

Energistyrelsen
Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

(Journalnummer 2021-17502)

18-08-2023
Side 1 af 8

Fælles høringssvar fra Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening til høring over udkast til ændring af affaldsvarmeprisloftbekendtgørelsen

Energistyrelsen har den 26. juni 2023 sendt udkast over ændring af affaldsvarmeprisloftbekendtgørelsen i høring med høringsfrist den 18. august 2023.

Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening takker for muligheden for at kommentere på forslaget, men finder dog samtidig anledning til principielt at beklage, at der ikke foreligger et klart politisk mandat og klare politiske mål med at gennemføre ændringen.

Hovedproblemstilling

Denne høring vedrører ændringer i en regulering, som indtil nu har omhandlet halvdel af affaldsenergianlæggenes indtægter.

Energistyrelsen har tidligere oplyst, at den ændrede regulering forventes at føre til en nedsættelse af affaldsvarmeprisloftet fra at have ligget på 89-103 kr. pr. GJ de seneste år til fremover at ligge på omkring 70 kr. pr. GJ. Dermed reduceres anlæggenes maksimale indtægtsmuligheder fra varmesalg med 25-30 pct. Desuden indeholder forslaget nogle forskellige muligheder for undtagelser og overgangsordninger, som kan få stor betydning for de enkelte anlægs konkurrenceevne.

Disse ændringer sker i forlængelse af vedtagelsen af loven om konkurrenceudsættelse af affaldsenergien, der har som formål at få 30 pct. af forbrændingskapaciteten til at lukke/gå konkurs inden 2030.

Ændringen af affaldsvarmeprisloftet kan derfor forventes at få afgørende betydning for, hvilke af de danske affaldsenergianlæg der kommer til at lukke/gå konkurs, og derfor også for, hvem der skal betale regningen for nedlukningerne, samt hvor store strandede omkostninger konkurrenceudsættelsen kommer til at medføre. Kombinationen af den vedtagne lov og den foreslåede ændring af affaldsvarmeprisloftet kan også tilsammen få stor betydning for udfaldet af konkrete sager om ekspropriation.

Det er branchens opfattelse, at når der skal foretages ændringer i reguleringen, som kan få så vidtrækkende økonomiske konsekvenser, bør der ligge et klart politisk mandat til grund for ændringerne. Det er ikke tilfældet for de foreslåede ændringer, som hverken fremgår af politiske aftaler eller er funderet i konkrete politiske beslutninger.

Branchen opfordrer på denne baggrund Energistyrelsen til at trække forslaget tilbage og i stedet igangsætte en proces mhp. at tilvejebringe et klart politisk mandat for en evt. ændring af affaldsvarmeprisloftet samt i givet fald også en afklaring af de politiske ønsker og formål, der skal opnås med ændringen.

Hvilke formål skal opnås med ændringen?

Formålet med ændringen er ikke grundigt forklaret

Det fremgår af Energistyrelsens høringsbrev, at det nuværende prisloft ikke vurderes tidssvarende, fordi *"konkurrenceudsættelsen af affald vil skabe incitament til, at affaldsforbrændingsanlæggene vil forsøge at opkræve mere for affaldsvarmen for omvendt at kunne sælge el- og forbrændingsydelsen billigere."*

Side 2 af 8

Efter branchens opfattelse udgør denne formulering ikke et tilstrækkeligt grundlag for, at man uden politisk mandat kan foretage markante ændringer i en regulering, der kan forventes at få vidtrækkende økonomiske konsekvenser.

Branchen er principielt ikke uenige i behovet for at tage det eksisterende prisloft op til genovervejelse, da prisloftets evne til at afspejle virkeligheden længe har været et problem for både varmeproducenterne og varmekunderne. Det følger af, at de priser og omkostninger, som prisloftet beregnes ud fra, ikke er tidssvarende og derved heller ikke giver et retvisende billede af de faktisk oplevede priser og omkostninger. Det nye VE-prisloft løser desværre ikke dette grundlæggende problem. En radikal ændring i prisloftet bør imidlertid ske på baggrund af et politisk mandat, hvor formålet med ændringen fremgår, og hvor man så fra Energistyrelsens side efterfølgende kan indrette reguleringen i henhold til de politiske ønsker.

