

Energistyrelsen
Carsten Niebuhrs gade 43
1577 København V

Mail: ens@ens.dk

Fjernvarmens Hus
Merkurvej 7
DK-6000 Kolding
Tlf. +45 7630 8000
mail@danskfjernvarme.dk
www.danskfjernvarme.dk
cvr dk 55 83 10 17

Dansk Fjernvarmes høringssvar til udkast til bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg

30/10 - 2020
Side 1/9

Journalnummer 2020-10897

Dansk Fjernvarme har udarbejdet høringssvar til Energistyrelsens udkast til projektbekendtgørelse.

Hovedproblemstilling

Udkastet har til formål at gennemføre følgende dele af klimaaftalen fra 22. juni 2020:

- Ophævelse af brændselsbindingen til naturgas og kraftvarmekravet.
- Justering af samfundsøkonomikravet, så fjernvarmeprojekter kan godkendes uden en sammenligning med fossile alternativer.
- Modernisering af aftagepligten for at muliggøre øget udnyttelse af overskudsvarme og egen VE-produktion.

Herudover har Energistyrelsen tilføjet yderligere en ændring, som ikke følger af klimaaftalen, og som der ikke er anført nærmere forklaring eller begrundelse for:

- Nyt krav om, at den samfundsøkonomiske analyse skal inddrage konsekvenser for hele det sammenhængende net, som anlægget leverer til.

Konklusion

Dansk Fjernvarme støtter helt op om alle de ændringer af projektbekendtgørelsen, som er en direkte implementering af det, der fremgår af klimaaftalen.

Energistyrelsen har herudover i udkastet til bekendtgørelse tilføjet ændringer til projektbekendtgørelsen, som ikke følger af klimaaftalen, og som i praksis vil besværliggøre den grønne omstilling i fjernvarmeselskaberne, der er hovedformålet med klimaaftalen. Disse forslag til ændringer bør erstattes af løsninger, som beskytter allerede foretagne investering uden samtidig at besværliggøre nye investeringer i grøn omstilling.

Dansk Fjernvarme har følgende kommentarer til de enkelte punkter i udkastet til bekendtgørelse:

Side 2/9

Ophævelse af brændselsbindingen til naturgas og kraftvarmekravet

Både brændselsbindinger og kraftvarmekrav har ført højere omkostninger end nødvendigt for fjernvarmeselskaberne, og de har derfor også betydet højere priser end nødvendigt for fjernvarmebrugere. Dansk Fjernvarme er derfor tilfreds med, at brændselsbindingen til naturgas og kraftvarmekravet bliver ophævet.

Dansk Fjernvarme skal i den forbindelse opfordre til, at § 10 i udkastet slettes, da en bestemmelse om, at projekter kun kan godkendes, hvis kraftvarmeanlæg ikke er samfundsøkonomisk mere fordelagtig, er overflødig. I værste fald ville en sådan bestemmelse kunne anvendes til en indirekte videreførelse af kraftvarmekravet (gennem den administrative indretning af de samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger) i strid med klimaaftalens klare beslutning om ophævelse af kraftvarmekravet.

Dansk Fjernvarme skal desuden opfordre til, at de resterende produktionsbindinger på fjernvarmeområdet også ophæves, jf. herunder afsnit nedenfor om adgang til biogascertifikater og 1.500 kr. reglen for biomasse.

Justering, så fjernvarmeprojekter ikke skal sammenlignes med fossile alternativer

Dansk Fjernvarme støtter op om klimaaftalens beslutninger om, at forbrugerbindinger til naturgasnettet skal afskaffes, og at samfundsøkonomikravet skal justeres, så fjernvarmeprojekter kan godkendes uden en sammenligning med fossile alternativer.

I udkastet til bekendtgørelse lægger Energistyrelsen op til, en implementering heraf, hvor det er kommunerne, der skal afgøre, om de vil se bort fra de fossile alternativer.

Dansk Fjernvarme skal her opfordre til, at formuleringen fra klimaaftalen implementeres direkte, så der ved godkendelse af fjernvarmeprojekter ikke sammenlignes med fossile alternativer.

Modernisering af aftagepligten

Det fremgår af klimaaftalen, at aftagepligten skal moderniseres for at muliggøre øget udnyttelse overskudsvarme og egen VE-produktion. I regeringens oplæg til forhandlingerne om klimaaftalen var der lagt op til en model for det, hvor myndighedskompetencen til at dispensere fra aftagepligten blev lagt ud til kommunerne, og at dispensationer kun kunne gives, såfremt der var enighed herom i det lokale fjernvarmeselskab.

