

# Benchmarking af (affald)varmeforsyningen

*Dette notat er et forsøg på at beskrive, hvordan centraladministrationen forestiller sig en benchmarkmodel. Derfor er teksten udformet så tekstnært som muligt på de politiske forhandlingsudspil og supplerende ministerielt udarbejdede notater, vi har fået adgang til. Bemærk dog venligst, at der på nuværende tidspunkt (15. marts 2016) ikke er nogen endelig politisk afklaring af, hvordan affaldsenergianlæg mere præcist tænkes at indgå i benchmarking af varmeforsyningen.*

16.03.2016

Side 1 af 7

J.nr. 4.1.7.24

---

Dansk Affaldsforening  
Vodroffsvej 59, 1  
1900 Frederiksberg CTlf.: 72 31 20 70  
danskaffaldsforening.dk

## Baggrund

I forlængelse af aftale om en Vækstpakke fra juni 2014, pågår der nu forhandlinger om en reform-opfølgning vedrørende incitamentbaseret regulering af fjernvarmesektoren.

Det fremgår af et aftaleudkast<sup>1</sup>, at der skal skabes tilskyndelse til at gennemføre effektiviseringer i fjernvarmesektoren på 0,5 mia. kroner i 2020.

Det anføres, at de fleste fjernvarmeselskaber er naturlige monopoler med begrænset konkurrence, og hvor alle "nødvendige omkostninger" kan opkræves over forbrugernes varmeregning. Det skaber risiko for ineffektivitet.

Incitamenter til effektiviseringer tænkes gennemført ved introduktion af en obligatorisk, regulatorisk benchmarking af varmeforsyningsvirksomhederne med individuelle effektiviseringskrav på grundlag af totale omkostninger<sup>2</sup>. Det anføres samtidig i aftaleudkastet, at mere end 90% af de samlede danske fjernvarmelevering bliver omfattet af benchmarking-reguleringen.

Dansk Affaldsforening har på møde i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet fået oplyst, at affaldsenergianlæggene vil være omfattet af reguleringen.

Afslutningsvis belyser dette notat også to andre varianter: En variant af en udvidet benchmarking-model, hvor hele affaldsenergivirksomheden

---

<sup>1</sup> Vi har haft lejlighed til at læse et udateret (både udateret og senere dateret?) aftaleudkast samt beskrivelse af model, dateret 20. januar 2016. Der er påbegyndt forhandlinger i løbet af februar 2016, og der er stillet spørgsmål til aftaleudkastet, som Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har besvaret i notat af 3. februar 2016.

<sup>2</sup> Bemærk at ministeriet har svaret, at der ingen forskel på indtægts- og omkostningsrammer er, hvis udgangspunktet er, at indtægter skal være lig med udgifterne.

(både affalds- og affaldsvarmesiden) benchmarkes og indtægtsrammereguleres. Og en variant, hvor affaldsenergianlæggene alene benchmarkes og indtægtsrammereguleres i forhold til varmesiden, men hvor anlæggene forpligtes af (aktie)selskabsgørelse og til at udbyde kommunalt affald fra husholdninger.

Side 2 af 7

Det er nødvendigt at understrege, at de nævnte varianter på nuværende tidspunkt alene er hypotetiske muligheder, ligesom det fortsat er politisk uafklaret, hvordan benchmarking i varmeforsyningssektoren udmøntes.

## Sådan virker benchmarking-modellen (jf. udkast)

Den nye regulering består grundlæggende af en omkostningsramme. Tanken er, at der skal være et øvre loft for, hvor meget et varmeforsyningssekskab må opkræve gennem varmeprisen.

Hver varmeforsyningsvirksomhed får løbende nedreguleret sin årlige omkostningsramme. Dermed sænkes varmeprisen.

Til at opnå denne omkostningsregulering skal der udvikles og afprøves en benchmarkingmodel. Denne model er det værktøj, som kan måle hver varmeforsyningsvirksomheds effektivitet, hvilket konkret sker ved at sammenligne de forskellige omkostninger med dem i de mest effektive varmeforsyningsvirksomheder.

