

(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

28. februar 2014

J.nr. 1021-13-73-32

TML-EKN

KLAGE FRA Næstved Varmeværk A.m.b.A.
OVER Energistyrelsens afgørelse af 11. juni 2013
OM dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for 2013

NÆVNETS Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SAMMEN- Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
SÆTNING Professor, cand.jur. & ph.d. Birgitte Egelund Olsen
I SAGEN Professor, cand.jur. & ph.d. Bent Ole Gram Mortensen
Direktør Per Søndergaard

NÆVNETS Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens afgørelse af
AFGØRELSE 11. juni 2013.

Næstved Varmeværk A.m.b.A. (herefter klager) klagede den 28. juni 2013 over Energistyrelsens afgørelse af 11. juni 2013. Ved afgørelsen gav Energistyrelsen dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for 2013 til I/S AffaldPlus⁺, Næstved (herefter AffaldPlus). AffaldPlus' prisloft blev ved afgørelsen forhøjet fra 100 kr. pr. GJ til 108 kr. pr. GJ.

Sagens baggrund

Energitilsynet beregner hvert år prislofterne for affaldsforbrændingsanlæg og udmelder dem, jf. prisloftbekendtgørelsen¹. Dansk Affaldsforening ansøgte den 4. februar 2013 om dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for affaldsforbrændingsanlæg for 2013 på vegne af 19 affaldsforbrændingsan-

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.

læg, herunder AffaldPlus. Baggrunden herfor var, at der ved en lovændring² pr. 1. februar 2013 blev indført en forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler. Dansk affaldsforening havde beregnet, at affaldsvarmeafgiften blev forhøjet med 8,4 kr. pr. GJ, og søgte derfor om dispensation til at prislofterne blev tilsvarende forhøjet.

Prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg for 2013 er baseret på affaldsforbrændingsanlæggenes priseftersvisninger for regnskabsårene 2010 og 2011, som er anmeldt til Energitilsynet. En mellemkommende stigning i omkostningerne for varmeproduktionen vil derfor ikke blive afspejlet i prisloftet. AffaldPlus er i henhold til Energitilsynets udmelding af prislofter indplaceret som et affaldsforbrændingsanlæg beliggende i et naturgasforsynet område, hvor prisloftet for 2013 er fastsat til 100 kr. pr. GJ.

28. februar 2014

J.nr 1021-13-73-32

TML –EKN

Side 2 af 6

Energistyrelsen har som regeludstedende myndighed taget stilling til dispensationsansøgningen fra Dansk Affaldsforening.

Energistyrelsen imødekom ved afgørelse af 11. juni 2013 ansøgningen om dispensation for så vidt angik AffaldPlus. AffaldPlus' prisloft blev herefter forhøjet til 108 kr. pr. GJ.

Energistyrelsen beregnede beløbet på baggrund af, at forsyningssikkerhedsafgiften udgør 10,1 kr. pr. GJ årligt, som i 2013 alene skulle betales i 11 måneder. Ved beregning af den afgiftsmæssige belastning af varmeproduktionen, divideredes varmeproduktionen med 1,2³. Energistyrelsen anvendte følgende beregningsmetode:

$$10,1/1,2 \cdot 11/12 = 7,7 \text{ kr. pr. GJ}$$

Beløbet blev afrundet til 8 kr. pr. GJ, og prisloftet blev herefter forhøjet til 108 kr. pr. GJ.

AffaldPlus leverer hele sin varmeproduktion til klager, som videredistribuerer varmen til varmekorbrugere. AffaldPlus står for ca. 98 % af varmebehovet. Resten producerer klager selv på egne naturgasbaserede kedler.

² Lov nr. 70 af 30. januar 2013 om ændring af lov om afgift til elektricitet, lov om afgift af naturgas og bygas, lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v. og lov om energifgift af mineralolieprodukter (Forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler og afgiftslempelse for procesenergi).

³ Jf. 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 kraft-varme-området, forøgelse af fradrag for moms på hotelovernatning og færdselsskadede køretøjer).