Energistyrelsen lægger i udkastet op til en anderledes model, hvor blokvarmecentraler kan investere i varmepumper (hvor elektriciteten pt. typisk er mindre grøn end fjernvarmen), uden at det sker i enighed med fjernvarmeselskabet.

Styrelsens forslag til implementering kan derfor indebære en betydelig risiko for, at det lokale fjernvarmeselskabs afsætningsgrundlag undermineres, hvilket kan føre til væsentlig

stigninger i priserne for de tilbageværende forbrugere og derfor også i sidste ende til strandede omkostninger.

Side 3/9

Dansk Fjernvarme skal opfordre til, at den modernisering af aftagepligten, som fremgår af klimaaftalen, implementeres på en måde, hvor det sikres ikke at kunne underminere fjernvarmeselskabernes allerede foretagne investeringer og afsætningsgrundlaget til dækning af omkostningerne hertil.

Denne opfordring ligger i øvrigt på linje med det, som klima-, energi- og forsyningsministeren tilkendegav i et svar 29. juni 2020 (spørgsmål 404), hvor ministeren flere gange fremhævede, at der ingen væsentlige påvirkning af ikke-afskrevne investeringer forventes med klimaftalen.

Nyt krav om inddragelse af konsekvenser for sammenhængende net

Det fremgår af udkastet, at Energistyrelsen foreslår et nyt krav om, at den samfundsøkonomiske analyse skal inddrage konsekvenser for hele det sammenhængende net, som anlægget leverer til.

Dette krav følger ikke af teksten i klimaftalen, og det fremgår desuden ikke, hvad den nærmere forklaring eller begrundelse for kravet er (i høringsbrevet er det nye krav forklaret som en præcisering pga. usikkerhed ift. beregningen).

Dansk Fjernvarme antager, at formålet med det nye krav er at beskytte de investeringer, som fjernvarmeselskaberne allerede har foretaget som følge af bl.a. de politiske krav om kraftvarme og de politiske ønsker fra energiaftalen fra 2012 om omstilling til biomasse.

Dansk Fjernvarme er helt enig i, at der er behov for løsninger, som kan beskytte de investeringer, som fjernvarmeselskaberne har foretaget i overensstemmelse med politiske krav og som endnu ikke er fuldt afskrevne.

Den løsning på problemet, som der lægges op til i udkastet, er imidlertid problematisk af en række forskellige grunde:

- Beskyttelsen af allerede foretagne investeringer bør ikke ske ved at indføre tungt bureaukrati, som gør det svært at foretage nye investeringer. Der er tværtimod behov for fleksibilitet til at få indfaset ny produktionsteknologi til gradvis erstatning og omstilling af den nuværende produktionskapacitet – mhp. at udvikle fremtidens energisystem og den grønne omstilling iht. klimaftalen.
- Der lægges op til at indføre regler, der indebærer krav om meget komplicerede beregninger regnestykke, som de enkelte lokale fjernvarmeselskab i praksis ikke har datagrundlag til eller mulighed for at udføre.

- Reglerne vil indebære en uforholdsmæssig lang og ressourcekrævende sagsbehandlingstid, når samtlige kommuner og producenter til nettet skal inddrages i en høringsproces. I hovedstadsområdet må det fx forventes i hvert enkelt projekt at skulle indebære høring af op mod 70-80 parter.
- Disse ekstrakrav mht. langvarig processer gælder fx også ift. konverteringsprojekter, hvor myndighederne allerede har givet de private varmepumpeleverandører en yderligere tidsmæssig konkurrencefordel ved at påbegynde udbetalingen af tilskud til op-sætning af varmepumper. Det sætter fjernvarmen i en urimelig konkurrencesituation, som kan forventes at indebære en væsentlig dyrere omstilling af naturgasområder end nødvendigt.
- Reglerne vil desuden forhindre, at der løbende kan tilsluttes nye overskudsvarmeleverandør til sammenhængende net, hvis eksisterende anlæg kan dække varmebehovet.
- Regler vil også betyde en videreførelse af kraftvarmekravets virkning om, at fjernvarmeforbrugerne i praksis betaler en andel af de omkostninger, som elforbrugerne burde betale for samproduktionen af el og varme (krydssubsidiering). Kombinationen af forskellige politiske beslutninger og myndighedskrav har sat fjernvarmeselskaberne i en situation, hvor de er tvunget til foretage krydssubsidiering i strid med reglerne. Vi skal igen opfordre Energistyrelsen til at finde en fremadrettet løsning på dette problem.

