

Hørings svar om costdrivere

Reference til udsendt notat "Bruttoliste over Costdriverkategorier og vejledning" af 12. april 2019, 19/05905 Teknisk høring af vejledning

10-maj-2019
Side 1 af 88

J.nr. 4.1.37 (KOSTDRIV)

Generelle kommentarer

Dansk Affaldsforening vil gerne kvittere for Forsyningstilsynets arbejde med at gøre vejledning om costdrivere mere læsevenlig. Det er godt at få defineret costdrivere og costdriverkategorier som selvstændige begreber.

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Vi har parallelt til dette høringssvar henvendt os til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet for at få retligt vurderet, om Energistyrelsens og Forsyningstilsynets model for benchmarking og indtægtsrammeregulering reelt er lovmedholdelig, når affaldsenergianlæg i øvrigt skal leve op til Elforsyningsloven og Miljøbeskyttelsesloven. Kopi af denne henvendelse er fremsendt til Forsyningstilsynet sammen med høringssvaret her.

Dansk Affaldsforening har nedenfor peget på en række problemer med den generelle model af benchmarking af varmevirksomheder. Vi ønsker, at Forsyningstilsynet forholder sig til disse problemer – også i deres gennemgang af høringssvarene til denne tekniske høring.

Vi har både overordnede og specifikke spørgsmål og bemærkninger til Forsyningstilsynets udsendte bruttoliste over costdriverkategorier, som vi venligst skal anmode Forsyningstilsynet svare på. Indtil videre vidner Forsyningstilsynets modelbeskrivelse fortsat om en meget stor vægt på regnskabsøkonomiske data til brug for en totaløkonomisk benchmarking-model. Vi savner vurderingsparametre for anlæggenes energi-, miljø- og klimapræstationer. Der mangler også parametre for anlæggenes evne til at opretholde høj forsyningssikkerhed.

Hvis benchmarkingen ensidigt fokuserer på regnskabsøkonomiske data, er der en overvældende risiko for, at effektivisering i branchen sker på bekostning af anlæggenes energi-, miljø- og klimapræstationer. Benchmarkingen kan på den måde modarbejde de overordnede mål på disse områder. Vi imødeser Forsyningstilsynets svar på, hvorledes man vil undgå en sådan skæv fokusering i benchmarkingen.

Vi skal i den forbindelse henvise til vores mails fra hhv. 22. februar og 12. april 2019, hvor vi kommenterede tidligere udkast til "Bruttoliste over costdrivere". Her argumenterer vi for at supplere benchmarkingen med data og analyser for anlæggenes tekniske og miljømæssige præstationer. Et sådant forslag er også 1. februar 2019 fremsendt til Energistyrelsen.

Herudover har Dansk Affaldsforening en række konkrete bemærkninger til Forsyningsstyrelsens notat om "Vejledning til fordeling af driftsomkostninger på Costdriverkategorier, høringsudkast til vejledning" fra 12. april 2019. Vi skal understrege, at vores spørgsmål heller ikke kan betragtes som foreningens godkendelse af den fremlagte model fra Forsyningstilsynet. I vores øjne vil det kræve et fortsat meget stort arbejde at udvikle en brugbar og retvisende model for

benchmarking og indtægtsrammeregulering.

Overordnede bemærkninger til modelbeskrivelse (bilag 2) ”Introduktion til benchmarking af varmevirksomheder”

Dansk Affaldsforening finder, at bilaget er første gang, Forsyningstilsynet forsøger at beskrive sammenhæng mellem model, metode og forudsætninger for benchmarking af fjernvarmesektoren.

Som det fremgår af nedenstående, argumenterer Dansk Affaldsforening for, at den opstillede model ikke er tilstrækkelig retvisende over for affaldsenergisektoren. Forsyningstilsynet bør derfor finde andre mere enkle og retvisende metoder til at vurdere den samlede effektivitet i affaldsenergisektoren – som ikke ensidigt basere sig på økonomiske omkostninger ved varmeproduktionen.

Præmissen for retvisende benchmarking overholdes stadig ikke.

En afgørende præmis for at kunne benchmarke varmeproduktionsanlæg mod hinanden er, at anlæggene opererer under *samme teknologiske og økonomiske rammevilkår*¹.

Dansk Affaldsforening mener, at affaldsenergianlæg opererer markant forskelligt fra andre varmeproduktionsanlæg, og at affaldsenergianlæggene er unikke, når det gælder formål og opgaver. Det har vi påpeget gentagende gange, siden Energistyrelsen og Forsyningstilsynet i starten af 2018 gik i gang med at udvikle en model for benchmarking.

