

(Varmeforsyning)

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

4. marts 2013

J.nr. 1021-12-123-17

UJO –EKN

KLAGE FRA SK Varme A/S
OVER Sekretariatet for Energitilsynet afgørelse af 30. maj 2012
OM udmelding af prisloft for damp for I/S AffaldPlus, Slagelse for 2011 og 2012

NÆVNETS Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
SÆTNING Professor, dr.jur. Jens Fejø
I SAGEN Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør Per Søndergaard

NÆVNETS Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 stadfæstes.
AFGØRELSE

SK Varme A/S repræsenteret ved advokat Gregers R. Lauridsen, Homann Advokaterne, (herefter klager), har ved brev af 20. juni 2012 indbragt Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen fandt Energitilsynet, at prisloftet for damp for I/S AffaldPlus, Slagelse for 2011 og 2012 på grundlag af et konkret skøn skulle fastsættes til 1,33 x anlæggets prisloft for opvarmet vand, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 4¹, og dagældende prisloftbekendtgørelses² § 5, stk. 2, og § 7. I/S AffaldPlus, Slagelse (herefter AffaldPlus) er ved sagens behandling ved Energiklagenævnet repræsenteret ved advokat Eigil Worm, Advokataktieselskabet Horten.

Sagens baggrund

AffaldPlus producerer affaldsvarme og –damp. Slagelse Kraftvarmeværk, der pr. 1. januar 2012 er ejet af klager, er aftager af begge dele. Slagelse Kraft-

¹ Bekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 af lov om varmemforsyning med senere ændringer.

² Dagældende bekendtgørelsen nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg med senere ændringer. Bekendtgørelsen er senere ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2013.

varmeværk, og dermed klager, anvender dampen til produktion af el (og varme).

Energitilsynet udmeldte den 1. april 2011 et prisloft for varmt vand for AffaldPlus for 2011. I den forbindelse blev Energitilsynet bekendt med, at anlægget også producerede damp og efterfølgende også, at anlægget kunne adskille sine leverancer. Energitilsynet iværksatte derfor en undersøgelse af, om der burde fastsættes et særskilt prisloft for damp for anlægget for 2012. Energitilsynet fastsatte dog ikke et særskilt prisloft for damp.

AffaldPlus påklagede Energitilsynets prisloftudmelding af 1. april 2011, da Energitilsynet ikke havde fastsat et særskilt prisloft for damp for 2011 i medfør af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2. Energiklagenævnet stadfæstede ved afgørelse af 12. december 2011 (journalnummer 1021-11-14)³ Energitilsynets afgørelse vedrørende prisloftet for opvarmet vand, men hjemviste sagen for så vidt angår fastsættelse af et særskilt prisloft for damp, idet afgørelsen vedrørende AffaldPlus' dampproduktion var truffet på et ufuldstændigt grundlag. Energitilsynet skulle ved sagens fornyede behandling tage stilling til, hvorvidt der burde udmeldes et særskilt prisloft for AffaldPlus' dampproduktion for 2011.

På den baggrund traf Energitilsynet den 30. maj 2012 afgørelse om, at der for 2011 og 2012 skulle fastsættes et særskilt prisloft for AffaldPlus' dampproduktion, og at dette prisloft efter et konkret skøn skulle fastsættes til 1,33 x anlæggets prisloft for opvarmet vand.

Klager har påklaget Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 for så vidt angår størrelsen af det fastsatte prisloft for damp. Klager er af den opfattelse, at Energitilsynets skøn i forbindelse med prisloftfastsættelsen er fejlagtigt udøvet. Klagesagen drejer sig herefter om den størrelsesmæssige fastsættelse af dampprisloftet for AffaldPlus for 2011 og 2012.

Den påklagede afgørelse

Af Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 fremgår bl.a. følgende:

"[...]

139. På baggrund af princippet i varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, om beregning af varmeprisen efter de nødvendige omkostninger til varmeproduktionen, finder sekretariatet imidlertid, at dampprisloftfastsættelsen skal baseres på medgåede omkostninger hos affaldsvarmeproducenten.

³ Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menuen "Afgørelser" -> "kronologisk liste" -> "lov om varmemforsyning".

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO -EKN

Side 2 af 17

Sekretariatet inddrager derfor ikke – som foreslået af SK-Varme i punkt C – aftagers anvendelse af dampen i fastsættelsen.

140. Prisloftreglerne for varmt vand er i henhold til reglerne baseret på beregning af en gennemsnitspris for opvarmet vand, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Da der ikke er dampproducerende anlæg nok til at kunne beregne en sådan gennemsnitspris, er det ikke muligt – som foreslået af SK-Varme i punkt F – at anvende denne metode til fastsættelse af et prisloft for damp, jf. også prisloftvejledningens punkt 7.1.15, hvorefter det ikke er hensigtsmæssigt, at fastsætte prislofterne på samme måde, som for varmt vand, samt Energistyrelsens udtalelse i bilag 9.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

141. Slagelse Kraftvarmeværk har i sagen foreslået (Punkt G og I), at der ved fastsættelsen af dampprisloftet skal ske en sammenligning med prisen for produktion af halmbaseret damp på Slagelse Kraftvarmeværk, idet denne produktion er tæt på at være en reel substitutionsmulighed.

