



## ENERGITILSYNET

# Odense Kraftvarmeværk A/S – genbehandling af sag om klage fra Fjernvarme Fyn A/S over prisen på affaldsvarme

24. februar 2015  
 Varme  
 12/11100  
 SSH/ HRJ

### Indhold

1. Resumé .....	2
2. Tilkendegivelse .....	4
3. Sagsfremstilling.....	5
3.1 Sagens parter .....	5
3.2 Energitilsynets tidligere behandling af sagen.....	7
3.3. Energiklagenævnets afgørelse om hjemvisning af sagen.....	8
3.4. Parternes synspunkter.....	10
3.5. Parternes bemærkninger.....	11
3.6. Høring.....	12
4. Lovgrundlag .....	13
4.1. Varmeforsyningsloven .....	13
4.2. Elforsyningsloven.....	17
4.3. Prisloftbekendtgørelsen .....	17
4.4. Afskrivningsbekendtgørelsen.....	18
4.5. Anmeldelsesbekendtgørelsen .....	19
4.6. Bekendtgørelse om Energitilsynets opgaver .....	20
4.7. Forarbejder .....	20
4.8. Administrativ praksis for omkostningsfordeling mv. ....	23
4.9 Øvrig praksis .....	28
4.10. Øvrige oplysninger.....	33
5. Begrundelse .....	37
5.1. Efterreguleringsperioden.....	37
5.2. Opgørelsen af sær- og fællesomkostninger på Odense Kraftvarmeværk A/S .....	47
5.2.1. Transportomkostninger, omlastestationer og neddeling af affald..	47
5.2.2. Afskrivning i 2010 .....	59
5.2.3. Henlæggelser til skrotning .....	62
5.2.4. Posteringsfejl.....	64
5.2.5. Afbrænding af biomasse.....	66
5.2.6. Mistet elproduktionstilskud.....	69
5.3. Omkostningsfordeling.....	70
5.3.1. Pejlemærker.....	72
5.3.2. Beregninger .....	82
5.3.3. Udøvelse af skønnet .....	83
6. Opgørelse af beløb .....	97
7. Tilkendegivelse .....	98

### Sekretariatet for Energitilsynet

Carl Jacobsens Vej 35  
 2500 Valby

tlf. 41 71 54 00  
 mail [post@energitilsynet.dk](mailto:post@energitilsynet.dk)  
 web [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk)

## 1. Resumé

1. Denne sag drejer sig omkostningsfordelingen mellem varme- og affaldssiden hos Odense Kraftvarmeværk A/S for perioden 2000-2010 og en efterregulering heraf. Sagen blev af Energiklagenævnet den 13. juni 2012 hjemvist til Energitilsynet med henblik på vurderingen af en række forhold, herunder især vurderingen af kraftvarmeværkets økonomiske råderum for indregningen af efterreguleringen, en klarere opdeling mellem sær- og fællesomkostninger og en vurdering af de resulterende priser i forhold til de relevante pejlemærker. Under Energitilsynets oprindelige behandling af sagen forud for afgørelsen af 22. august 2011 stillede sagens parter ikke spørgsmålstejn ved den opdeling i sær- og fællesomkostninger, som der blev anvendt i afgørelsen. Parterne stillede først spørgsmålstejn ved opdelingen under sagens behandling i Energiklagenævnet, og det var en medvirkende årsag til, at sagen blev hjemvist til fornyet behandling i tilsynet. Sekretariatet har på denne baggrund tilrettelagt sagsbehandlingen og skrivningen af notatet på en sådan måde, at det i størst muligt omfang sikres, at alle forhold er oplyst og opfylder kravene i Energiklagenævnets hjemvisningssag, og sekretariatet har forholdt sig til parternes mange anbringender og synspunkter.
2. Sekretariatet vurderer, at der ikke foreligger nogle af de af Energiklagenævnet påpegede mulige omstændigheder, som medfører, at efterreguleringsperioden 2000-2010 skal ændres. Efter fastsættelsen af størrelsen af sær- og fællesomkostningerne, hvorved sekretariatet bl.a. vurderede, at transportomkostningerne var en fælles- og ikke som tidligere vurderet en særømkostning, har sekretariatet beregnet de resulterende varme- og affaldsbehandlingspriser ved anvendelsen af forskellige omkostningsfordelingsnøgler. Sekretariatet har herefter vurderet de resulterende varme- og affaldsbehandlingspriser i forhold til de relevante pejlemærker. Som pejlemærker har sekretariatet bl.a. anvendt substitutionsvarmeprisen for Fjernvarme Fyn og den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris. Efter en samlet vurdering af de relevante pejlemærker finder sekretariatet, at en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 60/40 vil være rimelig. Denne omkostningsfordeling vil medføre, at der skal tilbageføres et beløb på ca. 59 mio. kr. fra affaldssiden til varmesiden i Odense Kraftvarmeværk.
3. Sekretariatet har under sagens fornyede behandling inddraget det faktum, at kraftvarmeværket og affaldsleverandørerne har indgået en Ramme- og samarbejdsaftale, hvoraf bl.a. fremgår, at når samarbejdet ophører, udarbejder kraftvarmeværket en opgørelse over omkostninger og indtægter for kontraktperioden med udgangspunkt i driftsregnskabet og hvile-i-sig-selv-princippet. Viser opgørelsen et

underskud, betaler affaldsleverandørerne dette til kraftvarmeværket og omvendt. Endvidere har affaldssiden frivilligt betalt en affaldsbehandlingspris, der er højere end den årlige hvile-i-sig-selv-pris. Dette har medført, at der er oparbejdet en overdækning i kraftvarmeværket, der som senest opdateret oplysning fra kraftvarmeværket den 12. december 2014 udgjorde ca. 70 mio. kr. Sekretariatet vurderer på baggrund af Ramme- og samarbejdsaftalen, at efterreguleringen kan foretages, uden at det vil få betydning for affaldsbehandlingsprisen eller for forsyningssikkerheden. På baggrund af den akkumulerede overdækning er det endvidere sekretariatets vurdering, at efterreguleringen skal foretages hurtigst muligt.

## 2. Tilkendegivelse

4. Energitilsynet tilkendegiver på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering over for Fjernvarme Fyn A/S, affaldsleverandørerne og Odense Kraftvarmeværk A/S følgende:
  - At Energitilsynet i henhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 1, finder, den hidtidige omkostningsfordeling, som er resultatet af parternes aftale, ikke er rimelig, og derfor er i strid med varmforsyningsloven<sup>1</sup>, jf. varmforsyningsloven § 21, stk. 4, og elforsyningslovens<sup>2</sup> § 75, stk. 3.
  - At Energitilsynet i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, finder, at fællesomkostningerne skal fordeles med 60 pct. til varmesiden og 40 pct. til affaldssiden.
5. Energitilsynet bemyndiger endvidere sekretariatet til:
  - At forhandle med Odense Kraftvarmeværk A/S om tilbageførelsen af ca. 59 mio. kr. fra affaldssiden til varmesiden i Odense Kraftvarmeværk og eventuelt udstede et påbud herom i overensstemmelse med principperne i denne tilkendegivelse, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

---

<sup>1</sup> Nugældende lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 med senere ændringer.

<sup>2</sup> Nugældende lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25. november 2013 med senere ændringer.

### 3. Sagsfremstilling

6. Sekretariatet beskriver i dette afsnit sagens faktuelle baggrund, herunder sagens parter og Energitilsynets samt Energiklagenævnets tidligere behandling af sagen.

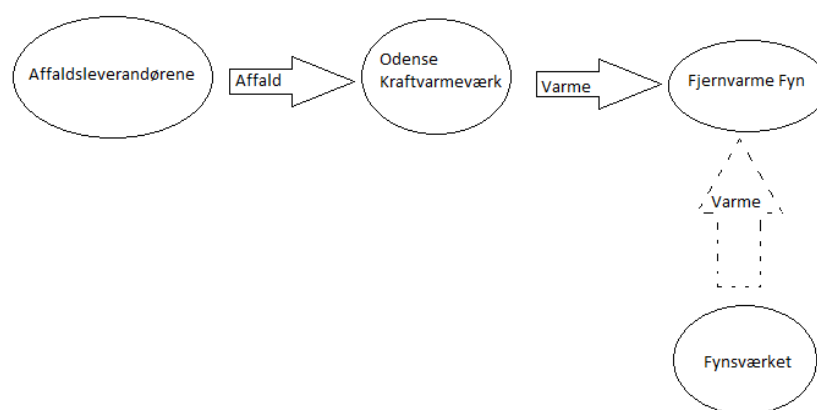
#### 3.1 Sagens parter

7. Odense Kraftvarmeværk A/S, der er et affaldsforbrændingsanlæg, blev etableret i 1993 med henblik på håndteringen af affaldet i Odense Kommune. Affaldsforbrændingsanlægget blev etableret i samme forsyningsområde som Fynsværket A/S. Odense Kraftvarmeværk blev tidligere ejet af Vattenfall A/S, der også ejede Fynsværket A/S. Ejerskabet til Odense Kraftvarmeværk er i perioden 2000-2010 skiftet fra Fynsværket over Elsam A/S til Dong Energy Power og overgik pr. 1. januar 2011 til Vattenfall. Pr. 1. januar 2015 har Vattenfall solgt Fynsværket til Fjernvarme Fyn. I handlen indgik også Odense Kraftvarmeværk. Fjernvarme Fyn har ved e-mail af 13. januar 2015 oplyst til sekretariatet, at efter overdragelsen bliver Odense Kraftvarmeværk A/S et selskab i Fjernvarme Fyn-koncernen, der ultimativt er ejet af Odense Kommune (97 pct). Affaldsforbrændingsværket, Odense Kraftvarmeværk, vil fortsat være ejet af Odense Kraftvarmeværk A/S, og Fjernvarme Fyn vil fremadrettet aftage varme fra Odense Kraftvarmeværk A/S. Efterreguleringen vil derfor fortsat skulle foretages af Odense Kraftvarmeværk A/S. Overdragelsen vil dog først få virkning, når en række betingelser er opfyldt.
8. Affaldet til kraftvarmeværket leveres af affaldsleverandørerne<sup>3</sup>. Værkets kapacitet er på 24 MW el og 64 MJ/s fjernvarme<sup>4</sup>. Det fremgår af Odense Kraftvarmeværks Årsrapport 2010, at affaldsforbrændingsanlægget i 2010 havde en nettoomsætning, der omfatter salg af elektricitet, varme og serviceydelser, på ca. 179 mio. kr. Heraf vedrørte ca. 91 mio. kr. salg af fjernvarme. Fjernvarmeproduktionen afsættes til bl.a. Fjernvarme Fyn A/S. Fjernvarme Fyn aftager varmen fra kraftvarmeværket og sælger den videre til egne forbrugere.
9. Leveringsforholdene mellem Odense Kraftvarmeværk, affaldsleverandørerne og Fjernvarme Fyn er illustreret i nedenstående diagram. Af diagrammet fremgår, at

<sup>3</sup> Affaldsleverandørerne repræsenteret i sagen er Odense Renovation A/S, Affald Plus, Kara/Novoren, Nyborg Forsyning og Service A/S, Kerteminde Forsyning Service A/S og FAKS (FAKS består i dag af Assens Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Nordfyns Kommune og Middelfart Kommune).

<sup>4</sup> Kilde: [www.vattenfall.dk](http://www.vattenfall.dk).

affaldsleverandørerne leverer affald til Odense Kraftvarmeværk, og at Odense Kraftvarmeværk afbrænder affaldet og herved producerer varme, der leveres til Fjernvarme Fyn. Den mulige, men ikke faktiske, varmelevering fra Fynsværket til Fjernvarme Fyn fremgår af illustrationen med en stiplede pil, da Vattenfall i sin bevilling til elproduktion af 1. juli 2006 er pålagt vilkår om forsyningspligt for fjernvarme til de fjernvarmeområder, der forsynes af kraftvarmeanlæg, der ejes og drives af Vattenfall. Det er denne forsyningspligt, der gør det muligt at beregne Fjernvarme Fyns substitutionspris, hvis ikke de aftager varme fra Odense Kraftvarmeværk:



10. Af tabel 1 nedenfor fremgår en oversigt over de omkostningsarter i Odense Kraftvarmeværk, som sagen omhandler, herunder en afgivelse af omkostningernes størrelse.

**Tabel 1. Oversigt over omkostningsarter og størrelsen herpå.**

Omkostning	Omkostninger i alt t.kr.
Transport m.v. <sup>1</sup>	158.400
Neddeling <sup>1</sup>	23.794
Biomasse <sup>2</sup>	2.907
Kapacitetsbetaling <sup>3</sup>	148.865
Affaldsvarmeafgift	259.980
Øvrige	1.051.435
I alt	1.645.381
<sup>1</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.1.	
<sup>2</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.5.	
<sup>3</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.5. (pkt. 230) og afsnit 5.3.1. (pkt. 271ff.).	

Kilde: Sekretariatet for Energitilsynets egen opgørelse.

11. Odense Kommunale Fjernvarme (nu Fjernvarme Fyn) og Fynsværket A/S<sup>5</sup> indgik den 5. juni 2000 en aftale om fastsættelse af

<sup>5</sup> Odense Kraftvarmeværk blev udskilt fra Fynsværket i år 2000.

varmeprisen fra kraftvarmeværket. Prisen blev aftalt til 32,00 kr./GJ, og aftalen indeholdt en årlig regulering af prisen på baggrund af brændselsomkostninger mv.

12. Den 4. juni 2004 indgik Odense Kraftvarmeværk en ramme- og samarbejdsaftale med bl.a. Assens Kommune og Odense Renovationsselskab A/S. Disse parter har endvidere indgået en affaldsaftale om levering af brændbart affald af 4. juni 2004. Aftalerne regulerer bl.a. disse parters tekniske og økonomiske samarbejde.

### 3.2 Energitilsynets tidligere behandling af sagen

13. Fjernvarme Fyn klagede den 8. september 2008 til Energitilsynet over prisen for affaldsvarmen fra Odense Kraftvarmeværk. Fjernvarme Fyns klage vedrørte omkostningsfordelingen på Odense Kraftvarmeværk i perioden 2004-2008. Da varmeaftalen for perioden omfattede årene 2000-2010, inddrog sekretariatet også perioden 2000-2003 i sagen. Sekretariatet forelagde den 28. marts 2011 sagen for Energitilsynet, som vedtog en tilkendegivelse for perioden 2000-2008<sup>6</sup>. Sekretariatet ville herefter vurdere årene 2009 og 2010 efter Energitilsynets retningslinjer.
14. Det var Energitilsynets vurdering, at en varme-/affalds-omkostningsfordeling i perioden på 75/25 som var tilfældet i den konkrete sag og efter parternes aftale, ikke var rimelig, idet der var tale om en skævdeling mellem to meget ligeværdige ydelser. Energitilsynet tilkendegav, at omkostningsfordelingen var urimelig, og fandt i den konkrete sag, at en omkostningsfordeling på 50/50 ville være rimelig. Tilsynet bemyndigede samtidig sekretariatet til at foretage en bedømmelse for 2009 og 2010 efter de samme retningslinjer. Energitilsynet bemyndigede endvidere sekretariatet til at indlede forhandlinger med Odense Kraftvarmeværk om en fremtidig fordeling af fællesomkostninger, som i priserne tilgodeså en tilbageførsel af varmesidens akkumulerede overdækning.
15. Sekretariatet traf den 22. august 2011 afgørelse om, at Odense Kraftvarmeværk skulle tilbageføre ca. 250 mio. kr. til fjernvarmeforbrugerne i akkumuleret overdækning i perioden 2000-30. juni 2011<sup>7</sup>. Beregningen af overdækningens størrelse skete på baggrund af Energitilsynets tilkendegivelse.
16. Afgørelsen blev af Odense Kraftvarmeværk og af anlæggets affaldsleverandører indbragt for Energiklagenævnet ved klager af

---

<sup>6</sup> Bilag 1.

<sup>7</sup> Bilag 2.

henholdsvis den 16. og den 7. september 2011. Energiklagenævnet tillagde den 9. december 2011 klagerne opsættende virkning.

### 3.3. Energiklagenævnets afgørelse om hjemvisning af sagen

17. Energiklagenævnet traf afgørelse i sagen den 13. juni 2012<sup>8</sup>. Det var nævnets opfattelse, at en metode til omkostningsfordeling som anvendt i sagen, hvor omkostningsfordelingen alene var afhængig af indtægter fra el og varme, var urimelig og i strid med reglerne i varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3. Energiklagenævnet lagde navnlig vægt på, at omkostningsfordelingen ikke havde været udtryk for en konkret rimelighedsbetragtning, og at der derfor skulle fastsættes en nøgle for fordelingen af fællesomkostningerne mellem varme- og affaldssiden.
18. Nævnet fandt, at Energitilsynets fastsættelse af en omkostningsfordelingsnøgle var behæftet med en række væsentlige fejl, og at afgørelsen som følge heraf var ugyldig. Nævnet ophævede derfor sekretariatets afgørelse og hjemviste sagen til fornyet behandling med henblik på, at Energitilsynet som første instans foretager en ny vurdering af, hvor mange år tilbage efterreguleringen konkret kan ske, samt foretager en ny vurdering af omkostningsfordelingen på baggrund af de af Energiklagenævnet anførte kriterier.
19. Nævnets kriterier vedrører såvel perioden for efterregulering som den konkrete omkostningsfordeling for Odense Kraftvarmeværk.

#### *Perioden for efterregulering*

20. Energiklagenævnet konstaterede i afgørelsen, at der hverken i varmforsyningsloven eller forarbejderne hertil findes angivelser af, indenfor hvilke rammer priser, omkostningsfordelinger eller betingelser kan kræves ændret i henhold til varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Nævnet henviste til, at tilsynsmyndigheder efter praksis kan foretage en efterregulering af omkostningsfordelingen for flere foregående år, hvis omkostningsfordelingen havde været urimelig i flere på hinanden følgende år<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 1021-11-33 og er offentliggjort på nævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk). Afgørelsen er vedlagt som **bilag 3**.

<sup>9</sup> Gas- og Varmeprisudvalget havde den 27. september 1999 i en sag om Skagen Varmeværk afgjort, at værket skulle foretage en rekalkulation af omkostningsfordelingen for 1997-1999, og den herved fremkomne overdækning skulle indgå i prisfastsættelsen i de kommende år.



21. Nævnet bemærkede, at der ikke findes regler, der indeholder begrænsninger af, hvor lang en tidsmæssig periode en efterregulering af en overdækning kan vedrøre. Nævnet anførte derfor, at der ved bedømmelsen af, om et offentligretligt krav kan anses for bortfaldet, kan lægges vægt på den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om myndighedspassivitet. Det følger af disse regler, at der ved bedømmelsen af, om et offentligretligt krav kan anses for bortfaldet – udover den forløbne tid – kan lægges vægt på, om den forpligtede har haft grund til at indrette sig i tillid til, at kravet ikke ville blive gjort gældende, og om det kan bebrejdes det offentlige, at kravet ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt. I relation til sidstnævnte indgår det også i vurderingen, hvis myndigheden har haft kendskab til det ulovlige forhold.
22. Nævnet fandt også, at hensynet til forsyningssikkerheden (hvis pålægget medfører, at det ikke er muligt at opretholde forsyningen i området) kan medføre begrænsninger i, hvor langt tilbage i tid der kan foretages efterreguleringer for overdækninger. Derfor skal anlæggets økonomiske råderum for indregningen af efterreguleringen også indgå i vurderingen af periodens længde.

*Omkostningsfordelingen på Odense Kraftvarmeværk:*

23. Energiklagenævnet fandt, at Energitilsynet skal foretage en ny rimelighedsvurdering af omkostningsfordelingen. Nævnet anførte, at der ikke findes bestemmelser, der indeholder retningslinjer for, hvorledes en rimelighedsvurdering skal foretages. Nævnet henviste dog til bemærkningerne i lovforslag nr. 240 af 29. marts 2000<sup>10</sup> om forslag til lov om ændring af lov om varmforsyning for elementer, der kan indgå i vurderingen. Derudover lægger nævnet vægt på følgende kriterier:
- At der foretages en konkret vurdering i forhold til alle forhold i sagen,
  - At der er fuldstændig klarhed over, hvilke omkostninger der skal kategoriseres som fællesomkostninger, og hvilke omkostninger der skal kategoriseres som særømkostninger og betydningen af en posteringsfejl og afbrænding af biomasse, og
  - At substitutionsprisen inddrages som pejlemærke (lovbemærkningerne) ved en vurdering af, om de resulterende affaldsforbrændingspriser svarer til de priser, man ser andre steder i landet.