For at kunne sammenligne omkostningerne på tværs af virksomheder skal der først etableres en række forudsætninger og redskaber. Disse er nærmere beskrevet nedenfor.

Når virksomhedernes omkostninger og effektiviseringspotentiale er opgjort, vil der blive udmeldt en årlig omkostningsramme.

Den årlige omkostningsramme kan blive justeret ift. uforudsete ændringer. Dermed tages der højde for ændringer, som virksomhederne ikke selv har indflydelse på.

## Den praktiske tilrettelæggelse (jf. udkast januar 2016)

### Omkostningsrammen

Energitilsynet skal opgøre en omkostningsramme for hver varmeforsyningsvirksomhed, som pålægges effektiviseringskrav.

Omkostningsrammen indeholder alle planlagte omkostninger til drift, afskrivning og forretning. Afskrivning af anlægslån, køb af brændsler og andre forbrugsmaterialer, løn, løbende vedligehold af udstyr osv. indgår således i omkostningsrammen.

Den årlige omkostningsramme vil i det efterfølgende år blive justeret for en række upåvirkelige faktorer, som fx skatter, afgifter, graddage, ændringer i markedsstruktur m.v.

Der vil ligeledes kunne ske korrektion i den årlige omkostningsramme, som følge af ændringer i både anlæggenes brændselsmiks såvel som teknologiudvikling og –skifte, når disse er drifts- og samfundsøkonomisk hensigtsmæssige. Dermed stimuleres fortsat teknologiudvikling.

Side 3 af 7

---

Den årlige omkostningsramme vil ligeledes omfatte omkostninger til vedligehold og eftersyn, der understøtter fortsat forsyningssikkerhed.

### **Effektiviseringskravet**

Hver virksomhed får udmøntet et effektiviseringskrav. Enten et *generelt* effektiviseringskrav eller et *individuel* effektiviseringskrav.

Der forhandles aktuelt om udformning og fordeling af effektiviseringskravet. Hvordan aftalen lander er derfor uvist, både med hensyn til hvornår nogle forsyninger får individuelle krav, hvem det i givet fald vil være, og om det overordnede effektivitetsmål på forhånd fordeles ud på forskellige dele af varmesektoren.

### **Reguleringsperioden**

Der sigtes mod en flerårig (to-årig<sup>3</sup>) reguleringsperiode med årlige benchmarks og effektiviseringskrav. Udækkede omkostninger i enkelte år vil kunne fremføres til andre år inden for den samlede reguleringsperiode. Det giver en fleksibilitet, som ikke er mulig med den et-årige reguleringsperiode, som i dag gælder for varmeforsyningsvirksomhederne, idet disse skal efterregulere både over- og underskud i efterfølgende regnskabsår.

Det antages, at en flerårig reguleringsperiode øger virksomhedernes planlægningsmuligheder, giver muligheder for udjævne de årlige svingninger i varmepris og at utilsigtede besparelser i reinvesteringer forebygges.

Parterne bag aftalen vil inden udgangen af 2020 evaluere sagen og drøfte behov for nye initiativer.

### **Kontrol**

Energitilsynet gennemfører årligt kontrol med overholdelse af omkostningsrammen, og kontrol med opkrævningen for denne. Det anføres, at der kan overvejes yderligere tilskyndelser til effektiviseringer ved mulighed for at indregne forretning/overskud i forhold til at investere ekstraordinært.