Side 3 af 17

142. Fastsettelsen af en substitutionspris kræver imidlertid, at der er tale om en eksisterende, faktisk, mulig, lovlig og realistisk mulighed. Derved kan en mulighed, som ikke endnu er godkendt ikke komme i betragtning, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Men måtte der ved den måske kommende godkendelse af halmdampproduktionen blive tale om en reel substitutionsmulighed, så vil affaldsvarmedampen skulle afregnes til denne pris, hvis den er den lavest af henholdsvis prisloft, omkostningsbestemt pris eller substitutionsprisen, jf. prisloftbekendtgørelsens § 4.

143. Men denne sag drejer sig ikke om fastsættelsen af hverken den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen, men om fastsættelsen af et prisloft for affaldsdamp. Derfor vil sekretariatet sagsbehandling alene vedrøre dette.

144. Efter en samlet vurdering finder sekretariatet, at udgangspunktet for fastsættelsen af et dampprisloft skal være de ekstraomkostninger, som anlægget måtte have ved dampproduktion i forhold til varmtvandsproduktion. Sekretariatet lægger derved til grund, at dampproduktion generelt kan være, og specifikt for AffaldPlus, Slagelse, er mere omkostningskrævende end produktion af varmt vand, jf. prisloftvejledningens punkt 7.1.15 samt bilag 2. Sekretariatets sammenligning er baseret på affaldsforbrændingsanlæggets produktion af damp i forhold til anlæggets produktion af varmt vand, og ikke – som af SK-Varme fremsat i bemærkning C – på en sammenligning med kraftvarmeproduceret varme.

145. Sekretariatet vil tillægge disse meromkostninger til det varmtvandsprisloft, som er gældende for AffaldPlus, Slagelse. Derved vil fastsættelsen

i videst mulige omfang afspejle varmemforsyningslovens principper om nødvendige omkostninger.

146. Da AffaldPlus, Slagelse producerer både varmt vand og damp på to forskellige ovnlinjer, er muligheden for en sammenligning og en vurdering af ekstraomkostninger ved dampproduktion særdeles god.

147. Anlægget har oplyst, at de kan adskille disse leverancer. Dette er baggrunden for at fastsætte et prisloft specifikt for anlæggets dampproduktion. Denne adskillelse i produktionen vil også være grundlag for afregningen med Slagelse Kraftvarmeværk.

148. Sekretariatet er derfor enig med SK-Varme i, at der derfor fremover skal føres to regnskaber, jf. deres bemærkninger, punkt J. Disse regnskabsoplysninger skal også danne baggrund for anlæggets beregning af den omkostningsbestemte pris for henholdsvis varmt vand og damp.

149. Anlæggets damppris skal herefter være den laveste af henholdsvis den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller det fastsatte dampprisloft.

Sekretariatets principper for fastsættelsen af meromkostninger

150. Til brug for fastlæggelse af dampprisloftet for AffaldPlus, er det som anført de omkostninger, der ligger til grund ved varmtvandsproduktion tillagt meromkostninger ved dampproduktionen, som skal fastsættes.

151. Den hypotetiske substitutionspris for AffaldPlus varmtvands produktion er fastsat ved prisloftet for varmt vand for 2011 og 2012. Derefter skal anlæggets ekstraomkostninger for dampproduktionen tillægges. Det er således forskellen mellem omkostningerne ved de to produktionslinjer hos AffaldPlus, som sekretariatet skal klarlægge.

152. Selvom varmt vands- og dampproduktionen hos AffaldPlus foregår på separate ovnlinjer, er det ikke muligt at opgøre meromkostningerne med fuld sikkerhed ned i detaljen. Som oplyst af anlægget, forekommer der eksempelvis omkostningstyper, for hvilke en eksakt udsondring af omfanget af meromkostninger ikke er mulig. Sådanne fællesomkostninger er det traditionelt vanskeligt at opdele.

153. Der er ved produktionen af henholdsvis damp og affald på de to ovnlinjer også tale om anvendelsen af fælles anlægsdele, m.v. En fordeling og opgørelse af fællesomkostninger lader sig ikke entydigt fastsætte.

...

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 4 af 17

Sekretariatets konkrete skønsfastsættelse

158. AffaldPlus har oplyst, at de finder, at et dampprisloft, som er 1/3 højere (svarende til 33,1/3 % højere) end prisloftet for varmt vand vil være rimeligt. AffaldPlus har ved Rambøllrapport dokumenteret meromkostninger i form af merinvesteringer på 30 %. Anlægget har oplyst, at afskrivningerne på anlægget var kr. 8.139.176 i 2009 og kr. 6.085.523 i 2010.

