

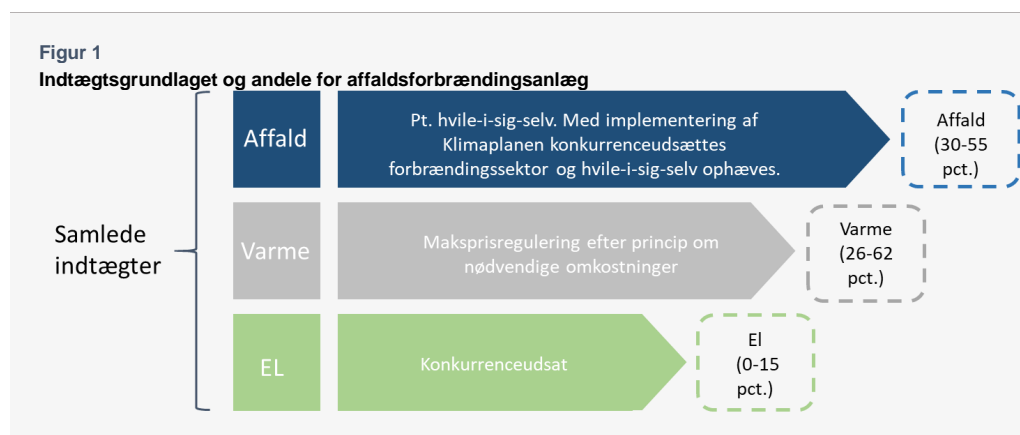
Ny prisregulering af varme fra affaldsforbrændingsanlæg

10. februar 2023

Der er blevet spurgt ind til en beskrivelse af det kommende VE-prisloft, som blev præsenteret for forligskredsen d. 12. september 2022, hvormed følgende notits blev delt med forligskredsen.

Svar

I Danmark udnyttes energi fra affaldsforbrænding til varmeproduktion (affaldsvarme) og i nogle tilfælde elproduktion. Affaldsforbrændingssektoren leverer således tre produkter: Bortskaffelse af affald (affaldsforbrænding), affaldsvarme og el. De tre produkter er underlagt forskellig prisregulering, *jf. figur 1*.



Anm.: Det angivne spænd i parenteserne (fx El 0-15 pct.) betyder, at forbrændingsanlægget med den laveste andel af de samlede indtægter fra el har en andel på 0 pct. (dermed et anlæg uden elproduktion), hvorimod anlægget med den højeste andel får 15 pct. af de samlede indtægter fra salg af el og de resterende 85 pct. gennem varmesalg og affaldstakster.

Kilde: Egen fremstilling og *Forbrænding af affald – afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedr. organisering af affaldsforbrændingsområdet* (december 2010). Der er anvendt opdaterede tal på baggrund af nyeste BEATE-data.

Der er i dag en prisregulering, der beskytter forbrugerne mod meget høje varmepriser. Samtidig er der i dag en stor spredning i affaldsvarmepriserne, *jf. boks 1*.

Boks 1

Nuværende prisregulering af affaldsvarme

Varme fra affaldsforbrændingsanlæg er underlagt princippet om nødvendige omkostninger, hvor den pris, som affaldsforbrændingsanlægget sælger sin varme til, skal være den laveste af:

- *Den omkostningsbestemte pris* (de omkostninger, som er nødvendige for at producere og levere varmen).
- *Substitutionsprisen* (den pris en konkurrerende leverandør kan tilbyde varmen til, eller som fjernvarmeselskabet selv kan producere varmen til ved eksisterende anlæg).
- *Affaldsvarmeprisloftet* (årlig vægтет gennemsnitspris beregnet på baggrund af varmeprisen på de centrale kraftvarmeværker).

Affaldsvarmeprisloftet supplerer den omkostningsbestemte pris og substitutionsprisen, og sætter en yderligere begrænsning for, hvor meget affaldsvarme må koste. Affaldsvarmeprisloftet vurderes imidlertid ikke at være tidssvarende, idet det er fastsat på baggrund af den vægtede gennemsnitspris på varme fra de centrale kraftvarmeværker. Varme fra kraftvarmeværker vurderes generelt at have en højere pris end nye konkurrerende VE-varmeproduktionsanlæg.