Er formålet alene forbrugerbeskyttelse?

Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening forstår formuleringen i høringsbrevet som, at formålet med ændringen af prisloftet er at beskytte varmemeforbrugerne mod at betale for meget for deres fjernvarme.

Hvis det er rigtigt forstået, at det er dette formål, der ligger til grund for den foreslåede ændring, vil det også være afgørende for de pågældende forbrugere, at prisloftet ikke risikerer at blive lavere, end det reelle alternativ. Fjernvarme kan ikke transporteres over store afstande, og lokale forhold vil derfor have stor betydning for omkostningsniveauet ved alternativ varmforsyning. Hvis prisloftet er lavere end omkostningerne ved den lokale alternative varmforsyning, risikerer forbrugerne, at affaldsenergianlægget lukker, fordi økonomien ikke vil kunne hænge sammen, og at det skal erstattes med en dyrere varmekilde. Konsekvensen kan blive, at ændringen i givet fald ikke indebærer en bedre forbrugerbeskyttelse, men det modsatte.

Hverken affaldsenergianlæg eller varmeaftagere ønsker en regulering, som kan resultere i, at et anlæg lukker, hvorefter varmekunderne er tvunget over på dyrere alternativer.

Hvad skal prisloftet afspejle?

I forlængelse af ovenstående må det antages, at hovedtanken bag prisloftreguleringen er at sikre, at forbrugerne, der modtager varme fra affaldsenergi, ikke kommer til at betale mere, end de ville have gjort, hvis varmen i stedet kom fra et realistisk alternativ.

Hvis det er formålet med reguleringen, er det afgørende,

- at alle omkostninger ved et realistisk alternativ (inkl. fx overheadomkostninger, omkostninger til at hæve fremløbstemperaturen fra en varmepumpe i vintermånederne mv.) medtages ved fastsættelsen af prisloftet

- at alle omkostninger opgøres retvisende og afspejler de omkostninger, der opleves i virkelighedens verden
- at der anvendes samme beregningsforudsætninger ved beregning af fradrag fra prisloftet efter § 6 som ved fastsættelse af prisloftet.

Efter branchens opfattelse lever det foreliggende udkast desværre ikke op til disse krav, jf. branchens konkrete bemærkninger nedenfor.

Side 3 af 8

Er der andre formål, som ikke er forklaret?

Det er branchens umiddelbare opfattelse, selv om dette ikke fremgår af hverken høringsbrevet eller andetsteds, at (1) den foreslåede ændring af affaldsvarmeprisloftet synes at kunne have til formål at begrænse anlæggenes indtægtsmuligheder mhp. at få anlæg til at lukke/gå konkurs, og at (2) den foreslåede undtagelsesbestemmelse, og de enkelte selskabers muligheder for at anvende denne, vil kunne have stor indflydelse på anlæggenes overlevelsessevne under konkurrencen.

Hvis branchens opfattelse herom er rigtig, burde sådanne formål være aftalt politisk, og hvis det er Energistyrelsens opfattelse, at det er tilfældet, burde argumenterne for det være udførligt forklaret i høringsbrevet.

Det nye affaldsvarmeprisloft kan ødelægge anlæggenes muligheder for etablering af CO₂-fangst

Etablering af CO₂-fangstanlæg forudsætter en business case, hvor anlægget har en stabil økonomi i fangstanlæggets levetid. CO₂-fangst vil alt andet lige reducere elproduktionen og øge varmemængden, hvilket vil gøre affaldsenergianlægget yderligere eksponeret overfor et fald i varmeindtægter.

Branchen finder det bekymrende, at det nye affaldsvarmeprisloft kan forventes at presse anlæggene så hårdt økonomisk, at det kan ødelægge deres muligheder for at lave en positiv business case for CO₂-fangst. Det nye affaldsvarmeprisloft kan dermed komme til at blive en stopklods for dét klimatiltag i sektoren, som har den største reelle og umiddelbare effekt på klimaet.