159. AffaldPlus har endvidere oplyst, at der er meromkostninger til drift og vedligehold ved dampproduktion.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

160. Øgede omkostninger til drift og vedligehold – hvis beregning er baseret på anlæggets regnskabstal – er på henholdsvis 42 % og 52 % for 2009 og 2010, som det fremgår af tabel 2 nedenfor.

Side 5 af 17

...

163. Det fremgår af tabellen, at anlæggets omkostninger til afskrivninger de pågældende år er omtrent lige så store som anlæggets omkostninger til drift- og vedligehold. På det grundlag ville en samlet procentsats for angivelse af meromkostninger, hvor procentsatsen på 30 for anlægsinvesteringer og procentsatsen på 52 i 2010 for drift- og vedligeholdelsesomkostninger lægges til grund, udgøre omkring 40 %.

164. AffaldPlus har imidlertid oplyst, at der forekommer omkostninger, som det ikke er muligt at udskille i omkostninger til produktion af henholdsvis damp eller varmt vand. Derfor finder sekretariatet, at der skal lægges mere vægt på omfanget af anlægsomkostninger i forhold til de løbende meromkostninger til drift og vedligehold, hvis ansættelse kan være behæftet med usikkerhed. Sekretariatet finder derfor, at procentsatsen skal være lavere end de angivne 40 %.

...

170. Sekretariatet har fundet, at skønsfastsættelsen af et prisloft for damp skal baseres på varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, og princippet om nødvendige omkostninger.

171. Sekretariatet finder på baggrund af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2, om en konkret skønsmæssig fastsættelse, at der ved skønsfastsættelsen skal tages udgangspunkt i de oplyste meromkostninger ved dampproduktion i forhold til produktion af varmt vand.

172. Da AffaldPlus producerer såvel affaldsvarme som affaldsdamp på separate linjer, bør anlægget have særdeles gode muligheder for at sammenligne omkostningerne til de to produktionsformer. Sekretariatet finder derfor, at de af AffaldPlus fremlagte omkostningsposter samt det af

Rambøll på vegne AffaldPlus udarbejdede materiale til dokumentation for merinvesteringens størrelse ved produktion af damp i forhold til produktion af varmt vand kan lægges til grund for fastsættelsen.

173. Sekretariatet finder, at ansættelsen af meromkostninger på 1/3 mere ved damp produktion end ved varmt vands produktion er i overensstemmelse med prisloftreglernes formål i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, idet det tilgrundliggende materiale vedrørende drift og vedligehold kunne give grundlag for en højere fastsættelse.

174. AffaldPlus anfører da også selv, at der forekommer omkostninger for hvilke, det ikke er muligt for anlægget at udskille omfanget af meromkostninger. Sekretariatet finder imidlertid, at meromkostningens størrelse skal fastsættes ved en procentsats, da det giver plads til at rumme en sådan usikkerhed.

175. SK-Varme anfører i punkt H, at AffaldPlus i sin affaldsvarmeproduktion anvender dele af Slagelse Kraftvarmeværks anlæg, og at omkostninger hertil burde indgå i AffaldPlus' opgørelse af omkostninger i det hele taget. Der nævnes omkostninger som eksempelvis vandbehandlingsanlæg.

176. Sekretariatet finder, at hvis dele af AffaldPlus dampproduktion sker på Slagelse Kraftvarmeværk, bør omkostninger hertil formentlig indgå i den omkostningsbestemte pris for AffaldPlus affaldsvarme- og affaldsdampløseleverancer.

177. Da sekretariatet i sin skønsfastsættelse tager udgangspunkt i de meromkostninger, som AffaldPlus har til dampproduktion ved fastsættelsen af et dampprisloft – kunne det efter sekretariatets vurdering være relevant, at lade disse eventuelle ekstraomkostninger indgå i vurderingen. Sekretariatet finder, at disse ekstra omkostninger skal tillægges de dokumenterede omkostninger ved dampproduktionen.

178. En indregning i den omkostningsbestemte pris og i beregning af prisloftet bør dog formentlig modsvares af at Slagelse Kraftvarmeværk får dækning for AffaldPlus' andel af omkostningerne ved disse fællesanlæg hos Slagelse Kraftvarmeværk.

179. AffaldPlus finder, at disse omkostninger til dampproduktion hos Slagelse Kraftvarmeværk grundet deres omfang er uden praktisk betydning. Sekretariatet finder imidlertid at deres størrelse ikke er helt uden betydning, da den relevante post "hjælpeanlæg" eksempelvis udgør 6,8 % af AffaldPlus' omkostninger til dampproduktion på linje 1, jf. bilag 2, side

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 6 af 17

8 og bilag 3, side 11. Affald Plus har dog oplyst, at posten også indeholder omkostninger, som vedrører Slagelse Kraftvarmeværks halmdampproduktion, og at omkostningerne i øvrigt også vedrører affaldsvarmeproduktionen. Derfor vil deres betydning for affaldsdampproduktionen minimeres væsentligt.

