



Høringsnotat | Forsyningstilsynet 1. november 2023

1. november 2023

Notat om høring over prisloft for overskudsvarme 2024

J.nr.: 23/02052
BOKR

BAGGRUND

Forsyningstilsynet skal i medfør af bekendtgørelse om et prisloft for overskudsvarme nr. 458 af 28. april 2023 (prisloftbekendtgørelsen), § 4, stk. 2, offentliggøre et udkast til et prisloft for overskudsvarme på Forsyningstilsynets hjemmeside senest 14 dage før udmeldelsen af prisloftet den 1. november for det efterfølgende kalenderår.

Forsyningstilsynet har den 12. oktober 2023 offentliggjort et udkast til prisloft med høringsfrist til den 27. oktober 2023 kl. 12.00.

Der er indkommet 15 høringssvar:

Høringsparter			
Danfoss	DI	Fjernvarme Fyn	Vestforbrændingen
Dansk Erhverv	E-On	Høje Taastrup Fjernvarme	Viborg Varme
Dansk Fjernvarme	Faxe Fjernvarmeselskab	Kredsløb	Synergi
Decentral Energi	Fensmark Fjernvarme	Vejen Varmeværk	

I det nedenstående er de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar gennemgået efterfulgt af Forsyningstilsynets bemærkninger.

Kredsløb og Vestforbrændingen henviser i øvrigt til høringssvaret fra Dansk Fjernvarme.

Vestforbrændingen anmoder tillige om, at bemærkningerne oversendes til Energistyrelsen som regeludstedende myndighed.

Høringssvarene er gengivet i deres helhed i Bilag 5.

FORSYNINGSTILSYNETTorvegade 10
3300 Frederiksværk

Telefon 4171 5400

Digital Post til os:
Send via [virksomheder.dk](mailto:virksomheder@virksomheder.dk)
Send via [borger.dk](mailto:borger@borger.dk)

KONKLUSION

Langt størstedelen af de indkomne høringssvar er kritiske over for prisloftbekendtgørelsens berettigelse og selve prisloftets effekt på eksisterende og forestående overskudsvarmeprojekter, forbrugerbeskyttelse og den grønne omstilling.

Bemærkninger, der drejer sig om selve beregningen, forudsætningerne for beregningen og processen for udmeldelsen, er adresseret nedenfor.

Idet Forsyningstilsynet alene har kompetence til at beregne og udmelde prisloftet (samt administrere i henhold til reguleringen), er det vurderingen, at de indkomne høringssvar ikke giver anledning til ændringer i udkastet til prisloft for 2024.

Forsyningstilsynet vil dog orientere Energistyrelsen om resultatet af høringen herunder de indkomne høringssvar.

RISIKO FOR INVESTERINGER

Stort set samtlige høringssvar bemærker, at enten konkrete overskudsvarmeprojekter eller overskudsvarmeprojekter generelt ikke vil blive gennemført, da prisloftet introducerer en risiko for, at investeringer ikke vil kunne finansieres under prisloftet. Risikoen opstår, da der ikke vil være mulighed for at finansiere omkostninger eller afskrivninger, der overstiger prisloftet via opkrævning hos varmekunderne.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet bemærker, at fjernvarmevirksomheden og overskudsvarmevirksomhedens samlede omkostninger til udnyttelse af overskudsvarme skal holdes under prisloftet, jf. § 2, stk. 2, prisloftbekendtgørelsen. Forsyningstilsynet har ikke mulighed for at fravige dette.

Omkostninger beregnet som et gennemsnit over et år og som overstiger prisloftet vil således i udgangspunktet ikke kunne indregnes i varmeprisen. Forsyningstilsynet kan dog henvise til de fleksibilitetsmuligheder, der indgår i reguleringen.

REGULERINGENS NØDVENDIGHED

Hovedparten af høringssvarerne bemærker, at prisloftet introducerer en overflødig regulering, da overskudsvarmeproduktion og investeringer i overskudsvarmeprojekter allerede er omfattet af både bekendtgørelse om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, nr. 818 af 4. maj 2021 (projektbekendtgørelsen), hvile-i-sig-selv-princippet og substitutionsprisprincippet. Denne regulering er ifølge de indkomne høringssvar tilstrækkelig til at regulere overskudsvarme og repræsenterer en tilstrækkelig forbrugerbeskyttelse.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet henviser til Energistyrelsens svar til generelle bemærkninger i forbindelse med høring over prisloftbekendtgørelsen af 3. april 2023.