Konkrete bemærkninger til de foreslåede justeringer

Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening har herudover følgende konkrete kommentarer til udkastet.

Det beregnede prisloft er meget følsomt overfor ændringer i forudsætninger

I dette høringssvar peger branchen nedenfor på en række udfordringer og problemstillinger i forhold til, om de anvendte forudsætninger er retvisende, og hvordan fluktuerende el- og flispriser vil påvirke prisloftet.

Energistyrelsen har den 16. august 2023 fremsendt et beregningseksempel til høringsparterne. Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening har på den meget korte tid, som beregningseksemplet har været til rådighed forud for høringsfristen, gennemført en række simple følsomhedstest, der viser, at det beregnede prisloft er meget følsomt overfor ændringer i forudsætningerne.

Som eksempel kan nævnes, at såfremt flisprisen fra klimafremskrivningen 2023 anvendes i stedet for prisen fra de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger fra 2022, stiger det beregnede prisloft fra 74 til 104 kr. pr. GJ, dvs. med over 40 pct. Et helt tilsvarende eksempel er elpriserne.

Branchen finder det meget bekymrende, at et prisloft for affaldsvarme er så følsomt overfor udsving i priser og i de forudsætninger, som Energistyrelsen anvender til at opgøre og fremskrive de konkrete data.

Desuden kan der peges på en række data i beregningseksemplet, som ikke afspejler virkeligheden, herunder fx pristalsindekset, som for 2021-23 er fremskrives med 2,8 pct., selvom forbrugerprisindekser er steget med 10-11 pct. i perioden.

Følsomhedstestene viser også, at anvendelse af ikke-retvisende retvisende forudsætninger til beregning af prisloftet vil kunne have stor betydning for affaldsenergianlæggenes mulige indtægter fra varmesalg og dermed også for anlæggenes samlede økonomi.

Branchen skal derfor også på denne baggrund opfordre Energistyrelsen til at trække forslaget til den nye bekendtgørelse tilbage, så der, når der måtte foreligge et klart politisk mandat for en ændring af prisloftet, bliver god tid til en grundig proces, hvor det sikres, at prisloftet bliver baseret på retvisende data og forudsætninger, som er i overensstemmelse med de politiske ønsker til formålet med prisloftet.

Vedrørende anvendelse af teknologikataloget.

Formålet med teknologikataloget er at tilvejebringe et datagrundlag for den langsigtede energiplanlægning og -modellering, hvilket ikke egner sig til en økonomisk sammenligning for et prisloft på årsbasis. Teknologikataloget opdateres ikke regelmæssigt, og erfaringsmæssigt har vi set, at værdierne i teknologikataloget kan afvige væsentligt fra, hvad vi ser i virkeligheden. Branchen mener derfor ikke, at teknologikataloget, bør anvendes som grundlag for beregningen af prisloftet, hvilket også uddybes med konkrete eksempler nedenfor.

I stedet bør der anvendes data, som afspejler faktiske investeringer og driftserfaringer.

Derudover bemærkes, at det bør fremgå af bekendtgørelsen, at de økonomiske nøgletal skal fremskrives således, at de svarer til prisniveauet i det år, som prisloftet gælder fra, ligesom det er helt almindelig praksis ved andre former for prisreguleringer på forsyningsområdet (og sådan som det i øvrigt også er gjort i det fremsendte regneark).

Vedrørende anvendelse af samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger.

Fluktuerende el- og flispriser kan skabe skævheder, fordi beregning af prisloftet ikke sker løbende i takt med energimarkederne og ikke nødvendigvis følger anlæggenes reelle omkostninger.

Både den anvendte flis- og elpris kan variere meget fra de faktiske priser, og de reelle priser er i øjeblikket hhv. markant højere end træflisprisen og lavere end elprisen fra de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger. For både el og træflis lægges der i udkastet op til at bruge de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger (SØB) som grundlag for priserne. Det er ikke et optimalt valg. Først og fremmest fordi SØB ifølge ENS' Center for Systemanalyse kun opdateres sporadisk og ikke med faste hyppige intervaller. Derudover er de data, der fremgår i SØB, målrettet

samfundsøkonomiske beregninger og giver derfor ikke nødvendigvis et retvisende billede af den faktiske aktuelle markedspris.