180. AffaldPlus har i den forbindelse angivet, at hvis der skal tages højde for disse forhold ved fastsættelse af meromkostningerne, kan den relevante procentsats for angivelse af meromkostninger allerhøjst sættes ned fra 1/3 til 25 %, selvom de grundlæggende er uenige i, at der skal tages hensyn til disse omkostninger.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

181. Sekretariatet finder, at procentsatsen for meromkostninger skal fastsættes i overensstemmelse med prisloftreglernes formål, dog med plads til usikkerhed i forbindelse med udskillelse af meromkostninger ved dampproduktionen, da der for en vis andel er tale om fællesomkostninger for damp og varmeproduktion, som det er vanskeligt at opdele.

Side 7 af 17

182. Sekretariatet finder ikke, at en procentsats på 25 % vil sikre dette, ligesom sekretariatet ikke er enig i baggrunden for nedsættelsen til de 25 %. AffaldPlus' dokumentation kunne i sig selv tilskrive en endnu højere procentsats. Hvis de fremlagte omkostninger vægtes lige med 50 % til hver omkostningstype, som de fremlagte oplysninger kunne give grundlag for, jf. tabel 2, ville resultatet blive en procentsats for meromkostningerne ved dampproduktion på 40.

183. Sekretariatet finder imidlertid, at der i vurderingen skal tages højde for at udskillelsen af omkostninger til drift- og vedligehold kan være vanskelig at foretage. Derfor vurderer sekretariatet, at der skal lægges mindre vægt på disse omkostninger ved fastsættelsen af meromkostninger ved dampproduktionen.

184. Sekretariatet finder imidlertid ikke, at de anførte omkostninger til hjælpeanlæg hos Slagelse Kraftvarmeværk skal bevirke en nedsættelse af procentsatsen. Hvis disse omkostninger skulle inddrages, ville de skulle medføre en forhøjelse af procentsatsen, fordi de er meromkostninger ved dampproduktionen. Disse omkostninger vedrører både damp- og varmtvandsproduktionen baseret på affald og Slagelse Kraftvarmeværks egen produktion af damp baseret på halm. Derfor finder sekretariatet ikke, at deres størrelse og omfang skal have væsentlig betydning for fastsættelse af meromkostningerne ved affaldsdampproduktionen.

...

188. Sekretariatet vurderer at AffaldPlus' ansættelse af meromkostninger ved dampproduktion på 1/3 udgør et rimeligt grundlag. Sekretariatet vil imidlertid ved omsættelse til en procentsats runde ned til 33 %.

189. På baggrund af ovenstående skønssafvejsninger vurderer sekretariatet det derfor sagligt og rimeligt, at procentsatsen for meromkostninger ved AffaldPlus dampproduktion fastsættes til 33 %.

190. Sekretariatet skal afslutningsvist i henhold til SK-Varmes bemærkninger under punkt I, anføre, at AffaldPlus skal føre separat regnskab for sine varmtvandsleverancer og sine dampleverancer.

191. Sekretariatet finder hermed at have inddraget alle relevante forhold i sin skønssfastsættelse. Prisloftet er fastsat ud fra en samlet vurdering af alle forhold, og sekretariatet har også i sin fastsættelse af dampprisloftet lagt vægt på, at der er tale om en enkel og administrerbar løsning.

192. Da data for 2009 og 2010 ikke indeholder væsentlige afvigelser, finder sekretariatet, at dampprisloftet bør være det samme for såvel 2011 som for 2012.

...

Afgørelse

193. På baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering træffer Energitilsynet afgørelse om følgende:

194. At prisloftet for damp for AffaldPlus, Slagelse for 2011 og for 2012 på grundlag af et konkret skøn fastsættes til 1,33 * anlæggets prisloft for varmt vand, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 4 og bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg, m. senere ændringer, § 5, stk. 2, og § 7.
[...]"

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 skal ændres således, at prisloftet for damp fastsættes væsentligt lavere end 1,33 x anlæggets prisloft for opvarmet vand, og maksimalt til 1,16 x anlæggets prisloft for opvarmet vand. Til støtte herfor henholder klager sig til, hvad der tidligere er anført overfor Energitilsynet, og har herudover navnlig anført følgende:

- Det skøn, som Energitilsynet har udøvet, er ikke korrekt, da beregningerne af meromkostninger ved dampproduktionen er forkerte. Skønnet bør udøves på baggrund af en mere eksakt meromkostningsopgørelse.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 8 af 17

En lang række af de omkostninger, der fremgår af AffaldPlus' regnskab, er uafhængige af kedeltype, og kan således ikke begrunde en fastsættelse af meromkostninger. Prisloftet for damp bør i forhold til prisloftet for opvarmet vand alene forøges med de meromkostninger, der er ved at anskaffe et dampfyret anlæg i forhold til et varmtvandsanlæg. Det vil sige, at prisloftet alene bør forøges med de omkostninger, der er til de øgede afskrivninger og renteudgifter.