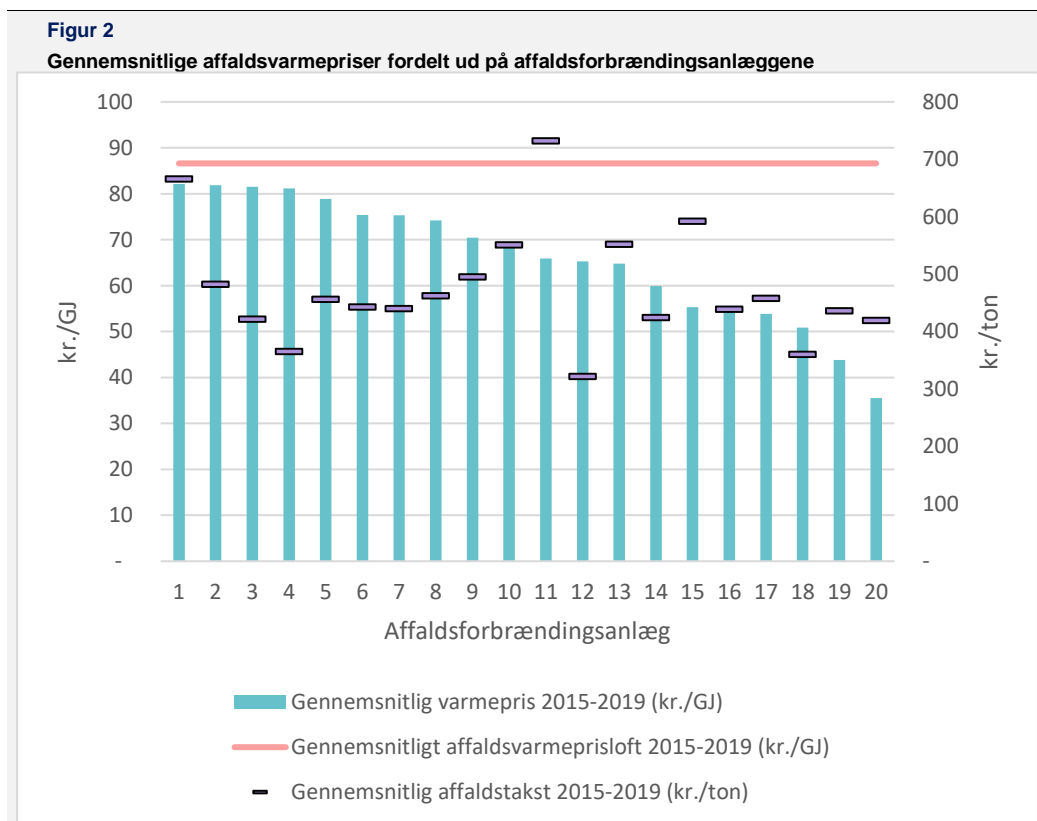
Spredning i affaldsvarmepriser på baggrund af nuværende prisregulering

Der er store forskelle på affaldsvarmepriserne på tværs af affaldsforbrændingsanlæggene, *jf. figur 2*. Her fremgår det, at affaldsforbrændingsanlægget med den højeste varmepris har været 82 kr./GJ, mens affaldsforbrændingsanlægget med den laveste varmepris har været 36 kr./GJ (baseret på gennemsnitlige varmepriser 2015-2019). Ud fra 20 forbrændingsanlægs gennemsnitlige varmepris i perioden 2015-2019 har det gennemsnitlige affaldsvarmeprisloft i samme periode ikke bundet nogle anlæg. Når man ser på affaldsvarmepriserne i de enkelte år, har enkelte anlæg været bundet af prisloftet.

Selv med ovennævnte prisregulering varierer de nuværende priser på affaldsvarme fra anlæg til anlæg, *jf. figur 2*. Spredningen i priserne skyldes forskellige faktorer, fx eventuelle nye investeringer i bl.a. miljøteknologi, anlæggenes alder, afskrivninger på lån eller lokalaftaler.

Spredningen i affaldsvarmepriserne vurderes at skævvride anlæggenes indbyrdes konkurrencevilkår, når lovforslaget træder i kraft, og det forbrændingsegnete affald udbydes. Det skyldes, at kun varme fortsat er en regulatorisk monopolaktivitet, mens el og affald vil være konkurrenceudsat. Det kan skabe incitament til, at forbrændingsanlæg vil forsøge at opkræve mere for affaldsvarme for omvendt at kunne sælge el- og forbrændingsydelsen billigere. Samtidig medvirker den nuværende spredning i affaldsvarmepriserne til, at anlæg med høje indtægter fra affaldsvarmen alt andet lige kan acceptere relativt lave affaldstakster, hvormed de opnår bedre konkurrencevilkår på affaldsmarkedet end anlæg med lavere indtægter fra affaldsvarmen.