Der sker meget på brændselsmarkederne, og det bør bestræbes at bruge så nye og retvisende tal som muligt. En bedre, men ikke optimal løsning, vil være at anvende data fra en af ENS' andre fremskrivninger, nemlig klimastatus og -fremskrivning (KF) eller analyseforudsætninger til Energinet (AF), som begge opdateres fast årligt. Med udgangspunkt i vores egne brændselsprisstatistikker kan vi konstatere, at priserne i AF og KF historisk ligger meget tættere på markedets faktiske priser, end SØBs fremskrivninger gør. Derudover bemærkes, at AF opdateres i oktober hvert år, umiddelbart inden næste års prisloft skal fastsættes.

Vi foreslår derfor, at man bruger priserne fra nyeste version af enten KF eller AF. Evt. kan det overvejes at anvende et gennemsnit af prisen for indeværende år og det år prisloftet gælder for (fx ville man så for prisloftet for 2024 tage et gennemsnit fra nyeste fremskrivninger for 2023 og 2024).). Energistyrelsen bør derfor på en eller anden måde sikre, at man ikke kan ende i en situation, hvor anvendte forudsætninger afviger væsentligt fra virkeligheden, og hvor det i sidste ende får væsentlige økonomiske konsekvenser for selskaber og forbrugere.

Efter branchens opfattelse bør både de tekniske og prismæssige forudsætninger i beregningen af prisloftet afspejle virkeligheden så godt som overhovedet muligt i beregningen af prisloftet.

Vedrørende beregningsmetoden som beskrevet i bilag 1

En varmepumpe kan ikke levere samme fremløbstemperatur som affaldsvarmen

I beregning af prisloftet indgår en 10 MW varmepumpe med en COP værdi på 3,8 uden hensyntagen til, at varmepumpen leverer en lavere fremløbstemperatur end affaldsvarmen. Dette betyder, at affaldsvarme og varme fra varmepumper ikke uden videre kan sidestilles. Såfremt varmepumper skal erstatte affaldsvarme, vil der være behov for fx at supplere med brug af elpatron i de koldeste måneder, at ændre dimensioneringen af nettet eller at placere varmepumperne tættere på forbrugerne, hvilket ikke altid er muligt og kan medføre væsentlige ekstraomkostninger.

Vi har indsamlet faktiske erfaringer med drift af større luft-til-vand varmepumper fra nogle af vores medlemmer, som indikerer, at en SCOP uden elpatron på omkring 2,8-3,1. Tager man højde for elpatronsdrift, som er betydelig i de kolde måneder, så bliver SCOP endnu lavere (i nogle tilfælde under 2,0 når effekt af elpatron medtages). Desuden opleves de faktiske vedligeholdelseskostninger at være væsentligt højere end antaget i teknologikataloget og lovet af leverandørerne.

Såfremt en varmepumpe anvendes i prisloftberegningen på baggrund af at være et VE-alternativ til affaldsvarme, bør man beregne omkostningerne baseret på en realistisk SCOP-værdi samt medtage realistiske vedligeholdelseskostninger. Dertil kommer også meromkostninger til en elpatron (eller lignende), der skal hæve temperaturen.

Alternativt vil en varmepumpe i nogle tilfælde kunne placeres tættere på forbrugerne, hvor det så i stedet vil være relevant at medregne såvel omkostninger til erhvervelse af grunde i distributionsnettet samt omkostninger til de nødvendige ændringer i fjernvarmenettet.

Omkostninger til administration, myndighedsomkostninger, selskabsledelse mv.