OMKOSTNINGER OVER PRISLOFTET

Dansk Fjernvarme, Decentral Energi, DI, E-On, Vejen Fjernvarme, Vestforbrændingen, Viborg Fjernvarme og Synergi bemærker, at det er problematisk, at omkostninger, der overstiger prisloftet, ikke kan indregnes i varmeprisen. Ifølge høringssvarene vil disse omkostninger udgøre en risiko for, at selskaberne ikke kan finansiere investeringer i overskudsvarmeprojektet og dermed skabe en barriere for både eksisterende og fremtidige overskudsvarmeprojekter.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet bemærker, at det følger af prisloftbekendtgørelsens § 2, at en varmemforsyningsvirksomhed, som modtager overskudsvarme, har ansvaret for at sikre, at den varmepris, som varmekunderne betaler, ikke overstiger den laveste af enten prisen efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, eller prisloftet. Forsyningstilsynet har ikke mulighed for at fravige dette.

Hverken varmemforsyningsloven eller prisloftbekendtgørelsen forholder sig eksplicit til spørgsmålet om, hvad konsekvensen er eller skal være, hvis det viser sig, at omkostninger som følge af en varmemforsyningsvirksomheds investeringer ikke kan opkræves hos varmekunderne. Det gælder både i relation til prisloftet og den almindelige prisregulering efter varmemforsyningslovens § 20.

Varmeforsyningsloven og prisloftbekendtgørelsen indeholder i øvrigt ikke regler om hæftelsesansvar eller lignende for varmemforsyningsvirksomheders ledelser. Eventuelle spørgsmål herom må afklares ud fra bl.a. almindelige selskabsretlige regler.

UDSVING I ELPRISEN

Danfoss, Dansk Fjernvarme, Decentral Energi, Fensmark Fjernvarme og Synergi bemærker, at udsving i elprisen kan udgøre en risiko for, at omkostninger forbundet med udnyttelse af overskudsvarme overstiger prisloftet. En række bemærkninger peger endvidere på, at muligheden for et individuelt prisloft ikke vil kunne minimere denne risiko.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet bemærker, at det fremgår af prisloftbekendtgørelsens bilag 1 at:

”For den beregnede elpris anvendes en vægtning, hvor historiske elpriser vægter to tredjedele og Energistyrelsens forventede elpriser vægter en tredjedel. De historiske priser beregnes som gennemsnittet af de forudgående 24 måneders elpriser på spotmarkedet for perioden 1. oktober – 30. september. Til fastsættelse af de forventede elpriser anvendes Energistyrelsens senest forventede elpris for det år, prisloftet skal være gældende. Den forventede elpris skal være opgjort senest 1. oktober i det år prisloftet beregnes.”

Forsyningstilsynet modtager således de ovennævnte elpriser forud for beregningen af prisloftet pr. 1. oktober. Elpriserne lægges til grund for beregningerne, som beskrevet i prisloftbekendtgørelsens bilag 1.

Forsyningstilsynet henviser i øvrigt til Bilag 2 – Beregning af prisloft 2024.

Forsyningstilsynet har ikke modtaget anmodninger om individuelle prislofter og har følgelig ikke foretaget behandling af sådanne anmodninger. Det vil imidlertid skulle lægges til grund, at det fremgår af prisloftbekendtgørelsens § 5, at:

”Forsyningstilsynet kan i særlige tilfælde og efter ansøgning fra den varmeforsyningsvirksomhed, som overskudsvarmen leveres til, fastsætte et individuelt prisloft, jf. dog stk. 5. Forsyningstilsynet kan eksempelvis fastsætte et individuelt prisloft, hvor lokale forhold medfører, at prisloftet efter § 3 ikke i tilstrækkelig grad afspejler de lokale muligheder for alternative investeringer i de billigste varmeproduktionsanlæg, der anvender vedvarende energi.”

Forsyningstilsynet vil således skulle behandle alle indkomne anmodninger om individuelle prislofter konkret.

FORUDSÆTNINGER FOR BEREGNINGEN

Danfoss, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Decentral Energi og Synergi bemærker, at en række af forudsætningerne for både beregningen af det simple gennemsnit og for fastsættelsen af intervallet ikke stemmer overens med virkelighedens omkostninger for eksempelvis anlægsomkostninger ved en individuel varmepumpe, priser for træflis samt elprisen. Samtidig bemærkes det, at andelen af de 50 pct. billigste selskaber, der producerer ved mindst 90 pct. vedvarende energi, ikke repræsenterer det reelle billede af produktionsomkostninger, da en række af selskabernes anlæg kan være fuldt afskrevet.

Danfoss, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Decentral Energi og Synergi bemærker særligt, at både Energistyrelsens Teknologikatalog, eltariffer samt prisen på træflis ikke svarer til virkelighedens priser. I forhold til eltariffer bemærker Dansk Fjernvarme og Synergi, at der er uoverensstemmelse mellem Forsyningstilsynets oplysninger, idet de forudsætninger, der indgår i beregningerne ligger væsentligt lavere end Forsyningstilsynets elprisstatistik for 2. kvartal 2023.

