

(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

**KLAGE FRA
OVER
OM**

HOFOR A/S (tidligere KE A/S) og CTR I/S
Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012
dispensation til Amagerforbrændingen fra det af Energitil-
synet fastsatte prisloft for 2011 og 2012

17. juni 2013

J.nr. 1021-12-159-56
SSH-EKN

**NÆVNETS
SAMMEN-
SÆTNING
I SAGEN**

Nævnformand, dommer Poul K. Egan
Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
Professor, cand.jur. & ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen
Direktør Per Søndergaard

**NÆVNETS
AFGØRELSE**

Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 stadfæ-
stes.

Centralkommunernes Transmissionsselskab I/S (herefter CTR I/S) og Københavns Energi A/S (KE A/S – nu Hovedstadsområdets Forsyningsselskab) (herefter HOFOR A/S) har ved klage af 12. december 2012 indbragt Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen meddelte Energistyrelsen Amagerforbrændingen (nu Amager Ressource Center – herefter ARC) dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for henholdsvis 2011 og 2012.

Sagens baggrund

ARC producerer varme, som sælges videre til klagerne. ARC er beliggende i et centralt fjernvarmeforsyningsområde. I 2011 var CTR I/S den eneste varmeaf-tager fra ARC. CTR har ingen slutkunder, men sælger sin varme videre til fem kommunale forsyningsselskaber. Ca. 70 pct. af CTR' samlede varmekøb sæl-ges videre til HOFOR. For 2012 blev der indgået en aftale mellem ARC, HO-FOR og CTR, hvorefter HOFOR kan aftage og købe damp direkte fra ARC. ARC' varmepris er baseret på en substitutionspris, som CTR beregner. Prin-cippet for beregningen er CTR' månedlige vægtede variable købspris pr. GJ fra de øvrige varmeleverandører til fjernvarmenettet.

I 2011 aftog CTR I/S ca. 92 pct. af den varme, som ARC producerede, mens HOFOR A/S aftog ca. 8 pct. I 2012 aftog CTR I/S ca. 89 pct. af den varme, som ARC producerede, mens HOFOR A/S aftog ca. 11 pct. For 2011 og 2012 svarede dette til, at CTR modtog 14,3 pct. af sit samlede varmeindkøb fordelt på varmt vand og damp fra ARC. For HOFOR svarede det til, at selskabet i 2011 modtog 19 pct. af sit samlede køb af varmt vand fra ARC og 4 pct. af sit samlede køb af damp fra ARC. For 2012 var fordelingen for HOFOR ca. 17,8 pct. for så vidt angik varmt vand og 20,4 pct. for så vidt angik damp.

Energitilsynet beregner hvert år prislofterne for affaldsforbrændingsanlæg og udmelder dem, jf. prisloftbekendtgørelsen¹. Bekendtgørelsen fastsætter regler for prislofter og maksimalpriser for levering af damp og varmt vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 1. Prisloftet har således betydning for den pris, som ARC kan opkræve hos klagerne. ARC ansøgte ved e-mail af 28. september 2012 Energistyrelsen om dispensation fra det af Energitilsynet udmeldte prisloft på 72 kr. pr. GJ i 2011 og 75 kr. pr. GJ i 2012. Ansøgningen tog udgangspunkt i, at Energitilsynet ved udmeldelsen af prisloftet for 2011 havde oplyst, at der kunne ansøges om dispensation hos Energistyrelsen i forbindelse med forhøjelse af energiafgifter på de fossile brændsler, jf. lov nr. 527 af 12. juni 2009². Af ansøgningen fremgik bl.a., at ARC' gennemsnitlige varmeindtægter i 2011 var steget og beløb sig til 79,4 kr. pr. GJ som følge af forhøjelsen af energiafgifterne på fossile brændsler i 2011. Da CTR beregner ARC' varmepris på baggrund af substitutionsprisen ud fra realiserede varmekøbspriser fra en lang række anlæg, kunne CTR først udmelde en endelig varmepris for 2011 til ARC i august 2012, da CTR først på dette tidspunkt var i besiddelse af de nødvendige oplysninger til at foretage beregningen. ARC ansøgte derfor Energistyrelsen om en forhøjelse af prisloftet fra 72 til 79,4 kr. pr. GJ. for 2011. Da de endelige varmeindtægter for 2012 også forventedes at overstige prisloftet som følge af afgiftsforhøjelsen, ansøgte ARC også om en dispensation fra prisloftet for så vidt angik år 2012 fra 75 kr. pr. GJ til 79,4 kr. pr. GJ.

Ved afgørelsen af 14. november 2012 imødekom Energistyrelsen ARC' anmodning om dispensation således, at prisloftet for henholdsvis 2011 og 2012 blev forhøjet til 78 kr. pr. GJ.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 2 af 22

¹ Bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg med senere ændringer. Bekendtgørelsen er pr. 1. januar 2013 ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg.

² Lov om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love (Forhøjelse af energiafgifterne, afgift på erhvervenes energiforbrug, afgiftsmæssig ligestilling af central og decentral kraft-varme, afgift på smøreolie m.v. og forhøjelse af affaldsafgiften).

Den påklagede afgørelse

Af Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for 2011 og 2012

[...]

Energistyrelsens afgørelse

Amagerforbrændings ansøgning om dispensation fra det af Energitilsynet udmeldte prisloftet for 2011 og 2012 imødekommes.

Prisloftet for 2011 fastsættes til 78 kr. pr. GJ.

Prisloftet for 2012 fastsættes til 78 kr. pr. GJ.

[...]”.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 3 af 22

Energistyrelsens afgørelse er i sin helhed vedlagt som bilag 1.