- Efter klagers opfattelse er der ikke væsentligt større omkostninger til drift og vedligeholdelse af et dampanlæg i forhold til et varmtvandsanlæg. Der er således ikke grundlag for at medtage forøgede omkostninger til drift og vedligeholdelse ved fastsættelse af skønnet for meromkostninger.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 9 af 17

- AffaldPlus har til Energitilsynet fremsendt dokumentation for selskabets meromkostninger til maskiner og materiel samt investeringer. For maskiner og materiel udgør meromkostningerne 42 pct. for 2009 og 52 pct. for 2010. Ifølge redegørelserne fra Rambøll er meromkostningerne til investeringen 30 pct. Disse meromkostninger er efter klagers vurdering skønnet for højt.
- For så vidt angår meromkostninger til maskiner og materiel er beregningerne fremkommet ved at sammenholde omkostningerne mellem ovnlinje 1 (dampkedel) og ovnlinje 2 (varmtvandskedel). Efter klagers opfattelse er det ikke korrekt blot at skalere omkostningerne på kedel 2 for herefter at sammenholde disse med omkostningerne på ovnlinje 1. De to anlæg har forskellige driftstimer. I 2010 havde ovnlinje 1 7776 driftstimer, mens ovnlinje 2 kun var i drift i 6740 timer. Hvis der korrigeres for forskellen i driftstimer bliver forskellen på omkostningerne til maskiner og materiel efter klagers beregninger alene 7,3 pct.
- AffaldPlus har ikke fremlagt regnskabstal for de relevante regnskabsposter. Klager har således ikke modtaget kopi af regnskab for ovnlinje 1, og der er i sagen alene fremlagt et budget for AffaldPlus for ovnlinje 1 for 2011. Ifølge klagers beregninger, der baserer sig på dette budget og med udgangspunkt i en meromkostningsprocent på 57 samt et årligt dampsalg på 364.000 GJ, udgør meromkostningerne ikke mere end 11,43/GJ. Dataene fra AffaldPlus dokumenterer således kun meromkostninger på 11,43/GJ, hvilket svarer til 16 pct. af prisloftet på 70/GJ for opvarmet vand. Energitilsynet har derfor ikke grundlag for at skønne tillægget til 1,33, men derimod væsentligt lavere. Tillægget bør endda være lavere end 1,16, da AffaldPlus' angivelse af omkostninger er forbundet med en række usikkerheder.

AffaldPlus' synspunkter og bemærkninger

AffaldPlus finder, at Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 skal stadfæstes. AffaldPlus henholder sig i den anledning til Energitilsynets udtalelse til sagen og til de bemærkninger, som AffaldPlus har afgivet under Energitilsynets behandling af sagen.

Energitilsynets udtalelse til sagen

Det er Energitilsynets opfattelse, at tilsynets afgørelse af 30. maj 2012 skal stadfæstes. Til støtte herfor har Energitilsynet navnlig anført følgende:

- For så vidt angår funktionen af et prisloft bemærker Energitilsynet, at et prisloft efter varmemforsyningsloven skal sikre, at en varme- eller dampaftager ikke stilles værre end aftager kunne være stillet, hvis aftageren aftog varme/damp fra en hypotetisk leverandør. Prisloftet skal ses i sammenhæng med de to øvrige krav til en leverance omfattet af varmemforsyningsloven, nemlig at prisen heller ikke må overstige henholdsvis produktionsanlæggets omkostningspris eller aftagerens faktiske substitutionspris. Et prislofts størrelse er derfor ikke ensbetydende med, at det er denne pris leverandøren kan tage for dampleverancen. Leverandøren kan alene tage den laveste af det fastsatte prisloft eller omkostningsprisen eller substitutionsprisen.
- Der er mange produktionsanlæg, der leverer varme omfattet af varmemforsyningsloven, og derfor kan prisloftet for opvarmet vand beregnes på grundlag af andre leverandørers omkostninger. Der er efter Energitilsynets oplysninger kun to virksomheder, der leverer damp omfattet af varmemforsyningsloven. Det er baggrunden for, at prisloftet for damp må beregnes på en anden måde.
- Energitilsynet er efter lovgivningen tillagt et vidt skøn med hensyn til, hvordan et prisloft for damp skal fastsættes. Energitilsynet har dels fået oplyst nogle poster, hvor det har været muligt at angive en mere eksakt meromkostning, dels nogle poster, hvor funktionerne er så integrerede, at omkostningerne er vanskelige at udsondre, og hvor det derfor ikke giver mening at vurdere, om der som følge af dampproduktionen er tale om en meromkostning eller ej. Oplysningerne har sammen med en generel vurdering af sagen indgået i Energitilsynet skøn.
- Det er ikke korrekt, at der ikke er fremlagt regnskabstal for de relevante regnskabsposter. Energitilsynet henviser til Energitilsynets afgørelse, punkt 41 samt tabel 1 og AffaldPlus bidrag i Energitilsynets sag af 29. september 2011, hvor regnskabstal for drift og vedligehold for ovnlinje 1 og ovnlinje 2 for 2009 og 2010 fremgår. Det i sagen fremlag-

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 10 af 17

te budget for 2011 har ikke har været anvendt i prisloftfastsættelsen, idet prisloftberegningerne skal baseres på faktiske data.