Danfoss, DI og Synergi bemærker endvidere, at omkostninger til transmission eller netudbygning (kabel, tilkobling mv. ikke er medregnet i prisen på det simple gennemsnit. Det giver et skævt sammenligningsgrundlag mellem de omkostninger, der skal indholdes i overskudsvarmeprisen og de omkostninger, som er indregnet i prisloftet.

Dansk Fjernvarme bemærker endvidere, at der kan være usikkerhed om, hvorvidt prisen for overskudsvarme skal beregnes inklusive selskabernes proportionelle distributions- og administrationsomkostninger.

Dansk Fjernvarme vurderer i høringssvaret, at prisintervallet er lavt i forhold til de faktiske produktionsomkostninger. Dansk Fjernvarme peger på, at dette kan skyldes, at intervallet indeholder anlæg, der allerede er afskrevet, samt at der indgår bidrag fra salg af el.

Endelig fremhæves det af Dansk Fjernvarme og Synergi, at både antallet af driftstimer og COP-værdier er urealistiske høje.

Forsyningstilsynet svar

Forsyningstilsynet bemærker, at forudsætningerne for både beregningen af det simple gennemsnit samt produktionsomkostningerne for opstilling af intervallet fremgår af prisloftbekendtgørelsen og bekendtgørelsens bilag 1.

Samtidig kan Forsyningstilsynet oplyse, at oplysningerne fra Teknologikataloget stammer fra det senest opdaterede katalog fra september 2023. Til oplysningerne om priser på træflis benyttes Energistyrelsens senest opdaterede Samfundsøkonomiske Beregningsforudsætninger fra 2022. Forsyningstilsynet modtager forud for beregningerne de forventede elpriser fra Energistyrelsen. I forhold eltarif benytter Forsyningstilsynet omkostninger til transport og avancer på el for den største forbrugstørrelse Energistyrelsens senest opdaterede Samfundsøkonomiske Beregningsforudsætninger, hvilket fremgår af bekendtgørelsens bilag 1.

I forhold til de medtagne omkostninger i beregningen af det simple gennemsnit fremgår det af bilag 1 til prisloftbekendtgørelsen, at:

”Omkostninger til investering af anlæg omfatter de omkostninger, der er nødvendige for at muliggøre varmeleverance fra anlægget. Her er ikke indregnet omkostninger til transport af varme fra varmeproduktionsanlægget til fjernvarmenettet. Omkostningerne til investering omregnes til en årlig omkostning baseret på et annuitetslån.”

Endelig bemærker Forsyningstilsynet, at der ikke indgår bidrag fra salg af el i beregningen af intervallet. Salg af el er således ikke medregnet i beregningen af produktionsomkostningerne i intervallet. Det samme gælder selskabernes omkostninger til køb af varme, der potentielt kan være påvirket af elpriserne, og som ikke er indregnet i intervallet.

Det ligger ikke i bekendtgørelsen, at Forsyningstilsynet skal foretage korrektioner i intervallet for potentielt afskrevne anlæg.

I forhold til bemærkninger om driftstimer og COP-værdi henviser Forsyningstilsynet til forudsætningerne for oplysningerne i Energistyrelsens Teknologikatalog og bekendtgørelsens bilag 1.

BEREGNINGEN AF PRISLOFTET

Danfoss, Dansk Erhverv, Dansk Fjernvarme, Decentral Energi og Synergi bemærker, at beregningen af både det simple gennemsnit og intervallet er behæftet med en

række uhensigtsmæssigheder. Det bemærkes således, at det vil være uhensigtsmæssigt, at beregningerne foretages for et år af gangen. Det bevirker, at udsving i eksempelvis elpriser hen over året ikke indgår i prisloftet.

DI bemærker, at der ikke er tilstrækkelig transparens i beregningen af prisloftet, og at Forsyningstilsynet ikke har foretaget den fornødne validering af data.

Danfoss bemærker herudover, at det ikke er gennemsigtigt, hvordan intervallet for de faktiske produktionsomkostninger er beregnet – herunder hvorledes de atypisk lave produktionsomkostninger er identificeret og frasorteret.

Forsyningstilsynets svar

Ifølge prisloftsbekendtgørelsen § 3, stk. 1, skal Forsyningstilsynet årligt fastsætte et prisloft i hele antal kroner pr. GJ. Prisloftet skal fastsættes i årets priser. Af § 4, stk. 1, fremgår det, at prisloftet skal udmeldes senest den 1. november, forud for det år, hvor prisloftet gælder.

På den baggrund bemærker Forsyningstilsynet, at det ikke er muligt for tilsynet at fravige de ovennævnte bestemmelser ved at udmelde prisloftet på andre tidspunkter eller med andre gyldighedsperioder.