Klagerens synspunkter og bemærkninger

Klagerne finder, at Energistyrelsens afgørelse skal ændres således, at forhøjelsen af ARC' prisloft beregnes efter en anden metode. Til støtte herfor har klagerne navnlig anført følgende:

- Ifølge Energistyrelsen er der i fastsættelsen af det oprindelige prisloft for 2011 og 2012 ikke taget hensyn til forhøjelsen af energiafgifterne for fossile brændsler på ca. 7,5 kr. pr. GJ, der blev indført ved lov nr. 527 af 12. juni 2009. Energistyrelsen har derfor beregnet en forhøjelse af prisloftet. I grundlaget for Energistyrelsens afgørelse beregnes forhøjelsen af prisloftet som om, at hele brændselssammensætningen er fossilt baseret. Forhøjelsen til prisloftet skal imidlertid beregnes ud fra samme principper som selve prisloftet.
- Ifølge prisloftsbekendtgørelsen beregner Energitilsynet prisloftet, som gennemsnitsprisen for varme produceret af de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker i Danmark. En andel af brændslet på de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker er biomasse. Biomasse er ikke afgiftsbelagt og rammes derfor ikke af forhøjelsen af energiafgifterne ved lov nr. 527 af 12. juni 2009. I beregningsgrundlaget for Energistyrelsens afgørelse tages der ikke højde for andelen af ikke-fossile brændsler blandt de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker i Danmark. Der er således ikke taget hensyn til, at kun den fossile andel af varmeproduktionen rammes af de forhøjede energiafgifter. Forhøjelsen af prisloftet for 2011 og 2012 for afregning af fjernvarme fra affaldsfor-

brændingsanlæg, som følge af at energiafgifterne for fossile brændsler er forhøjet med ca. 7,5 kr. pr. GJ, bør derfor kun gælde for den andel af brændslerne på de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker i Danmark, der er fossil.

- Via energiproducenttællingen får Energistyrelsen hvert år oplyst varmeproduktionen og det samlede brændselsforbrug pr. brændselstype pr. blok på de centrale kraftvarmeværker. Udfordringen med ikke at kende fordelingen af brændselstyper på brændselsforbruget til el-henholdsvis varmeproduktion opstår derfor kun for de få værker, hvor der anvendes både fossile og biomassebaserede brændsler.
- I andre sammenhænge, f.eks. ved beregninger til miljødeklarationer, anvendes for multibrændselsanlæg den antagelse, at fordelingen af de forskellige brændselstyper til el-henholdsvis varmeproduktion er den samme som brændselsandelene i det samlede brændselsforbrug. Denne antagelse kan ligeledes benyttes ved beregningen af tillæg til prisloftet. Energistyrelsen vil herefter have tilstrækkelig data til at foretage en beregning af tillæg til prisloftet, der tager hensyn til fordelingen af fossile og biomassebaserede brændsler på de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker. En beregningsmetode med dette udgangspunkt vil være mere retvisende og rimelig overfor varmemeforbrugerne i forhold til blot at antage en biomasseandel på nul.
- Det er kun de 50 pct. billigste kraftvarmeværker, der skal danne basis for beregningen af tillægget til prisloftet, og ikke alle centrale kraftvarmeværker. I hovedstadsområdet er de biomassefyrede kraftvarmeværker langt de billigste, og det må forventes, at dette er det generelle billede. Derfor må den fossile andel forventes at være mindre end 92 pct., når der ses på de 50 pct. billigste værker. Det lægges i den forbindelse til grund, at Energistyrelsen som den myndighed, der skal beregne prisloftet, har oplysninger om, hvilke centrale kraftvarmeværker der er de 50 pct. billigste, og som dermed skal indgå i beregningen af tillæg til prisloftet. Energistyrelsen bør redegøre for brændselssammensætningen af varmeproduktionen på de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker, der danner baggrund for prisloftet i 2011 og 2012, da sammensætningen ellers ikke kan indgå i det grundlag, som der kan blive truffet afgørelse på.
- Af vejledningen til prisloftbekendtgørelsen³, fremgår, at formålet med prislofterne er gennem prisregulering at sikre en rimelig varmepris hos forbrugeren. Af lovforslaget til lov nr. 577 af 18. juni 2012 om ændring

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 4 af 22

³ Vejledning nr. 44 af 8. juni 2006. Nugældende vejledning nr. 9083 af 26. februar 2013.

af lov om varmforsyning, lov om elforsyning og byggeloven⁴ fremgår følgende:

”[...]

Ved vedtagelsen af lov nr. 622 af 11. juni 2010 ændres hjemlen i § 20, stk. 1, 1. pkt., for klima-, energi- og bygningsministeren til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. Ved ændringen er det bl.a. tilføjet, at der i reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og forbrugerbeskyttelse.

[...]”.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Beregningen af tillægget bør derfor i videst omfang beskytte varmesiden i henhold til prisloftbekendtgørelsen m.v.

Side 5 af 22

- Da prisloftet for ARC også er baseret på en hypotetisk substitutionspris for de 50 pct. billigste centrale kraftvarmeværker, bør rimeligheden af prisloftet også bestemmes ud fra substitutionsprisen for disse værker og ikke ud fra substitutionsprisen i et specifikt forsyningsområde. Rimeligheden af prisloftet kan derfor ikke bestemmes ud fra ARC’ specifikke substitutionspris.
- Det må formodes, at forhøjede afgifter på fossile brændsler vil give incitament til, at brændselssammensætningen mellem fossile brændsler og biomasse på de centrale værker vil ændre sig i retning af en større andel af biomasse. Hvis prisloftet for 2011 og 2012 skal aktualiseres som følge af, at afgifterne på fossile brændsler er forhøjet fra 2010, bør denne aktualisering også beregnes på baggrund af den aktuelle andel af fossile brændsler i henholdsvis 2011 og 2012.
- Klagerne har ved e-mail af 26. oktober 2012 spurgt Energistyrelsen om, hvorledes styrelsen var nået frem til beløbet 7,5 kr. pr. GJ, herunder hvilken brændselsfordeling der lå bag, samt om hvordan styrelsen ved beregningen af prisloftet for 2012 var nået frem til vægtningen på 59 pct. og 41 pct. i forhold til regnskaberne for 2009 og 2010. Energistyrelsen har ikke svaret herpå.

ARC’ synspunkter og bemærkninger

ARC finder, at Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 skal stadfæstes. Til støtte herfor har ARC navnlig anført følgende:

⁴ Lovforslag nr. 183 om forslag til Lov om ændring af lov om varmforsyning, lov om elforsyning og byggeloven som fremsat den 2. maj 2012.