Dansk Fjernvarme skal derfor opfordre til, at der findes en anden løsning på problemstillingen om at beskytte de investeringer, som fjernvarmeselskaberne har foretaget i overensstemmelse med politiske krav og som endnu ikke er fuldt afskrevne.

Såfremt denne opfordring ikke imødekommes, bør det som minimum sikres, at selskaber tilknyttet sammenhængende net ikke i praksis forhindres i at gennemføre de investeringer i grøn omstilling i fjernvarmeselskaberne, som er hovedformålet med klimaaftalen. I givet fald kan følgende modeller overvejes:

- Kravet om at inddrage konsekvenser for hele det sammenhængende net bør kun gælde for investeringer i nye anlæg, der har en kapacitet på over 10 MW. En sådan regel vil skabe mulighed for en gradvis indførelse af ny overskudsvarme og VE-anlæg til erstatning af eksisterende spids- og reservelastkapacitet og til en gradvis udfasning af de store biomasse-kraftvarmeanlæg.
- Et anden mulighed kunne være en form for klippekortsmodel, som vil gøre det muligt at investere i samlede pakker af en given teknologi til gradvis erstatning af eksisterende anlæg i sammenhængende net. Det kunne fx ske ved at udarbejde et projektforslag, der viser positiv samfundsøkonomi for 200 MW varmepumpekapacitet i hovedstadsområdet. De 200 MW varmepumpekapacitet kan efterfølgende over fx en femårig periode anvendes af de enkelte distributionsselskaber til at installere lokale

varmepumpeløsninger, indtil kapaciteten er nået. Det vil gøre det meget nemmere at gennemføre elektrificeringer i sammenhængende net, hvis det ikke er hver enkelt investering i en varmepumpe, der skal igennem en lang og administrativ meget tung høringsproces meget komplicerede samfundsøkonomiske beregninger.

- Det bør desuden være muligt at installere yderligere produktionskapacitet i distributionsnettene i større sammenhængende net, uden at der skal regnes samfundsøkonomi på hele nettet, når kapaciteten skal bruges til et udvidelsesprojekt. Den eksisterende kraftvarmekapacitet i de større sammenhængende net bruges i dag til at dække det eksisterende varmebehov. Når et distributionsselskab har et udvidelsesprojekt (f.eks. et konverteringsprojekt), skaber det behov for en yderligere produktionskapacitet, som ikke er dækket af de eksisterende kraftvarmeanlæg. Derfor bør det være muligt at etablere produktionsanlæg til at dække det udvidede varmebehov i distributionsnettet, uden at der skal beregnes samfundsøkonomi for hele nettet.

Andre bemærkninger

Dansk Fjernvarme har desuden følgende bemærkninger til forskellige delelementer i udkast til projektbekendtgørelse.

Ophævelse af aftagepligt til naturgas

Det er Dansk Fjernvarmes vurdering, at det vil være betydelige nemmere og billigere at få gennemført den grønne omstilling af naturgasopvarmede boliger, hvis fjernvarmeselskaberne spiller en stor rolle i det. Ift. ændringen af bekendtgørelsen mht. aftagepligten for blokvarmecentraler i naturgasområder skal vi derfor opfordre til, at der i reglerne sikres mulighed for bevare aftagepligten for blokvarmecentraler i områder, hvor der sker eller skal ske konvertering til fjernvarme. Såfremt dette hensyn ikke ønskes imødekommet, bør det som minimum sikres, at omstillingen af blokvarmecentraler væk fra naturgas til andre opvarmningsformer sker iht. Reglerne om projektgodkendelse, sådan som det er foreslået i § 16.

Formålet med godkendelse af projekter på fjernvarmeområdet

Reglerne om godkendelse af projekter/investeringer blev i sin tid etableret mhp. at beskytte afsætningen af naturgas. Med vedtagelsen af klimaaftalen er dette hensyn ikke længere tilstede.

Der findes ikke tilsvarende regler med krav om godkendelse af investeringer på andre forsyningsområder. Da reglerne indebærer, at selskaberne skal investere i de samfundsøkonomiske, selskabsøkonomiske og brugerøkonomiske billigste løsninger, har de derfor nu især den virkning, at de er med til at sikre, at der investeres i omkostningseffektive løsninger.