Det nuværende prisloft for affaldsvarme vurderes ikke at være tidssvarende til at imødegå dette og heller ikke tidssvarende ift. nye konkurrerende VE-teknologier.



Anm.: Tallene baserer sig på gennemsnitsdata for årene 2015-2019, da det i højere grad tager højde for forskellige afskrivninger, elpriser, over-/underdækning mv. fra år til år, end hvis der alene anvendes 2019-tal. I figuren indgår 20 af i alt 23 forbrændingsanlæg grundet manglende data.

Kilde: Energiproducenttællingen og BEATE 2015-2019.

Nyt VE-prisloft

Den nuværende prisregulering af affaldsvarme fastholdes, men det eksisterende prisloft for affaldsvarme erstattes af et nyt VE-prisloft, som fastsættes med udgangspunkt

i de billigste alternative VE-teknologier. Med konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnede affald vil det kun være varme, som fortsat er et regulatorisk monopol. Det skaber at andet lige incitament til, at affaldsforbrændingsanlæggene vil forsøge at opkræve mere for affaldsvarme for omvendt at kunne sælge el- og forbrændingsydelsen billigere.

Det nuværende affaldsvarmeprisloft er baseret på en årlig vægtet gennemsnitspris på baggrund af varmeprisen på centrale kraftvarmeværker. Kraftvarmekravet i de centrale områder og brændselsbindingerne til naturgas blev imidlertid ophævet d. 1. januar 2021 med *Klimaafspraken for energi og industri mv. 2020*.

Alle fjernvarmeområder vil således fremadrettet have mulighed for at etablere den samfundsøkonomiske billigste varmeproduktion, hvilket vurderes typisk at være el-drevne varmepumper eller biomasseanlæg. Det nuværende affaldsvarmeprisloft vurderes dermed ikke at være tidssvarende, idet det er fastsat på baggrund af den vægtede gennemsnitspris på varme fra centrale kraftvarmeværker. Hertil vurderes affaldsvarmeprisloftet ikke at være tidssvarende i forhold til nye konkurrerende VE-teknologier. Endelig vurderes ovenstående forhold at medføre, at det nuværende affaldsvarmeprisloft ikke i tilstrækkelig grad lever op til bemyndigelsen i varmeforsyningsloven om *"at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen"*.

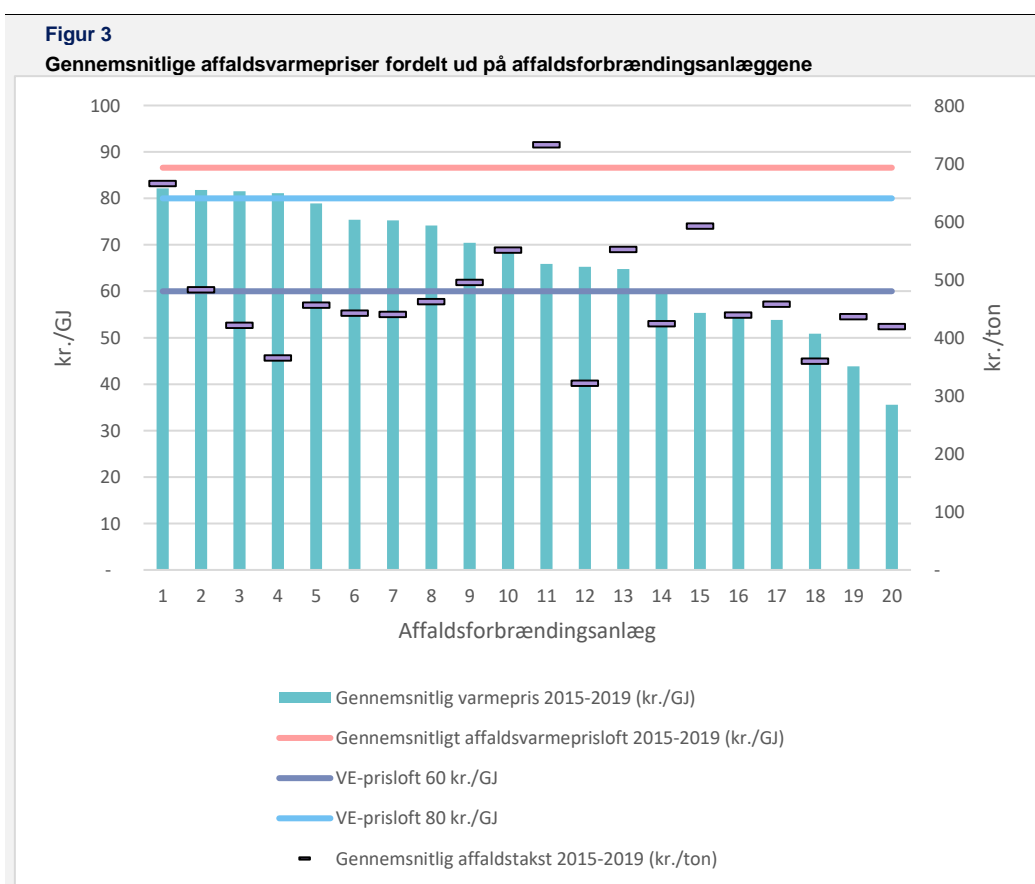
VE-prisloftet forventes at blive fastsat med udgangspunkt i principperne for det VE-prisloft, der er aftalt for overskudsvarme, hvor det vil være de billigste alternative VE-teknologi, der danner grundlag for prisen. For VE-prisloftet for affaldsvarme foreslås dog ikke samme muligheder for individuelle prislofter, ligesom der skal tages hensyn til, at affaldsforbrændingsanlæg typisk er relativt store anlæg, der har en storskalafordele. Samtidig fastholdes eksisterende regler om substitutionspris og nødvendige omkostninger under VE-prisloftet.