- Princippet for beregningen af prisloftet beror på priseftervisninger for regnskabsår to til tre år tidligere. Prisloftet i 2012 er således baseret på priseftervisninger for 2009 og 2010. Da prisloftet er baseret på historiske data, har Energistyrelsen mulighed for at dispensere og aktualisere prisloftet med stigninger, som ikke er afspejlet i prisloftet.
- Energistyrelsens forhøjelse af prisloftet til 78 kr. pr. GJ i 2011 og 2012 giver ikke en urimelig høj varmepris. I 2012 var ARC' gennemsnitlige varmeindtægt ca. 78 kr. pr. GJ, hvilket svarer omtrent til det forhøjede prisloft. ARC' varmpris er baseret på en af CTR beregnet substitutionspris ganget med en reduktionsfaktor, som er mindre end en. Således er det forhøjede prisloft stadig lavere end substitutionsprisen og giver dermed ikke en urimelig varmpris.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 6 af 22

Energistyrelsens udtalelse til sagen

Energistyrelsen finder, at afgørelsen af 14. november 2012 skal stadfæstes. Til støtte herfor har Energistyrelsen navnlig anført følgende:

- Energitilsynet beregner hvert år prislofterne og udmelder dem. Prislofterne beregnes på basis af varmeproduktionspriserne. Regnskabsoplysningerne til eftervisning af fastsættelse af varmeproduktionsprisen skal, jf. anmeldelsesbekendtgørelsens⁵ § 2, stk. 2, anmeldes til Energitilsynet. Anmeldelsen skal ske enten senest den 15. marts for anlæg, der anvender et regnskabsår, der udløber mellem 1. juni og 30. november, eller senest den 15. september for anlæg, der anvender et regnskabsår til udløb mellem 1. december og 31. maj. Det er for sent til, at de kan tages med i beregning af prislofterne for det kommende kalenderår. Da prisloftet årligt skulle udmeldes den 1. oktober, betød dette, at prisloftet for f.eks. år 2011 skulle udmeldes i 2010, men beregnes på basis af varmeproduktionspriserne for 2008 og 2009. Når prisloftet efter den nye prisloftbekendtgørelse i stedet fremover udmeldes den 15. oktober vindes der et år, da det tillader, at de priser, der bliver anmeldt den 15. september, tages med i beregningen. Det betyder, at prisloftet for f.eks. år 2014 udmeldes i år 2013, men beregnes på basis af varmeproduktionspriserne for år 2012. Prisloftet beregnes således på basis af historiske priser. Der er ikke nogen praksis for at tage højde for prisudviklingen i den periode mellem det år, som varmeproduktionspriserne er fra, og det år, som prisloftet gælder for.

⁵ Bekendtgørelse nr. 394 af 25. maj 2009 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter.

- Ved fastlæggelsen af prisloftet for de centrale fjernvarmenet for 2011 er Energitilsynets beregningsgrundlag baseret på regnskaber for 2008 og 2009, det vil sige på priser fra før den afgiftsforhøjelse, der blev indført i 2010. I Energistyrelsens beregning for hævelse af prisloftet er der taget udgangspunkt i, at hele varmeproduktionen er baseret på fossile brændsler og dermed pålagt en afgiftsforhøjelse på ca. 7,5 kr. pr. GJ, jf. lov nr. 527 af 12. juni 2009, hvor energiafgifterne for fossile brændsler blev forhøjet med ca. 7,5 kr. pr. GJ med ikrafttrædelse pr. 1. januar 2010. Energiafgifterne indgår derfor i regnskaberne for prisindberetningerne for 2010, mens de ikke indgår i regnskaberne for 2009. Hvis det antages, at de centrale kraftvarmeværker alene har anvendt fossile brændsler til varmeproduktionen, skulle der til i 2011 tillægges ca. 6 kr. pr. GJ (7,5/1,25 kr. pr. GJ) for at korrigere prisloftet for afgiftsforhøjelsen. I 2012 vil afgiftsforhøjelsen allerede delvis være afspejlet i prisloftet. I 2012 skulle den forøgede energiafgift tillægges de 41 pct. af varmesalget for at få et retvisende billede af varmeproduktionsprisen inklusiv afgifter. Afgiften skulle således beregnes som $7,5 \times 0,41/1,20$ kr. pr. GJ svarende til ca. 3 kr. pr. GJ. Fordi prislofterne er baseret på historiske tal, har Energistyrelsen mulighed for at dispensere fra det udmeldte prisloft for at aktualisere prisloftet for forudseelige og betydelige prisstigninger, som ikke er afspejlet i prisloftet endnu.
- Det er korrekt, at de centrale kraftvarmeværker ikke kun anvender fossile brændsler, men også biomasse, som ikke er belastet med energiafgifter. En korrekt beregning af hævelse af prisloftet skulle derfor tage hensyn til, at kun den fossile del af varmeproduktionen rammes af de forhøjede energiafgifter. Hvis der tages udgangspunkt i det samlede brændselsforbrug for de centrale kraftvarmeværker, har Energistyrelsen oplysninger om brændselsforbruget. I 2009, hvor afgiftsforhøjelsen ikke indgår i Energitilsynets beregningsgrundlag, anvendte de centrale kraftvarmeværker i alt 199 PJ fossile brændsler og 17 TJ biomasse, det vil sige 92 pct. fossilt brændsel og 8 pct. biomasse. Der er imidlertid ingen data for, hvor stor en del af brændslerne, der går til henholdsvis el- og varmeproduktion. For at gøre beregningen af hævelse af prisloftet for 2012 helt korrekt skulle der desuden tages hensyn til de centrale værker, hvis regnskaber fra 2009 er indgået som beregningsgrundlag for Energitilsynets udmeldelse af prislofter for 2012. Dette ville dog have krævet en større administrativ indsats. Energistyrelsen valgte derfor at tage udgangspunkt i antagelsen om, at hele brændselsanvendelsen til varmeproduktionen var fossil.
- El- og fjernvarmeproducenter med tilknytning til offentligt net skal hvert år indberette oplysninger om brændselsforbrug og varme- og el-