Uanset antal costdriver-kategorier for fjernvarmeproduktionsanlæg vil affaldsenergianlæg adskille sig fra andre produktionsanlæg. De er designet til og efter lokale forhold, og med henblik på at håndtere de affaldsopgaver, der følger af Miljølovgivningen.

Affaldsenergianlæggene har pligt til at tilrettelægge en drift, hvor de ikke selv er herre over tilførslen af affald til anlægget - hverken typer af affald, andel miljøfremmede stoffer, eller kontinuitet vs. afbrud, etc. Affald er ikke som naturgas og biomasse et brændsel, som anlægget egenhændigt kan skalere op og ned.

Produktion af fjernvarme ved naturgas eller affald sker med helt forskellige former for produktionsteknologi – og med meget forskellige produktionsfaktorer. Selv på tværs af affaldsenergianlæggene er både de teknologiske og økonomiske rammevilkår meget forskellige. Der er en markant forskel på de affaldsfraktioner, der nyttiggøres til energiformål, herunder typer af energi (fjernvarme, elektricitet, procesenergi m.m.). Anlæggenes størrelse varierer efter adgang til givne

¹ Der henvises til rapporten ”Benchmarking af fjernvarmesektoren”, som er offentliggjort af Dansk Energi her: https://www.danskeenergi.dk/sites/danskeenergi.dk/files/media/dokumenter/2018-11/Benchmarking_af_fjernvarmesektoren_analyseNov2018.pdf. Kravet om samme teknologiske og økonomiske rammevilkår fremgår af rapportens side 3.

varmemarkeder og mængden af affald fra det tilknyttede affaldsopland. Anlæggenes miljøgodkendelser afspejler også, hvilke slags forbrændingsaffald de må modtage.

Når præmisserne for en retvisende benchmarking således ikke kan overholdes, etableres der i benchmarkingen en hypotetisk "efficient-front" skabt af statistiske beregninger, som ikke kan genfindes i anlæggenes fysiske verden. Netop dette har økonomiske professorer tydeligt advaret imod.

Side 3 af 88

Affald kan ikke alene betragtes som et "brændsel"

Modellen for standardisering af data fra varmemærksomheder for at kunne beregne effektivitet i varmeproduktionen forbigår ikke alene, at virksomhederne er underlagt helt forskellige teknologiske og økonomiske rammer. Den tilsidesætter præmissen om, at affaldsenergianlæg er sat i verden for at klare en miljøopgave. De sørger for at håndtere borgeres og virksomheders forbrændingsegne affald, så det kan udnyttes energieffektivt.

Derfor drives affaldsenergianlæg i høj grad med flere andre produktionsformål end alene at levere energi. Affaldsenergianlæggenes varmeenergi kan ikke reduceres til virksomhedens samlede formål. Fordelingsnøgler – i stil med POLKA og costdrivere med fysiske data – sikrer derfor heller ikke et retvisende billede af virksomhedens samlede effektivitet.

På denne baggrund mener Dansk Affaldsforening ikke, at en analyse af effektiviteten på affaldsenergianlæg alene kan bero på, hvor økonomisk effektive anlæggene er til at producere energi. Det skal i lige så høj grad handle om deres evne til at løse deres lovpålagte miljøopgave – og sikre, at denne sker med den nødvendige forsyningssikkerhed og efter mål for klima og miljø.

Specifikke spørgsmål, som ønskes konkret besvaret i høring af udkast til " Vejledning til fordeling af driftsomkostninger på Costdriver-kategorier", dateret 12. april 2019

Dansk Affaldsforening har række konkrete kommentarer og spørgsmål til Forsyningsstyrelsens notat om *Vejledning til fordeling af driftsomkostninger på costdriverkategorier, høringsudkast til vejledning* fra 12. april 2019.

Nedenstående spørgsmål og kommentarer afspejler efter vores vurdering også det store behov for et langt større udviklingsarbejde før der opnås en brugbar og/eller retvisende model.