---

<sup>3</sup> EFK-ministeriet har i et notat af 3. februar 2016 svaret, at der "To år indgår i beregningerne for at balancere mod årlig udsving"

## Forudsætninger for benchmarking-model (jf. udkast)

Den regulatoriske benchmarking forudsætter:

- **Standardisering af omkostninger**<sup>4</sup>, afskrivninger, forrentning, omkostningsfordeling<sup>5</sup> og regnskaber. Der tages udgangspunkt i den kontoplan, som benyttes i fjernvarmesektoren
- En årlig udmeldt **omkostningsramme** for den enkelte varmeforsyningsvirksomheds tilladte totalomkostninger (nødvendige omkostninger). Der forventes udsendt retningslinjer om forrentning<sup>6</sup>.
- Der introduceres incitamenter til **konsolidering** (fritagelse for benchmarking for små selskaber, hvis de fusionerer inden 2020).
- Der tænkes udformet nye regler om **forrentning**, der skaber incitamenter til at investere og effektivisere.

Side 4 af 7

### **Bagatelgrænser og undtagelser**

Der er indført en bagatelgrænse for virksomheder, der undtages fra benchmarking på 50 TJ (i affaldssammenhænge producerer landets mindste anlæg i Skagen ca. 100 TJ fjernvarme årligt).

Industriel overskudsvarme<sup>7</sup> ser ud til at blive friholdt fra benchmarking, ud fra argumentationen at virksomhederne allerede er konkurrenceudsatte.

### **Opfølgning på aftale**

Parterne bag aftalen vil mødes inden udgangen af 2019 og drøfte behovet for nye initiativer.

## **Tidligere analyser<sup>8</sup> af prisloft/benchmarking-modeller**

Der indgik i rapporten "Forbrænding af affald", december 2010, en beskrivelse af et prisloftscenarie. Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren resumerede i 2015 samme beskrivelse af prisloft/benchmarking-scenariet.

Her er udgangspunktet, at der fastsættes et konkret prisloft for det enkelte anlæg, beregnet som den gennemsnitlige affaldstakst, anlægget må opkræve for behandlingen af affaldet.

---

<sup>4</sup> Det anføres, at der tages udgangspunkt i den kontoplan, som er udarbejdet af Dansk Fjernvarme.

<sup>5</sup> Der er i forhold til affaldsenergiesektoren en særlig problematik omkring omkostningsfordelingen mellem el, varme og affald.

<sup>6</sup> EFK-ministeriet har i notat af 3. februar 2016 svaret, at der gennemføres en selvstændig analyse af forrentning i forhold til gældende regulering, idet der ses på muligheden for at skabe incitament til at investere og effektivisere inden for rammerne af princippet om nødvendige omkostninger.

<sup>7</sup> Endvidere lyder der rygter om intens lobbyisme for at holde varmen fra de centrale kraftværker ude af benchmarkingen.

<sup>8</sup> "Forbrænding af affald" kan downloades fra Finansministeriets hjemmeside. Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren (2015) valgte ikke at offentliggøre deres udvalgsrapport.

Den beskrevne prisloftbenchmarking-model anfører her, at prisloftet korrigeres for anlæggenes varmepris.

I analysearbejdet blev følgende parametre om prisloft-scenariet særlig fremhævet:

Side 5 af 7

- Effektiviseringspotentiale
- Varmepreiser
- Kommunernes økonomi
- Borgere og virksomheders økonomi
- Kapacitetsregulering
- Konkurrencesituationen på markedet
- Miljø og klima, herunder genanvendelse
- Juridiske rammer
- Praktiske udfordringer.

Hvis det skønnes hensigtsmæssigt kan sekretariatet udarbejde resumé af dette analysearbejde.

## **Det samlede beregnede effektiviseringspotentiale**

Det fremgår at aftaleudkastet, at benchmarkingmodellen kan understøtte en samlet effektivisering på 0,5 mia. kroner i 2020. Affaldsenergi-sektorens andel af denne effektivisering fremgår ikke.

Det skal nævnes, at Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren (2015) beregnede, at en Benchmarking og Prisloftmodel i affaldsenergi-sektoren kunne skabe en effektivisering på 232 mio. kr. årligt.