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 7 af 22

produktion for deres anlæg. Indberetningen skal være gennemført senest den 15. marts året efter, at produktionen er sket. Det vil sige, at indberetningen for produktionen for 2011 skal ske senest den 15. marts 2012. Herefter bruger Energistyrelsen nogle måneder på data-behandling og kvalitetssikring med videre. Den færdige energiproduktionstælling for 2011 foreligger herefter ca. medio 2012. En ansøgning om dispensation fra prisloftet for 2011 vil typisk foreligge omkring Energitilsynets udmeldelsesdato, det vil sige efteråret 2010 eller foråret 2011. På dette tidspunkt vil brændselstællingen for 2011 ikke foreligge. De nyeste data op til dette tidspunkt vil være energiproduktionstællingen for 2009, hvor den fossile andel var ca. 92 pct. Det var derfor ikke hensigtsmæssigt at anvende brændselsfordelingen fra den seneste producenttælling.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 8 af 22

- Anvendelsen af biomasse og fossile brændsler på de centrale værker varierer år for år. Det vil sige, at brændselsfordelingen fra den seneste producenttælling ikke nødvendigvis er repræsentativ for fordelingen året efter. Det vil på denne måde endvidere blive lidt tilfældigt, afhængig af tidspunktet for ansøgningen om dispensation, hvor meget prisloftet kan blive hævet. Det er ikke rimelige, at det ene affaldsforbrændingsanlæg kan få hævet prisloftet for 2011 som følge af forhøjelsen af energiafgifterne med et større eller mindre beløb, alene fordi anlægget har søgt tidligere eller senere herom. Det er mest rimeligt, at prisloftet for 2011 som følge af forhøjelsen af energiafgifterne hæves lige meget for alle affaldsforbrændingsanlæg i de centrale områder, der søger om det.
- Antagelsen om, at hele brændselsanvendelsen til varmeproduktionen var fossil, kan ikke medføre, at prisloftet bliver urimeligt højt. Ikke når varmeproduktionen alligevel overvejende sker på fossile brændsler. Prisloftet er baseret på historiske priser og bliver ikke prisindekseret med f.eks. nettoprisindekset. De afspejler således ikke det aktuelle prisniveau, men prisniveauet fra to til tre år tidligere. Derfor vil en aktualisering af kun et element, energiafgifterne, ud af de elementer, som priserne udgøres af, ikke kunne medføre et urimeligt højt prisloft, selvom aktualiseringen måtte ske ud fra en lidt for optimistisk antagelse.

Energistyrelsen har på Energiklagenævnets forespørgsel endvidere redegjort nærmere for beregningerne af hævelsen af prislofterne. Energistyrelsen har i den forbindelse videresendt kopi af e-mail fra Energitilsynet af 23. maj 2013 vedrørende vægtningen 41/59 pct. for så vidt angik beregningen af prisloftet for 2012. Af Energistyrelsens redegørelser fremgår i den forbindelse følgende:

- Prislofterne beregnes af Energitilsynet på baggrund af anmeldte regnskaber. Da regnskabsperioderne ikke følger samme regnskabsperiode, kan der i Energitilsynets beregning af prislofterne indgå regnskaber for mere end et år.
- Ved beregningen af hævelsen af prisloftet for 2011 er det divideret med 1,25 i medfør af § 7, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 1292 af 17. november 2010 af lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. Denne bestemmelse er senere blevet ændret ved lov nr. 1564 af 21. december 2010 om ændring af lov om afgift af elektricitet, lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter, registreringsafgiftsloven, momsloven og forskellige andre love. På baggrund af lovændringen er der for så vidt angår beregningen af hævelsen af prisloftet for 2012 divideret med 1,20.
- Ved beregningen af hævelsen af prislofterne er der taget udgangspunkt i, at energiafgifterne er steget med ca. 7,5 kr. pr. GJ i medfør af forarbejderne til lov nr. 527 af 12. juni 2006, det vil sige lovforslag nr. 207 om forslag til lov om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love som fremsat den 22. april 2009.
- Forhøjelsen af energiafgifterne blev indført i 2010. Ved beregningen af de nye prislofter har Energistyrelsen taget hensyn til, at denne forhøjelse allerede delvist var afspejlet i det af Energitilsynet udmeldte prisloft. Det afhænger af, hvilket regnskabsår de værker, hvis priser der er indgået i prisloftet, har. Energitilsynets beregninger viser, at de værker, som er indgået i beregningen af Energitilsynets prisloft med 2010-priser står for 41 pct. af den samlede varmeslag. Aktualiseringen skulle derfor ske for 59 pct.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 9 af 22

Retsgrundlaget for Energiklagenævnets afgørelse

Den nugældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012) trådte i kraft den 1. januar 2013 og har virkning for leveringsaftaler, der er indgået efter bekendtgørelsens ikrafttræden, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 1. For leveringsaftaler, der er indgået før bekendtgørelsens ikrafttræden, får bekendtgørelsen først virkning den 1. januar 2016, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1. Energistyrelsen traf den påklagede afgørelse før den 1. januar 2013. Endvidere er leveringsforholdet mellem ARC og klagerne aftalt inden den 1. januar 2013. I denne sag er det således den tidligere gældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 med senere ændringer), der finder anvendelse. Når der herefter henvises til prisloftbekendtgørelsen, henvises der således til bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 med senere ændringer.

Prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af bl.a. varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, jf. lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005. Af bestemmelsen fremgår følgende:

”[...]

§ 20

...

Stk. 4. Transport- og energiministeren kan fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. Transport- og energiministeren kan fastsætte regler om fordelingen af omkostningerne til behandling af affald og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg.

[...]”.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 10 af 22

Af lovforslag nr. 240 som fremsat den 29. marts 2000 om forslag til lov om ændring af lov om varmemforsyning fremgår bl.a. følgende vedrørende bestemmelsen i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4:

”[...]

3. Prisen for ydelser fra anlæg omfattet af varmemforsyningsloven

Som hovedregel vil prisen for varme fra anlæggene blive fastsat som hidtil ud fra de nødvendige omkostninger efter det såkaldte »hvile-i-sig-selv«-princip i varmemforsyningsloven.

...

For affaldsforbrændingsanlæggene har det vist sig, at »hvile-i-sig-selv«-princippet i varmemforsyningsloven imidlertid ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre rimelige varmepriser.

...