---

<sup>10</sup> Se nedenfor afsnit  
4. Lovgrundlag.

24. Energiklagenævnet giver dog ikke nærmere anvisninger om kategoriseringen af omkostningsarterne.
25. Derudover fandt nævnet, at et sagligt hensyn, der skal indgå er, at omkostningsfordelingen ikke må medføre, at affaldsbehandlingsprisen bliver så høj, at anlægget ikke kan skaffe brændsel til brug for varmeproduktionen.
26. Energiklagenævnet fandt endvidere, at kravene til fastlæggelse af det faktuelle grundlag for efterreguleringen, er skærpet, da der ved at gå mange år tilbage, er tale om en indgribende afgørelse, som risikerer at gribe ind i forudsætningerne for etableringen af anlægget.
27. Afslutningsvist konkluderede nævnet, at det skal vurderes, hvad en rimelig fordelingsnøgle ville have været på baggrund af bl.a. størrelsen af fællesomkostningerne, substitutionsprisen og affaldsbehandlingsprisen. Er varmeprisen efter denne vurdering urimelig, skal der ske en efterregulering af prisen. Nævnet bemærkede i den sammenhæng, at en omkostningsfordeling på 50/50 er usædvanlig og fordrer en særlig begrundelse.

### **3.4. Parternes synspunkter**

28. Odense Kraftvarmeværk anfører, at Energiklagenævnet i afgørelsen af 13. juni 2012 alene fastslår, at den af Odense Kraftvarmeværk anvendte metode til fordelingen af omkostningerne har været urimelig. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at nævnet ikke har udtalt, at varme-/affalds-omkostningsfordelingen på 74/26, som er resultatet af parternes aftale, er urimelig. Odense Kraftvarmeværk finder på denne baggrund, at Energitilsynet kun skal fastsætte en ny omkostningsfordeling, hvis 74/26-fordelingen er urimelig.
29. Fjernvarme Fyn finder, at en omkostningsfordeling på 54/46 med 54 pct. til varmen vil være rimelig. Subsidiært finder Fjernvarme Fyn, at en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 58/42 vil være rimelig, eller at varmesiden maksimalt skal bære 60 pct. af omkostningerne. Fjernvarme Fyn finder endvidere, at den akkumulerede varmeoverdækning maksimalt kan efterreguleres i varmepriserne i perioden indtil udgangen af 2015. Fjernvarme Fyn bemærker, at det er væsentligt, at der fastsættes en fordelingsnøgle, der også resulterer i rimelige priser fremadrettet. Fjernvarme Fyn finder derfor, at der skal fastsættes en fordelingsnøgle, der ikke er påvirket af størrelsen af efterreguleringen og spørgsmålet om urealiserbare affaldsbehandlingspriser. Fjernvarme Fyn anmoder Energitilsynet om at fastsætte, eller tillige fastsætte,

fordelingsnøglen separat, så den også kan danne baggrund for det fremadrettede samarbejde.

30. Affaldsleverandørerne finder, at varme-/affalds-omkostningsfordelingen med 74/26, som er resultatet af parternes aftale, er rimelig, når henses til, at affaldssiden har afholdt omkostningerne til omlastestation og transport af affald, og at der var aftalt en variabel fordelingsnøgle. Affaldsleverandørerne bemærker, at årsagen til, at omkostningsfordelingen umiddelbart kan synes skæv, er, at der i prisen for affaldsforbrænding er indregnet en kapacitetsbetaling<sup>11</sup> til Fynsværket, der har afledt betydning for fordelingen af fællesomkostninger.

### 3.5. Parternes bemærkninger

31. I de følgende afsnit afgrænses problemstillingerne i sagen, der sammen med parternes hovedsynspunkter herom opridses kort. Parternes nærmere argumenter for disse hovedsynspunkter gengives i vurderingsafsnittene nedenfor i punkt A-C.

#### *Periode for efterregulering:*

32. Odense Kraftvarmeværk finder, at hele perioden fra år 2000 og frem skal indgå i vurderingen af omkostningsfordelingen. Odense Kraftvarmeværk finder dog, at Energitilsynet højest kan pålægge kraftvarmeværket en eventuel efterregulering i en periode på tre år svarende til den almindelige forældelsesfrist, og højest siden klagen blev indgivet til Energitilsynet i september 2008.
33. Affaldsleverandørerne finder ligeledes, at der ikke kan foretages en efterregulering for perioden før 2008.
34. Fjernvarme Fyn finder, at efterreguleringsperioden skal fastsættes til årene 2004-2010. Fjernvarme Fyn har bl.a. henvist til, at årene 2000-2003 ikke var omfattet af klagen fra september 2008.

#### *Opgørelsen af sær- og fællesomkostningerne:*

---

<sup>11</sup> Odense Kommune og affaldsleverandørerne etablerede i 1993 et affaldsforbrændingsanlæg (Odense Kraftvarmeværk) til håndtering af kommunens affald. Affaldsforbrændingsanlægget blev etableret i samme forsyningsområde som Fynsværket A/S. Fynsværket havde kapacitet nok til at forsyne varmekunderne med varmt vand. Etableringen af affaldsforbrændingsanlægget betød derfor, at Fynsværket ville opleve et fald i salget af varmt vand med mindre indtjening til følge. Det var en politisk forudsætning for etableringen af affaldsforbrændingsanlægget, at denne ikke måtte medføre en stigning af Fynsværkets salgspriser. Det blev derfor aftalt, at affaldsleverandørerne skulle betale en godtgørelse til Fynsværket. Formålet med godtgørelsen er at kompensere Fynsværket for værkets øgede brændselsomkostninger til elproduktionen på værket.

35. I forbindelse med sagens behandling ved Energiklagenævnet og ved sekretariatets genbehandling af sagen har sagens parter fremhævet et antal omkostningsarter, der ikke er fuldt ud enighed om. Der er således fremsat indvendinger fra parterne om, hvilke omkostninger der skal henregnes til henholdsvis fælles- og særøkonomierne. Derfor er parternes opgørelser ikke ens<sup>12</sup>. Sekretariatet har på denne baggrund valgt at fokusere på disse omkostningsarter, der gennemgås nedenfor i afsnit 5.2, da der er enighed om de øvrige omkostningsarter. De omkostninger, der er uenighed om, vedrører bl.a. omkostningerne til transport, omlastestationer og neddeling af affald, Odense Kraftvarmeværks afskrivninger for år 2010 og henlæggelser til skrotning.

*Omkostningsfordeling:*

36. Der er uenighed mellem sagens parter om, hvad den konkrete omkostningsfordelingsnøgle skal fastsættes til, samt hvorledes de pejlemærker, der skal bruges ved fastsættelsen af omkostningsfordelingsnøglen, skal opgøres, og hvilken vægt de skal tillægges. Eksempelvis udgør den vægtede substitutionspris<sup>13</sup> opgjort af Odense Kraftvarmeværk 69,21 kr./GJ, mens den vægtede substitutionspris opgjort af Fjernvarme Fyns udgør 54,67 kr./GJ.
37. Parterne er endvidere uenige om anvendelsen og fastsættelsen af andre pejlemærker, herunder affaldsvarmeprisen og den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris, samt det af Energitilsynet udmeldte prisloft.

### 3.6. Høring

38. Udkast til afgørelse i sagen blev sendt i høring den 23. oktober 2014 med svarfrist senest den 7. november 2014. I **bilag 5** er parternes høringssvar gengivet med sekretariatets bemærkninger hertil. Parternes høringssvar er vedlagt i kopi som **bilag 6**.

---

<sup>12</sup> **Bilag 4.** Odense Kraftvarmeværks opgørelse af 3. oktober 2013 og Fjernvarme Fyns opgørelse af 23. oktober 2013.

<sup>13</sup> Når der i teksten henvises til vægtede substitutions- og varmpriser skal det forstås således, at prisen er vægtet med GJ i perioden.

## 4. Lovgrundlag

39. I det følgende gennemgås de love og bekendtgørelser mv., der har relevans for de betragtninger og vurderinger, der fremgår i det efterfølgende kapitel, hvor sagsfremstillingens fakta vurderes i lyset af lovgrundlaget. Gennemgangen er tilrettelagt kronologisk og med udgangspunkt i retskildehierarkiet, således at love og bekendtgørelser citeres før eventuel retspraksis og de lidt blødere retskilder som litteratur citeres afslutningsvist. Gennemgangen afspejler dog også, hvilken betydning retskilden har for den samlede vurdering – således citeres retskilder, der anvendes til vurderinger af mere underordnet betydning, som udgangspunkt sidst i gennemgangen.
40. *Understregninger* i citater i dette kapitel er indsat af sekretariatet for at fremhæve den pågældende tekst.

### 4.1. Varmeforsyningsloven

41. Varmeforsyningsloven indeholder bl.a. regler om priser mv. og Energitilsynets kontrol heraf. Det er sekretariatets vurdering, at der ved afgørelsen af denne sag skal tages udgangspunkt i det retsgrundlag, der var gældende på tidspunktet for Energitilsynets oprindelige afgørelse i sagen. Der er siden foretaget ændringer i formuleringen i de af varmforsyningslovens bestemmelser, der finder anvendelse ved afgørelsen af sagen. Det er dog sekretariatets vurdering, at disse formulermæssige ændringer ikke har betydning for vurderingen af sagen.
42. Varmeforsyningslovens formål fremgår af lovens § 1:

”[...]  
 § 1. Lovens formål er at fremme den mest samfundsøkonomiske, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningsafhængighed af fossile brændsler.  
 [...]”.

43. Varmeforsyningslovens formål er endvidere beskrevet i den juridiske litteratur. Det fremgår bl.a. af litteraturen, at den samfundsøkonomiske vurdering skal omfatte alle virkninger, som direkte eller indirekte berører samfundet på kort eller langt sigt, og at væsentlige elementer i denne vurdering er forsyningsikkerheden, betalingsbalancen m.v.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ”Varmeforsyningsloven med kommentarer” af Pernille Aagaard og Bent Ole Gram Mortensen, Forlaget Thomson, 1. udgave, 1. oplag 2003, side 42 ff.

44. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, havde på tidspunktet for Energitilsynets oprindelige afgørelse følgende formulering vedrørende indregningen af nødvendige omkostninger i varmepriserne:

”[...]

*Inden for de i § 20 a nævnte indtægtsrammer kan kollektive varmforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraft-varme-værker 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 nødvendige 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.*

[...]”.

45. Hjemlen for klima-, energi- og bygningsministeren til fastsættelse af prislofter fremgår af varmforsyningslovens § 20, stk. 4. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 4, blev ændret ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 om ændring af lov om elforsyning mv<sup>15</sup>. § 20, stk. 4, bestemmer, at:

”[...]

*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.*

[...]”.

46. Før lovændringen den 11. juni 2010 var bestemmelsen, at:

”[...]

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

[...]”.

<sup>15</sup> Bestemmelsen er efterfølgende blevet ændret ved lov nr. 577 af 18. juni 2012 om ændring af lov om varmforsyning, lov om elforsyning og byggeloven. Hjemlen for ministeren til at fastsætte regler om omkostningsfordeling hos affaldsforbrændingsanlæg blev endvidere ophævet og flyttet til lovens § 20, stk. 3, ved lov nr. 345 af 8. april 2014 om ændring af lov om fremme af besparelser i energiforbruget, lov om varmforsyning, lov om kommunal fjernkøling og forskellige andre love (Implementering af EU's energieffektivitetsdirektiv mv.), der trådte i kraft den 5. juni 2014. Hjemlen er pt. ikke udnyttet.

47. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 12, fastsætter visse omkostninger, som affaldsforbrændingsanlæg ikke kan indregne i priserne. Dette forhold er nærmere reguleret i bestemmelsens stk. 13 og 14:

”[...]

*Stk. 12. Affaldsforbrændingsanlæg, der leverer opvarmet vand eller damp, kan i prisen for de i stk. 1 nævnte ydelser ikke indregne følgende udgifter og bortfald af indtægter, jf. dog stk. 13:*

*1) Afgift af affald anvendt som brændsel, jf. § 1, stk. 2, nr. 3, i lov om afgift af stenkul, brunkul og koks m.v.*

*2) CO<sub>2</sub>-afgift af ikke bionedbrydeligt affald anvendt som brændsel, jf. § 2, stk. 1, nr. 15, i lov om kuldioxidafgift af visse energiprodukter.*

*3) Bortfald af indtægter som følge af ophævelse af lov om tilskud til elproduktion.*

*Stk. 13. For så vidt angår afgifter nævnt i stk. 12, nr. 1 og 2, kan de affaldsforbrændingsanlæg, som er nævnt i stk. 12, og de aftagere, som anlæggene leverer opvarmet vand eller damp til, indgå aftaler om, at udgifter til afgifter, jf. stk. 12, nr. 1 og 2, indregnes i priser for ydelser omfattet af stk. 1. Det er en betingelse, at parterne samtidig aftaler, hvilke udgifter som følge af indførelsen af afgifterne nævnt i stk. 12, nr. 1 og 2, og ophævelsen af tilskuddet nævnt i stk. 12, nr. 3, der ikke skal indregnes i priser for ydelser omfattet af stk. 1, således at den samlede aftale afspejler en rimelig balance mellem parterne.*

*Stk. 14. En aftale indgået i overensstemmelse med stk. 13 kan ikke resultere i en varmepris, der overstiger et prisloft udmeldt efter stk. 4.*

”[...]”.

48. § 20, stk. 12-14 blev indsat i varmforsyningsloven ved lov nr. 461 af 12. juni 2009 om ændring af lov om afgift af affald og råstoffer, lov om afgift af stenkul, brunkul og koks mv. og forskellige andre love og om ophævelse af lov om tilskud til elproduktion (Omlægning af affaldsforbrændingsafgiften). Bestemmelserne trådte i kraft den 1. januar 2010, jf. bekendtgørelse nr. 1432 af 21. december 2009.

49. Varmeforsyningslovens § 21, stk. 1, fastsætter at bl.a. tariffer og omkostningsfordelinger skal anmeldes til Energitilsynet. Af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”[...]

*§ 21. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for ydelser omfattet af §§ 20 eller 20 b skal anmeldes til et tilsyn, der er nedsat af klima-, energi- og bygningsministeren (Energitilsynet), med angivelse af grundlaget herfor efter regler fastsat af tilsynet. Energitilsynet kan fastsætte regler om formen for anmeldelse og om, at anmeldelse skal foretages elektronisk. Energitilsynet kan fastsætte regler om, at anmeldelse skal ledsages af erklæring afgivet af en registreret revisor, statsautoriseret revisor eller kommunens revisor. Energitilsynet kan give pålæg om anmeldelse.*

*Stk. 2. Klima-, energi- og bygningsministeren kan bestemme, at visse sager ikke skal anmeldes.*

*Stk. 3. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser, der ikke er anmeldt som foreskrevet efter stk. 1, er ugyldige.  
[...]*”.

50. Energitilsynets hjemmel til pålæg om ændring af omkostningsfordeling findes i varmforsyningslovens § 21, stk. 4:

*”[...]  
§ 21, stk. 4. Finder Energitilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 a eller 20 b eller regler udstedt i henhold til loven, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser.  
[...]*”.

51. Energitilsynet opretter i medfør af varmforsyningslovens § 23 b et offentligt tilgængeligt register over anmeldte tariffer mv. Af bestemmelsen fremgår følgende:

*”[...]  
§ 23 b. Energitilsynet opretter et offentligt tilgængeligt register over anmeldte tariffer, andre betingelser mv. og offentliggør et repræsentativt udsnit af disse mindst en gang årligt.  
Stk. 2. Energitilsynet udarbejder og offentliggør periodiske analyser af de af loven omfattede anlægs indtægts- og omkostningsforhold og vurderinger af disse anlægs udførelse af deres opgaver.  
Stk. 3. Energitilsynet tager fornødne skridt til i øvrigt at sikre gennemsigtighed vedrørende tariffer, rabatter og andre betingelser. Energitilsynet kan fastsætte regler om, hvordan sådanne forhold skal offentliggøres af de af loven omfattede anlæg, og regler om fakturering og specificering af omkostninger.  
...  
[...]*”.

52. Varmeforsyningslovens § 23 g fastsætter, hvornår driften af et anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp skal udskilles i et selvstændigt selskab:

*”[...]  
§ 23 g. Driften af et anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp skal udøves i et selvstændigt selskab, såfremt anlægget ikke ejes af en eller flere kommuner, af de forbrugere, hvis ejendomme er tilsluttet det pågældende anlæg, eller af kommuner og forbrugere i forening. Tilsvarende skal driften udøves i et selvstændigt selskab, såfremt kommuner, forbrugere eller disse i forening ikke ejer alle ejerandele i en virksomhed, der ejer fremføringsanlægget. Selskabet, som driften af fremføringsanlægget skal udøves i, må ikke varetage anden virksomhed, medmindre dette sker i et andet selvstændigt selskab.  
Stk. 2. Klima-, energi- og bygningsministeren kan dispensere fra kravene i stk. 1, såfremt særlige hensyn tilsiger det.  
[...]*”.



## 4.2. Elforsyningsloven

53. Elforsyningslovens § 75 indeholder i stk. 3, en bestemmelse om, at omkostningsfordelingen på et affaldsforbrændingsanlæg ikke må være urimelig for varmemeforbrugerne eller for brugerne af affaldsbehandlingsanlægget:

”[...]

§ 75, stk. 3. Virksomheder, som producerer elektricitet ved forbrænding af affald, skal økonomisk hvile i sig selv bortset fra virksomheder, som producerer elektricitet med tilladelse efter § 12 a. Ejere af affaldsforbrændingsanlæg må ved fastsættelsen af priser og betingelser for affaldsbehandling og for levering af fjernvarme ikke udnytte deres stilling til at fordele deres omkostninger på en måde, der anses for urimelig for brugerne af affaldsbehandlingsanlægget eller for fjernvarmeforbrugerne.

Stk. 4. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om fordelingen efter stk. 2 og 3.

[...]”.

54. Hjemlen i § 75, stk. 4, er endnu ikke benyttet.
55. Elforsyningslovens § 78 afgrænser Energitilsynets kompetence. Det fremgår af bestemmelsen, at Energitilsynet ikke kan behandle klager vedrørende civilretlige forhold:

”[...]

§ 78, stk. 1. Til varetagelse af tilsyns- og klagefunktion på energiområdet nedsætter klima-, energi- og bygningsministeren et Energitilsyn. Energitilsynet behandler ikke klager vedrørende civilretlige tvister.

...

[...]”.

## 4.3. Prisloftbekendtgørelsen

56. Der blev ved bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006, der trådte i kraft den 1. april 2006, udstedt regler om prislofter og maksimalpriser for levering af damp og varmt vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg.:

”[...]

§ 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 varmemeforsyningslovens § 20, eller

2) det i § 5 fastsatte prisloft.  
[...].

57. Prisloftbekendtgørelsen blev ændret ved bekendtgørelse nr. 713 af 2. juli 2009 om ændring af bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg (ændringsbekendtgørelsen):

”[...]

§ 12. For leveringsaftaler, der er indgået før den 1. april 2006, får bekendtgørelsen virkning den 1. januar 2011, jf. dog stk. 2 og 5.

Stk. 2. Bliver en leveringsaftale, der er indgået før den 1. april 2006, genforhandlet inden den 1. januar 2011, får bekendtgørelsen virkning fra tidspunktet for genforhandlingen, hvorved forstås leveringsaftalens ophør eller det i leveringsaftalen fastsatte ophørstidspunkt, jf. dog stk. 3-5.

[...].

58. Bekendtgørelserne er nu ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg.

#### 4.4. Afskrivningsbekendtgørelsen

59. Der er ved bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991 med senere ændringer<sup>16</sup> udstedt regler om driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og forretning af indskudskapital ifølge lov om varmforsyning. Af afskrivningsbekendtgørelsen med ændringer fremgår bl.a. følgende:

”[...]

