ensidig og tilfældig prisfastsættelse for en enkelt af varmeleverandør i et givet varmeområde. Det vil derfor fjerne grundlaget for at udmelde et affaldsvarmeprisloft på den måde, det sker på i dag.

Danske Affaldsforening finder det kritisk, at der ikke er gennemført en grundigere analyse af både behovet for og konsekvenserne af en konkurrenceudsættelse. Det gælder, hvad enten affald eller varme eller begge sektorer konkurrenceudsættes, at der vil blive et behov for at udbyde ydelser og produkter om særlige vilkår, herunder længerevarende kontrakter. Som det ses i en række europæiske lande⁶, er langsigtede kon-

⁶ Se bl.a. "Opdatering af udvalgte EU landes erfaringer med organiseringen af affaldsforbrændingssektoren, Copenhagen Ressource Institute, der kan læses her: <http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2010/Affaldsforbr%C3%A6nding/Bilag.pdf>

trakter en væsentlig forudsætning, når aktører i et liberaliseret marked foretager langsigtede investeringer, som energiproduktionsanlæg altid vil være karakteriseret af.

Der er derfor behov for muligheden for lange aftaler om varmeafsætning, hvis der på kommercielle vilkår skal træffes beslutning om opførelse af energiproduktionsanlæg, uanset brændsel. Kræves der korte aftaler, vil det især ramme energiproduktionsanlæg med høje anlægsinvesteringer.

Afsluttende bemærkninger

Dansk Affaldsforening bemærker, at det rapportudkast, som konsulenterne har sendt i høring, ikke er de endelige konklusioner fra den nedsatte styregruppe. Vi forventer derfor at få lejlighed til senere at kommentere konklusioner og anbefalinger inden den endelige rapport offentliggøres.

Dansk Affaldsforening stiller sig gerne til rådighed for en uddybet gennemgang af dette høringssvar, og henviser i øvrigt til, at foreningen aktiv søger en løbende dialog med politikere og centraladministration om organiseringen af affaldsenergisektoren i Danmark.