Den omkostningsbestemte varmepris er ligeledes vanskelig at opføre, da det er kompliceret ud fra objektive kriterier at foretage en præcis fordeling af de fælles omkostninger på affaldsforbrændingsanlæggene.

...

Varmekunderne er derfor i dag ikke altid tilstrækkeligt sikret mod, at for store omkostninger væltes over på varmeproduktionen som følge af den praksis, der er gældende ved beregning af varmeprisen, og som følge af de interesseforskelle, der i øvrigt kan være mellem varme- og affaldssiden ved etablering og drift af affaldsforbrændingsanlæg.

På denne baggrund fastsætter lovforslaget derfor nye bestemmelser om prisregulering af affaldsforbrændingsanlæg. Formålet hermed er at understøtte princippet om en omkostningsægte fordeling af omkostningerne, så varmekunder, der modtager varme fra affaldsanlæg, beskyttes mod urimelige varmepriser og betin-

geler. Med lovforslaget kan der fastlægges retningslinier for fordeling af omkostninger til bortskaffelse af affald og produktion af varme på affaldsforændingsanlæg. Endvidere kan der fastlægges regler om et prisloft for varmen fra affaldsforbrændingsanlæg. Dette prisloft vil blive bestemt ud fra et effektivt drevet anlæg, der i stedet ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier for etablering af et kollektivt varmforsyningsanlæg i det pågældende område.

...

Med forslaget til stk. 4 har miljø- og energiministeren mulighed for at fastsætte særskilte regler for både varme- og kraftvarmeproducerende affaldsforbrændingsanlæg for så vidt angår prisloft og omkostningsfordeling.

...

Regler om et prisloft kan blive fastsat både for leveringsaftaler, indgået efter lovforslagets fremsættelse, og for aftaler, der er indgået før dette tidspunkt, for sidstnævnte dog således at prisloftet først gælder efter en overgangsperiode, der fastsættes under skyldig hensyntagen til de kontraktretlige og øvrige vilkår af betydning for en økonomisk forsvarlig drift af affaldsforbrændingsanlæggene.

[...].”

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 11 af 22

Bestemmelsen i varmforsyningslovens § 20, stk. 4, blev ændret ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 om lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmforsyning og forskellige andre love samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v. Lovændringen trådte i kraft den 16. juni 2010. Bestemmelsen fik ved lovændringen følgende ordlyd:

”[...]

§ 20

...

Stk. 4. Klima- og energiministeren kan fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. I reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Klima- og energiministeren kan endvidere fastsætte regler om fordelingen af omkostningerne til behandling af affald og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg.

[...].”

Af lovforslag nr. 154 som fremsat den 4. marts 2010 om forslag til lov om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmforsyning og forskellige andre love samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v fremgår bl.a. følgende vedrørende ændringen i bestemmelsen i varmforsyningslovens § 20, stk.4:

”[...]

Til nr. 8

(§ 20, stk. 4)

Forslaget ændrer hjemlen til prisloftreguleringen for affaldsforbrændingsanlæg, som bliver udvidet for at kunne rumme andre prisloftsmodeller end den nuværende substitutionsmodel, således at reguleringen kan ændres.

...

I forbindelse med det tværministerielle arbejde om ny organisering af affaldssektoren vurderes forskellige former for konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingen. En prisloftsmodel, der som den nuværende giver store konkurrencemæssige fordele gennem mulighed for højere varmesalgspriser til forbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, vil føre til konkurrenceforvridning mellem anlæg beliggende ved forskellige typer af fjernvarmenet.

...

Ved forslaget beholdes hjemlen for klima- og energiministeren til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg, men det tilføjes, at der ved prisloftsreguleringen lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren, og på at sikre forbrugerne rimelige varmepriser.

Prisreguleringen skal således fremme en økonomisk effektivisering af sektoren.

...

Som det fremgår af forslaget, skal reglerne endvidere understøtte miljømæssigt hensigtsmæssige løsninger. Reglerne skal således eksempelvis sikre, at der ikke er en økonomisk fordel ved at fortrænge naturgas frem for kul eller lignende forhold, som giver forkerte incitamenter set ud fra den gældende klima- og miljøpolitik. Endeligt skal reglerne tilstræbe at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Der skal således sikres, at affaldsforbrændingssektoren ikke har incitamenter til at lade varmemeforbrugerne bære omkostninger, der rettelig hører hjemme hos elforbrugerne eller omkostninger, der kan henføres til affaldshåndtering og affaldsbortskaf-

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 12 af 22

felsen. Som det fremgår af forslaget, opretholdes den gældende adgang for ministeren til at fastsætte regler om fordeling af omkostningerne.

[...]”.

Bestemmelsen i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, blev endvidere ændret ved lov nr. 577 af 18. juni 2012 om ændring af lov om varmemforsyning, lov om elforsyning og byggeloven. Lovændringen trådte i kraft den 20. juni 2012. Ved lovændringen fik bestemmelsen følgende ordlyd:

”[...]

Stk. 4. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. I reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og at sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmemproduktionen. Reglerne om et prisloft finder ikke anvendelse på anlæg, der efter regler i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet, og som er indrettet og drevet med henblik på hovedsagelig at forbrænde farligt affald. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår et anlæg kan betragtes som indrettet og drevet med henblik på hovedsagelig at forbrænde farligt affald. Klima-, energi- og bygningsministeren kan endvidere fastsætte regler om fordelingen af omkostningerne til behandling af affald og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg.

[...]”.

Af lovforslag nr. 183 som fremsat den 2. maj om forslag til lov om ændring af lov om varmemforsyning, lov om elforsyning og byggeloven fremgår bl.a. følgende vedrørende ændringen i bestemmelsen i varmemforsyningslovens § 20, stk. 4:

”[...]

2.1.3. Kraftvarmebeskatning

Efter de almindelige regler for kraftvarmebeskatning er afgiftsbelagte brændsler, der bruges til at fremstille opvarmet vand eller damp, pålagt fuld afgift, mens brændsler til fremstilling af el er fritaget for afgift, jf. § 7, stk. 1, i lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og § 8, stk. 2, i lov om afgift af naturgas og bygas. Fordelingen af brændselsforbruget til el og varme sker efter særlige regler.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 13 af 22

Der betales afgifter af fossile brændsler i varmeproduktionen, jf. § 1 i lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og § 1 i lov om afgift af naturgas og bygas, mens anvendelse af biomasse til varmeproduktionen ikke er pålagt energi- og CO₂-afgifter. Dette betyder, at varmesiden oppebærer et indirekte tilskud, der kan betale meromkostningen ved anvendelse af biobrændsler i forhold til afgiftsbelagte fossile brændsler såsom olie, kul og naturgas.