Det fremgår af bilag 1, at prisloftet er baseret på "generelle varmeproduktionsomkostninger." I denne beregning tages imidlertid ikke i betragtning, at der i forbindelse med drift af et kraftvarme- eller varmekværk også er en række overheadomkostninger til den generelle selskabsledelse, administration, myndighedsomkostninger mv. Disse omkostninger afholdes imidlertid af såvel affaldsforbrændingsanlæg som fjernvarmeselskaber og bør indgå i beregningen.

Side 6 af 8

Omkostninger forbundet med varmetab

Ligeledes er beregningen af såvel intervallet som prisloftet baseret på omkostninger pr. GJ produceret varme. Der er imidlertid et varmetab ifm. varmeproduktionen, og omkostningerne hertil indgår ikke i beregningen. Ifølge energiproducenttællingen 2021 var forskellen mellem produceret og leveret varme på 1,6 pct. for affaldsvarme, 0,4 pct. for elbaseret varmeproduktion og 2,8 pct. for flis. Det er branchens opfattelse, at prisloftet bør være baseret på de beregnede omkostninger pr. GJ varme leveret til nettet.

Renteforudsætninger

Til beregning af prisloftet anvendes CIBOR-12m-renten + 1 pct. Ifølge § 6, stk. 2, nr. 3, hvor der beregnes et eventuelt fradrag pga. straksbetalinger, anvendes imidlertid den lange obligationsrente. Branchen er undrende overfor, hvorfor der anvendes forskellige renteforudsætninger, da begge beregninger omhandler finansiering af varmeproduktionsanlæg, og opfordrer til, at den lange obligationsrente også anvendes til beregning af affaldsvarmeprisloftet, da denne anses for at være mest retvisende ift. de reelle lånevilkår i sektoren.

Ud over rentekomkostningerne bør omkostninger til garantiprovisioner også indgå i opgørelsen af såvel prisloftet som eventuelle fradrag fra prisloftet. .

Anvendelse af afskrivningsperiode på 20 år ved fradrag efter § 6

Det fremgår af § 6, stk. 2, nr. 1, at Forsyningstilsynet ved beregning af fradrag i forbindelse med investeringer, der ikke indgår i beregningen af den omkostningsbestemte pris, skal afskrive investeringens anlægssum lineært over en 20-årig periode.

Dette afspejler imidlertid ikke nødvendigvis den faktiske levetid på anlægget. Det er branchens opfattelse, at den anvendte afskrivningsperiode bør afspejle levetiden for den konkrete anlægsinvestering, fremfor at anvende en 20-årig afskrivningsperiode som standard.

Forudsætning om fuldlasttimer

Branchen bemærker, at en forudsætning om, at en fliskedel kan drives 6.000 timer årligt ikke er en realistisk forudsætning baseret på vores erfaring. Energistyrelsen opfordres til at genbesøge forudsætningen om fuldlasttimer for at sikre, at der anvendes realistiske forudsætninger i beregningen af prisloftet.

Stor usikkerhed ift. hvorvidt det beregnede prisloft afspejler det reelle alternativ

I betragtning af ovenstående problemstillinger, er det branchens generelle opfattelse, at den beskrevne beregningsmetode desværre ikke kan sikre, at prisloftet afspejler et realistisk VE-alternativ til affaldsvarmen.

Branchen opfordrer Energistyrelsen til at revidere beregningsmetoden, således at beregningen af prisloftet medtager alle omkostninger ved et realistisk alternativ, samt at alle omkostninger opgøres retvisende og afspejler de omkostninger, der opleves i virkelighedens verden. Endelig bør der anvendes samme beregningsforudsætninger ved beregning af fradrag fra prisloftet efter § 6 som ved fastsættelse af prisloftet.

Side 7 af 8

Indeksreguleret prisloft jf. § 9

Det fremgår, at prisloftet for 2024 fastsættes som et gennemsnit af de for 2021, 2022 og 2023 udmeldte prislofter. Branchen opfordrer Energistyrelsen til at lade det fremgå af bekendtgørelsen, at de udmeldte prislofter for 2021-2023 skal pristalsreguleres, så der tages hensyn til den generelle prisudvikling i forbindelse med fastsættelse af prisloftet for 2024.