Side	Tekst	Spørgsmål
2	Formål med vejledningen, 2. afsnit "For at kunne foretage denne sammenligning skal der bl.a. etableres et mål for, hvor mange ydelser den enkelte virksom leverer.	Spm. 1.: Der mangler en henvisning til, hvor og hvordan de enkelte virksomheders samlede ydelser opgøres og kvantificeres. Hvor foretages denne opgørelse og hvordan?
6	Tablet med costdriverkategorien <i>Brændselshåndtering</i>	Der introduceres i tabellen et begreb "Varmandel af fællesomkostningerne". Der mangler en henvisning til, hvor denne fordeling diskuteres og defineres i den efterfølgende tekst.
7	Definition af driftsomkostninger. 3. afsnit "... F.eks. udgør vedligeholdelsesomkostninger, som ikke er aktiverede, således driftsomkostninger"	Vi har rejst problematikken med <i>aktiveret vedligeholdelse</i> adskillige gange over for såvel FSTS som ENS - uden at der er kommet en nærmere afklaring. Spm. 2: Hvordan skal anlæg, der gennemfører fx større vedligeholdelses- og/eller reparationsarbejde, håndtere disse omkostninger?' Det gælder både i forhold til Costdriver-indberetning og senere når de fremkomne funktioner for costdrivere anvendes i benchmarkingen.
7	Øvrige bemærkninger til opgørelse af driftsomk. på costdriverkategorier. 1. punkt (afgifter)	Ikke alle anlæg håndterer og konterer afgifter (affaldsvarmeafgift, tillægsafgift, CO ₂ -, NO _x - og SO ₂ -afgift) på samme vis (særomkostninger og/eller fællesomkostninger). Der mangler en klar definition af, hvor disse omkostninger skal rapporteres, og under hvilke costdrivere disse skal rapporteres. Spm. 3: Hvilke costdriverkategorier skal anvendes til ovenstående afgifter? Spm. 4: Hvordan skal der indberettes afgifter, når/hvis disse i dag afregnes som fælles-/særomkostning til affald og/eller varme, og hvordan bliver indberetningerne sammenlignelige?
10	Poster der ikke skal medtages..., i punkt om <i>Uforudsete hændelser til aktiviteter</i> anføres, at uforudsete hændelser kan udgøre 5 % af virksomhedens driftsomkostninger	Dansk Affaldsforening anbefaler at det nærmere belyses om grænsen på 5 % af virksomhedens driftsomkostninger, er uafhængig af produktionsteknologi, brændsler m.m., herunder om grænsen alternativt skal relateres til specifikke costdriverkategorier.
10.	Uforudsete hændelser/Force majeure	Affaldsenergianlæggenes komplekse systemer gør, at selv små udfald i produktionen og miljøovervågningen kan være særlige kritiske.

		<p>Udfald medfører ekstraordinære driftsomkostninger. I den forbindelse er en vigtig parameter uforudsete hændelser/force majeure, der påvirker omkostningsniveauet med under 5 %, men som nedsætter produktionen så meget, at enhedsomkostningen (omkostninger pr. varmeproduktion) påvirkes meget – også selv om de samlede produktionsomkostninger kun påvirkes lidt.</p> <p>Spm. 5: Hvordan håndteres situationer, hvor produktionen reduceres så meget, at enhedsomkostningen stiger meget, men uden at 5 % grænsen isoleret set overskrides? Dette gælder både i forbindelse med Costdriverindberetning og i den efterfølgende benchmarking.</p>
10	Fordeling af driftsomkostninger ved samproduktion.	<p>Samproduktion af varme og el beskrives i første afsnit.</p> <p>Spm. 6: Hvorfor er affaldsbehandling undtaget i denne sammenhæng? Det bør af pædagogiske årsager gøres tydeligt, at der anvendes to fordelingsnøgler, idet der både diskuteres fordeling ved samproduktion og internt på anlæggets costdriverkategorier.</p>
10	Fordeling af driftsomkostninger ved samproduktion.	<p>I sidste afsnit på siden beskrives, at Forsyningstilsynet finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at virksomheder opgør og fordeler omkostninger (sær-/fælles-) i det omfang, det er muligt.</p> <p>Spm. 7: Hvem afgør i denne sammenhæng hvad der er muligt, hvordan afgøres tvister?</p>
11	Fordeling af driftsomkostninger ved samproduktion.	<p>Det beskrives i andet afsnit på siden, at både Forsyningstilsynet udmelder fordelingsnøgler. Tidligere i vejledning (side 10) er det forklaret, Energistyrelsen udmelder fordelingsnøgler.</p> <p>Spm. 8: Hvordan skal det forstås? Skal der anvendes forskellige fordelingsnøgler til fordeling af fællesomkostninger ved samproduktion og ved indberetning af costdrivere?</p>
11	Fordeling af driftsomkostninger ved samproduktion.	<p>Rigtig mange af omkostningerne på et affaldsenergianlæg er omkostninger, der ikke direkte</p>