- Energitilsynet er enig med klager i, at AffaldPlus ikke har dokumenteret meromkostninger for samtlige affaldsforbrændingsanlæggets omkostninger, men kun for posterne drift og vedligehold af maskiner og materiel samt merinvestering ved en dampproducerende ovnlinje. AffaldPlus har imidlertid oplyst, at der også forekommer omkostninger, for hvilke det ikke er muligt for selskabet at udskille meromkostninger. Sådanne omkostninger kan ikke hæve meromkostningsprocenten, men Energitilsynet finder ikke, at de helt bør udgå. Årsagen hertil er, at det efter tilsynets opfattelse ikke kan konkluderes, at omkostninger til funktioner i både varmvands- og dampprocessen, der er uadskillelige, kan deles ligeligt mellem de to funktioner. Endvidere er omkostningsstrukturen hos et affaldsforbrændingsanlæg markant anderledes end hos en traditionel varmeproduktionsvirksomhed. Hos et affaldsforbrændingsanlæg er brændelsomkostningen en indtægt, og posterne drift og vedligehold samt afskrivninger udgør en forholdsmæssig stor andel af den samlede omkostningsbase. De i sagen dokumenterede meromkostninger udgør beløbsmæssigt en stor andel af anlæggets samlede omkostninger, og der er for de resterende poster usikkerhed om udskillelse af eventuelle meromkostninger. Da Energitilsynet har fastsat procentsatsen for meromkostninger lavt i forhold til, hvad dokumentationen kunne berettigge til, og da der er tale om fastsættelse af et øverste loft for affaldsdampprisen, har Energitilsynet fundet det sagligt at lade meromkostningsprocenten gælde generelt for alle omkostningsposterne.

- Energitilsynet er ikke enig i den meromkostningsberegning, som klager har foretaget, og som er baseret på AffaldPlus' redegørelse og budget for ovnlinje 1 for 2011. Klagers meromkostningsopgørelse er fejlbehæftet, og procentsatsberegningen kan ikke anvendes. For det første er klagers beregninger udført på baggrund af budgetterede omkostningstal. Energitilsynet finder, at det er de faktiske tal, som skal anvendes ved prisloftfastsættelsen og ikke de budgetterede. For det andet er procentsatsen på 57, som klager anvender som udtryk for meromkostningens størrelse for posten "maskiner og materiel", ikke udtryk for en angivelse af meromkostninger. Procentsatsen på 57 anvendes af Rambøll til at skalere drift og vedligeholdelsesomkostninger for maskiner og materiel for ovnlinjerne 1 og 2. De af Rambøll beregnede meromkostninger ved drift og vedligehold af maskiner og materiel er på henholdsvis 42 pct. og 52 pct. for 2009 og 2010. For det tredje beregner klager de konkrete meromkostninger for posterne maskiner og materiel, afskrivninger og finansiering opgjort på kr./GJ. Energitilsy-

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 11 af 17

net har i sin skønsmæssige fastsættelse af dampprisloftet fundet det sagligt, at tage højde for AffaldPlus oplysninger om, at det ikke for alle omkostninger er muligt at udskille meromkostninger ved dampproduktionen. Energitilsynet finder det derfor ikke sagligt, at grundlaget for opgørelsen af prisloftet alene afgrænses til en opgørelse af konkrete dokumenterede meromkostninger efter den metode, som klager anfører. I den sammenhæng fremhæves, at affaldsdampprisloftet er et loft over prisen for affaldsdampløseleverancer, og Energitilsynet finder derfor ikke, at det må fastsættes så lavt, at anlægget ikke kan få dækket sine omkostninger, eller så omkostningerne belaster anlæggets affaldsvarmeleverancer.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 12 af 17