Vedrørende højere fremløbstemperatur

Det fremgår af høringsbrevet, at Energistyrelsen vurderer, at bekendtgørelsens §§ 4 og 5 også gælder ved levering af varme ved højere fremløbstemperatur. Dette bakker Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening op om, men det er vigtigt, at dette forhold indskrives direkte i bekendtgørelsen, så der ikke efterfølgende opstår tvivl om tolkningen af bekendtgørelsens ordlyd. Vi foreslår følgende ændring:

*§ 4. I perioder, hvor en varmeaftager efterspørger en mængde opvarmet vand, **en højere fremløbstemperatur eller en mængde damp**, som affaldsforbrændingsanlægget kun kan levere, hvis elproduktionen reduceres, skal der ved en vurdering af maksimalprisen efter § 3, tages udgangspunkt i prisen fastsat i medfør af § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning, eksklusiv den indregningsberettigede omkostning til kompensation for manglende elindtægter og merudgiften til afgifter som følge af den øgede varmeproduktion.*

*§ 5. Når maksimalprisen er prisloftet efter §§ 8, 9 eller 12, kan affaldsforbrændingsanlæg i perioder, hvor varmeaftageren efterspørger en mængde opvarmet vand, **en højere fremløbstemperatur eller en mængde damp**, som affaldsforbrændingsanlægget kun kan levere, hvis anlægget reducerer elproduktionen, tillægge prisloftet den indregningsberettigede omkostning til kompensation for manglende elindtægter og merudgiften til afgifter som følge af den øgede varmeproduktion.*

Udsættelse iht. godkendte projektforslag

Branchen forstår udkastets § 15 sådan, at anvendelsen af de nye affaldsvarmeprikløfter kan udskydes med 15 år, men dog senest indtil 1. januar 2029, hvis der er foretaget investeringer på baggrund af godkendte projektforslag, og

- at det gælder for alle godkendte projektforslag efter 2009, og
- at det gælder uanset, hvor store/omfattende investeringer med projektkendelser der er tale om.

Energistyrelsen opfordres til at sikre, at denne forståelse er klart afspejlet i bekendtgørelsen.

Overvejelse om eventuel mulighed for undtagelse fra prisloftet

Som anført ovenfor, må formålet med reguleringen være forbrugerbeskyttelse. Det er derfor også afgørende, at prisloftet ikke risikerer at blive lavere end det reelle alternativ, så forbrugerne i sidste ende kommer til at betale mere for deres fjernvarme.

For at sikre, at reguleringen ikke ender med at få en sådan utilsigtet effekt, kunne det overvejes at indsætte en ny bestemmelse, som giver mulighed for undtagelse fra prisloftet, når det er en fordel for både det varmekøbende fjernvarmeselskab og det varmeproducerende affaldsenergianlæg.

Side 8 af 8

Ekspropriationsvurderinger

Det fremgik af ministerens svar på spørgsmål 113 til lovforslag 115 om konkurrenceudsættelse af affaldsenergien, at en eventuel ændring af niveauet for affaldsvarmeprisloftet ikke indgik i ministeriets daværende vurderinger om lovforslagets virkninger ift. ekspropriation, og at overvejelser om ekspropriation i stedet ville indgå i arbejdet med ændringen af affaldsvarmeprisloftbekendtgørelsen.

I forlængelse af dette svar ønsker branchen oplyst,

- hvilke overvejelser der helt konkret har været ift. ekspropriation i arbejdet med ændringen af affaldsvarmeprisloftet?
- hvordan disse overvejelser er afspejlet i det foreliggende udkast?
- om der er foretaget nye vurderinger om ekspropriation som følge af en kombination af den nu vedtagne lov og det foreslåede udkast til ændring af affaldsvarmeprisloftet?

Vi står til rådighed for spørgsmål eller uddybende kommentarer.

Med venlig hilsen

Rune Moesgaard
Politisk chef
Dansk Fjernvarme
rum@danskfjernvarme.dk
+45 24904149

Jens Bomann Christensen
Direktør
Dansk Affaldsforening
jbc@danskaffaldsforening.dk
+45 28104976