## **Ændring af sektorlovgivningen som følge af aftale om benchmarking i varmeforsyningen?**

Sekretariatet har via kontakter i Energistyrelsen fået bekræftet, at der allerede i forbindelse med de politiske beslutninger omkring el-reformen tilbage i 1999 blev gennemført tilpasninger af bl.a. Varmeforsyningsloven, som giver ministeren bemyndigelse til at udforme retsakter for obligatorisk benchmarking i varmeforsyningssektoren.

Dog vil spørgsmålet om (nye) muligheder for at kunne indregne forrentning/overskud i nødvendige omkostninger formentlig nødvendiggøre nye tilpasninger af varmeforsyningsloven. Det kan ligeledes indebære skattepligt m.m.

Såfremt benchmarkingen omfattes til at omfatte både fjernvarme og affald, vil der ligeledes være muligheder for, at ministeren vil kunne udmønte principper for benchmarking i affaldsforbrændingssektoren, som fremgår af politisk aftale i 2007. Igen vil spørgsmålet om eventuelt indreg-

ning af forrentning/overskud i forhold til affaldsforbrænding muligvis nødvendiggøre ændringer af Miljøbeskyttelseslovens gebyrbestemmelse (§ 48).

Afhængig af den konkrete politiske aftaletekst om benchmarking af varmemeforsyningen, kan der blive tale om behov for andre lovændringer/tilpasninger.

Side 6 af 7

---

### **Variant 1: Benchmarking og indtægtsrammeregulering af hele affaldsenergivirkomheden.**

Hvis der træffes beslutning om, at hele affaldsenergianlægget skal gennemgå en effektivisering ved benchmarking og indtægtsrammeregulering, er det sandsynligt, at affaldsenergianlægget ikke samtidig (på kort sigt) skal pålægges aktieselskabsgørelse og kommunerne forpligtes af udbud af kommunalt affald.

Denne regulering fører jo i princippet til mindst samme effektivisering, som vil kunne tænkes opnået, hvis affaldet blev konkurrenceudsat.

Forudsætningen for benchmarking og indtægtsrammeregulering af hele affaldsenergivirkomheden (dvs. både af affaldsbehandling såvel som energiproduktionen) vil være krav om ensartet kontering af alle omkostninger, der vedrører den forenede produktion. Dette vil formentlig blive fulgt op af krav om ensartede fordelingsprincipper for omkostninger til henholdsvis affaldssiden (dækkes via forbrændingstaksten) og omkostninger til affaldsvarmesiden (dækkes via afregningsprisen for affaldsvarmen).

Afhængig af hvilket effektiviseringspres, som regulator får politisk mandat til at lægge ind i forhold til udmelding af en samlet årlig omkostningsramme for hvert affaldsenergianlæg, vil anlægget blive stillet over for krav om en given effektivisering (nedbringelse af omkostninger og/eller øget service for samme omkostninger).

I princippet vil regulator kunne stille anlæggene over for forskellige effektiviseringskrav for omkostninger, der relaterer sig til affaldsbehandlingen sammenlignet med omkostninger, der relaterer sig til affaldsvarmeproduktionen. Men eftersom fællesomkostningerne udgør langt hovedparten af de totale omkostninger, vil et øget effektiviseringspres muligvis snarere følge af ændret omkostningsfordeling mellem affald og varmen.

### **Variant 2: Benchmarking og indtægtsrammeregulering af varmeproduktionen og indførelse af licitationsmodel (tvangsudbud og aktieselskabsgørelse)**

Hvis der træffes beslutning om, at alene varmeproduktionen på affaldsenergianlæggene skal gennemgå en effektivisering ved benchmarking og

indtægtsrammeregulering, er det sandsynligt, at afføldsenergianlægget samtidig skal pålægges aktieselskabsgørelse og at kommunerne i en overgang forpligtes af udbud af kommunalt, forbrøendingsegned afføld.

Effektiviseringen vil i så fald komme via krav til relative omkostningsreduktioner for afføldsvarmeproduktionen, samtidig med at de kommunale afføldsenergianlæg får incitamenter til at genere overskud via reduktion i omkostningerne for afføldsbehandlingen.