§ 2. For de nye anlæg indregnes driftsmæssige afskrivninger i priserne på grundlag af den konstaterede anlægssum med fradrag af henlæggelser, jf. § 5.

[...]

§ 5. I priserne for opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas kan indregnes henlæggelser til nyinvesteringer, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 2.

Stk. 2. Henlæggelser kan tidligst påbegyndes 5 år før det planlagte idriftsættelsesår.

Stk. 3. I 5 år før idriftsættelsesåret kan der ialt henlægges indtil 75 pct. af den budgetterede anlægssum, som denne vil fremtræde på idriftsættelsestidspunktet ved akkumulering af de i anlægsperioden bogførte anlægsomkostninger excl. renter. Der kan ikke i noget år henlægges mere end 20 pct. af den budgetterede anlægssum.

Stk. 4. På værker med forenet produktion fordeles anlægssummen på de enkelte produkter efter rimelige driftsøkonomiske principper.

<sup>16</sup> Ved bekendtgørelse nr. 596 af 8. juni 2007 er der pr. 1. juli 2007 foretaget ændringer i afskrivningsbekendtgørelsen.

*Stk. 5. Såfremt henlæggelserne samlet overstiger 75 pct. af den konstaterede anlægssum excl. renter, modregnes det overskydende beløb i priserne i driftsættelsesåret og det følgende år. [...]”.*

#### 4.5. Anmeldelsesbekendtgørelsen

60. Bekendtgørelse nr. 394 af 25. maj 2009 fastsætter regler om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter<sup>17</sup>. Af anmeldelsesbekendtgørelsens fremgår bl.a. følgende:

”[...]”

*§ 1. Anmeldelsespligten efter denne bekendtgørelse påhviler kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 2, stk. 1, i lov om varmforsyning, samt industrivirksomheder, kraftvarmeværker med en eleffekt over 25 MW og geotermiske anlæg mv., som leverer opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.*

*Anmeldelse af tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser*

*§ 2. Anmeldelsespligten omfatter de i § 1 nævnte anlægs, virksomheders og værkers tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser, herunder almindelige bestemmelser for fjernvarmelevering og tekniske leveringsbestemmelser, bestemmelser om renter og gebyrer og inddrivelse af restancer, leveringsaftaler mv., for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.*

*Stk. 2. Anmeldelsespligten omfatter tillige de i § 1 nævnte anlægs, virksomheders og værkers budgetter, regnskabsoplysninger til eftervisning af fastsættelsen af tariffer (priseftersvisning) og andre oplysninger, der er grundlag for fastsættelsen af tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser. Foretages henlæggelser, omfatter anmeldelsespligten tillige investerings- og henlæggelsesplan.*

*Stk. 3. Anlæg, virksomheder og værker som nævnt i § 1, der udarbejder årsrapport efter årsregnskabsloven eller årsregnskab, skal samtidig med anmeldelsen af prisen eftervisning efter stk. 2, indsende årsrapport eller årsregnskab, samt afstemning mellem årsrapport/årsregnskab og prisen eftervisning.*

*Stk. 4. Anmeldelsespligten finder tilsvarende anvendelse for vedtægtsbestemmelser i virksomheder, der ejer kollektive varmforsyningsanlæg, jf. lovens § 21, stk. 6.*

”[...]”.

61. Af den tidligere gældende anmeldelsesbekendtgørelse fremgik følgende:

<sup>17</sup> Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juni 2009. Samtidig blev bekendtgørelse nr. 1074 af 4. december 2000 om regler for anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt hel eller delvis salg af ejerandele i varmforsyningsvirksomheder ophævet. Bekendtgørelse nr. 394 er pr. 1. januar 2015 ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1282 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for produktion, transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter.

”[...]

§ 1. Anmeldelsespligten efter denne bekendtgørelse påhviler kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 2 i lov om varmforsyning, samt industrivirksomheder, kraftvarmeværker med en effekt over 25 MW og geotermiske anlæg m.v., som leverer opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.

§ 2. Anmeldelsespligten omfatter de i § 1 nævnte anlægs, virksomheders og værkers tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.

Stk. 2. Anmeldelsespligten omfatter tillige regnskaber, budgetter og andre oplysninger til brug ved fastsættelsen af og tilsynet med de i lovens § 20 a nævnte indtægtsrammer, jf. lovens § 22.

[...]”.

#### 4.6. Bekendtgørelse om Energitilsynets opgaver

62. Bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000 fastsætter regler for Energitilsynets opgaver. Af bekendtgørelse fremgår bl.a. følgende vedrørende Energitilsynets kompetence:

”[...]

§ 2. Energitilsynet kan behandle og afgøre sager vedrørende priser og betingelser på el-, gas- og varmforsyningsområdet, hvor kompetencen ikke efter elforsyningsloven eller varmforsyningsloven er henlagt til en anden myndighed.

[...]”.

#### 4.7. Forarbejder

63. I de generelle bemærkninger i lovforslag nr. 240 af 29. marts 2000<sup>18</sup> til den tidligere formulering af varmforsyningslovens § 20, stk. 4, er udfordringerne ved fastsættelse af den omkostningsbestemte pris beskrevet, herunder omkostningsfordelingen og etableringen af hjemlen for ministeren til at fastsætte prislofter og regler om omkostningsfordeling:

”[...]

3. Prisen for ydelser fra anlæg omfattet af varmforsyningsloven

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 varmforsyningsloven.

<sup>18</sup> Forslag til lov om ændring af lov om varmforsyning (Ophævelse af bestemmelser om naturgas, ændrede prisbestemmelser, Energitilsynet og ændrede klagebestemmelser) som fremsat den 29. marts 2000.

*For kraftvarmeanlæggene er prisen for varme reguleret i elforsyningsloven således, at fjernvarmeforbrugerne kun betaler for omkostninger, der er nødvendige for varmeproduktionen. Endvidere bestemmer elforsyningsloven, at de kraftvarmeproducerende affaldsforbrændingsanlæg fortsat skal være omfattet af »hvile-i-sig-selv«-princippet, således som det fremgår af henholdsvis varmforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven.*

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

*Ved opgørelse af prisen på varme indregnes særømkostninger ved varmeproduktionen samt den andel af fællesømkostningerne, der henregnes til varmesiden. Det tidligere Gas- og Varmeprisudvalg har anvendt et afregningsprincip, som tager udgangspunkt i den laveste af enten den ømkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen på varmen, hvor sidstnævnte svarer til den pris, varmen kunne produceres til på alternative anlæg.*

*Konkurrenceankenævnet har tidligere stadfæstet, at substitutionsprisen skal tage udgangspunkt i en faktisk substitutionsmulighed. Dette princip kan give problemer ved fastlæggelsen af substitutionsprisen for de fjernvarmeanlæg, hvor den alternative forsyningsmulighed kun kan udgøres af eksisterende kedelanlæg til fyringsolie eller naturgas. Disse anlæg til spids- og reservelast er ofte fyringsøkonomisk dyrere at producere på. Substitutionsprisen kan derfor blive for høj i forhold til, hvad der ville have været gældende, hvis fjernvarmeanlægget havde baseret varmeproduktionen på for eksempel kraftvarmeproduktion. Desuden kan substitutionsprisen blive baseret på et forsyningsanlæg og/eller et brændsel, som ikke vil kunne godkendes efter varmforsyningslovgivningen.*

*Den ømkostningsbestemte varmepris er ligeledes vanskelig at opgøre, da det er kompliceret ud fra objektive kriterier at foretage en præcis fordeling af de fælles ømkostninger på affaldsforbrændingsanlæggene. Ved fordeling af fællesømkostningerne har Gas- og Varmeprisudvalget derfor foretaget en rimelig fordeling af fællesømkostningerne ved de forskellige produkter fra affaldsanlægget. Den del af fællesømkostningerne, der kan henføres til elproduktion, og særømkostningerne ved elproduktionen betragtes som betalt af den garanterede elindtægt. Gas- og Varmeprisudvalget fordeler de resterende fællesømkostninger mellem varme og bortskaffelse af affald efter individuelle fordelingsnøgler. Endelig har Gas- og Varmeprisudvalget vurderet, om varmeprisen baseret på fordelingsnøglen ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprincippet, og om prisen på bortskaffelse af affald svarer til det, man ser andre steder i landet.*

*For så vidt angår de fælleskommunale affaldsforbrændingsanlæg, er disse anlægs hovedinteresse at bortskaffe affaldet billigst muligt. Anlæggene opføres og drives derfor primært ud fra affaldsinteresser, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med fjernvarmeanlæggets interesser. Endvidere kan et lokalt fjernvarmeværk være bundet gennem varmforsyningslovgivningen til at aftage affaldsvarme, som er baseret på affaldsleverancer fra typisk en større region. De relativt få varmekunder tilknyttet et sådant anlæg kan derfor komme i den situation, at de får øgede udgifter til varmeproduktion, hvor de relativt mange affaldskunder i flere byer kan få bortskaffet deres affald relativt billigt.*

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 betingelser. Med lovforslaget kan der fastlægges retningslinjer for fordeling af omkostninger til bortskaffelse af affald og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg. 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 retningslinjer for etablering af et kollektivt varmforsyningsanlæg i det pågældende område.  
[...]

64. Som anført er der udstedt regler om prislofter, mens hjemlen til at fastsætte retningslinjer for omkostningsfordeling ikke er udnyttet.
65. Bestemmelsen i § 75, stk. 3, fik sin ordlyd ved vedtagelsen af lovforslag nr. 234 fremsat den 29. april 1999 om forslag til Lov om elforsyning. Af lovforslaget fremgår bl.a. følgende:

”[...]”

Til § 75

Med bestemmelsen i § 75, stk. 3, sikres, at et økonomisk hvile-i-sig-selv princip svarende til det hvile-i-sig-selv princip, som har fundet udtryk i miljøbeskyttelseslovens § 48 henholdsvis i varmforsyningslovens kapitel 4, vil gælde for samtlige virksomheder, som ejer og driver affaldsforbrændingsanlæg, idet affaldsbehandlingsvirksomheden som helhed, dvs. inklusiv indtægterne fra den tilknyttede elproduktion, økonomisk skal hvile-i-sig-selv, således som det hidtil har været tilfældet.

Over- eller underskud vedrørende elproduktion skal indgå i beregningen af affaldsbehandlingsprisen/affaldsgebyret og i varmepriserne. For kommuner, der producerer elektricitet i medfør af § 4, stk. 1, 1. pkt., omfatter reglen i stk. 3, 1. pkt. kommunens samlede affaldsbehandling og indtægterne fra den tilknyttede elproduktion, jf. § 48 i lov om miljøbeskyttelse. Priserne for varme reguleres fortsat i varmforsyningsloven. Eventuelle overskud inklusiv indtægter fra tilknyttet elproduktion og opgjort efter en rimelig forrentning af indskudskapitalen vil skulle afspejles i lavere affaldsbehandlingspriser/affaldsgebyrer henholdsvis lavere priser for virksomhedens varmeleverancer.

Med bestemmelsen i stk. 3 vil virksomhederne ikke kunne vælte omkostninger over på brugerne af affaldsbehandlingsanlægget eller på fjernvarmebrugerne ved at sælge den tilknyttede elproduktion til priser, som er lavere end den højest mulige afregningspris. Affaldsbehandlingsbehand-

*lingsanlægget vil være sikret afsætning af den producerede elektricitet til en i loven eller i medfør af loven fastsat afregningspris. [...]”.*

66. Bestemmelsen i § 75, stk. 3, 2. punktum blev indsat ved vedtagelsen af lov nr. 505 af 17. juni 2008 om ændring af lov om elforsyning.

#### **4.8. Administrativ praksis for omkostningsfordeling mv.**

##### *Afgørelser om fordelingsnøgler i perioden 2000-2010*

67. Energitilsynets praksis har fulgt den i lovbemærkningerne beskrevne praksis fra Gas- og Varmeprisudvalget vedrørende priserne på affaldsvarme. Der foreligger i perioden 2000-2010 fire endelige afgørelser, hvoraf to blev påklaget, så den endelige afgørelse er truffet af Energiklagenævnet. Der er endvidere i tiden før perioden 2000-2010 truffet et antal yderligere afgørelser om omkostningsfordelinger. Afgørelserne i perioden 2000-2010 er gengivet nedenfor i tabel 2, mens et udsnit af de øvrige afgørelser er gengivet nedenfor i tabel 3.
68. Omkostningsfordelingsprocenterne har i afgørelserne oftest ligget på 60/40 pct. med 60 pct. til varmesiden, jf. tabel 2 og tabel 3 nedenfor. Men der har også været variationer. I alle de i tabel 2 og 3 nævnte afgørelser har varmesiden båret hovedparten af omkostningerne.

**Tabel 2. Afgørelser om omkostningsfordeling i perioden 2000-2010**

Sag	Årstal	Instans	Varme	Affald
Aars Varmeværk: Fordeling af fællesomkostninger med Renovest I/S	28. oktober 2002	Energitilsynet	Max. 75	25
Esbjerg Kommune Forsyning over afregningspriser for affaldsvarme fra værket i Måde	10. maj 2004	Energiklagenævnets stadfæstelse	55	45
Skanderborg Fjernvarmes klage over Reno Syds varmepriser	11. februar 2005	Energiklagenævnets stadfæstelse	60	40

Kilde: Sekretariatet for Energitilsynets egen opgørelse efter gennemgang af praksis.

69. Der er derudover truffet afgørelse af Energitilsynet i to sager, hvor varme-/affalds-omkostningsfordelingen har været henholdsvis 40/60

pct.<sup>19</sup> og 50/50 pct.<sup>20</sup> Sagerne blev påklaget til Energiklagenævnet. Det er afgørelsen i sidstnævnte sag, som er fokus for denne fremstilling.

70. Hovedkonklusioner fra de endelige afgørelser i perioden 2000-2010 om omkostningsfordeling beskrives kort i det følgende.

*Skanderborg Fjernvarmes klage over Reno Syds varmepriser*

71. Skanderborg Fjernvarmes klage over Reno Syds varmepriser indeholdte fire punkter. I det følgende er det alene klagen over fordelingen af administrationsomkostninger, som omtales.
72. Skanderborg Fjernvarme gjorde gældende, at administrationsomkostningen var steget fra 2,6 til 4,2 mio. kr. uden, at der var sket ændring i anlæg mv. Værket fandt derfor, at denne del skulle reduceres væsentligt, svarende til en varme-/affalds-fordeling på 30/70 af administrationsomkostningerne. Den generelle omkostningsfordeling på Reno Syd var 60/40. Reno Syd redegjorde for personalets fordeling på henholdsvis fællesomkostninger og særømkostninger for affald. Vurderingen af denne fordeling understøttede en fordeling på 50/50 og gjorde samtidig opmærksom på, at et direktørskifte det pågældende år havde ført til forøgede omkostninger.
73. Da fællesomkostningerne blev fordelt efter en fast nøgle på 60/40, fandt Energitilsynet, at resultatet ved en betaling af 60 pct. af halvdelen af administrationsomkostningerne, samlet set blev den af Skanderborg Fjernvarme ønskede procentsats på 30 pct. for denne omkostningstype. Tilsynet lagde også vægt på, at Reno Syds varmepris lå lavere end varmeprisen fra Århus kommunale værker (substitutionsprisen).
74. Energitilsynets afgørelse blev indbragt for Energiklagenævnet, der ved afgørelse af 11. februar 2005<sup>21</sup> stadfæstede Energitilsynets afgørelse. Nævnet fandt ikke, at en varmeandel på 30 pct. af administrationsomkostningerne til varmesiden var urimelig.

*Esbjerg Kommune Forsyning om afregningspriser for affaldsvarme fra Måde ved Esbjerg (L90).*

---

<sup>19</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2006 (j.nr. 21-461) om Østdeponis klage over Horsens Kraftvarmeværks prisberegning. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

<sup>20</sup> Energitilsynets afgørelse af 22. august 2011 (j.nr.4/0920-0102-0016) om prisen for affaldsvarme fra Odense Kraftvarmeværk A/S.

<sup>21</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 11. februar 2005 (j.nr. 21-193). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).



75. Leverandørforeningen af 1990 (L90) klagede til Energitilsynet over Esbjerg Kommune, Forsyningen (EKF), da sagens parter ikke kunne blive enige om en afregningspris for affaldsvarmen fra et værk i Måde, som L90 var bygherre af og driftsansvarlig for. Med hensyn til omkostningsfordeling fandt L90, at anlæggets fællesomkostninger skulle fordeles med 70 pct. til varmesiden og 30 pct. til affaldssiden.
76. Energitilsynet bad L90 om at fremsende beregninger med 5 pct.'s interval ved forskellige fordelingsnøgler for fællesomkostningerne, samt den resulterende omkostningsbestemte pris indtil det punkt, hvor den omkostningsbestemte pris nåede op på siden af den relevante substitutionspris. Det af L90 beregnede balancepunkt, hvor substitutionsprisen mødte den omkostningsbaserede pris, viste en fordeling af fællesomkostningerne med 55 pct. (1. år) og 51 pct. (6. år) for varmesiden og resten til affaldssiden. Herved kunne den beregnede varme- og affaldsfordelingsnøgle på 55 pct. til varmesiden og resten til affaldssiden ikke anses for urimelig efter varmforsyningsloven, da fordelingsnøglen efter en konkret kalkulation udgjorde balancepunktet for fællesomkostningerne mellem substitutionsprisen og den omkostningsbestemte pris. Dette balancepunkt var ligeledes det sted, hvor såvel varmeprisen som affaldsbehandlingsprisen fremstod som rimelig.
77. L90's klage til Energitilsynet omfattede imidlertid flere forhold, herunder om omkostninger til balning (sæsonudjævning), drift af omlastestationer samt transport fra omlastestationer til affaldsanlægget ved etablering af to omlastestationer i forsyningsområdet, skulle betragtes som fællesomkostninger. L90 fandt, at hvis anlægget havde været placeret i et normalt område, og ikke i yderkanten af det vest- og midtjyske forsyningsområde, ville disse ekstraomkostninger ikke have været nødvendige. Det blev også oplyst, at affaldet udgjorde eneste brændsel på anlægget, og at afholdelse af disse omkostninger måtte være en forudsætning for, at anlægget kunne virke efter hensigten. Energitilsynet fandt på denne baggrund, at det ikke kunne anses som urimeligt, når disse omkostninger blev betragtet som fællesomkostninger ved forenet produktion.
78. Energiklagenævnet fandt ved afgørelse af 10. maj 2004 (j.nr. 21-154)<sup>22</sup> ikke grundlag for at kritisere Energitilsynets vurdering af omkostningsfordelingen. Energiklagenævnet var i sin afgørelse enig i, at omkostninger til balning var fællesomkostninger. Nævnet fandt for så vidt angik omlastestationer, at, i det omfang omkostningerne

---

<sup>22</sup> Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk). Se nærmere om afgørelsen under afsnit

ved at drive disse, efter en konkret vurdering af affaldets destination ikke vedrørte anlægget i Måde, men andre anlæg som L90 samlede affald til, måtte det anses for urimeligt, at varmesiden bar en del af omkostningerne. Omkostningerne skulle derfor fordeles således, at de omkostninger, der ikke vedrørte værket i Måde, skulle bæres af affaldssiden alene.

79. Vedrørende omkostninger til omlastning og transport af affaldet fra omlastestationer til anlægget i Måde, konstaterede Energiklagenævnet, at selv om der ikke var en udtrykkelig aftale om leveringsstedet, skete der levering af varmt vand ved Mådeanlægget. Transporten af affaldet påhvilede L90, der ejede værket og drev affaldsindsamlingsystemet, medmindre andet var aftalt, hvilket ikke var tilfældet. Det var derfor nævnets opfattelse, at transportomkostningerne som udgangspunkt påhvilede L90, og at de kunne betragtes som fællesomkostninger ved kombineret produktion, i det omfang L90 kunne godtgøre, at den konkrete omkostning vedrørte værket i Måde. I hvilket tilfælde dette var tilfældet, kunne kun fastlægges gennem en konstatering af, hvad der i praksis var foregået på Mådeværket, herunder gennem dets regnskabsaflæggelse.