Kraft-varme-anlæggene modtager i medfør af § 45, stk. 2, i lov om fremme af vedvarende energi et direkte tilskud til elproduktionen på 15 øre pr. kWh som kompensation for de øgede omkostninger, der påføres elproduktionen baseret på biomasse i forhold til produktionen på fossile brændsler.

[...].

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 14 af 22

Prisloftbekendtgørelsen fastsætter regler for prislofter og maksimalpriser for levering af damp og varmt vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg. Bekendtgørelsen omfatter leveringsaftaler, der indgås mellem affaldsforbrændingsanlæg og varmeproduktions- eller distributionsanlæg om levering af opvarmet vand eller damp fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg, jf. bekendtgørelsens §§ 1 og 2. Af bekendtgørelsen fremgår følgende:

”[...]

§ 3. For leveringsaftaler der indgås efter bekendtgørelsens ikrafttræden gælder, at bekendtgørelsen får virkning fra aftaleindgåelsen.

Stk. 2. For leveringsaftaler, der er indgået før bekendtgørelsens ikrafttræden, og som ikke genforhandles efter bekendtgørelsens ikrafttræden, gælder, at bestemmelserne i bekendtgørelsen får virkning fra og med 1. januar 2011.

...

§ 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 fjernvarmewærk, 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.

[...]

Udmelding af prisloftet

§ 7. Energitilsynet foretager den faktiske beregning og udmelding af prislofterne efter § 5.

Stk. 2. Prislofterne udmeldes første gang den 1. oktober 2006. Herefter udmeldes prislofterne hvert år den 1. oktober. Det udmeldte prisloft gælder for det følgende kalenderår.

[...]”.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 15 af 22

Af vejledning nr. 44 af 8. juni 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg fremgår følgende:

”[...]

4.2. Formålet med prislofterne er, gennem prisregulering, at sikre en rimelig varmepris for forbrugerne. Hensigten er ikke, at der skal være en nedadgående tendens for prisloftet, og at prisloftet skal anvendes som effektiviseringsinstrument. Prisloftet skal afspejle den pris varmemeforbrugerne alternativt vil kunne få varme leveret til. Således gælder det, at såfremt varmepriserne stiger generelt, vil det have den afsmitning på prisloftet, at også dette vil være stigende. Hvis varmepriserne omvendt generelt er faldende, vil det medføre, at prisloftet også falder.

[...]

Bemærkninger til bekendtgørelsens § 5

[...]

7.1.11. Dette betyder, at prisloftet baseret på en hypotetisk substitutionsmulighed, beregnes således:

[...]

c. I centrale områder, der forsynes med opvarmet vand, uanset hvilket brændsel varmen er baseret på, trækkes først de to dyreste og de to billigste varmeafregningspriser for opvarmet vand produceret på de centrale kraft-varme-værker ud af puljen, hvoraf gennemsnitsprisen skal beregnes. Puljen omfatter alle danske centrale varmeproduktionsanlæg. Derefter fastsættes prisloftet til de gennemsnitlige varmeproduktionsomkostninger for de 50 pct.

billigste fjernvarmeproducenter, der leverer opvarmet vand produceret på centrale kraft-varme-værker til et fjernvarmenet.

[...]

7.1.14. Såfremt et anlæg anvender flere forskellige brændsler, fastsættes der én pris for hele værket, dvs. der prisdifferentieres ikke efter det benyttede brændsel i dele af værket. Varmeafregningsprisen for det pågældende værk vil da anses som gennemsnitsprisen, for den varme, der produceres. Dette er i overensstemmelse med hidtidig praksis i Energitisynet.

[...]

8. Udmelding af prislofter

8.1. Bemærkninger til bekendtgørelsens § 7

8.1.1. Det er Energitisynet, der udmelder prislofterne. Dette sker på baggrund af de varmeproduktionspriser, som varmeproducenterne årligt indberetter til Energitisynet efter reglerne i varmeforsyningslovens § 21. Disse indberetninger vil blive anvendt som basis for beregning af prislofterne. Energitisynet vil udarbejde de nærmere retningslinjer for, hvilke oplysninger - og i hvilken form - der er behov for, for at kunne beregne omkostningerne med tilstrækkelig nøjagtighed.

8.1.2. Prisloftet beregnes på baggrund af varmepriserne (som indberettes af selskaberne) for kalenderåret før udmeldingen. Prisloftet udmeldes hvert år den 1. oktober. Det udmeldte prisloft gælder som en del af maksimalprisfastsættelsen for det kalenderår, der følger efter det år, prisloftet blev udmeldt i. Dette skyldes, at Energitisynet først får indberetningerne om varmepriserne for et kalenderår fra selskaberne, når det pågældende kalenderår er afsluttet.

8.1.3. Det betyder, at prisloftet for fx år 2007 udmeldes i år 2006, men beregnes på basis af varmepriserne for år 2005.

8.1.4. For at korrigere for at prislofterne udmeldes på baggrund af historiske tal, pristalsreguleres de anmeldte varmepriser af Energitisynet i lyset af den almindelige prisudvikling for fjernvarme på baggrund af oplysninger fra bl.a. Danmarks Statistik.

[...]”.

§ 4 i den nugældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012) indeholder i stk. 3 en regulering af indregning af afgiftsændringer i prislofter omfattet af bekendtgørelsen:

”[...]

Fastsættelse af prisloftet

...

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 16 af 22

Stk. 3. Energitilsynet tillægger eller fratrækker eventuelle senere ændringer i energiafgift, CO2-afgift eller forsyningssikkerhedsafgift, som ikke er afspejlet i de priser, som gennemsnitsprisen beregnes på, således, at der i prisloftet tages højde for disse aktuelle prisændringer. Alene afgiftsændringer, der er bekendtgjort før 1. september og som er trådt i kraft eller vil træde i kraft i det år, som prisloftet gælder for, skal indregnes i prisloftet.
[...].”