- De i sagen dokumenterede meromkostninger udgør beløbsmæssigt en stor andel af anlægges samlede omkostninger, og der er for de resterende poster usikkerhed om udskillelse af eventuelle meromkostninger. Da Energitilsynet har ansat procentsatsen for meromkostninger lavt i forholdt til, hvad dokumentationen kunne berettige til, og da der er tale om fastsættelse af et øverste loft for affaldsdampprisen, har Energitilsynet fundet det sagligt at lade meromkostningsprocenten gælde generelt for alle omkostningsposterne.
- Energitilsynet finder, at usikkerhederne i meromkostningsvurderingen går i begge retninger, og at de derfor til en vis grad vil udligne hinanden. De fremlagte data for drift og vedligehold kunne eksempelvis give grundlag for en væsentlig højere ansættelse af procentsatsen, hvorimod den mindre forskel i driftstid for de to anlæg kunne trække i den modsatte retning. Energitilsynet er dog enig i, at usikkerhedsmomenterne bevirker, at meromkostningerne generelt skal fastsættes lavere end den fremlagte dokumentation umiddelbart kunne give grundlag for. Energitilsynet finder imidlertid ikke, at meromkostningerne må sættes så lavt, at der er en risiko for, at ekstraomkostninger til dampproduktion og den afledte elproduktion belaster varmemeforbrugerne

Retsgrundlaget

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, fastsætter de nærmere rammer for beregning af varmepriser. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”[...]

§ 20. Inden for de i § 20 a nævnte indtægtsrammer kan kollektive varmemeforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeværker med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas indregne nød-

vendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispareaktiviteter efter §§ 28 a, 28 b og 29, samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningsystemerne, jf. dog stk. 7-14, § 20 a, stk. 7, og § 20 b.
[...]"

Bemyndigelsen til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand fra affaldsforbrændingsanlæg fremgår af varmeforsyningslovens § 20, stk. 4. Det fremgår heraf, at der kan fastsættes regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra et affaldsforbrændingsanlæg. Den nærmere regulering er fastsat i prisloftbekendtgørelsen, der fastsætter reglerne for prislofter og maksimalpriser for levering af damp og varmt vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg. Af den dagældende prisloftbekendtgørelse fremgår bl.a. følgende om udmelding af prislofter:

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 13 af 17

"[...]

Kapitel 2

Fastsættelse af maksimalpriser for fjernvarme leveret fra et affaldsforbrændingsanlæg

§ 4. I de i § 2 nævnte aftaler kan affaldsforbrændingsanlægget for levering af opvarmet vand eller damp maksimalt kræve den laveste af følgende varmeafregningspriser:

- 1) prisen fastsat i medfør af varmeforsyningslovens § 20, eller
- 2) det i § 5 fastsatte prisloft.

Fastsættelse af prisloftet

§ 5. Prisloftet for opvarmet vand produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et fjernvarmeværk, som ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier, således at der opstår et prisloft for:

- 1) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med naturgas.
- 2) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med andet end naturgas.
- 3) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i centrale områder.

Stk. 2. Prisloftet for damp produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes efter et konkret skøn.

[...]"

Energistyrelsen har udstedt en vejledning til den dagældende prisloftbekendtgørelse⁴. Af vejledningens punkt 7.1.15., der vedrører fastsættelse af et prisloft for damp, fremgår følgende:

"[...]

7.1.15. For affaldsforbrændingsanlæg, der leverer damp, er det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte et prisloft på samme måde som prislofterne for opvarmet vand produceret på affaldsforbrændingsanlæg. Derfor fastsætter Energitilsynet prisloftet for damp på baggrund af et konkret skøn. Damp produceres med henblik på produktion af elektricitet. Ved fastsættelsen af prisloftet vil Energitilsynet sørge for at sikre, at ekstraomkostningerne til produktion af dampen henføres til elsidens.

[...]"

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 14 af 17

Energistyrelsen har siden Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 udstedt en ny prisloftbekendtgørelse⁵. Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2013 og har virkning for leveringsaftaler, der er indgået efter bekendtgørelsens ikrafttræden, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 1. Et prisloft, der er udmeldt efter prisloftbekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006, opretholdes, indtil det afløses af et prisloft udmeldt efter den nye prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012), jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 3. § 7 i den nye prisloftbekendtgørelse har følgende ordlyd:

"[...]

§ 7. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2013 og har virkning for leveringsaftaler, der er indgået efter bekendtgørelsens ikrafttræden, jf. dog stk. 2 og 3 og § 8.

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg og vejledning nr. 44 af 8. juni 2006 om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg ophæves, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Et prisloft, som er udmeldt efter reglerne i den i stk. 2 nævnte bekendtgørelse, opretholdes, indtil det afløses af et prisloft udmeldt efter denne bekendtgørelse, herunder et prisloft udmeldt efter stk. 4.

⁴ Vejledning nr. 44 af 8. juni 2006 om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg.

⁵ Bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012.

Stk. 4. I de år, hvor prislofterne udmeldt efter den i stk. 2 nævnte bekendtgørelse, stadig er gældende, beregner Energitilsynet prisloftet efter denne bekendtgørelse på baggrund af det for 2013 udmeldte prisloft, reguleret med et indeks. Indekset beregnes på basis af de varmepriser, som de centrale kraft-varme-anlæg i 2012 og de efterfølgende år forud for året, hvor prisloftet skal gælde, har anmeldt efter § 21, stk. 1, i lov om varmeforsyning.
[...]"