*Energitilsynets afgørelse af 28. oktober 2002, Aars Varmeværk: Fordeling af fællesomkostninger med Renovest I/S*

80. Aars Varmeværk anmodede om Energitilsynets stillingtagen til, om den pris, som Renovest betalte for forbrænding af affald på deres affaldsforbrændingsanlæg, skulle fastsættes til den omkostningsbestemte pris eller om prisen, som det var tilfældet, kunne fastsættes med udgangspunkt i naturgasprisen. Aars Varmeværk oplyste, at fordelingen af fællesomkostninger i året 1. juli 1999 til 30. juni 2000 havde været så skæv, at varmforsyningen bar 92,7 pct. og Renovest 7,3 pct. af affaldsforbrændingsanlæggets fællesomkostninger
81. Efter Energitilsynets opfattelse var fordeling af fællesomkostningerne til ugunst for varmeforbrugerne og urimelig. De konkrete beregninger viste, at hvis prisen på affaldsvarme (den omkostningsbaserede pris) skulle holdes under substitutionsprisen, forudsatte dette, at fællesomkostningerne blev fordelt med maksimalt 75 pct. til varmesiden og mindst 25 pct. til affaldssiden. Dette svarede til, at affaldsbehandlingsprisen blev på ca. 120 kr./tons, der var blandt de laveste i området.
82. Energitilsynet udtalte, at Gas- og Varmeprisudvalget tidligere havde fundet, at en fordeling af fællesomkostningerne med 60 pct. til varmesiden og 40 pct. til affaldssiden ikke umiddelbart var urimelig. Tilsynet udtalte endvidere, at hvis den varmepris, der fremkommer

som et resultat af den valgte omkostningsfordelingsnøgle, ved en efterfølgende kontrol viste sig ikke at ligge langt fra substitutionsprisen, ville det være en indikator for, at omkostningsfordelingen formentlig ikke vil kunne anses for urimelig. Imidlertid kunne en 60/40-fordeling ikke umiddelbart udledes af talmaterialet i den konkrete sag. Derfor fandt Energitilsynet efter en konkret vurdering, at en fordeling af fællesomkostninger med 75 pct. til varmesiden og 25 pct. til affaldssiden ikke umiddelbart ville forekomme urimelig, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

*Energitilsynets afgørelse af 25. april 2006, Haderslev Kraftvarmeværk A/S – klager fra Sydjysk Affaldsvarme I/S og Haderslev Fjernvarme A.m.b.a.*

83. Sydjysk Affaldsvarme I/S og Haderslev Fjernvarme A.m.b.a. havde klaget til Energitilsynet over Haderslev Kraftvarmeværk A/S' prisfastsættelse for affaldsvarme. De spørgsmål, som Energitilsynet skulle tage stilling til var, om en række omkostningsposter, herunder omkostninger til transmissionsledning, måtte betragtes som en nødvendig del af omkostningerne, og om de var fællesomkostninger eller særøkonomier for en af parterne. Dette havde betydning, da Gas- & Varmeprisudvalget i 1997 havde besluttet, at Haderslev Kraftvarmeværk højst måtte indregne 60 pct. af fællesomkostningerne i varmeprisen.
84. Haderslev Fjernvarme A.m.b.a. fandt, at den del af driftsomkostningerne ved transmissionsledningen fra Haderslev Kraftvarmeværk A/S til Haderslev Fjernvarme A.m.b.a.' central, som fjernvarmeværket hidtil havde betalt som særøkonomier i forbindelse med de indgåede aftaler, skulle ændres, således at omkostningerne i stedet indgik i fællesomkostningerne. Haderslev Kraftvarmeværk fandt derimod, at Energitilsynet ikke skulle gå ind og ændre omkostningsfordeling, som var en aftale mellem ligeværdige parter.
85. Energitilsynet bemærkede, at de ændringer, som var en konsekvens af Gas- & Varmeprisudvalgets afgørelse fra 1997, vedrørte spørgsmålet om fordeling af omkostningerne mellem Sydjysk Affaldsvarme I/S og Haderslev Fjernvarme A.m.b.a. Disse ændringer betød, at Sydjysk Affaldsvarme I/S skulle betale mere for forbrænding af affald, end det var tilfældet før udvalgets afgørelse. Ændringerne havde imidlertid ikke ændret grundlaget for aftalen om omkostningsfordelingen for så vidt angik transmissionsledningen. Aftalen var indgået mellem ligeværdige parter. Energitilsynet meddelte derfor parterne, at tilsynet ikke fandt, at der forelå fornødent grundlag til at overveje et indgreb i aftalen om omkostningsfordelingen. Energitilsynet henviste til, at det var praksis, at tilsynet i videst muligt omfang afholdt sig fra at gribe ind i aftaler mellem jævnbørdige parter.

*Andre afgørelser om omkostningsfordelinger før perioden 2000-2010*

86. Der er endvidere truffet afgørelser om omkostningsfordelinger før perioden 2000-2010. Sekretariatet har gennemgået praksis og oplister i tabel 3 et antal af disse sager og de resulterende fordelingsnøgler. Afgørelserne er truffet af Gas- og Varmeprisudvalget, Energitilsynet og Konkurrenceankenævnet.

**Tabel 3. Andre afgørelser om omkostningsfordelinger før perioden 2000-2010 (ikke udtømmende liste)**

Sag	Årstal	Instans	Varme	Affald
I/S REFA: Omkostningsfordeling mellem varme og affald	14. maj 1990	Konkurrenceankenævnet	90	10
Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a. ctr. Gas- og Varmeprisudvalget	22. oktober 1998	Konkurrenceankenævnet	88	12
Kolding Kommune – Prisfastsættelse af den omkostningsbestemte varmepris fra et affaldsbaseret decentralt kraftvarmeværk ved leverance til Kolind Områdes Energiselskab	4. maj 1998	Gas- og Varmeprisudvalget	60	40
Sønderjyllands Højspændingsværk An/S ctr. Gas- og Varmeprisudvalget	22. januar 1999	Konkurrenceankenævnet	60	40
Fordeling af fællesomkostningerne i Skagen Forbrænding	27. september 1999	Gas- og Varmeprisudvalget	60	40
Prisen for affaldsvarme fra I/S Fællesforbrænding, Hobro til Hobro Varmeværk A.m.b.a.	13. december 1999	Gas- og Varmeprisudvalget	56	44

Kilde: Sekretariatet for Energitilsynets egen opgørelse efter gennemgang af praksis

## 4.9 Øvrig praksis

*Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008 om indregning af udgifter til fremtidig skrotning af Måbjergværket i priserne*

87. Energitilsynet meddelte ved afgørelse af 28. februar 2006 afslag på Måbjergværket A/S og Elsam Kraft A/S' ansøgning om indregning af udgifter til fremtidig skrotning af Måbjergværket i varmeprisen. Afgørelsen blev påklaget til Energiklagenævnet, der ved afgørelse af 31. marts 2008 hjemviste sagen til fornyet behandling ved Energitilsynet<sup>23</sup>. Ved afgørelsen fandt Energiklagenævnet bl.a., at

<sup>23</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008 (j.nr. 21-501). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

bestemmelsen om henlæggelser i afskrivningsbekendtgørelsens § 5 giver mulighed for, at der kan henlægges til fremtidige skrotningsudgifter.

88. Nævnet udtalte bl.a., at henlæggelserne skulle være baseret på dokumentation for forpligtelsen til bortskaffelse af anlægget m.v., ligesom opgørelsen af de forventede udgifter hertil skulle være opgjort i overensstemmelse med disse dokumenterede forpligtelser og i øvrigt fremstå som velbegrundede og rimelige. Endvidere fandt nævnet, at henlæggelser tidligst kunne påbegyndes 5 år før det planlagte skrotningsår under hensyntagen til eventuel levetidsforlængelse.
89. Energitilsynet traf herefter fornyet afgørelse i sagen den 29. september 2008<sup>24</sup>. Ved afgørelsen vedtog Energitilsynet at lægge til grund, at reglerne om henlæggelser til nyinvesteringer omfatter henlæggelser til skrotning. Energitilsynet fandt i den forbindelse, at det er et krav for anvendelse af reglerne om henlæggelser i forbindelse med et anlægs skrotning, at tidspunktet for skrotningen er fastsat og dokumenteret.

*Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004 om udgifter til repræsentation i I/S Middelfart Fjernvarme*

90. Energitilsynet afviste ved brev af 10. november 2003 at tage stilling til en række spørgsmål om indregning af udgifter til repræsentation i I/S Middelfart Fjernvarme i perioden 1997-2001. Energitilsynet udtalte i den forbindelse bl.a., at det ikke er tilsynets opgave at gå ind i en bilagsrevision og vurdere enkeltposter, men at denne opgave hører under varmforsyningsanlæggets revision og for private anlæg den demokratiske kontrol i forbindelse med generalforsamlingen.
91. Energiklagenævnet<sup>25</sup> fandt, at Energitilsynets udtalelse var en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Nævnet tilsluttede sig, at Energitilsynet hverken har pligt til efter krav fra en klager at gå ind i en bilagsrevision, eller til at vurdere enkeltposter til eksempelvis repræsentation. Dette er normalt varmeværkets revisors opgave. Nævnet tilføjede dog, at tilsynet har kompetence til at forhindre, at helt eksorbitante poster – som klart ligger uden for den skønssramme, der tilkommer selskabets organer – indregnes som nødvendige omkostninger, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

<sup>24</sup> Energitilsynets afgørelse har j.nr. 4/0920-0600-0004 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

<sup>25</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004 (j.nr. 21-223). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

*Energiklagenævnets afgørelse af 3. marts 2008 om prisen for varme fra E.ON Varme Danmark ApS*

92. Ved afgørelse af 25. oktober 2007 fandt Energitilsynet bl.a., at det ikke var urimeligt, at E.ON Varme Danmark ApS løbende ændrede de almindelige betingelser for fjernvarmelevering fra selskabets kraftvarmeværk i Slagslunde, således at prisfastsættelsen skete efter principperne om nødvendige omkostninger i varmeforsyningslovens § 20, stk. 1.
93. Energiklagenævnet stadfæstede Energitilsynets afgørelse<sup>26</sup>. Energiklagenævnet udtalte i den forbindelse bl.a., at Energitilsynet som udgangspunkt må kunne stole på de oplysninger, som forsyningsvirksomhederne indberetter til tilsynet, og at der kun i særlige tilfælde kan være grund til at tvivle på disse oplysninger. Energiklagenævnet henviste i den forbindelse til, at Energitilsynet ikke har pligt til at lave bilagskontrol. Energiklagenævnet fandt herefter, at Energitilsynet ikke havde truffet afgørelse i sagen på et utilstrækkeligt grundlag.

*Energiklagenævnets afgørelse af 7. marts 2011 om prismæssige henlæggelser og tilbageførsel af kapital*

94. Energitilsynet pålagde ved afgørelse af 14. juli 2010 Ulfborg Fjernvarme A.m.b.a. at tilbageføre henlæggelser, da de ikke var budgetterede. Energitilsynet pålagde endvidere værket at tilbageføre en kapital ved regulering af anlægssaldoen pr. 31. marts 2011, da kapitalen ikke kunne anses for at hidrøre fra indskud fra andelshaverne fra før 1. marts 1981.
95. Energiklagenævnet stadfæstede Energitilsynets afgørelse<sup>27</sup>. Energiklagenævnet udtalte i den forbindelse bl.a., at kollektive varmeforsyningsanlægs økonomi i henhold til varmeforsyningslovens principper skal hvile i sig selv. Det betyder, at virksomhedens indtægter og udgifter over en årrække skal balancere. Nævnet udtalte endvidere, at det i henhold til varmeforsyningslovens prisbestemmelser er anlæggene, som skal sørge for, at anmeldelse sker til Energitilsynet. Der er i varmeforsyningsloven samt regler udstedt i medfør heraf ikke indført en procedure, hvorefter Energitilsynet skal udsende rykkere ved manglende anmeldelse. Energiklagenævnet havde derfor ikke bemærkninger til, at Energitilsynet i sagen ikke tidligere havde gjort værket opmærksom på, at tilsynet ikke havde modtaget værkets prisansmeldelser. Energiklagenævnet bemærkede i den forbindelse, at

<sup>26</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 3 marts 2008 (j.nr. 21-590). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

<sup>27</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 7. marts 2011 (j.nr. 1021-10-39). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

Energitilsynet sædvanligvis kvitterer for modtagelsen af anmeldelser.

*Energiklagenævnets afgørelse af 18. juli 2014 om opkrævning af fast afgift i NRGi Lokalvarme A/S*

96. I Energiklagenævnets afgørelse<sup>28</sup> er medtaget et citat fra Energiklagenævnets afgørelse af 15. december 2008 om, at elforsyningslovens §§ 78 og 80 finder anvendelse på Energitilsynet generelt:

”[...]”

*Varmeforsyningsloven og de øvrige love, som Energitilsynet fører tilsyn med, indeholder ikke på samme måde som elforsyningsloven specifikke bestemmelser om Energitilsynets tilsyns- og klagefunktion. Det er dog Energiklagenævnets opfattelse, at de generelle bestemmelser i elforsyningslovens §§ 78 og 80 om Energitilsynets funktioner og nedsættelse finder anvendelse på Energitilsynet som sådan, uafhængig af, hvilket lovområde Energitilsynet konkret behandler sager efter.*

”[...]”.

*Energiklagenævnets afgørelse af 24. marts 2011 om pålæg om tilbagekaldelse af faktura*

97. Energiklagenævnet traf den 24. marts 2011<sup>29</sup> hjemvisningsafgørelse i en sag om tilbagekaldelse af faktura som E.ON Produktion havde sendt til E.ON Varme Danmark ApS.

98. Energiklagenævnet bemærkede indledningsvis, at varmforsyningslovens prisbestemmelser foreskriver, hvilke omkostninger kollektive varmforsyningsanlæg kan indregne i priserne. Det fremgår af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, at der kan indregnes nødvendige udgifter til bl.a. energi, lønninger og andre driftsomkostninger. Varmeforsyningsloven regulerer således, hvilke udgifter som kan indregnes i varmepriserne, og det er derfor ikke nødvendigt i relation til prisfastsættelsen at indgå en aftale herom.

99. Nævnet bemærkede herefter, at ordlyden af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, hvorefter nødvendige udgifter kan indregnes i varmeprisen, samt hvile-i-sig-selv-princippet, fører til, at en eventuel aftale mellem et varmeproduktionsselskab og et varmedistributionsselskab om en nærmere bestemt pris som udgangspunkt er uden betydning ved vurderingen af, om varmeproduktionsselskabet i henhold til varmforsyningsloven kan

<sup>28</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 18. juli 2014 (j.nr. 1021-13-123). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

<sup>29</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 24. marts 2011 (j.nr. 1021-10-36). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

indregne en udgift i prisen for varmeleverancer overfor varmedistributionselskabet.

100. Energiklagenævnet fandt, at Energitilsynet i den pågældende sag alene skulle tage stilling til, hvorvidt E.ON Produktions udgifter til varmeleverancer til E.ON Varme i perioden 2004-2005 udgør nødvendige udgifter i henhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Det afgørende for vurderingen af, om en udgift kan indregnes i varmeprisen er, om denne er afholdt af selskabet, samt hvorvidt udgiften i sig selv må anses for nødvendig.

*Energiklagenævnets afgørelse af 22. april 2013 om HF Net A/S' transittarif*

101. Energiklagenævnets afgørelse af 22. april 2013<sup>30</sup> om HEF Net A/S' transittarif på elforsyningsområdet behandler bl.a. et krav om efterregulering, hvori nævnet kommer ind på betydningen af privatretlige aftaler:

”[...]

*For så vidt angår HEF' efterreguleringskrav for årene 2006-2008 bemærker Energiklagenævnet, at Energitilsynet ikke behandler klager over civilretlige tvister, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1. Energiklagenævnets og Energitilsynets prøvelse af sagen foretages således på offentligretligt grundlag. Det ligger derfor inden for nævnets og tilsynets kompetence at vurdere, om resultatet af en privatretlig aftale f.eks. vil medføre priser, der er i strid med elforsyningslovens, jf. elforsyningslovens § 77, stk. 1. Hvorledes parterne i den privatretlige aftale konkret har gjort op med tidligere forhold, har myndighederne imidlertid ikke kompetence til at tage stilling til.*

[...]”

*Folketingets Ombudsmands udtalelse FOU nr. 1994.318 vedrørende tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte<sup>31</sup>*

102. Det Sociale Ankenævn stadfæstede en kommunal afgørelse om en borgers pligt til tilbagebetaling af for meget modtaget boligstøtte for 1988. Kommunen havde fremsat sit krav over for borgeren i juni 1991. Borgeren havde imidlertid i januar 1989 orienteret kommunen om ændringer i hendes lønindkomst for 1988 og frem og anmodet kommunen om, at boligstøtten blev reguleret.

103. Ombudsmanden var enig med ankenævnet i, at borgeren umiddelbart havde pligt til at tilbagebetale for meget modtaget boligstøtte. Sammenfattende var det dog Ombudsmandens opfattelse, at der var grund til at overveje, om kommunens

<sup>30</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 22. april 2013 (j.nr. 1011-12-14). Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

<sup>31</sup> Folketingets Ombudsmands udtalelse er offentliggjort på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk). Der kan endvidere henvises til bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse FOU nr. 1998.236 om påbud om oprensning af grøft.



tilbagebetalingskrav måtte anses for bortfald efter en almindelig passivitetstragning. Ombudsmanden udtalte i den forbindelse bl.a., at *”ved bedømmelse af, om et offentligretligt krav kan anses for bortfaldet på grund af passivitet, må der efter min opfattelse – foruden for den forløbne tid – tillige lægges vægt på, om borgeren har haft grund til at indrette sig i tillid til, at kravet ikke ville blive gjort gældende, og om det kan bebrejdes det offentlige, at kravet ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt, jf. herved også U 1993.74HKK, hvor et krav på afsoningsomkostninger ansås for bortfaldet på grund af passivitet.”*

*Folketingets Ombudsmands udtalelse FOU nr. 2008.383 om afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere*<sup>32</sup>

104. I forbindelse med salget af en ejendom blev en kommune opmærksom på, at der ca. 30 år tidligere bl.a. var opført en terrasse uden godkendelse. Køberen søgte om godkendelse og senere om dispensation, men kommunen meddelte afslag på begge dele. Statsamtet tiltrådte efterfølgende kommunens afgørelse. Ombudsmanden kritiserede ikke myndighedernes afgørelser, men kritiserede, at de ikke havde taget indrettelseshensyn i betragtning ved afgørelsen af sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a.: *”Når der skal afgøres om borgeren har en berettiget forventning, og om forventningen skal nyde beskyttelse, vil en række forskellige momenter skulle inddrages. Der vil blandt andet kunne lægges vægt på hvilke tilkendegivelser borgeren har modtaget, om borgeren kan forudse at andre ville kunne anfægte retstilstanden, og den periode i hvilken og den måde hvorpå borgeren har indrettet sig i tillid til forventningerne.*

105. Af udtalelsen fremgår endvidere: *”Myndighedspassivitet forudsætter at myndigheden har kendskab til eksistensen af det ulovlige forhold, men har forholdt sig passivt i en vis periode. Det følger videre at hvor der ikke foreligger myndighedspassivitet gælder der ikke nogen fast tidsgrænse for hvor længe et ulovligt forhold skal have forløbet uantastet før det må anses for lovligt eller bør lovliggøres ved en dispensation.”*

#### 4.10. Øvrige oplysninger

106. Af aftalen mellem A/S Fynsværket og Odense Kommune om fjernvarmelevering af 5. juni 2000 fremgår bl.a.:

*”[...]*  
*9. Løbetid*

<sup>32</sup> Folketingets Ombudsmands udtalelse er offentliggjort på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

9.1. Nærværende aftale gælder fra 1. januar 2000 til 1. januar 2003, jf. dog pkt. 10.

#### 10. Genforhandling

10.1. Parterne skal i god tid inden den 1. januar 2003 optage forhandlinger med henblik på at indgå en aftale til afløsning af denne aftale. Parterne skal i forhandlingerne vise imødekommenhed og forhandle i lyset af det omkostningsbillede, som måtte være kendt på dette tidspunkt.

Såfremt der ikke opnås enighed om en ny aftale inden den 1. januar 2003, løber denne aftale videre, indtil en sådan aftale er indgået – dog længst til den 1. januar 2010.

[...]