Klimaaftalen fastlægger i den forbindelse også, at regeringen inden årets udgang skal fremlægge modeller for en fremtidssikret økonomisk regulering af fjernvarmeselskaberne,

som bl.a. skal understøtte omstilling af selskaberne, indfrielse af klimamål og omkostningseffektivitet.

Hvis de politiske forhandlinger herom ender med, at der indføres nye regler om effektivitet, bør det samtidig overvejes at ophæve projektbekendtgørelsens regler ift. effektivitet, så unødvendig dobbeltregulering og unødvendige administrative byrder undgås.

Dansk Fjernvarme opfordrer derfor til, at regler mht. effektivitet i projektbekendtgørelsen sammentænkes med regler om effektivitet i en kommende regulering af fjernvarmeselskaberne, for at undgå dobbeltregulering og unødvendige administrative byrder.

Styrkelse af kommunale planlægning

Når selskaberne skal foretage investeringer for at indfri klimamål, er det helt afgørende, at de har sikkerhed for at kunne få investeringerne finansieret. Det gælder både for investeringer i CO₂-neutral varmeproduktion og investeringer i at konvertere naturgasopvarmede boligområder til fjernvarme.

Der vil være betydelige nemmere og billigere at få gennemført den grønne omstilling af naturgasopvarmede boliger, hvis fjernvarmeselskaberne spiller en stor rolle i det. Hvis det skal ske, er der brug for regler, der kan understøtte, at tilstrækkeligt store andele af de naturgasopvarmede boliger i det enkelte område omstilles til fjernvarme. Hvis en betydelig andel af boligerne i et område først er omstillet til individuelle varmepumper, vil der således ikke længere være økonomi i at omstille de resterende boliger til fjernvarme.

For at leve op til det politiske ønske om, at fjernvarmeselskaberne skal spille en stor rolle i omstillingen af de naturgasopvarmede boligområder, skal kommunernes planlægningsværktøjer i projektbekendtgørelse styrkes. Det kan fx ske ved, at kommunerne får til opgave at sikre, at der vælges den opvarmningsløsning, der er bedst egnet i hvert enkelt lokalområde. En model herfor kunne være, at kommuner skal bestemme, om der generelt skal være kollektiv eller individuel opvarmning i hvert enkelt lokalområde. I en sådan model bør der være muligheder for dispensationer, når der i konkrete tilfælde er fordele for den enkelte og for helheden ved at dispensere fra den kommunalt besluttede opvarmningsform.

Dansk Fjernvarme opfordrer på denne baggrund til, at reglerne for kommunal planlægning i projektbekendtgørelsen styrkes mhp. at gøre det betydelige nemmere og billigere at få gennemført den grønne omstilling af naturgasopvarmede boliger.

Justering af beregningsforudsætningerne

Projektbekendtgørelsens beregningsforudsætninger bør afspejle og understøtte, at fjernvarmeselskaberne i løbet af de kommende år skal foretage en række investeringer for at gennemføre en grøn omstilling i overensstemmelse med klimaaftalen.

De nuværende beregningsforudsætninger fastsættes af Energistyrelsen i samarbejde med Finansministeriet. Fx er kalkulationsrenten fastsat ift. generel anvendelse i offentlige

investeringer og ikke specifikt ift. investeringer i vedvarende energi, der typisk indebærer høje investeringer og lave driftsomkostninger. En lavere kalkulationsrente vil derfor være fremmende for investeringer i vedvarende energi, sådan som der er politiske ønsker om.

Et andet problem ift. beregningerne er, at data for varmepumper i Energistyrelsens teknologikataloger generelt er for optimistiske og derfor bør justeres, så de bedre svarer til virkeligheden. Det gælder især for de mindre luft-til-vand varmepumper, mens erfaringerne med større varmepumper fortsat er begrænsede. Der bør arbejdes på at tilvejebringe et mere retvisende datagrundlag, som afspejler teknologiernes faktiske omkostninger samt effektivitet, så varmepumper ikke vælges til på et forkert grundlag. I den forbindelse kunne der også stilles krav om, at plads- og støjforhold for varmepumper på bygningsniveau skal prissættes og indregnes i den samfundsøkonomiske analyse.

Dansk Fjernvarme skal derfor opfordre til, at beregningsforudsætningerne, herunder forudsætningerne mht. CO₂-omkostninger, kalkulationsrente og data for varmepumper, indrettes til at afspejle virkeligheden i fjernvarmesektoren og til at understøtte klimamålene.