Af prisloftbekendtgørelsens § 3, nr. 1, fremgår det, at Forsyningstilsynet har mulighed for at anvende tidligere års anmeldelser til brug for fastsættelsen af intervallet for prisloftet, hvis anmeldelserne bidrager til et mere retvisende interval. Forsyningstilsynet lægger til grund, at muligheden for at anvende tidligere års anmeldelse tjener det formål at validere eller på anden måde korrigere i det anvendte interval, idet perioden fra at selskaberne anmelder priseftersvisninger (den 15. september) til høringsperioden indtræder ikke efterlader tid til, at der foretages en fuldstændig validering af de indberettede data.

På den baggrund har Forsyningstilsynet foretaget en overordnet sammenligning mellem anmeldelser pr. 1. oktober 2023 og sidste års anmeldelser. Forsyningstilsynet har ikke fundet anledning til at lægge tidligere års anmeldelser til grund for intervallet.

Ifølge prisloftbekendtgørelsens § 3, nr. 1, skal Forsyningstilsynet vurdere, om atypisk lave produktionsomkostninger skal udgå fra fastsættelsen af intervallet.

På den baggrund har Forsyningstilsynet vurderet, at ét værk repræsenterer atypisk lave produktionsomkostninger idet omkostningerne afviger mærkbart fra spændet for de omkostninger hos de øvrige selskaber. I intervallet for 2024 er det pågældende værk således fjernet og indgår ikke udmeldingen af prisloftet for 2024.

MULIGHEDER FOR INDIVIDUELLE PRISLOFTER

Danfoss, DI, Fjernvarme Fyn, Høje Taastrup Fjernvarme og Synergi bemærker, at muligheden for at anmode om individuelle prislofter ikke præsenterer et reelt alternativ til det generelle prisloft. Det skyldes, at et individuelt prisloft ikke vil være adaptivt i forhold til udsving i eksempelvis elprisen.

DI bemærker tillige, at ansøgninger om individuelt prisloft vil være administrativt tungt for fjernvarmeforsyningsselskaberne.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet bemærker, at der kan søges om et individuelt prisloft, efter et generelt prisloft for et kalenderår er udmeldt. Udmelding sker senest den 1. november i det forudgående år. Det betyder, at der for et givent generelt prisloft vil kunne søges om et individuelt prisloft på ethvert tidspunkt efter udmeldingen, dvs. også efter udløbet af det kalenderår, hvor det generelle prisloft gælder.

Der er således ingen begrænsninger i forhold til hvilken periode, der kan ansøges om individuelt prisloft for. Der er således mulighed at anmode om individuelt prisloft løbende hen over året.

Til DI's bemærkninger om administrative byrder bemærker Forsyningstilsynet, at det er et grundlæggende princip i forvaltningsretten, at en forvaltningsmyndighed har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse. Der kan ikke i almindelighed opstilles regler for, hvilke oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i en sag. Det skyldes, at det vil være forskelligt fra sag til sag, hvilken form for dokumentation, der er behov for. Omvendt skal der ikke indhentes oplysninger, som ikke er relevante for afgørelsen.

I ansøgninger om et individuelt prisloft stilsynet skal der som minimum indgå oplysninger om

- De virksomheder, som modtager og leverer overskudsvarme
- De omfattede varmemængder
- Det specifikke ønskede individuelle prisloft (angivet i kr./GJ)
- Begrundelse for det specifikke ønskede individuelle prisloft
- Dokumentation for, hvilke konkrete økonomiske, driftsmæssige og/eller andre forhold der gør sagen til et særligt tilfælde
- Om et individuelt prisloft ønskes for det fulde kalenderår eller fra ansøgnings-tidspunktet

Forsyningstilsynet fastsætter på baggrund af oplysningerne i ansøgningen et individuelt prisloft. For at sikre et effektivt prisloft, kan Forsyningstilsynet inddrage oplysninger, der ikke indgår i ansøgningen, hvis ansøgningen ikke er fyldestgørende.

Når erfaringsgrundlaget med denne type ansøgninger er blevet større, vil Forsyningstilsynet overveje, om det eventuelt vil kunne være formålstjenligt at udvikle en vejledende ansøgningsblanket.

HØRINGSFRIST, PROCES MV.

DI, Dansk Fjernvarme og Synergi bemærker, at det er utilfredsstillende, at høringsfristen er kort og løber hen over efterårsferien, samt at den korte periode mellem høringsperioden og udmeldingen af prisloftet ikke muliggør ageren på baggrund af de indkomne hørings svar.

Forsyningstilsynets svar

Forsyningstilsynet bemærker, at processen for beregning af prisloft, høring over udkastet til prisloft, dato for udmeldelse af prisloft samt i ikrafttrædelse af prisloftet fremgår af prisloftbekendtgørelsens § 4, hvilket samlet sætter rammerne for Forsyningstilsynets gennemførte høringsproces og efterfølgende udmelding af prisloftet.