107. Af affaldsaftalen om levering af brændbart affald af 4. juni 2004 mellem Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne<sup>33</sup> fremgår bl.a.:

[...]

#### 2.2. Driftsforhold

2.2.1. Al brændbart affald skal leveres i Odense Kraftvarmeværks affaldssilo. Odense Kraftvarmeværk overtager affaldet ved port til kraftvarmeværket, som også forestår den daglige drift af vægtanlæg og udøver modtagekontrol.

[...]

2.2.3. ODV er ansvarlig for bortskaffelse af slagge og røggasrensningsprodukter fra Odense Kraftvarmeværk i henhold til den til enhver tid gældende lovgivning på området og er ansvarlig for udfærdigelse af afgifts- og myndighedsindberetning.

[...]

#### 3. Levering af affald

3.1.1. De 17 tilsluttede Fynske kommuner og selskaber forpligter sig til i aftalens løbetid, at alt brændbart affald som de råder over, leveres til Odense Kraftvarmeværk.

Selskaberne IS/ KAVO og NOVEREN I/S forpligter sig til i aftalens løbetid at levere det forbrændingsegnede affald man råder over og som ikke er disponeret til anden side, dog maks. 50.000 tons pr. år. Det affald der er disponeret til anden siden omfatter:

...

[...]

3.1.5. I forbindelse med stop på anlægget, som følge af almindelig vedligeholdelse eller havari, skal KP foretage nødvendig mellemdeponering af forbrændingsegnet affald som ikke kan forbrændes på Odense Kraftvarmeværk, men som lovligt kan mellemdeponeres. Koordinering og planlægning af ovennævnte mellemdeponering foretages af KP, billigst muligt, og omkostningerne afholdes af ODV som en fællesomkostning. Ligeledes bortskaffer KP for egen regning det affald, som er udsorteret, fordi det enten ikke er forbrændingsegnet, eller fordi Odense Kraftvarmeværk ikke har tilfaldelse til at afbrænde i henhold til den til enhver tid gældende miljøgodkendelse for Odense Kraftvarmeværk.

[...]

#### 4. Ikrafttræden og varighed

<sup>33</sup> Bilag 10.

[...]

4.1.3. Affaldsaftalen er uopsigelig i perioden frem til den 31. december 2015, hvor aftalen udløber uden yderligere varsel.

4.1.4. Såfremt Ramme- og Samarbejdsaftalen ophører, ophører Affaldsaftalen samtidig med Ramme- og Samarbejdsaftalen.

[...]”.

108. Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne har endvidere indgået en Ramme- og samarbejdsaftale af 4. juni 2004. Af aftalen fremgår bl.a. følgende:

”[...]

8. Ændrede forudsætninger og genforhandling

8.1. Genforhandling af ramme- og Samarbejdsaftalen

8.1.1. Ramme- og Samarbejdsaftalen og de tilknyttede aftaler kan af hver af parterne begæres genforhandlet, hvis der sker væsentlige ændringer af grundlaget for samarbejdet.

8.1.2. Som ikke-udtømmende eksempler på ændringer af grundlaget for samarbejdet er:

**at** det sker ændringer af den lovgivning, der gælder for de affaldsbaserede kraftvarmeværker,

**at** der sker ændringer i forudsætningerne for parternes leverancer og økonomiske forhold,

**at** der gennemføres en hel eller delvis liberalisering af affaldsforbrændingssektoren.

8.2. Genforhandling af prisfastsættelsen

8.2.1. Prisfastsættelsen (hvile-i-sig-selv-prisen) kan af enhver part begæres genforhandlet, hvis der sker væsentlige ændringer af grundlaget for fastsættelsen af den omkostningsbestemte pris.

8.2.2. Som ikke-udtømmende eksempler på ændringer af grundlaget for fastsættelsen af en omkostningsbestemt pris er:

**at** der fastsættes en ændret afregning for el,

**at** der i henhold til lov om varmforsyning, § 20, stk. 4, 1. punktum fastsættes et prisloft for ydelser fra affaldsforbrændingsanlæg

**at** der i medfør af lov om varmforsyning, § 20, stk. 4, 2. punktum fastsættes regler om fordeling af omkostningerne til behandling af affald, og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg,

**at** der vedtages ændringer af afgifter eller indføres nye afgifter.

...

8.4. Genforhandling generelt

8.4.1. Genforhandling berettiger ikke parterne til at indstille betaling for leveret affald eller til at afbryde leverance af affald.

8.4.2. Parterne er på trods af bestemmelsen om genforhandling forpligtet til at efterleve afgørelser, der er truffet af Energitilsynet eller Energiklagenævnet, uanset om en afgørelse fra Energiklagenævnet indbringes for domstolene.

[...]”.

109. Af Bevilling til elproduktion til Vattenfall Danmark A/S af d. 1. juli 2006 fremgår bl.a. følgende:

”[...]

3.2. *Vilkår vedrørende forsyningsikkerhed.*

[...]

3.2.2 *Det er et vilkår for denne bevilling, at Vattenfall Danmark A/S påtager sig en forsyningspligt for fjernvarme for de fjernvarmeområder, udlagt efter varmforsyningsloven, der forsynes af kraftvarmeanlæg, som ejes og drives af Vattenfall Danmark A/S, jf. elforsyningslovens § 21, stk. 1, nr. 3. Kraftvarmeanlæg, som er en forudsætning for fjernvarmeforsyningen af disse områder, må ikke uden tilladelse fra Energistyrelsen tages varigt ud af drift.*

*Vattenfall Danmark A/S har i bevillingsansøgningen nærmere redegjort for de bevillingstidspunkter eksisterende fjernvarmeleverancer fra virksomhedens elproduktionsanlæg. Disse fremgår af bilag 2. Forsyningspligten er betinget af, at Vattenfall fortsat har en ret til at forsyne de nævnte fjernvarmeområder.*

[...]

*Bilag 2*

*Forsyningspligt for fjernvarme*

*På bevillingstidspunktet forsynede bevillingshaveren følgende værker og aftagere:*

[...]

- Fynsværket:
  - Odense Kommunale Forsyning,

[...]”.

## 5. Begrundelse

110. Energiklagenævnet ophævede ved afgørelsen af 13. juni 2012 Energitilsynets afgørelse af 22. august 2011 og hjemviste sagen med henblik på, at tilsynet som første instans foretager en ny vurdering af, hvor mange år tilbage der konkret kan ske efterregulering for, samt foretager en ny vurdering af, hvad en rimelig omkostningsfordeling ville have været på baggrund af de kriterier, som nævnet anførte.
111. Sekretariatet behandler på baggrund af Energiklagenævnets hjemvisning først, om der er forhold, der medfører, at hele perioden fra 2000-2010 ikke skal indgå i vurderingen af sagen, det vil sige, om der, f.eks. på grund af myndighedspassivitet, er begrænsninger i, hvor mange år i perioden 2000-2010 kan inddrages i vurderingen af sagen (afsnit 5.1.). Sekretariatet tager herefter stilling til opgørelsen af fælles- og særømkostninger på Odense Kraftvarmeværk (afsnit 5.2.). Sekretariatet fastsætter derefter de pejlemærker, der skal anvendes ved vurderingen af, hvilken omkostningsfordeling der efter en konkret vurdering vil være rimelig i sagen (afsnit 5.3.1.). Sekretariatet foretager herefter beregninger af, hvilke varmepriser og affaldsbehandlingspriser forskellige fordelingsnøgler vil medføre (afsnit 5.3.2.). Endelig foretager sekretariatet et skøn over, hvilken fordelingsnøgle der på baggrund af pejlemærkerne vil være rimelig (5.3.3.). Sekretariatet vil i den forbindelse tage stilling til, hvor mange år der konkret skal foretages efterregulering for.
112. Sekretariatet har valgt denne strukturering af afgørelsen, da den efter sekretariatets vurdering bedst muligt sikrer, at Energiklagenævnets retningslinjer i hjemvisningsafgørelsen følges, og at der på baggrund heraf fastsættes en fordelingsnøgle, der er rimelig for både varme- og affaldssiden.

### 5.1. Efterreguleringsperioden

#### *Energitilsynets oprindelige behandling*

113. Klagen fra Fjernvarme Fyn til Energitilsynet vedrørte perioden 2004-2008. I tilkendegivelsen af 28. marts 2011 valgte Energitilsynet også at inddrage perioden 2000-2003, da varmeaftalen blev indgået i år 2000. Energitilsynet bemyndigede endvidere sekretariatet til at foretage en bedømmelse af omkostningsfordelingen for år 2009-2010 på baggrund af Energitilsynets retningslinjer, hvilket sekretariatet gjorde i Energitilsynets afgørelse af 22. august 2011.

#### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

114. I afgørelsen af 13. juni 2012 bemærkede Energiklagenævnet bl.a., at hverken varmforsyningslovens regler, forarbejderne hertil eller praksis ses at indeholde begrænsninger af, hvor lang en tidsmæssig periode en efterregulering af en overdækning kan vedrøre. Energiklagenævnet fandt derfor, at en efterreguleringsperiode på 10 år som udgangspunkt ikke kan anses for at være i strid med varmforsyningslovens regler. Nævnet bemærkede dog i den forbindelse, at der ved bedømmelsen af, om et offentligretligt krav kan anses for bortfaldet, kan lægges vægt på den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om myndighedspassivitet.
115. Energiklagenævnet bemærkede endvidere, at indrettelseshensyn, hvor virksomheden har indrettet sig i tillid til, at de anvendte priser mv. har været i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler, kan føre til begrænsninger i mulighederne for efterregulering. Også hensynet til forsyningssikkerheden (at pålægget ikke må medføre, at det ikke længere er muligt at opretholde forsyningen) og kraftvarmeværkets økonomiske råderum for indregningen af efterreguleringen må efter Energiklagenævnets opfattelse inddrages i sagen.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

116. Odense Kraftvarmeværk finder, at kraftvarmeværket indtil tidspunktet for indgivelsen af klagen i september 2008 kunne indrette sig i tillid til, at varmepriserne var endelige. Det forhold, at Fjernvarme Fyn før indgivelsen af klagen tilkendegav at ville genforhandle aftalen eller, at varmeprisen var u hensigtsmæssig ændrer ikke herpå. Odense Kraftvarmeværk bemærker hertil, at Fjernvarme Fyns begæring om genforhandling af varmeprisen ikke havde karakter af en indsigelse mod prisen, men alene var udtryk for et ønske om at ændre den måde, som prisen blev opgjort på. En genforhandling er endvidere efter sædvanlig praksis fremadrettet.
117. Odense Kraftvarmeværk finder videre, at varmeprisen set som et gennemsnit har været rimelig. Kraftvarmeværket finder på denne baggrund, at der ikke kan ses bort fra år 2000-2003, hvor varmeprisen var særdeles fordelagtig. Odense Kraftvarmeværk henviser i den forbindelse til, at Energitilsynet havde kendskab til værkets priser i perioden, idet kraftvarmeværket havde anmeldt prisansøgninger og priseftervisninger efter de gældende regler.
118. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at det på aftaletidspunktet var fast praksis, at man havde varmeaftaler med prisudjævning uden, at de blev tilsidesat som urimelige. Kraftvarmeværket bemærker endvidere, at Fynsværket ikke er forpligtet til at levere mere varme, end det teknisk er muligt.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

119. Fjernvarme Fyn finder, at Odense Kraftvarmeværk ikke kunne indrette sig i tillid til, at den opkrævede varmepris var i overensstemmelse med varmforsyningsloven, da Fjernvarme Fyn i 2002 gjorde kraftvarmeværket opmærksom på, at der skulle udarbejdes en omkostningsbestemt pris. Som følge af flere verserende sager mellem parterne, herunder en sag vedrørende affaldsleverandørernes kapacitetsbetaling, blev forhandlingerne sat på standby og først genoptaget i 2004. Der blev foretaget forhandlinger fra 2004-2007, og i september 2008 indgav Fjernvarme Fyn den formelle klage til Energitilsynet. Fjernvarme Fyn finder endvidere, at der ikke foreligger en ageren fra Energitilsynet, der kan have givet Odense Kraftvarmeværk en berettiget forventning om, at der ikke skulle fastsættes en omkostningsbestemt pris.
120. Fjernvarme Fyn finder, at der ikke er risiko for at gribe ind i forudsætningerne for selve etableringen af Odense Kraftvarmeværk, da den omkostningsfordeling, som var resultatet af leveringsaftalen, svarede til en lighedeling af fællesomkostningerne mellem affalds- og varmesiden. Fjernvarme Fyn bemærker i den forbindelse, at kraftvarmeværket ikke har anmeldt en omkostningsfordeling for perioden eller priser for 2000-2003, hvorfor der ikke foreligger myndighedspassivitet, da Energitilsynet ikke har haft mulighed for at se, at omkostningsfordelingen var urimelig.
121. Fjernvarme Fyn finder, at prisudjævning er i strid med praksis, hvorfor der skal opgøres en omkostningsbestemt pris for hvert år. Fjernvarme Fyn finder endvidere, at en varmeoverdækning som absolut udgangspunkt skal indregnes i det umiddelbart følgende år. Da der ikke skal ske prisudjævning, finder Fjernvarme Fyn, at år 2000-2003 heller ikke af den grund skal inddrages.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

122. Affaldsleverandørerne bemærker, at Fjernvarme Fyn først i 2008 forfulgte det krav, som selskabet mente at have. Affaldsleverandørerne finder derfor, at kraftvarmeværket i perioden indtil da var berettiget til at indrette sig efter, at varmepriserne var endelige.
123. Affaldsleverandørerne anfører, at de før 2008 ikke havde kendskab til, at de kunne risikere at blive pålagt at betale en forhøjet affaldsbehandlingspris for en periode forud for 2008. Det er således ikke kun indrettelseshensyn at tage i forhold til Odense Kraftvarmeværk, men også i forhold til alle sagens parter, herunder affaldsleverandørerne.

*Sekretariatets vurdering:*

124. Sekretariatet bemærker indledningsvis, at klagen af 8. september 2008 fra Fjernvarme Fyn alene vedrørte perioden fra 2004 og frem. Ved afgørelsen af 28. marts 2011 inddrog sekretariatet imidlertid også af egen drift perioden 2000-2003.
125. For så vidt angår Odense Kraftvarmeværks henvisning til den almindelige forældelsesfrist, bemærker sekretariatet, at det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, at hverken varmforsyningslovens § 21, stk. 4 (tidligere § 28, stk. 4), forarbejderne hertil, senere ændringer af bestemmelsen eller forarbejderne hertil indeholder begrænsninger af, hvor lang en tidsmæssig periode en efterregulering af en overdækning kan vedrøre. Det fremgår endvidere af Energiklagenævnets afgørelse, at det er i overensstemmelse med varmforsyningslovens § 21, stk. 4, at bestemmelsen i praksis bliver anvendt og forstået således, at den regulatoriske efterregulering af priser, omkostningsfordelinger m.m. sker som en fremadrettet regulering, og at denne praksis er i overensstemmelse med formålet med varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Det fremgår videre af Energiklagenævnets afgørelse, at Energitilsynet ikke behandler civile klager, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., hvorfor hverken tilsynet eller klagenævnet kan tage stilling til, om kraftvarmeværket er afskåret fra at påberåbe sig forældelse over for varmeaftagerne ved domstolene. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at spørgsmålet om forældelse ikke har betydning for Energitilsynets fastsættelse af den konkrete efterreguleringsperiode.
126. For så vidt angår spørgsmålet om prisudjævning bemærker sekretariatet, at det følger af Energitilsynets praksis, at konstaterede over- eller underdækninger skal indgå i prisberegningen for det følgende år<sup>34</sup>. Udgangspunktet er således, at der ikke foretages prisudjævninger, når en konstateret over- eller underdækning skal indregnes i varmepriserne for det følgende år. Ved store over- eller underdækninger kan Energitilsynet dog tillade, at de indregnes over flere år.
127. Det er sekretariatets opfattelse, at spørgsmålet om prisudjævning som udgangspunkt vedrører en fremtidig indregning af en konstateret over- eller underdækning. Sekretariatet forstår imidlertid Fjernvarme Fyn og Odense Kraftvarmeværk således, at disse parter er uenige om, hvorvidt der i forbindelse med opgørelsen af overdækningen i denne sag kan ske prisudjævning ved opgørelsen af

---

<sup>34</sup> Se bl.a. Energitilsynets afgørelse af 29. marts 2004 vedrørende TVIS – udligning af varmepriser for 2005, 200 og 2007 (j.nr. 3/1322/890-0199/CA). Afgørelsen er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside, [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).



varmepriserne for de enkelte år i perioden fra 2000-2010, eller om varmeprisen skal opgøres for hvert enkelt år, således at eventuelle over- eller underdækninger kan blive indregnet i prisen for det næstefølgende år.

128. Ved vurderingen af, om omkostningsfordelingen og den heraf afledte varmepris har været rimelige, anvender sekretariatet vægtede gennemsnitspriser. Det er sekretariatets opfattelse, at en anvendelse af vægtede gennemsnitspriser ikke er i strid med praksis, og at der ved inddragelsen heraf tages højde for de udsving, der har været i varmepriserne i perioden 2000-2010. Sekretariatet finder derfor, at spørgsmålet om prisudjævning år for år ikke er relevant i denne sag.

*Ad myndighedspassivitet:*

129. Det er sekretariatets vurdering, at Energitilsynet ikke har udvist myndighedspassivitet. Det forhold, at der ikke tidligere er blevet fremsat et krav om efterregulering over for Odense Kraftvarmeværk kan ikke bebrejdes tilsynet. Det følger af varmforsyningslovens § 21, stk. 1, at tariffer og omkostningsfordelinger skal anmeldes til Energitilsynet. Manglende anmeldelse medfører ugyldighed, jf. lovens § 21, stk. 3. En anmeldelse indebærer imidlertid ikke Energitilsynets godkendelse af prisen eller omkostningsfordelingen. Det er derimod selve anmeldelsen, der betinger gyldigheden<sup>35</sup>.
130. Odense Kraftvarmeværk har i perioden 2000-2009 anmeldt priser, og fra 2010 har værket også foretaget prisanmeldelse og prisetervisning. Anmeldelserne journaliseres i Energitilsynet på værket's registersag. Det følger af varmforsyningslovens § 23 b, stk. 1, at Energitilsynet opretter et offentligt tilgængeligt register over anmeldte tariffer, andre betingelser mv. og offentliggør et repræsentativt udsnit mindst en gang årligt. Energitilsynet udarbejder og offentliggør periodiske analyser af de af loven omfattede anlægs indtægts- og omkostningsforhold og vurderinger af disse anlægs udførelse af deres opgaver, jf. varmforsyningslovens § 23 b, stk. 2. I medfør af § 23 b, stk. 3, tager

---

<sup>35</sup> De nærmere krav til anmeldelser, der ligger før den 1. juni 2009 fremgår af anmeldelsesbekendtgørelsen fra år 2000 (bekendtgørelse nr. 1070 af 4. december 2000 om regler for anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt hel eller delvis salg af ejerandele i varmforsyningsvirksomheder), mens kravene til prisanmeldelser, der ligger efter den 1. juni 2009, fremgår af anmeldelsesbekendtgørelsen fra år 2009 (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). Bekendtgørelse nr. 394 er pr. 1. januar 2015 ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 1282 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for produktion, transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter.

Energitilsynet endvidere fornødne skridt til at sikre gennemsigthed vedrørende bl.a. tariffer.