Det er klagers opfattelse, at Energistyrelsen burde have anvendt en anden beregningsmetode ved beregning af AffaldPlus' forhøjede prisloft. Prisloftet bør efter klagers opfattelse være 107 kr. pr. GJ. Et prisloft på 108 kr. pr. GJ vil betyde en meromkostning for klager på 800.000 kr. i 2013.

Klagers, AffaldPlus' og Energistyrelsens synspunkter og bemærkninger

Klager anfører, at beregningen bør foretages ud fra en normalfordeling af varmekonsumet over året og ikke som en simpel forholdsmæssig 1/12-beregning for at omregne afgiftsstigningen til helårsbasis. Varmeproduktionen varierer i løbet af året, hvilket udtrykkes i graddage, som Teknologisk Institut beregner. Ud fra normalfordelingen af graddage udgør varmekonsumet i januar måned 18,1 % og 81,9 % for perioden februar til december 2013. Prisloftet bør derfor beregnes således:

$$100 \text{ kr. pr. GJ} + (8,4 \text{ kr. pr. GJ} \cdot 0,819) = 106,8 \sim 107 \text{ kr. pr. GJ}$$

Da varmekonsumet de sidste tre år har været sådan, at 14,4 % af varmekonsumet inklusiv varmt brugsvand er i januar måned, kan der endvidere argumenteres for, at prisloftet bør fastsættes på baggrund af dette ved følgende metode:

$$8,4 \text{ kr. pr. GJ} \cdot (1,00 - 0,145) = 7,182 \text{ kr. pr. GJ},$$

hvilket resulterer i følgende prisloft

$$100 \text{ kr. pr. GJ} + 7,182 \text{ kr. pr. GJ} = 107,182 \text{ kr. pr. GJ} \sim 107 \text{ kr. pr. GJ}$$

AffaldPlus har heroverfor anført, at AffaldPlus kan tilslutte sig Energistyrelsens beregningsmetode for prisloftet. AffaldPlus har i øvrigt anført, at selskabet for så vidt er enig i de af klager oplyste specifikationer for det faktiske varmekøb hos AffaldPlus. Der er dog tale om et samlet varmekøb inklusiv varme produceret på gas. Det bør efter AffaldPlus' opfattelse ikke indgå i prisloftet for affaldsvarme. Som følge heraf bliver klagers opgørelse af fordelingen over året ikke korrekt. Det er heller ikke muligt at tage udgangspunkt i Teknologisk Instituts opgørelse af graddage. AffaldPlus har i perioden 1. juni 2012 – 31. maj 2013, som er klagers regnskabsperiode, leveret 232.426 GJ, hvoraf 38.800 GJ er leveret på gas. Januar måned er især præget af gasproduktion, hvor der i januar 2013 blev leveret 8.792 GJ produceret på gas ud af den samlede varmelieferance på 32.400 GJ.

Energistyrelsen har til sagen bl.a. udtalt, at en forudsætning for, at styrelsens beregningsmetode giver en fuldstændig præcis omkostningsfordeling er, at varmekonsumet er jævnt fordelt over hele året. Det er ikke tilfældet. Det betyder, at Energistyrelsens beregningsmetode medfører en underestimering

28. februar 2014

J.nr 1021-13-73-32

TML –EKN

Side 3 af 6

af værdien af den lavere afgift i januar måned 2013. Den af klager foreslåede metode med graddage giver imidlertid kun et billede af varmeproduktionen til rumopvarmning, mens varmeproduktionen til rumopvarmning, procesformål og varmetab i fjernvarmenettet er mere uafhængige af graddagene. Den foreslåede metode giver derfor en overestimering af værdien af den lavere afgift i januar 2013.

Energistyrelsen kender ikke klagers konkrete månedlige varmeproduktion og vil derfor ikke kunne udføre en præcis beregning af afgiftsbelastningen for januar 2013. En præcis beregning vil endvidere forudsætte, at graddagene for de pågældende år kendes på forhånd, da afvigelser i forhold til normalåret vil kunne få indflydelse på resultatet i både opad- og nedadgående retning. Energistyrelsen anser det for mindst problematisk, at der gennemføres en simpel forholdsmæssig beregning, vel vidende, at dette giver en mindre underestimering af værdien af den lavere afgift i januar 2013. Beregningsusikkerheden vurderes at være inden for de usikkerheder, som andre beregningsmodeller, som f.eks. den af klager foreslåede, også vil have.