Ved lov nr. 527 af 12. juni 2009 om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love blev energiafgifterne på fossile brændsler hævet med ca. 7,5 kr. Af lovforslag nr. 207 om forslag til lov om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love som fremsat den 22. april 2009 fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 17 af 22

”[...]

2.2.2. Forslagets indhold

Det foreslås at forhøje energiafgiften på brændsel til opvarmning med 15 pct., svarende til ca. 7,5 kr. pr. GJ.

[...]”

Af § 7, stk. 1 i lovebekendtgørelse nr. 1292 af 17. november 2010 af lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. fremgår følgende vedrørende afgiftsfritagelse og afgiftsgodtgørelse:

”[...]

Afgiftsfritagelse og afgiftsgodtgørelse

§ 7. Der ydes afgiftsfritagelse eller -godtgørelse af varer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1-5, der medgår til fremstilling af elektricitet i kraftværker og kraft-varme-værker omfattet af bilag 1 og i andre kraftværker og kraft-varme-værker, når der skal betales afgift efter lov om afgift af elektricitet. Andelen af varer til fremstilling af elektricitet ved kraft-varme-produktion beregnes enten som det samlede forbrug af varer fratrasket kraft-varme-produktionen divideret med 1,25, idet der dog højst kan opnås friholdelse for afgift efter denne lov svarende til elektricitetsproduktionen divideret med 0,35, eller som forholdet mellem på den ene side energiindholdet i den fremstillede mængde elektricitet divideret med 0,65 og på den anden side det totale energiindhold i de indfyrede brændsler. Den metode, som virksomhederne vælger, skal benyttes i hele kalenderåret. Hvis energiindholdet i brændsler ikke kan dokumenteres, anvendes energiindholdet som anført i denne bestemmelse. Virksomheder, der foretager opgørelse af energiindholdet i brændsler efter faktisk brændværdi, skal konstatere eller

verificere brændværdien og på forlangende fremvise dokumentation herfor over for told- og skatteforvaltningen. Den producerede varme skal måles. Endvidere skal al den producerede elektricitet måles. Energiindholdet udgør:

...
[...].”

Ved lov nr. 1564 af 21. december 2010 om ændring af lov om afgift af elektricitet, lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter, registreringsafgiftsloven, momsloven og forskellige andre love (Ændrede fordelingsregler på kraftvarme-området, forøgelse af fradrag for moms på hotelovernatning og færdselsskadede køretøjer) blev der med ikrafttrædelse den 1. juli 2011 foretaget følgende ændring i bestemmelsen i § 7, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1292 af 17. november 2010 af lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v:

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH –EKN

Side 18 af 22

”[...]

9. I § 7, stk. 1, ændres »1,25« til: »1,2« og »0,65« til: »0,67«.

[...].”

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 13. september 2012 (j.nr. 1021-10-51)⁶ behandlet en klage fra Nørre Alslev Fjernvarmeværk a.m.b.a. over Energistyrelsens meddelelse af en dispensation til affaldsforbrændingsanlægget Special Waste System A/S fra prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 2, og § 12, stk. 1-3. Dette indebar, at den periode, inden for hvilken varmeafregningsprisen skulle nedsættes til maksimalprisen, blev forlænget. Affaldsforbrændingsanlægget ville derfor først blive omfattet af reglerne i prisloftbekendtgørelsen pr. 1. januar 2015 i modsætning til 1. januar 2011. Klageren aftog varme fra affaldsforbrændingsanlægget. Klager gjorde i klagen bl.a. gældende, at Energistyrelsen ikke havde kompetence efter prisloftbekendtgørelsen til at meddele dispensation fra reglerne i bekendtgørelsen, da kompetencen i bekendtgørelsen var tillagt Energitilsynet, at Energistyrelsen ikke havde oplyst, hvilken hjemmel afgørelsen var truffet i henhold til, og at Energistyrelsen ved afgørelsen varetog usaglige hensyn ved at lægge vægt på affaldsforbrændingsanlæggets økonomi i stedet for forsyningssikkerheden.

Energiklagenævnet ophævede Energistyrelsens afgørelse. Energiklagenævnet fandt, at Energistyrelsen som regeludstedende myndighed kunne meddele en dispensation fra prisloftbekendtgørelsen, selvom dette ikke fremgik af bekendtgørelsen. Energiklagenævnet lagde herved vægt på, at Energistyrelsen som regeludstedende myndighed kunne ændre bekendtgørelsen. Energistyrelsen kunne derfor også udvide dispensationsmulighederne i forhold til den

⁶ Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menuen ”Afgørelser” → ”Kronologisk liste” → ”Lov om varmforsyning”.

kompetence, som Energitilsynet var tillagt i bekendtgørelsen, idet styrelsen som regeludstedende myndighed tillige ville kunne ændre bekendtgørelsen. Energistyrelsen kunne derfor også meddele en konkret dispensation fra bekendtgørelsen. Energiklagenævnet fandt imidlertid, at det konkret var i strid med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, at Energistyrelsen havde meddelt affaldsforbrændingsanlægget dispensation fra prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 2, og § 12, stk. 1-3, alene ud fra økonomiske indrettelseshensyn til anlægget. Af forarbejderne til den tidligere formulering af § 20, stk. 4, fremgik, at bestemmelsen havde til formål at understøtte princippet om omkostningsægte fordeling af omkostninger, så varmekunder, der aftog varme fra affaldsforbrændingsanlæggene, blev beskyttet mod urimelige varmepriser og betingelser. Af den senere formulering af bestemmelsen fremgik, at der i de regler, der blev udstedt i medfør af bestemmelsen, blev lagt vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemforbrugerne alene skulle bære de omkostninger, der kunne henføres til varmeproduktionen.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 19 af 22

Begrundelsen for Energiklagenævnets afgørelse

Prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4. Af forarbejderne til den tidligere formulering af § 20, stk. 4, fremgik, at bestemmelsen havde til formål at understøtte princippet om omkostningsægte fordeling af omkostninger, så varmekunder, der aftager varme fra affaldsforbrændingsanlæggene, beskyttes mod urimelige varmepriser og betingelser. Af den efterfølgende ændring af bestemmelsens formulering fremgår, at der i de regler, der udstedes i medfør af bestemmelsen, lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Denne formulering er gentaget i den nugældende formulering af bestemmelsen.

Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at det ikke er i strid med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, at Energistyrelsen har meddelt ARC en dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft, således at prisloftet for ARC hæves fra henholdsvis 72 kr. pr. GJ i 2011 og 75 kr. pr. GJ i 2012 til 78 kr. pr. GJ for begge år.

Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at det ikke er i strid med princippet om en omkostningsægte fordeling af omkostningerne, at en stigning i energifgifterne medfører en hævelse af ARC' prisloft. Energiklagenævnet finder endvidere, at dette forhold heller ikke vil være i strid med kravet om, at det ved prisloftsreguleringen skal sikres, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på det forhold, at det ikke er muligt i forbindelse med produktionen at effektivisere energifgifterne. Energiklagenævnet be-

mærker i den forbindelse, at det fremgår af § 4, stk. 3, i den nugældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012), at Energitilsynet ved fastlæggelsen af prisloftet tillægger eller fratrækker eventuelle senere ændringer i energiafgift, CO₂-afgift eller forsyningssikkerhedsafgift, som ikke er afspejlet i de priser, som gennemsnitsprisen beregnes på, således, at der i prisloftet tages højde for disse aktuelle prisændringer. Alene afgiftsændringer, der er bekendtgjort før 1. september, og som er trådt i kraft eller vil træde i kraft i det år, som prisloftet gælder for, skal indregnes i prisloftet. Ved lov nr. 527 af 12. juni 2009 om ændring af lov om afgift af elektricitet og forskellige andre love blev energiafgifterne på fossile brændsler hævet med ca. 7,5 kr. p. GJ. Lovændringen trådte i kraft den 1. januar 2010. Stigningen i energiafgifterne skulle således have været indregnet i prisloftet, såfremt ARC' prislofter for 2011 og 2012 skulle have været behandlet efter reglerne i denne bekendtgørelse.

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 20 af 22

Energiklagenævnet finder i lighed med klager og Energistyrelsen, at stigningen i energiafgifterne som udgangspunkt alene bør få betydning for den fossile andel af brændsel på de 50 pct. billigste værker. Energiklagenævnet er dog enig med Energistyrelsen i, at dette kun gælder, såfremt det beregningsmæssigt er muligt. Energistyrelsen har i sin udtalelse til Energiklagenævnet oplyst, at en beregning af hævelsen af prisloftet med udgangspunkt i den fossile andel af brændslet på de 50 pct. billigste værker ville kræve en større administrativ indsats. Energistyrelsen har efterfølgende på Energiklagenævnets foranledning forklaret, at en beregning med udgangspunkt i den fossile andel af brændslet på de 50 pct. billigste værker bl.a. ikke er mulig, da det ikke er hensigtsmæssigt at anvende producentindberetningerne, og da der ikke foreligger data om, hvor stor en del af den anvendte brændsel der går til henholdsvis el- og varmeproduktion. Energiklagenævnet er enig med Energistyrelsen heri.

Energiklagenævnet finder endvidere, at de beregninger, som Energistyrelsen har foretaget vedrørende hævelsen af prislofterne, er korrekte, jf. § 7, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1292 af 17. november 2010 med senere ændringer. Der er i beregningen af hævelsen af prisloftet for 2012 taget hensyn til, at forhøjelsen af energiafgifterne allerede indgik i regnskaberne for år 2010. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at såfremt ARC' omkostningsbestemte pris er lavere end prisloftet, kan ARC maksimalt kræve prisen fastsat i medfør af varmemforsyningslovens § 20, jf. prisloftbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

For så vidt angår det af klager anførte vedrørende energiproducenttællingen, vurderer Energiklagenævnet på baggrund af oplysningerne i sagen, at det på grund af de tidsmæssige forhold mellem udmeldelserne af prislofterne og el- og varmeproducenternes indberetninger af oplysninger om brændselsforbrug pr. brændselstype ikke er hensigtsmæssigt at anvende disse oplysninger ved

beregningen af hævelsen af prislofterne for 2011 og 2012. Det er endvidere Energiklagenævnets vurdering, at det forhold, at Energistyrelsen har lagt til grund, at hele brændselsanvendelsen var fossil, ikke vil føre til, at prislofterne bliver urimelige høje. Det forhold, at Energistyrelsen ikke har foretaget et skøn over brændselsanvendelsen, fører efter Energiklagenævnets vurdering heller ikke til, at prislofterne bliver urimelige høje. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at varmeproduktionen på fjernvarmeværkerne hovedsageligt sker på fossile brændsler. Det forhold, at andelen af biomasse er større på de 50 pct. billigste værker, kan efter Energiklagenævnets vurdering ikke føre til et andet resultat. Energiklagenævnet bemærker i den forbindelse, at det af vejledningen til prisloftbekendtgørelsens § 5 fremgår, at såfremt et anlæg anvender flere forskellige brændsler, fastsættes der én pris for hele værket. Det vil sige, at der ikke prisdifferentieres efter det benyttede brændsel i dele af værket. Varmeafregningsprisen for det pågældende værk anses i stedet som gennemsnitsprisen for den varme, der produceres. Ved beregningen af prislofterne anvendes således en metode, hvor der ikke prisdifferentieres efter det benyttede brændsel i dele af værket. Energiklagenævnet tiltræder dette metodevalg.

Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 ikke medfører, at varmeprisen bliver urimelig eller kommer i strid med princippet om en kostægte fordeling af omkostningerne.

Herefter og under henvisning til det af Energistyrelsen anførte stadfæstes afgørelsen af 14. november 2012.

Energiklagenævnets afgørelse

Energistyrelsens afgørelse af 14. november 2012 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 17. juni 2013

Afgørelsen er truffet i henhold varmemforsyningslovens § 26, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Søgsmaal 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,

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 21 af 22

jf. varmemforsyningslovens § 26, stk. 4.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnformand

17. juni 2013

J.nr 1021-12-159-56

SSH -EKN

Side 22 af 22

/Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig, cand.jur.