131. Det følger således af varmforsyningslovens regler, at Energitilsynet skal oprette registersager, og at der på baggrund heraf skal udarbejdes statistik og periodiske analyser. Formålet med anmeldelserne og Energitilsynets register er at sikre åbenhed om tariffer mv. og ikke, at Energitilsynet skal godkende det indsendte materiale. En registersag indeholder derfor alene registreringer af de oplysninger, som anmeldes til Energitilsynet. En registersag adskiller sig således fra sekretariatets- og tilsynssager ved, at der på registersagerne ikke foretages en gennemgang eller vurdering af de registrerede oplysninger. I en sekretariatets- eller en tilsynssag foretages derimod på baggrund af oplysningerne i sagen en vurdering af, om f.eks. en varmepris er i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at det følger af praksis, at Energitilsynet ikke skal foretage bilagsrevision, da tilsynet som udgangspunkt må kunne stole på de oplysninger, som forsyningsvirksomhederne indberetter<sup>36</sup>. Energitilsynet skal således ikke foretage en revision af eller godkende de modtagne anmeldelser.
132. Det er på denne baggrund sekretariatets vurdering, at Energitilsynet ikke på anden vis før indgivelsen af klagen i 2008 har haft anledning til at agere eller til at foretage en vurdering af omkostningsfordelingen og den deraf følgende varmepris. Det kan derfor ikke bebrejdes Energitilsynet, at kravet ikke er blevet rejst på et tidligere tidspunkt, da Energitilsynet ikke før indgivelsen af klagen i september 2008 har haft eller burde have haft en begrundet mistanke om at fastsættelsen af Odense Kraftvarmeværks omkostningsfordeling skulle være i strid med varmforsyningslovens regler.
133. Energitilsynet har som anført ikke haft pligt til at gennemgå anmeldelserne fra Odense Kraftvarmeværk. Det forhold, at Odense Kraftvarmeværk ikke har anmeldt omkostningsfordelingen for perioden 2000-2009 til Energitilsynet, kan ikke føre til et andet resultat, da det er de kollektive varmforsyningsvirksomheder, der skal sørge for, at der sker anmeldelse til tilsynet<sup>37</sup>. Anmeldelsesbekendtgørelsen forpligter således virksomhederne, jf. bekendtgørelsens § 1. Det er på denne baggrund selskabernes ansvar,

---

<sup>36</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004 (j.nr. 21-223) og Energiklagenævnets afgørelse af 3. marts 2008 (j.nr. 21-590). Se ovenfor afsnit

4. Lovgrundlag.

<sup>37</sup> Se i den forbindelse bl.a. Energiklagenævnets afgørelse af 7. marts 2011 (j.nr. 1021-10-39). Se ovenfor afsnit

4. Lovgrundlag.

at anmeldelsesbekendtgørelsens regler overholdes. Anmeldelserne skal medvirke til at sikre, at Energitilsynet kan overholde sin tilsynsforpligtelse. Hvis Energitilsynet bliver opmærksom på tilsidesættelse af anmeldelsespligten i bekendtgørelse, kan det straffes med bøde, jf. bekendtgørelsens § 6, stk. 1, nr. 1.

*Ad Indrettelseshensyn:*

134. Sekretariatet finder, på trods af den forløbne tid, at Odense Kraftvarmeværk ikke har kunnet indrette sig i tillid til, at omkostningsfordelingen og varmeprisen var i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler. Sekretariatet har herved bl.a. lagt vægt på, at den omkostningsfordeling, der udsprang af varmeaftalen og den hidtidige opgørelse af sær- og fællesomkostninger, medførte, at varmesiden i nogle år betalte mere end 100 pct. af fællesomkostningerne. Kraftvarmeværket kunne derfor ikke forvente, at omkostningsfordelingen var rimelig i henhold til varmforsyningslovens regler og elforsyningslovens § 75, stk. 3. Det må i stedet have været klart for kraftvarmeværket, at løsningen med den aftalte varmepris var uholdbar.
135. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, som anført af Energiklagenævnet i afgørelsen af 13. juni 2012, at tilsynsmyndigheden i henhold til praksis kan foretage en efterregulering af en omkostningsfordeling for flere forudgående år, såfremt omkostningsfordelingen i flere på hinanden år har været urimelig. Vurderingen af, om en omkostningsfordeling har været rimelig, vil således altid række bagud i tid. Sekretariatet henviser i den forbindelse i lighed med Energiklagenævnet til Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse af 27. september 1999, der vedrørte årene 1997-1999 og medførte, at der skulle foretages en rekalkulation af omkostningsfordelingen for de pågældende år, og hvor den herved fremkomne overdækning skulle indgå ved de kommende års prisfastsættelse for varmeproduktionen.
136. Det er endvidere sekretariatets vurdering, at affaldsleverandørerne heller ikke har kunnet indrette sig i tillid til, at omkostningsfordelingen var rimelig og i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler og elforsyningslovens § 75, stk. 3, og ikke ville blive anfægtet. Sekretariatet henviser i den forbindelse til elforsyningslovens § 75, stk. 3, 1. pkt., og forarbejderne hertil<sup>38</sup>, hvoraf fremgår, at affaldsbehandlingsvirksomheden som helhed skal hvile i sig selv økonomisk. Hvile-i-sig-selv princippet i bestemmelsen er svarende til det princip, som det har fundet udtryk i bl.a. varmforsyningslovens kapitel 4, således at

---

<sup>38</sup> Se ovenfor afsnit  
4. Lovgrundlag.

affaldsbehandlingsvirksomheden som helhed, det vil sige inklusive indtægter fra den tilknyttede elproduktion, økonomisk skal hvile-i-sig-selv. Den fordeling af omkostningerne, hvorefter varmesiden i nogle år betalte mere end 100 pct. af fællesomkostningerne, var således ikke i overensstemmelse med hvile-i-sig-selv princippet, da den pris, Odense Kraftvarmeværk opkrævede for at modtage affaldet ikke svarede til omkostningerne ved at behandle affaldet. Sekretariatet finder ydermere, at almindelige indrettelseshensyn ikke vejer særligt tungt, da parterne har været uenige i en årrække inden indgivelsen af klagen til Energitilsynet i 2008.

137. Sekretariatet bemærker tillige, at det fremgår af sagens akter, at varmeprisen og fastsættelsen heraf har været drøftet på flere brugerrådsmøder i Odense Kraftvarmeværk siden 2002, hvor Odense Kommunale Fjernvarme (nu Fjernvarme Fyn) på et møde udtalte, at det var uhensigtsmæssigt, at varmeprisen blev reguleret af mix-brændselsprisen. Det fremgår tillige af referaterne, at der i tiden op til indgivelsen af klagen til Energitilsynet blev forhandlet om en ny prisaftale, men at det ikke lykkedes at komme til enighed. På et møde den 3. november 2006 om fjernvarme og affaldspriser på Odense Kraftvarmeværk blev f.eks. aftalt et kompromis vedrørende en procentfordeling før særbidrag. Af mødereferatet fremgår bl.a., at hvis kompromiset ikke blev accepteret, kunne fjernvarmeforsyningen indbringe priserne for Energitilsynet. Sekretariatet finder også af denne grund, at Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne ikke kunne have indrettet sig i tillid til, at omkostningsfordelingen og varmeprisen ikke ville blive anfægtet.
138. Sekretariatet finder herefter fortsat, at hele perioden fra år 2000 skal indgå i vurderingen af sagen. Sekretariatet lægger herved vægt på, at varmeaftalen blev indgået i 2000, og at den omkostningsfordeling og varmepris, der skal vurderes, blev fastsat i medfør af denne aftale. Det forhold, at affaldsvarmestatistikken ikke forelå for årene 2000-2003 kan efter sekretariatets vurdering heller ikke føre til, at disse år ikke skal indgå i efterreguleringsperioden. Det kan således ikke tillægges afgørende betydning, at statistikken ikke foreligger for disse år. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at affaldsvarmestatistikken alene er et af flere pejlemærker, der kan anvendes ved vurderingen af, om omkostningsfordelingen eller varmeprisen er urimelig.
139. Sekretariatet er opmærksomt på, at sagen har verseret ved myndighederne over en årrække. Sekretariatet finder dog ikke, bl.a. henset til sagens omfang og kompleksitet, at den samlede sagsbehandlingstid hos myndighederne kan føre til, at hele perioden 2000-2010 ikke skal indgå i vurderingen af sagen.

*Ad økonomisk råderum og forsyningssikkerhed*

140. Energiklagenævnet har i afgørelsen af 13. juni 2012 bl.a. anført, at hensynet til forsyningssikkerheden (at pålægget ikke medfører, at det ikke længere er muligt at opretholde forsyningen), og Odense Kraftvarmeværks økonomiske råderum kan medføre begrænsninger i, hvor lang tilbage i tid en efterregulering kan foretages.
141. Sekretariatet finder, at en vurdering af, om en efterregulering vil medføre, at det ikke længere vil være muligt at opretholde forsyningen, afhænger af en vurdering af, hvor lang en periode der skal foretages efterregulering for, og hvilke affaldsbehandlingspriser efterreguleringen konkret vil medføre. Sekretariatet finder endvidere, at en vurdering af Odense Kraftvarmeværks økonomiske råderum for indregningen af efterreguleringen også afhænger af, hvor lang en periode der skal foretages efterregulering for, og hvilke priser efterreguleringen medfører.
142. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at hensynene til forsyningssikkerheden og Odense Kraftvarmeværks økonomiske råderum er elementer, der skal indgå i den samlede vurdering af, hvilken omkostningsfordeling der er rimelig, og hvor lang en periode der skal foretages efterregulering for. Sekretariatet behandler derfor disse forhold nedenfor i afsnit 5.3.3.
143. <sup>39</sup> Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at vurderingen af sagen kan vanskeliggøres af Energiklagenævnets bemærkninger om, at affaldsbehandlingsprisen ikke må blive så høj, at Odense Kraftvarmeværk ikke kan skaffe tilstrækkeligt brændsel til brug for varmeproduktionen og opretholdelsen af forsyningssikkerheden. Sekretariatet kan på den ene side godt forstå argumentet om, at såfremt Energitilsynets afgørelse medfører en omkostningsfordeling mellem varme og affald, som resulterer i affaldsforbrændingspriser, der er så høje, at der ikke kan tiltrækkes tilstrækkeligt affald til at opretholde det økonomiske grundlag for affaldsforbrændingsanlægget, så kan det medføre, at varmekunderne ikke længere kan få affaldsbaseret varme, men må forsynes af en anden og væsentlig dyrere varmforsyningskilde.
144. Sekretariatet lægger til grund, at Fjernvarme Fyn som professionel aktør må formodes at have gjort sig ovennævnte overvejelse om, at hvis omkostningsfordelingen vælter så mange omkostninger over på

---

<sup>39</sup> Sekretariatet bemærker, at dette afsnit er bibeholdt i notatet med få ændringer i forhold til høringsnotatet. Afsnittene er bibeholdt, da de var med i høringsudkast, og da de er relevante for forståelse af sagen. Afsnittene er dog ikke længere, som følge af den akkumulerede overdækning og Ramme- og samarbejdsaftalen, relevante, da der sker en efterregulering udenom priserne. Sekretariatet henviser nærmere til afsnit 5.3.3.

affaldssiden, at der ikke kan tiltrækkes tilstrækkeligt affald til at opretholde det økonomiske grundlag for affaldsforbrændingsanlægget, så kan det medføre, at varmekunderne ikke længere kan få affaldsbaseret varme, men må forsynes af en anden og væsentlig dyrere varmforsyningskilde (dvs. Fynsværket eller Fjernvarme Fyns egne spids- og reservelastanlæg). Fjernvarme Fyn må således have vurderet, at risikoen for dette er så beskeden eller ikke eksisterende, at Fjernvarme Fyn ikke lægger vægt herpå. Se desuden punkt 294 nedenfor, hvor Fjernvarme Fyn anfører, at Fynsværket via sin bevilling vil være forpligtet til at sikre Fjernvarme Fyns forsyningsikkerhed.

145. En omkostningsfordeling mellem varme og affald, som resulterer i affaldsforbrændingspriser, der er så høje at der ikke kan tiltrækkes tilstrækkeligt affald til at opretholde det økonomiske grundlag for affaldsforbrændingsanlægget, kan umiddelbart synes urimelig med den følge, at omkostningsfordelingen skal ændres, så en mindre del af omkostningerne bæres af affaldssiden.
146. Ved at bruge affaldsbehandlingsprisen som pejlemærke vil affaldsforbrændingsanlæg, som har svært ved at klare sig i konkurrencen, fordi de har en relativt høj affaldsbehandlingspris i forhold til deres konkurrenter, imidlertid kunne anføre, at omkostningsfordelingsnøglen bør ændres i retning af, at en større andel af omkostningerne skal bæres af varmesiden og en mindre andel af affaldssiden, da de ellers ikke kunne klare sig i konkurrencen og tiltrække tilstrækkeligt affald.
147. Ved en sådan ændring af omkostningsfordelingen til fordel for affaldssiden styrkes det pågældende værks konkurrenceevne, men vil alt andet lige svække de konkurrerende værkers konkurrenceevne, som hver især på tilsvarende vis kan argumentere for, at omkostningsfordelingsnøglen bør ændres i retning af, at en større andel af omkostningerne skal bæres af varmesiden og en mindre andel af affaldssiden, da de ellers ikke vil kunne klare sig i konkurrencen og tiltrække tilstrækkeligt affald. Det kan i den forbindelse nævnes, at der er en væsentlig overkapacitet på forbrænding, og at der derfor er en forventning om en kapacitetstilpasning, dvs. reduktion i affaldsforbrændingskapaciteten i Danmark, hvilket må forventes forstærket af genanvendelsesstrategien (se bl.a. BEATE Benchmarking af affaldssektoren 2012<sup>40</sup>, hvoraf det fremgår, at

---

<sup>40</sup> BEATE Benchmarking af affaldssektoren 2012 (data fra 2011) Forbrænding. Rapporten er udarbejdet af Dansk Affaldsforening, DI og Dansk Energi. Redskabet til indsamling af data er stillet til rådighed af Miljøstyrelsen. Dette fremgår også af BEATE Benchmarking

affaldsforbrændingsanlæggenes kapacitet i perioden 2007-2011 har oversteget mængden af brændt affald<sup>41</sup>). Anvendelsen af pejlemærket vil derfor efter sekretariatets vurdering kunne udvikle sig til en form for økonomisk støttehjul for affaldsforbrændingsanlæggenes, da det fremadrettet kan få betydning for, hvilke anlæg der lukker eller ej. I indeværende sag, hvor der eksisterer en akkumuleret overdækning, der overstiger efterreguleringsbeløbet, jf. nedenfor afsnit 5.3.3., vil spørgsmålet om affaldsbehandlingsprisens størrelse m.v. dog ikke få betydning for sagens udfald.

## 5.2. Opgørelsen af sær- og fællesomkostninger på Odense Kraftvarmeværk A/S

### *Energitilsynets oprindelige behandling*

148. Sekretariatet opgjorde i tilkendegivelsen af 28. marts 2011, der vedrørte perioden 2000-2008, fællesomkostningerne til fordeling til ca. 824 mio. kr. Dette førte i afgørelsen af 22. august 2011, der vedrørte perioden 2000-1. halvår 2011, til et efterreguleringsbeløb på ca. 250 mio. kr.

### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

149. Energiklagenævnet fandt i hjemvisningsafgørelsen, at det for rimelighedsvurderingen af fordelingsnøglen var nødvendigt, at der var fuldstændig klarhed over, hvilke omkostninger der skulle kategoriseres som fællesomkostninger, og hvilke omkostninger der skulle kategoriseres som særømkostninger. Energiklagenævnet fandt derfor, at Energitilsynet inden fastsættelsen af fordelingsnøglen burde have klarlagt, hvilke omkostninger der var fællesomkostninger, herunder omkostningerne ved transport af affald og betydningen af afbrænding af biomasse med mere.

150. I de følgende afsnit vurderer sekretariatet således, om et antal omkostningsarter er sær- eller fællesomkostninger. Som anført ovenfor i punkt 35 har sekretariatet valgt at fokusere på de omkostningsarter, som parterne er uenige om kategoriseringen af.

### 5.2.1. Transportomkostninger, omlastestationer og neddeling af affald

#### *Energitilsynets oprindelige behandling*

151. Energitilsynet tog i den oprindelige sag ikke selvstændigt stilling til omkostningerne til transport og omlastestationer. Dette skyldtes, at

---

af affaldssektoren 2013 (data fra 2012). Rapporten er offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside: [www.mst.dk](http://www.mst.dk). Bilag 11.

<sup>41</sup> Se figur 4 i rapporten.

parterne ikke havde anført at være uenige herom i forbindelse med tilsynets oprindelige behandling af sagen. I afgørelsen af 22. august 2011 havde sekretariatet dog ikke indvendinger imod, at neddelingsomkostningerne blev behandlet som fællesomkostninger.

*Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

152. Energiklagenævnet fremhævede i hjemvisningsafgørelsen omkostningerne til transport af affald, som en af de omkostningsarter, der inden fastsættelsen af fordelingsnøglen skulle være klarhed om, hvorvidt omkostningerne er sær- eller fællesomkostninger.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

153. Odense Kraftvarmeværk finder, at affaldsleverandørernes transportomkostninger og omkostninger til drift af omlastestationer på 14,4 mio. kr. pr. år og neddelingsomkostningerne på 23,8 mio. kr. (i alt ca. 158 mio. kr. for hele perioden) bør indgå i opgørelsen af fællesomkostningerne. Odense Kraftvarmeværk har til støtte herfor bl.a. anført, at det ikke er rimeligt, at lade omkostningsfordelingen være afhængig af den konkrete organisering af opgavevaretagelsen. Odense Kraftvarmeværk anfører yderligere, at kraftvarmeværket fra 2000-2010 ikke selv har afholdt omkostninger til transport af affald til værket, kun imellem værket og deponi for mellemlagring. Hvis der tages højde for disse omkostninger, har omkostningsfordelingen efter kraftvarmeværkets beregninger været 64/36. Den omstændighed, at affaldsleverandørerne, og ikke Odense Kraftvarmeværk, har afholdt omkostningerne, underbygger efter Odense Kraftvarmeværks vurdering, at omkostningsfordelingen har været rimelig.

154. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at der ikke er tale om, at omkostningerne skal indregnes i form af en underdækning i kraftvarmeværkets fællesomkostninger, eller at Energitilsynet skal tilsidesætte aftalegrundlaget mellem Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne. Odense Kraftvarmeværk finder derimod, at Energitilsynet ved vurderingen af rimeligheden af omkostningsfordelingen skal tage højde for, at affaldsleverandørerne ud over 26 pct. af fællesomkostningerne også har afholdt omkostninger til transport og omlastning. Odense Kraftvarmeværk bemærker endvidere, at klassificeringen af sær- og fællesomkostninger efter varmforsyningslovens regler er uafhængig af aftaler mellem parterne.

155. Det er Odense Kraftvarmeværks vurdering, at kraftvarmeværkets kapacitet forudsætter et stort affaldsopland, hvilket er til fordel for varmesiden, da varmen fra Odense Kraftvarmeværk er væsentlig billigere end varmen fra Fynsværket og fra Fjernvarme Fyns egne



spids- og reservelastanlæg. Odense Kraftvarmeværk bemærker hertil, at omkostningerne til omlastning og transport er en forudsætning for, at kraftvarmeværkets kapacitet kan udnyttes og for, at der kan produceres billig varme ved forbrænding af affald til Fjernvarme Fyn. Odense Kraftvarmeværk finder derfor, under henvisning til Energitilsynets og Energiklagenævnets afgørelser vedrørende Måde-værket<sup>42</sup>, at omkostningerne kan betragtes som en forudsætning for, at værket kan virke efter hensigten.

156. Odense Kraftvarmeværk anfører, at det følger af praksis, at neddelning af affald er fællesomkostninger, og at neddelingen gør det muligt at brænde mere affald og dermed øge varmeproduktionen. Odense Kraftvarmeværk oplyser i den forbindelse, at kraftvarmeværket indtil 2006 selv ejede og drev neddeleren. På grund af sikkerhedsproblemer er neddeleren nu placeret hos Odense Affaldssortering A/S, der er nabo til kraftvarmeværket.

157. Odense Kraftvarmeværk finder ikke, at varmesidens omkostninger til transmission af varmen, herunder fra pumpestationer og transmissionsledninger fra kraftvarmeværket til distributionsnettet, skal indregnes i fællesomkostningerne. Odense Kraftvarmeværk anfører i den forbindelse, at det følger af praksis, at fællesomkostninger er de omkostninger, som må afholdes af både varmesiden og affaldssiden, fordi de er en forudsætning for den forenede produktion af affaldsforbrænding og varme, og at omkostningerne til transmission af varmen fra kraftvarmeværket til Fjernvarme Fyns distributionsnet specifikt og entydigt kan henføres til varmesiden.