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Prisloftet for AffaldPlus' dampproduktion for 2011 og 2012 er udmeldt den 30. maj 2012 i henhold til den på daværende tidspunkt gældende prisloftbekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006. Det følger af § 7, stk. 3, i den nugældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012), at et prisloft, der er udmeldt efter prisloftbekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006, opretholdes, indtil det afløses af et prisloft udmeldt efter den nye prisloftbekendtgørelse. Det er således reglerne i prisloftbekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006, der finder anvendelse for fastsættelsen af prisloftet for AffaldPlus' dampproduktion for 2011 og 2012.

Det fremgår af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2, at prisloftet for damp produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes efter et konkret skøn. Hverken prisloftbekendtgørelsens øvrige regler eller forarbejderne til varmeforsyningslovens § 20, stk. 4, som prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af, indeholder nærmere retningslinjer eller rammer for udøvelsen af dette skøn. Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at Energitilsynet er overladt et vidt skøn ved fastsættelsen af et prisloft for damp.

Da der kun findes meget få dampproducerende anlæg, er Energiklagenævnet enig med Energitilsynet i, at prisloftet for damp ikke kan fastsættes på samme måde, som prislofterne for opvarmet vand fastsættes efter prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Energiklagenævnet har herved tillige lagt vægt på, at det af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2, fremgår, at et prisloft for damp netop ikke skal fastsættes på samme måde som for opvarmet vand efter § 5, stk. 1. På grund af antallet af dampproducerende anlæg er Energiklagenævnet ligeledes enig med Energitilsynet i, at det ikke er muligt at foretage en konkret sammenlignende effektivitetsvurdering af AffaldPlus' dampproduktion.

Energiklagenævnet finder derimod – i lighed med Energitilsynet – at prisloftet for damp kan fastsættes ud fra princippet i varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, om beregning af varmeprisen efter de nødvendige omkostninger. Energiklagenævnet finder det dokumenteret, at dampproduktionen hos AffaldPlus er mere omkostningskrævende end produktion af opvarmet vand. Energiklage-

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 15 af 17

nævnet kan derfor tiltræde Energitilsynets valg af metode, hvorefter prisloftet for damp fastsættes ud fra de meromkostninger, som anlægget måtte have ved dampproduktion. Energiklagenævnet har herved tillige lagt vægt på, at mulighederne for en sammenligning og vurdering af meromkostninger er gode på grund af de konkrete produktionsforhold hos AffaldPlus. Energiklagenævnet kan endvidere tiltræde, at meromkostningernes størrelse fastsættes ved en procentsats, da det giver mulighed for at rumme den usikkerhed, der måtte være ved udskillelsen af visse omkostninger, jf. nærmere nedenfor.

Energiklagenævnet finder, at AffaldPlus på tilstrækkelig vis har dokumenteret meromkostninger for så vidt angår posterne drift og vedligeholdelse af materiel på 42 pct. og 52 pct. for 2009 og 2010 samt 30 pct. for investering ved en dampproducerende linje/kedel.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

Side 16 af 17

For så vidt angår den usikkerhed, som er forbundet med, at der for en vis andel af omkostningerne er tale om fællesomkostninger for damp- og varmeproduktion, som vanskeligt lader sig opdele, er Energiklagenævnet enig med Energitilsynet i, at det er rimeligt, at disse omkostninger indgår i opgørelsen af prisloftet i et eller andet omfang. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at det ikke kan konkluderes, at sådanne integrerede omkostninger nødvendigvis kan fordeles med 50 pct. på hver funktion (opvarmet vand eller damp). Under henvisning til, at Energitilsynet har fastsat procentsatsen for meromkostninger lavt (33 pct.) i forhold til, hvad de dokumenterede omkostninger kunne berettige til, og under henvisning til, at de i sagen dokumenterede meromkostninger beløbsmæssigt udgør en stor andel af AffaldPlus' samlede omkostninger, kan det ikke give Energiklagenævnet anledning til bemærkninger, at Energitilsynet har fastsat meromkostningsprocenten til 33. Energiklagenævnet skal herved tillige bemærke, at der er tale om fastsættelse af et prisloft, som alene kan opkræves, hvis prisen herefter er den laveste i forhold til den omkostningsbestemte pris eller en eventuel konkret substitutionspris. Energiklagenævnet kan på den baggrund og efter en konkret vurdering af sagens forhold tiltræde Energitilsynets skøn.

Med disse bemærkninger og under henvisning til de af Energitilsynet anførte grunde stadfæstes Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2012 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 4. marts 2012.

Afgørelsen er truffet i henhold til prisloftbekendtgørelsens § 9, stk. 1, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter varmemforsyningsloven eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

4. marts 2013

J.nr 1021-12-123-17

UJO –EKN

På nævnets vegne

Side 17 af 17

Poul K. Egan
Nævnnsformand

/Ulla Østergaard
Specialkonsulent