		<p>kan tildeles en af de prædefinerede costdriver-kategorier, hvorfor omkostningerne må fordeles med fordelingsnøgle.</p> <p>Spm. 9: Hvordan vil man sikre, at der ikke opstår uhensigtsmæssige fordelinger ved, at forskellige anlæg anvender forskellige fordelingsnøgler for de ikke placerbare driftsomkostninger?</p>
11	Periodiseringsprincip	<p>Der mangler fortsat afklaring af, hvordan omkostninger, der ikke gentages med hele års mellemrum skal håndteres. Det er således muligt, at omkostningerne i et enkelt år både kan være høje eller lave.</p> <p>Spm. 10: Hvordan skal der periodiseres, hvis et anlæg fx praktiserer 18 måneders intervaller mellem revisionerne? Og hvordan korrigeres for hhv. særlig høje og lave omkostninger, som følge heraf?</p>
14	Fordeling af driftsomkostninger på costdriverkategorier for produktion	<p>Det beskrives, at anlæggene ved indberetning af omkostninger skal indberette de respektive bruttoomkostninger.</p> <p>På nogle anlæg frasorteres jern og andre metaller fra slaggen på anlægget og efterfølgende sælges dette metal. Dermed reduceres nettoomkostningerne til slaggehandtering. På andre anlæg foretages dette af ekstern entreprenør, der så kan tilbyde lavere slaggebehandlingspris.</p> <p>Spm. 11: Hvordan skal slaggeomkostninger opgøres i de to forskellige tilfælde? Og hvordan sikres det, at der ikke opstår forskelsbehandling som følge af forskellig praksis?</p>
15	Tabel 3; Brændsel	<p>Beskrivelsen (brændsel til kedel og varmepumpe) passer ikke med tabel 10, hvor brændsler til varmepumper (el og gas) også indgår.</p> <p>Spm. 12: Hvilken beskrivelse er korrekt? Spm. 13: Hvordan skal damp til adsorptionsvarmepumper indregnes, og skal det i givet fald ske under tabel 10 costdriveren? Spm. 14: Anvendelse varmepumper påvirker (reducerer) elproduktion fra et kraftvarmeproducerende anlæg. Hvordan vil der blive</p>

		<p>korrigeret for dette, når anlæggets produktion skal holdes op mod forbruget af produktionsfaktorer (costdrivere)?</p> <p>Spm. 15: Vi antager, at olie og biomasse til opstart af affaldsenergianlæg skal indberettes under denne kategori. Skal det inkluderes? Det bør beskrives i vejledningen, hvordan dette skal håndteres.</p> <p>Affaldsenergianlæg der anvender nettoafregning ved produktion af elektricitet kender ikke til tilsvarende købspris, der skal anvendes til opgørelse af brændselsomkostningerne i denne costdriverkategori.</p> <p>Spm. 16: Hvordan vil det blive sikret, at der anvendes en ensartet tilgang ved beregning af de "fiktive" el-omkostninger?</p>
15	Tabel 4; Brændselshåndtering	<p>Under afgrænsning er det anført: "Fra modtagelse ved matrikelgrænsen..." Denne definition bør ændres, da flere affaldsenergianlæg modtager på eksterne lokaliteter (fx på deponeringsanlæg og omlastepladser).</p> <p>Spm. 17: Hvordan vil det blive sikret, at de samlede omkostninger til mellemlagring, sæsonforskydning, ekstern neddeling og transport frem til anlæg m.v. inkluderes i denne kategori?</p>
17	Tabel 7; Røggaskondensering	<p>Beskrivelse af kategorien er for bred. Kedler producerer også varme ved røggas. Afgrænsning er for snæver. Det skal sikres, at fjernvarmerør frem til veksler og evt. cirkulationspumper er inkluderet.</p> <p>Spm. 18: Vil ovenstående definitioner bliver tilpasset?</p> <p>Spm. 19: Hvordan skal varmepumpedreven kondensering håndteres? – som varmepumpe eller kondensering?</p> <p>Spm. 20: Skal omkostninger til afledning af overskydende røggaskondensat henføres det denne costdriverkategori? Hvis ikke, hvor så?</p>

17	Tabel 8, Røggasrensning	<p>Askehåndtering er inkluderet i denne kategori. Hertil vil røggasrensningsrestprodukter normalt også blive inkluderet.</p> <p>Spm. 21: Skal røggasrensningsrestprodukter inkluderes?</p> <p>Det er uklart, hvorfor kedelaske og slagge er inkluderet i denne costdriverkategori.</p> <p>Spm. 22: Er det med overlæg, at kedelaske og slagge ikke indregnes under kedlen og som brændselsomkostning?</p> <p>Spm. 23: Skal omkostninger til afledning af spildevand fra evt. våd røggasrensning henføres det denne costdriverkategori? Det bør angives eksplicit, hvor denne omkostning placeres.</p>
18	Tabel 10; Alternative varmekilder	<p>Det er anført, at omkostninger til el og gas i varmepumper skal inkluderes i denne costdriverkategori.</p> <p>Spm. 24: Ovenstående synes i modstrid med costdriverkategorien for brændsler. Vil der komme en afklaring på det?</p> <p>Spm. 25: Hvorfor er damp og andre brændsler ikke inkluderet som omkostning til adsorptionsvarmepumper, når der er tilføjes <i>el og gas</i>?</p>