28. februar 2014

J.nr 1021-13-73-32

TML –EKN

Side 4 af 6

Retsgrundlaget

Prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af varmemforsyningslovens⁴ § 20, stk. 4. 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. Leveringsforholdet mellem klager og AffaldPlus er 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.

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 17. juni 2013 (j.nr. 1021-12-159)⁵ behandlet en klage fra HOFOR A/S og CTR A/S. Energistyrelsen havde givet dispensation til affaldsforbrændingsanlægget Amagerforbrændingen (nu Amager Ressource Center, ARC) fra det af Energitilsynets udmeldte prisloft. Dispensationen var givet under henvisning til, at der i forbindelse med lov nr. 527 af 12. juni 2009 var sket en forhøjelse af energiafgifter på de fossile brændsler.

⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1184 af 14. december 2011 om varmemforsyning.

⁵ Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menuen "Afgørelser".

Energiklagenævnet fandt, at det ikke var i strid med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, som prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af, at der blev givet dispensation. 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 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 varmemforbrugere alene skulle bære de omkostninger, der kunne henføres til varmeproduktionen. Denne formulering var gentaget i den nugældende formulering af bestemmelsen. Energiklagenævnet lagde ved afgørelsen bl.a. vægt på, at det ikke var i strid med princippet om en omkostningsægte fordeling, at en stigning i energifgifterne medførte en hævelse af prisloftet. Det var endvidere heller ikke i strid med, at det ved prisloftsreguleringen skulle sikres, at varmemforbrugere alene skulle bære de omkostninger, der kunne henføres til varmeproduktionen.

28. februar 2014

J.nr 1021-13-73-32

TML –EKN

Side 5 af 6

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Formålet med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, som prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af, er som beskrevet ovenfor at understøtte princippet om omkostningsægte fordeling af omkostninger, så varmekunder, der aftager varme fra affaldsforbrændingsanlæg, beskyttes mod urimelige priser og betingelser.

Energiklagenævnet finder på den baggrund, at det ikke er i strid med formålet med varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, at Energistyrelsen har givet dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft for 2013 til AffaldPlus i forbindelse med, at der pr. 1. februar 2013 blev indført en forsyningssikkerhedsafgift på fossile brændsler. Energiklagenævnet finder endvidere, at det ikke er i strid med, at det ved prisloftsreguleringen skal sikres, at varmemforbrugere alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen, at prisloftet forhøjes.

For så vidt angår den af Energistyrelsen anvendte metode til beregning af forhøjelsen af prisloftet, finder Energiklagenævnet, at den anvendte metode er egnet til at fastsætte forhøjelsen af prisloftet. Energiklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at der er flere måder at beregne forhøjelsen af prisloftet på, herunder bl.a. de af klager anførte metoder. Energiklagenævnet finder dog, at der ved de forskellige beregningsmetoder er usikkerheder. Efter en samlet vurdering finder Energiklagenævnet derfor, at forhøjelsen af prisloftet kan beregnes ud fra en simpel forholdsmæssig beregning, som den af Energistyrelsen anvendte.

Herefter og under henvisning til det af Energistyrelsen anførte stadfæstes Energistyrelsen afgørelse af 11. juni 2013.

Energiklagenævnets afgørelse

Energiklagenævnet stadfæster Energistyrelsens afgørelse af 11. juni 2013.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 24. februar 2014.

Afgørelsen er truffet i henhold til varmeforsyningslovens § 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 varmeforsyningsloven 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. varmeforsyningslovens § 26, stk. 4.

28. februar 2014

J.nr 1021-13-73-32

TML -EKN

Side 6 af 6

På nævnets vegne

Chr. Hjorth-Andersen
Næstformand

I dennes fravær og efter bemyndigelse underskrevet af

Henrik Chieu
Sekretariatschef

/Tina Alander Lindfors
Specialkonsulent, cand.jur.