Forsyningspligt

Det fremgår af udkastet til § 8, at en ret til at forsyne et område som følge af en godkendelse af et projekt medfører forsyningspligt til området.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør der alene være forsyningspligt ift. de forbrugere, som er omfattet af tilslutnings- eller aftagepligt ift. fjernvarme. Det vil fx ikke være rimeligt at pålægge fjernvarmeselskabet forsyningspligt ift. forbrugere, som aktivt har valgt andre løsninger end fjernvarme ifm. fx konverteringsprojekter eller lignende.

Dansk fjernvarme skal derfor opfordre til, at § 8 justeres, så der alene er forsyningspligt ift. forbrugere, som er omfattet af tilslutningspligt eller aftagepligt.

Adgang til biogascertifikater

Fjernvarmeselskaberne er i gang med en omstillingsproces væk fra fossile brændsler til vedvarende energikilder. Fjernvarmeproduktionen er opdelt i grundlast, mellemlast og spidslast. Den nuværende omstilling fokuserer primært på grundlast og mellemlast. Klimaftalen lægger op til, at der skal være en analyse af konsekvenserne ved at forbyde fossile brændsler i fjernvarmeproduktionen. Dette vil betyde, at der vil blive meget begrænsede muligheder for spidslastproduktionen, da den i dag primært er baseret på olie eller naturgas.

Samtidig betyder indførelse af store varmepumper i produktionsanlæggene, at der bliver et udvidet behov for spidslastproduktion, da varmepumperne ikke kan hæve temperaturen op til de høje temperaturer, som der typisk er behov for i de større byer.

Ved et forbud mod fossile brændsler i hele fjernvarmeproduktionen vil det kun være muligt at producere spidslastproduktion på biomasse. Elkedler kan i nogle tilfælde udgøre en

spidslastproduktion, men dette vil være begrænset af udviklingen i elpriserne, når der er behov for spidslastproduktionen.

Side 8/9

Der er derfor et væsentligt behov for, at biogas kan indgå i spidslastproduktionen. Adgangen til biogas er dog begrænset af, at biogassen stadig kun udgør en begrænset andel ift. naturgassen. Naturgasselskabet udbyder derfor biogascertifikater til de, der ønsker bevis på, at deres gasforbrug er baseret på biogas. Imidlertid forhindrer varmforsyningsloven fjernvarmeselskaberne i at købe biogascertifikater, da de ikke anses som en nødvendig omkostning. Dette har Forsyningstilsynet fastslået i en konkret afgørelse.

Dansk Fjernvarme opfordrer derfor til, at det iht. varmforsyningsloven bliver muligt for fjernvarmeselskaberne at købe biogascertifikater for at sikre en grøn omstilling af selskabernes spidslastproduktion.

Den helt samme problemstilling gælder i øvrigt også ift. certifikater til grøn elektricitet.

1.500 kr. reglen bremser gode biomasseløsninger

Projektbekendtgørelsen indeholder i dag en regel om, at der skal være en selskabsøkonomisk fordel mellem store varmepumper og biomassekedler, for at et selskab kan investere i en biomassekedel. Denne begrænsning forsætter ind i 2021, og der er lagt op til, at den skal revideres efter 2021.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er reglen allerede i dag overflødig, da store varmepumper altid vil være selskabernes første valg pga. selskabsøkonomien. Reglen står derimod i vejen for nogle fornuftige projekter med afbrænding af have- og parkaffald samt halm, som kunne udnyttes til varme i biomassekedler.

Dansk Fjernvarme skal derfor opfordre til, at reglen afskaffes med virkning fra 1/1-2021.

Følsomhedsanalyse

Udkastet til bekendtgørelse fastsætter, at der ved den samfundsøkonomiske analyse skal foretages en følsomhedsanalyse af den samfundsøkonomiske værdi af idriftsættelsestidspunktet for at afdække rentabiliteten af at igangsætte projektet med det samme eller udsætte det. Det er uklart, hvad denne følsomhedsanalyse skal bruges til, da kommunen fortsat kan godkende det ansøgte idriftsættelsestidspunkt uanset om et alternativt idriftsættelsestidspunkt beregnes til mere samfundsøkonomisk fordelagtigt.

Dansk Fjernvarme opfordrer derfor til, at denne nye regel slettes.

Dansk Fjernvarme takker for muligheden for at kommentere på forslaget.

Med venlig hilsen

Side 9/9



Anders Jespersen – Økonomisk Konsulent
Dansk Fjernvarme
aje@danskfjernvarme.dk
Tlf: +45 5153 8886