Under forudsætning af, at de nuværende høje el- og brændselspriser er midlertidige, vurderes det foreslåede VE-prisloft at blive på 60 til 80 kr./GJ, hvilket er ca. 10 til 30 kr./GJ lavere end nuværende affaldsvarmeprisloft, der i 2023 er 89 kr./GJ. VE-prisloftet indgår i den samlede konsekvensvurdering af udbudsmodellen. Energistyrelsen har endnu ikke foretaget en endelig vurdering af VE-prisloftet, men skønner foreløbigt, at prisloftet vil ligge på ca. 70 kr./GJ inkl. afgifter, hvilket der er lagt til grund i beregningerne. Selv hvis de nuværende høje el- og brændselspriser fortsætter, vurderes et VE-prisloft at blive lavere eller maksimalt det samme som det nuværende affaldsvarmeprisloft, *jf. figur 3*.

VE-prisloftet vil således begrænse anlæggenes mulighed for at hæve affaldsvarmepriserne og vil binde flere anlæg end i dag ift. deres varmepriser. Det vil understøtte rimelige varmepriser og hensigterne i Klimaplanen om, at affaldet skal behandles på de anlæg, hvor det kan gøres mest miljørigtigt, bedst og billigst, idet affaldsforbrændingsanlæggene begrænses i at kunne opkræve mere for affaldsvarme for omvendt at

kunne sælge affaldsforbrændingsydelsen billigere, og dermed være mere konkurrencedygtige på markedet for forbrændingseget affald.

Med henblik på, at anlæg med nyere investeringer har tid til at tilpasse sig ny regulering, indarbejdes en overgangsordning, hvor eksisterende anlæg kan blive på eksisterende prisregulering (dvs. nuværende affaldsvarmeprisloft) i en afgrænset periode. Overgangsordningen vil tage hensyn til anlæg, som har foretaget nyere investeringer under forudsætning af gældende regulering med et potentielt mere lempeligt prisloft, hvor der er mulighed for at operere med højere afskrivninger end ved et VE-prisloft.



Anm.: Tallene baserer sig på gennemsnitsdata for årene 2015-2019, da det i højere grad tager højde for forskellige afskrivninger, elpriser, over-/underdækning mv. fra år til år, end hvis der alene anvendes 2019-tal. I figuren indgår 20 af i alt 23 forbrændingsanlæg grundet manglende data.

Kilde: Energiproducenttællingen og BEATE 2015-2019.

Det nye affaldsvarme prisloft vil blive implementeret ved bekendtgørelsesændring med forventet ikrafttrædelse den 1. juli 2023, med virkning fra 1. januar 2024. Det er forventningen at fra den 1. januar 2029 vil alle anlæg være omfattet af VE-prisloftet.