158. Odense Kraftvarmeværk henviser endvidere til, at Fjernvarme Fyn selv ejer transmissionsledningerne uden for hegnet, og at leveringsstedet for fjernvarmevandet er ab hegn, og at det følger af varmforsyningslovens § 23 g, at kraftvarmeværket ikke ville kunne drive transmissionsanlægget, jf. varmforsyningslovens § 23 g, og det forhold, at transmissionsledningerne ikke alene anvendes til at transmittere varmen fra Odense Kraftvarmeværk men også til transmission af varme fra Fynsværket til Fjernvarme Fyn. For så vidt angår Energitilsynets afgørelse af 25. april 2006<sup>43</sup> bemærker Odense Kraftvarmeværk, at der i sagen netop var tale om, at omkostningerne til en varmetransmissionsledning, i overensstemmelse med en

---

<sup>42</sup> Energitilsynets afgørelse har j.nr. 3/1322-0101-0140 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk). Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 21-154 og er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk). Se nærmere om afgørelserne under afsnit

4. Lovgrundlag.

<sup>43</sup> Se nærmere om afgørelsen ovenfor under afsnit

4. Lovgrundlag.

indgået aftale, blev kategoriseret som særømkostninger for varmesiden.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

159. Fjernvarme Fyn finder, at det alene er Odense Kraftvarmeværks ømkostninger, som skal indgå i fastsættelsen af værkets fællesømkostninger, og henviser bl.a. til, at affaldsleverandørerne i henhold til aftalen med Odense Kraftvarmeværk i aftalens levetid skal levere affaldet ved Odense Kraftvarmeværks port. Odense Kraftvarmeværk har derfor ikke været forpligtet til at betale ømkostningerne herved, og ømkostningerne har på intet tidspunkt været indregnet i Odense Kraftvarmeværks regnskab. Ømkostningerne er derfor ikke nødvendige ømkostninger.
160. Fjernvarme Fyn finder, at ømkostningerne ikke er tilstrækkeligt opgjort, verificeret eller dokumenteret til at udgøre nødvendige ømkostninger i henhold til varmforsyningslovens § 20.
161. Fjernvarme Fyn bemærker, at det fremgår udtrykkeligt af affaldsaftalen af 4. juni 2004, at ømkostningerne ved mellemdeponi som følge af stop på Odense Kraftvarmeværk afholdes af kraftvarmeværket som en fællesømkostning, og at affaldsleverandørerne i hele perioden selv skulle afholde ømkostningerne til transport, omlastning mv. Da Odense Kraftvarmeværk ikke har været aftalemæssigt forpligtet til at dække ømkostningerne, og da affaldsleverandørerne forud for indgåelsen af aftalen med Odense Kraftvarmeværk var klar over, at de selv skulle afholde ømkostningerne til kraftvarmeværket, er de efter Fjernvarme Fyns vurdering ikke nødvendige ømkostninger, der kan indregnes i varmeprisen. Parterne har ikke indgået aftale om andet. Et andet udfald vil medføre usikre resultater, da ømkostningerne varierer, og da affaldsleverandørerne i vidt omfang kan disponere frit over dem.
162. Fjernvarme Fyn bemærker endvidere, at Energitilsynets og Energiklagenævnets afgørelser vedrørende Måde-værket<sup>44</sup> er konkrete og derfor ikke kan tages til indtægt for, at ømkostninger til drift af omlastestationer og transport fra stationerne til affaldsforbrændingsanlæg altid kan indregnes som fællesømkostninger. Energitilsynets grundlag for konkret at konkludere, at ømkostningerne var fællesømkostninger var efter Fjernvarme Fyns vurdering, at der var tale om omlastestationer, der

---

<sup>44</sup> Energitilsynets afgørelse har j.nr. 3/1322-0101-0140 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk). Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 21-154 og er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk). Se nærmere om afgørelserne under afsnit

4. Lovgrundlag.

åbenbart var etableret med henblik på affaldsleverancer til L90. Fjernvarme Fyn finder derfor, at afgørelserne ikke kan tages til indtægt for, at omkostningerne til transport direkte fra forbrugerene, hvor der ikke er etableret omlastestationer, generelt er fællesomkostninger, og at afgørelserne støtter, at parternes aftale er afgørende for kvalificeringen. Fjernvarme Fyn vurderer, at det kan udledes af Måde-sagen, at såfremt parterne havde aftalt, at affaldsleverandørerne skulle afholde transportomkostningerne, ville de have været særømkostninger for affaldssiden.

163. Fjernvarme Fyn finder, at der ikke er etableret omlastestationer i tilknytning til eller til fordel for Odense Kraftvarmeværk. Fjernvarme Fyn bemærker i den forbindelse, at omkostningerne vedrører omlastestationer dels på Sjælland relateret til Karo/Noverens eget anlæg på Sjælland og dels på Fyn etableret til brug for kommunens indsamling af dagrenovation og anvisningsforpligtelse i øvrig. Fjernvarme Fyn bemærker endvidere, at Odense Kraftvarmeværk er et privatejet anlæg, der er etableret direkte i kerneområdet af størstedelen af sine affaldsleverandører, hvorfor der ikke var forudsætninger om, at der var behov for omlastestationer i tilknytning til eller af hensyn til affaldsgrundlaget for anlægget.
164. Fjernvarme Fyn bemærker, at det ikke har været en forudsætning for anlæggets affaldsgrundlag, at der blev etableret omlastestationer, og at det har været klart for alle affaldsleverandørerne, at transportomkostninger skulle betales som særømkostninger for affaldssiden, hvorfor der ikke er grundlag for at konkludere, at omkostningerne til omlastestationerne skal kunne indregnes som fællesomkostninger. Viser det sig senere, at Odense Kraftvarmeværk mangler affald og fremadrettet er nødsaget til at søge affald uden for det lokale forsyningsområde på Fyn, vil forholdet kunne ændre sig – men så er det kraftvarmeværket, der tager initiativ hertil og har kontrol over, hvilke omkostninger der kan blive tale om.
165. Fjernvarme Fyn anfører, at der ved etableringen af Odense Kraftvarmeværk var fuld ud tilstrækkelig kapacitet på Fynsværket, hvorfor affaldsleverandørerne skulle betale kapacitetsbetalingen, og at det var af hensyn til affaldssiden, at forbrændingskapaciteten blev udvidet i 2001. Aftalerne mellem kraftvarmeværket og affaldsleverandørerne blev forhandlet ud fra forudsætningerne om yderligere forbrændingskapacitet. Vilkåret i affaldsleveringsaftalen om, at alt affald skal leveres på værket, og at affaldsleverandørernes transport- og håndteringsomkostninger frem til værket er særømkostninger for affaldssiden indgår tilsvarende som en forudsætning. Fjernvarme Fyn finder derfor, at der på intet tidspunkt har været tale om kapacitetsudvidelse af hensyn til varmesiden.

Fjernvarme Fyn vurderer på denne baggrund, at transportomkostningerne ikke som udgangspunkt kan kvalificeres som fællesomkostninger, men at kun helt konkrete omstændigheder kan bevirke, at omkostningerne kan ændre karakter til at blive fællesomkostninger, f.eks. hvis varmesiden efterspørger mere affaldsvarme.

166. Fjernvarme Fyn finder, at varmesidens omkostninger til pumpestationer og transmissionsledninger fra Odense Kraftvarmeværk til distributionsnettet skal indgå som en fællesomkostning, da der er tale om et modtryksanlæg, hvorfor den forenede produktion er afhængig af både pumpestationer og varmetransmissionsanlæg. Fjernvarme Fyn henviser i den forbindelse til Måde-sagen, hvor udgiften til at pumpe fjernvarmevand frem til tilslutningspunktet på det kommunale distributionsnet blev anset for fællesomkostninger, mens omkostningerne ved distribution herfra og frem til den enkelte varmemeforbruger blev anset for varmesidens særømkostninger. Fjernvarme Fyn henviser endvidere til Energitilsynets afgørelse af 25. april 2006 vedrørende Haderslev Kraftvarmeværk A/S<sup>45</sup>. Det er Fjernvarme Fyns vurdering, at det fremgår forudsætningsvist heraf, at transmissionsomkostninger som udgangspunkt er fællesomkostninger for værket.

167. For så vidt angår neddelingen finder Fjernvarme Fyn, at der er tale om affaldsleverandørernes investering i eget neddelingsanlæg for at slippe for merbetaling for stort brændbart, som ville være en særømkostning for dem. Fjernvarme Fyn bemærker hertil, at der i Energiklagenævnets afgørelse af 10. maj 2004 om Mådeværket var tale om neddeling efter, at affaldet var leveret på anlæggets omlastestationer, som var etableret til fordel for forbrændingsanlægget. Neddelingsomkostninger er derfor efter Fjernvarme Fyns vurdering ikke fællesomkostninger.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

168. Affaldsleverandørerne oplyser, at Nyborg Forsyning og Service A/S anvender Nyborg Komprimatorstation, at Kara/Novoren anvender Kalundborg Omlastestation, og at AffaldPlus også anvender omlastestation. AffaldPlus' omkostninger til omlastestationerne er indeholdt i opgørelsen indsendt vedrørende Kara/Novoren. FAKS<sup>46</sup>, Kerteminde Forsyning Renovation A/S og

<sup>45</sup> Se nærmere om afgørelsen ovenfor under afsnit

4. Lovgrundlag.

<sup>46</sup> Advokat Pernille Aagaard Truelsen har ved e-mail af 28. august 2014 meddelt, at noget af affaldet leveret af FAKS har været omlastet via en modtagestation på Sandholdt Lyndelse. Det har dog ikke været muligt at komme den økonomiske opgørelse nærmere end det skøn, som allerede er blevet sendt ind til Energitilsynet.

Odense Renovation A/S har ikke omlastestationer. Affaldet fra disse leverandører leveres direkte til Odense Kraftvarmeværk af de transportører, som affaldsleverandørerne har indgået aftale om affaldsindsamling med. Disse leverandører har derfor ingen anden affaldskomprimation, end den der følger af, at affaldet indsamles ved brug af komprimatorvogne.

169. Affaldsleverandørerne bemærker, at Odense Kraftvarmeværk er placeret skævt i forhold til affaldsoplandet – det er alene placeringen i forhold til Odense Renovationsselskab, der ikke er skæv. Når Odense Kraftvarmeværk har kapacitet til at brænde ca. 270.000 ton affald pr. år, skyldes det, at affaldsoplandet er meget stort, og at der er etableret omlastestationer til fordel for værket.
170. Affaldsleverandørerne anfører, at transportomkostningerne alene vedrører omkostningerne ved at køre det indsamlede affald til Odense Kraftvarmeværk, og således ikke omkostningerne til transport ved indsamlingen af affald hos borgerne. Affaldsleverandørerne bemærker i den forbindelse, at der for så vidt angår transportomkostningerne er to modeller. I den ene model etableres der en omlastestation for det indsamlede affald, der komprimeres yderligere inden transporten til afbrænding hos Odense Kraftvarmeværk. I den anden model kører affaldsvognen direkte til Odense Kraftvarmeværk uden omlastning, når vognen er fuld. Målet med omlastestationerne er således at nedbringe omkostningerne til transport af affald.
171. Affaldsleverandørerne vurderer, at både transportomkostninger i forbindelse med affald direkte til Odense Kraftvarmeværk som omkostningerne efter omlastningen har betydning. Hvis affaldsleverandørerne ikke transporterede affaldet til Odense Kraftvarmeværk, ville Odense Kraftvarmeværk ikke have noget affald at afbrænde, eller alternativt måtte kraftvarmeværket selv afholde udgiften til at hente affaldet på omlaststationerne eller ved andre centrale punkter hos affaldsleverandørerne.
172. Affaldsleverandørerne har spurgt de involverede kommuner og selskaber om deres omkostninger til transport af affald til Odense Kraftvarmeværk og til deres omlastestationer. Da omkostningerne er indgået i det samlede regnskab for kommunerne og affaldsselskabernes affaldsbehandling, bemærker affaldsleverandørerne, at det er vanskeligt at udskille dem eksakt. Ud fra en skønsmæssig ansættelse af omkostningerne fastsætter affaldsleverandørerne omkostningerne til ca. 14,4 mio. kr. pr. år i perioden 2000-2010. Affaldsleverandørerne bemærker hertil, at alle omkostningerne vedrører leverancer til Odense Kraftvarmeværk,

også selv om der ikke er omlastning, og at omlastningen blot er med til at billiggøre transport.

173. Affaldsleverandørerne finder, at det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 10. maj 2004, at omkostninger til neddeling af affald m.v. er fællesomkostninger, hvorfor det ikke kan have betydning, hvem der har etableret et anlæg, eller hvem der har ejerskab og driftsansvar for anlægget. Affaldsleverandørerne bemærker hertil, at der intet sted i præmisserne i Energiklagenævnets afgørelse er angivet, at omkostningerne til omlastestation kun kunne indregnes, da opgaven blev varetaget af ejeren af affaldskraftvarmeværket. Der blev i stedet lagt vægt på, at udgifterne var nødvendige, da anlægget var placeret skævt i forhold til affaldsoplandet, og da omkostningen vedrørte leverancer til værket.
174. Efter affaldsleverandørernes vurdering har det ikke betydning for den konkrete fastlæggelse af omkostningsfordelingen, at neddeling af affald, drift af omlastestationer og transport herfra til Odense Kraftvarmeværk ikke er omfattet af leveringsaftalen. Sagen for Energitilsynet omhandler ikke kontraktfortolkning.
175. Affaldsleverandørerne bemærker, at Energitilsynet i afgørelsen af 22. august 2011 anerkendte, at neddeling af affald skulle indgå i fællesomkostningerne. Affaldsleverandørerne finder, at neddelingen er nødvendig for, at affaldsleverandørerne kan levere affald til forbrænding på kraftvarmeværket.

*Sekretariatets vurdering:*

176. Sekretariatet bemærker indledningsvist, at der ved fordelingen af omkostningerne på affaldsforbrændingsanlæg i henhold til praksis lægges vægt på, at anlæggene er beregnet til forenet produktion af to tjenesteydelser – forbrænding af affald og produktion af opvarmet vand (produktionen af el er et sideprodukt). Det følger også af praksis, at alle omkostninger ved produktionen som udgangspunkt er fællesomkostninger. Der er således kun tale om særømkostninger, såfremt det kan defineres helt entydigt<sup>47</sup>. Det fremgår endvidere af praksis, at en omkostningsbestemt pris på affaldsvarme i størst

---

<sup>47</sup> Se bl.a. Energitilsynets afgørelse af 26. maj 2003 vedrørende Leverandørforeningen af 1990 – klage over pris for affaldsvarme levere til Esbjerg Kommunes forsyningsvirksomhed (j.nr. 3/1322-0101-0140), Energiklagenævnets afgørelse af 10. maj 2004 (j.nr. 21-154, hvorved Energitilsynets afgørelse af 26. maj 2003 blev stadfæstet, og Energitilsynets afgørelse af 25. august 2003 vedrørende I/S Reno Syd – Skanderborg Fjernvarmes klage over afregningspriserne for 2001, 2002 og 2003 (j.nr. 3/1322-0102-0011). Der kan læses nærmere om afgørelserne ovenfor i afsnit

4. Lovgrundlag. Afgørelserne er offentliggjorte på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk) og Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

muligt omfang skal udtrykke de faktiske omkostninger ved produktionen af affaldsvarmen<sup>48</sup>.

177. Odense Kraftvarmeværk anvender affald som brændsel. Omkostningerne til fremskaffelse af denne form for brændsel må derfor i henhold til praksis som udgangspunkt være nødvendige omkostninger for værketets funktion, når værket er opført og i drift.
178. Affaldsleverandørerne leverer i henhold til aftalen af 4. juni 2004 affaldet i Odense Kraftvarmeværks affaldssilo. Kraftvarmeværket overtager affaldet ved porten til værket og forestår den daglige drift af vægtanlæg og udøver modtagekontrol. Hvis der i forbindelse med stop af anlægget, som følge af almindelig vedligeholdelse eller havari, skal foretages mellemdeponering, skal omkostningerne herved afholdes af Odense Kraftvarmeværk som en fællesomkostning.
179. Sekretariatet bemærker, at Energitilsynet ikke har hjemmel til at ændre forhold i parternes aftale, medmindre der er tale om forhold, der vedrører urimelige priser på varmeleverancer. Af Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012 fremgår således også, at det ligger inden for tilsynets kompetence at vurdere, om resultatet af de privatretlige aftaler vil medføre en urimelig omkostningsfordeling eller en urimelig pris, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4. Da kategoriseringen af omkostningerne har betydning for denne rimelighedsvurdering, finder sekretariatet, at det ligger inden for tilsynets kompetence at tage stilling hertil. Det ligger således inden for tilsynets hjemmel at vurdere, om en foreslået eller anvendt fordeling er rimelig, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.
180. Det forhold, at det konkret er affaldsleverandørerne, og ikke Odense Kraftvarmeværk, der forestår og afholder omkostningerne ved transporten, omlastestationerne og fra 2006 neddelingen af affaldet, kan efter sekretariatets vurdering ikke i sig selv føre til, at omkostningerne entydigt kan fastlægges som særømkostninger for affaldssiden. I det omfang omkostningerne er nødvendige for Odense Kraftvarmeværks funktion, vil de derimod være fællesomkostninger, der skal indgå i omkostningsfordelingen. Sekretariatet er således ikke enig med Fjernvarme Fyn i, at der skal lægges afgørende vægt på de organisatoriske og aftalemæssige forhold.

---

<sup>48</sup> Energitilsynets afgørelse af 28. oktober 2002 (j.nr. 3/1322-0102-0001) om Aars Varmeværk: Fordeling af fællesomkostninger med Renovest I/S. Der kan læses nærmere om afgørelsen ovenfor i afsnit

4. Lovgrundlag.

181. Sekretariatet er opmærksomt på, at Energiklagenævnet i afgørelsen af 10. maj 2004<sup>49</sup> bl.a. udtalte, at transporten af affaldet frem til Måde-værket påhvilede L90, der ejede værket og drev affaldsindsamlingssystemet, medmindre andet var aftalt. I sagen var der ikke indgået en aftale mellem L90 og EKF (Esbjerg Kommune, Forsyningen) om transportomkostningerne. Det var bl.a. på den baggrund nævnets opfattelse, at transportomkostningerne som udgangspunkt påhvilede L90, og at de kunne betragtes som fællesomkostninger ved kombineret produktion, i det omfang, L90 kunne godtgøre, at den konkrete omkostning vedrørte leverancer til værket i Måde.

182. I nærværende sag foreligger der en aftale mellem affaldsleverandørerne og Odense Kraftvarmeværk om, at affaldet bliver leveret i kraftvarmeværkets affaldssilo, og at kraftvarmeværket overtager affaldet ved porten til kraftvarmeværket. Sekretariatet finder, at det afgørende for vurderingen af, om en omkostning er en særømkostning, må være, hvordan forholdet bedømmes efter varmforsyningslovens regler, jf. afsnit 4.9. Sekretariatet har på denne baggrund lagt vægt på, at den omkostningsbestemte pris skal udtrykke de faktiske omkostninger ved produktionen. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på det forhold, at såfremt Odense Kraftvarmeværk ikke var et affaldsforbrændingsanlæg, ville værket stadig have haft behov for at få transporteret det nødvendige brændsel til brug for varmeproduktionen hen til anlægget, lige så vel som affaldsleverandørerne fortsat ville have haft behov for at få transporteret affaldet hen til den rette slutdestination. Når det relevante brændsel til brug for en varmeproduktion er affald, vil der således i et vist omfang være et sammenfald af transportbehov for affalds- og varmesiden. Det er sekretariatets vurdering, at omkostningerne til denne transport vil være fællesomkostninger. Det er endvidere sekretariatets vurdering, at omkostningerne til transporten som opgjort i denne sag, er udtryk for dette sammenfald af interesser og derfor er fællesomkostninger. Sekretariatet har endelig lagt vægt på, at omkostningerne kan relateres til selve affaldsforbrændingen og ikke til affaldshåndteringen. Sekretariatet vurderer således, at det ikke entydigt kan fastslås, at der er tale om en særømkostning for affaldssiden.

183. For så vidt angår omkostningerne til drift af omlastningsstationerne finder sekretariatet, at heller ikke disse omkostninger entydigt kan betragtes som særømkostninger for affaldssiden. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at affaldet komprimeres på omlaststationerne, og at komprimeringen gør det muligt at levere mere affald til

---

<sup>49</sup> J.nr. 21-154. Se nærmere og afgørelsen ovenfor under afsnit 4. Lovgrundlag.



afbrænding ad gangen til Odense Kraftvarmeværk, hvilket tillige fører til lavere transportomkostninger. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at der er tale om nødvendig omkostninger. Efter en konkret vurdering af oplysningerne i sagen finder sekretariatet således ikke grundlag til at fastsætte, at omkostningerne vedrørende omlastningen af affaldet til Odense Kraftvarmeværk, entydigt kan betragtes som særømkostninger for affaldssiden. De omkostninger, som affaldsleverandørerne afholder i forbindelse med omlastestationerne, er således nødvendige fællesomkostninger, der kan indregnes i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

184. Det er sekretariatets vurdering, at indrettelseshensyn til varmesiden ikke kan føre til, at omkostningerne til transport og drift af omlastestationerne ikke kan kategoriseres som fællesomkostninger. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at det følger af forarbejderne til varmforsyningsloven, at der ved opgørelsen af prisen på varme indregnes særømkostninger ved varmeproduktionen samt den andel af fællesomkostningerne, der henregnes til varmesiden. Det fremgår videre, at Gas- og Varmeprisudvalget ved fordelingen af fællesomkostningerne har foretaget en rimelig fordeling af fællesomkostningerne ved de forskellige produkter fra affaldsanlægget. Det følger således af varmforsyningslovens forarbejder og praksis, at der skal foretages en fordeling af fællesomkostningerne. Dette må efter sekretariatets vurdering indebære, at der indledningsvist må foretages en vurdering af, hvilke omkostninger der kan kategoriseres som fællesomkostninger, og at man først kan indrette sig efter, hvilke omkostninger der er fællesomkostninger, når denne kategorisering og fordeling er foretaget. Sekretariatet finder på denne baggrund, at Fjernvarme Fyn ved indbringelsen af klagesagen for Energitilsynet ikke har kunnet indrette sig i tillid til, at sekretariatet ikke ville foretage en vurdering og eventuel ændring af kategoriseringen af sær- og fællesomkostningerne i Odense Kraftvarmeværk.

185. Sekretariatet er opmærksomt på, at omkostningerne til omlastestationerne og transporten er fastsat skønsmæssigt, da det som følge af bl.a. kommunalreformen har været svært for affaldsleverandørerne at fremskaffe yderligere dokumentation. På baggrund af oplysningerne i sagen og det fremsendte materiale finder sekretariatet dog, at oplysningerne om omkostningernes størrelse må anses for at være tilstrækkeligt underbygget til, at de kan lægges til grund ved beregningen af omkostningsfordelingen. Sekretariatet finder endvidere ikke grundlag til at betvivle oplysningerne. Sekretariatet har ikke grundlag til at kunne fastsætte, om omkostningerne er opgjort for højt eller for lavt. Det er dog sekretariatets vurdering, at det fremsendte materiale, udgør det bedst

mulige grundlag, der vil kunne fremskaffes til brug for opgørelsen af omkostningernes størrelse. Sekretariatet finder derfor, at opgørelserne kan lægges til grund ved behandlingen af sagen. Sekretariatet bemærker hertil, at der ikke ses at være fremsendt oplysninger, der giver sekretariatet grundlag for at tilsidesætte materialet vedrørende omkostningernes størrelse og i stedet fastlægge et andet konkret skøn.

186. På baggrund af et indlæg fra affaldsleverandørerne havde sekretariatet i afgørelsen af 22. august 2011 ikke indvendinger imod, at varmesidens andel af omkostningerne til neddeling fragik i beregningen af overdækningen, det vil sige, at overdækningen blev nedsat med varmesidens andel af neddelingsomkostningerne, da disse var fællesomkostninger. Sekretariatet henviste i den forbindelse til, at der ifølge indlægget fra affaldsleverandørerne var grundlag for, at neddelingsomkostningerne er fællesomkostninger.
187. Inden neddeleren blev placeret hos Odense Affaldssortering A/S, skete neddelingen af affaldet hos Odense Kraftvarmeværk. Der er således kontinuerligt sket en neddeling af affaldet, før det er blevet afbrændt. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at neddelingen af affaldet kan være en fordel for afbrændingen af affald på Odense Kraftvarmeværk og herved for produktionen af affaldsvarme. Omkostningerne til neddeling kan som følge heraf betragtes som en omkostning, der relaterer sig til både værkets varmeproduktion og afbrænding af affald. Sekretariatet finder derfor fortsat, at omkostningerne til neddeling er fællesomkostninger. Omkostningerne på 23,8 mio. kr., som affaldsleverandørerne har betalt til Odense Affaldssortering for neddelingen af affald fra 2007-2010, skal derfor kategoriseres som fællesomkostninger.
188. Neddelingsomkostningerne er således fællesomkostninger for hele perioden og ikke kun for den periode, hvor Odense Kraftvarmeværk selv varetog neddelingen af affaldet. Sekretariatet har herved endvidere lagt vægt på oplysningerne fra Odense Kraftvarmeværk om, at det var på baggrund af sikkerhedsmæssige forhold, at neddelingen blev flyttet, og at den blev placeret hos Odense Affaldssortering, da dette var den billigste løsning.
189. For så vidt angår Fjernvarme Fyns synspunkt om, at omkostningerne til neddeling ikke er fællesomkostninger, da der er tale om affaldsleverandørernes eget neddelingsanlæg, finder sekretariatet ikke grundlag for at betvivle Odense Kraftvarmeværks oplysning om, at neddeleren blev flyttet fra værket af sikkerhedsmæssige grunde.

190. For så vidt angår Fjernvarme Fyns henvisning til affaldsvarmestatistikken bemærker sekretariatet, at det ved fastlæggelsen af, om omkostningerne er sær- eller fællesomkostninger, ikke kan tillægges afgørende betydning, hvis omkostningerne til transport, neddeling eller omlastning ikke indgår i affaldsvarmestatistikken. Det afgørende må derimod være, om omkostningerne entydigt kan defineres som sær- eller fællesomkostninger. Sekretariatet henviser i den forbindelse til, at affaldsvarmestatistikken alene er et af flere pejlemærker, der kan anvendes ved vurderingen af, om omkostningsfordelingen eller varmeprisen er rimelig.

191. Sekretariatet vurderer, at omkostningerne til transmission ikke vedrører den forenede produktion af affaldsforbrænding og varme, men specifikt vedrører varmesiden, da transmissionen af affaldsvarmen kommer varmemeforbrugerne til gode. Sekretariatet finder således efter en konkret vurdering, at omkostningerne til transmission af varmen frem til distributionsnettet ikke er en fællesomkostning, da de entydigt vedrører varmesiden. For så vidt angår Fjernvarme Fyns henvisning til Måde-sagen, hvor udgifterne blev anset for at være fællesomkostninger, og Energitilsynets afgørelse af 25. april 2006 vedrørende Haderslev Kraftvarmeværk A/S<sup>50</sup>, bemærker sekretariatet, at det i hvert enkelt sag afhænger af en konkret vurdering af de faktuelle omstændigheder, om en omkostning entydigt kan fastsættes som en sær- eller en fællesomkostning. Sekretariatet bemærker endvidere, at Energiklagenævnet i Måde-afgørelsen udtalte, at udgiften ved at pumpe fjernvarmevandet frem ville have været en særømkostning for varmesiden, hvis varmen var pumpet frem på en anden måde end ved anvendelse af de konkret omhandlede pumper. Der var således tale om en konkret vurdering. Sekretariatet finder ikke, at afgørelsen af 25. april 2006, hvor det var aftalt, at omkostningerne var en særømkostning, kan føre til et andet grundlag, da Energitilsynet i den konkrete sag ikke fandt et fornødent grundlag til at overveje et indgreb i aftalen om omkostningsfordelingen. Energitilsynet tog således ikke nærmere stilling til kategoriseringen.

## 5.2.2. Afskrivning i 2010

### *Energitilsynets oprindelige behandling*

192. Spørgsmålet om indregningen af afskrivningerne blev ikke behandlet nærmere under Energitilsynets oprindelige behandling af

---

<sup>50</sup> Energitilsynets afgørelse er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk). Se nærmere om afgørelsen ovenfor under afsnit

4. Lovgrundlag.

sagen, da ingen af sagens parter bragte dette spørgsmål op under sagens behandling. Det er således først ved sagens fornyede behandling, at dette spørgsmål er blevet bragt op.

*Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

193. Afskrivningsomkostningerne er ikke fremhævet i Energiklagenævnets hjemvisningsafgørelse. Kategoriseringen af omkostningerne er af parterne blevet inddraget i forbindelse med Energitilsynets fornyede behandling af sagen.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

194. Odense Kraftvarmeværk finder, at der ikke skal ske en korrektion af fællesomkostningerne på grund af afskrivninger, da der i 2010 blev afskrevet ca. 14 mio. kr. mindre end i andre år for at undgå, at der opstod en varmeprismæssig underdækning. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at de fællesomkostninger, der indgår i værkets opgørelse af omkostningsgrundlaget, derfor allerede er reduceret med de ca. 14 mio. kr. I fællesomkostningerne for 2010 indgår således alene afskrivninger på 27 mio. kr. mod ca. 41 mio. kr. i andre år.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

195. Fjernvarme Fyn finder, at Odense Kraftvarmeværk ikke kan korrigere afskrivningerne efter afslutningen af varmeåret 2010 for at undgå at ramme prisloftet. Fjernvarme Fyn har anført, at Odense Kraftvarmeværk efter afslutningen af varmeåret 2010 valgte at korrigere afskrivningerne for at undgå at ramme prisloftet, da Energistyrelsen meddelte værket afslag på dispensation fra prisloftet for 2010. Fjernvarme Fyn finder, at det er uberettiget, at Odense Kraftvarmeværk har genåbnet regnskabet for 2010 og flyttet allerede indregnede afskrivninger mere end to år efter udløbet af varmeregnskabet for ikke at ramme prisloftet for 2010 og i stedet indregnet beløbet i varmeprisen for 2012.

*Sekretariatets vurdering:*

196. Det fremgår af Energitilsynets tilkendegivelse af 28. marts 2011, at Odense Kraftvarmeværk ikke var omfattet af prisloftet i sagens periode, jf. § 3, stk. 2, og § 12, stk. 1, i den tidligere gældende prisloftbekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 som ændret ved bekendtgørelse nr. 713 af 2. juli 2009). Tilkendegivelsen vedrørte perioden 2000-2008. Da aftalen om fjernvarmelevering udløb den 1. januar 2010 blev Odense Kraftvarmeværk imidlertid omfattet af prisloftet fra år 2010, jf. prisloftbekendtgørelsens § 12, stk. 2.

197. Afskrivningsbekendtgørelsens § 2 fastsætter, at for nye anlæg indregnes driftsmæssige afskrivninger i priserne på grundlag af den

konstaterede anlægssum med fradrag af henlæggelser, jf. bekendtgørelsens § 5. Kollektive varmforsyningsvirksomheder, jf. varmforsyningslovens § 2, stk. 1, samt industrivirksomheder, kraftvarmeværker med en eleffekt over 25 MW og geotermiske anlæg mv., som leverer opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas skal bl.a. anmelde et budget til Energitilsynet, jf. anmeldelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 1. Budgettet skal bl.a. indeholde oplysninger om de driftsmæssige afskrivninger. Afskrivningsbeløbene er således umiddelbart indregningsberettigede omkostninger, der skal fremgå udtrykkeligt af budgettet og af anmeldelsen.

198. Hvis et anlæg i løbet af et regnskabsår finder ud af, at budgettet ikke holder, kan der anmeldes nye priser og et nyt budget for resten af varmeåret. Ved regnskabsårets afslutning skal der endvidere anmeldes en prisetervisning, jf. anmeldelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Afskrivningsbeløbene skal som udgangspunkt være de samme i prisetervisningen som i budgettet, da der ellers vil være tale om en overskudsdisponering. I prisetervisningen kan der dog foretages en regulering i beløbene i forhold til det budgetteret, hvis det skyldes ændringer i grundlaget for afskrivningerne<sup>51</sup>.
199. Odense Kraftvarmeværk har oplyst, at ændringen i afskrivningerne efter udløbet af varmeåret 2010, hvorved afskrivningerne for året blev nedsat fra 41 mio. kr. til 27 mio. kr., blev foretaget med henblik på at forhindre en varmeprismæssig underdækning. Afskrivningerne er i stedet indregnet i varmeprisen for år 2012. Sekretariatet bemærker, at der alene kan foretages en regulering af afskrivningerne i forhold til det budgetteret, hvis det skyldes ændringer i grundlaget for afskrivningerne, hvilket der ikke ses at foreligge oplysninger om. Det er på denne baggrund sekretariatets vurdering, at Odense Kraftvarmeværk ikke har kunnet foretage en ændring af afskrivningerne efter udløbet af varmeåret 2010.
200. Sekretariatet bemærker endvidere, at affaldsforbrændingsanlæg skal afsætte varmen til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Hvis prisloftet giver den laveste pris, kan der således ikke opkræves en varmepris, der overstiger prisloftet. Det betyder ligeledes, at underdækninger, som opstår som følge af det udmeldte prisloft, ikke efterfølgende kan indregnes i priserne. Odense Kraftvarmeværk har således ikke kunne ændre og nedsætte afskrivningerne for 2010 efter varmeårets udløb. Beløbet, der overstiger prisloftet, vil således være mistet i henhold til prisloftreguleringen. Sekretariatet tager forbehold

---

<sup>51</sup> Se bl.a. Energitilsynets vejledning til anmeldelse af budget- og prisetervisning af juni 2009, der er offentliggjort på tilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

for senere at rejse en sag herom på et senere tidspunkt, såfremt sekretariatet finder anledning hertil.

201. Sekretariatet bemærker, at der i beregningerne i afsnit 5.3.2. og ved udøvelsen af skønnet i afsnit 5.3.3. ikke er foretaget en korrektion af Odense Kraftvarmeværks fællesomkostninger på ca. 14 mio. kr. Det vil sige, at sekretariatet i beregningerne ikke har hævet fællesomkostningerne til fordeling med de ca. 14 mio. kr. Afskrivningerne er således ikke lagt til fællesomkostningerne. Baggrunden herfor er, at sekretariatet vurderer, at såfremt afskrivningerne indregnes i fællesomkostningerne for 2010 vil det kunne have den følge, at omkostninger, der som følge af prisloftreguleringen ikke kan indregnes i varmepriserne, alligevel vil blive indregnet. Sekretariatet henviser i den forbindelse til, at det fremgår af sagens oplysninger, at Energistyrelsen har meddelt Odense Kraftvarmeværk afslag på dispensation fra prisloftet for 2010.

### 5.2.3. Henlæggelser til skrotning

#### *Energitilsynets oprindelige afgørelse*

202. Spørgsmålet om omkostningerne til skrotning blev ikke behandlet nærmere under Energitilsynets oprindelige behandling af sagen, da ingen af sagens parter bragte dette spørgsmål op under sagens behandling. Det er således først ved sagens fornyede behandling, at dette spørgsmål er blevet bragt op.

#### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

203. Skrotningsomkostningerne er ikke fremhævet i Energiklagenævnets hjemvisningsafgørelse. Kategoriseringen af omkostningerne er af parterne blevet inddraget i forbindelse med Energitilsynets fornyede behandling af sagen. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at skrotningsomkostningerne vedrører omkostningerne til nedlukning af Odense Kraftvarmeværk. Omkostningerne vedrører således ikke skrot til forbrænding på kraftvarmeværket.

#### *Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

204. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at der ikke er indregnet skrotningsomkostninger i varmeprisen. I årsrapporten efter årsregnskabsloven er der hensat midler til en skrotningsforpligtelse på 36 mio. kr. Odense Kraftvarmeværk oplyser, at kraftvarmeværket som følge af de usikkerheder, som sagen har skabt, har påbegyndt udarbejdelsen af et skrotningsprojekt, da fortsat drift efter udløbet af aftalen med affaldsleverandørerne den 31. december 2015 ikke er realistisk med de økonomiske rammevilkår, som etableringen af en

væsentlig underdækning skaber. Odense Kraftvarmeværk finder derfor, at der er tale om en særømkostning for affaldssiden.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

205. Fjernvarme Fyn er enig i, at Odense Kraftvarmeværk ikke har opkrævet de 36 mio. kr., som er hensat i årsrapporten til skrotningsomkostninger, i varmepriserne. Fjernvarme Fyn bemærker i den forbindelse, at beløbet indgår i Odense Kraftvarmeværks opgørelse af den affaldsbehandlingspris, som affaldssiden har betalt og i affaldssidens andel af anlæggets fællesomkostninger. Samtidig er beløbet henlagt i årsrapporten som affaldssidens særhensættelser til skrotning.

206. Da skrotningsomkostningen ikke er effektueret, finder Fjernvarme Fyn, at der reelt ikke er tale om en fællesomkostning, men om et beløb, som affaldssiden har betalt som en særømkostning, og som affaldssiden bliver godskrevet som en særindtægt, når forpligtelsen effektueres. Fjernvarme Fyn finder, at fællesomkostningerne i perioden 2000-2010 inklusive skrotningsbeløbet skal korrigeres, da skrotningsomkostningen ikke har været håndteret i værket som en fællesomkostning.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

207. Affaldsleverandørerne bemærker, at der i en periode fra 2000-2008 har været indregnet omkostninger til skrotning i affaldsbehandlingsprisen som en særømkostning. I forbindelse med udskillelsen af Odense Kraftvarmeværk A/S fra Elsam A/S i 2000 blev der endvidere hensat penge til skrotning via en opskrivning af anlæggets værdi på i alt 25 mio. kr., hvilket fremgår af Energistyrelsens godkendte åbningsbalance for Odense Kraftvarmeværk i medfør af elforsyningslovens § 101, stk. 3.

*Sekretariatets vurdering:*

208. Skrotningsomkostningerne er hensat i Odense Kraftvarmeværks årsrapport, der er udarbejdet i henhold til årsregnskabslovens regler. Den hensatte forpligtelse er således udtryk for en overskudsdisponering foretaget i medfør af årsregnskabsloven.

209. Energitilsynet har kompetence til at behandle og afgøre sager vedrørende priser og betingelser på el-, gas- og varmforsyningsområdet, hvor kompetencen efter elforsyningsloven eller varmforsyningsloven ikke er henlagt til en anden myndighed, jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om Energitilsynets opgaver<sup>52</sup>. For så

---

<sup>52</sup> Bekendtgørelse nr. 163 af 26. februar 2000. Se nærmere om bekendtgørelsen ovenfor i afsnit

vidt angår grundlaget for fastsættelsen af varmepriser, er det varmemforsyningslovens regler, der finder anvendelse. Hensættelserne af omkostningerne til skrotning i årsrapporten er imidlertid foretaget i henhold til årsregnskabsloven. Hensættelserne er dermed foretaget i medfør af regler, der ikke er omfattet af Energitilsynets kompetence.

210. Det fremgår videre af oplysningerne i sagen, at der er enighed om, at værket ikke har indregnet skrotningsomkostningerne i varmeprisen, men at de alene har indgået i den affaldsbehandlingspris, som affaldssiden har betalt. Hensættelserne, som Odense Kraftvarmeværk har foretaget i årsrapporten efter årsregnskabsloven, har således ikke påvirket varmepriserne. Det forhold, at det alene er affaldssiden, der har hensat til fremtidige skrotningsomkostninger, og at varmesiden derfor ikke har henlagt til skrotning, er efter sekretariatets vurdering ikke i strid med varmemforsyningslovens regler.

211. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at det i henhold til praksis<sup>53</sup> er muligt at indregne henlæggelser til skrotning i varmeprisen i medfør af afskrivningsbekendtgørelsens § 5, det vil sige efter regler udstedt i medfør af varmemforsyningslovens regler. Henlæggelserne vil dog tidligst kunne påbegyndes 5 år før det planlagte skrotningsår. Henlæggelserne skal endvidere være baseret på dokumentation for forpligtelsen til bortskaffelse af anlægget, f.eks. et projektforslag om nedlæggelse. Henlæggelser, der foretages i medfør af afskrivningsbekendtgørelsens § 5, er omfattet af Energitilsynets kompetence.

#### 5.2.4. Posteringsfejl

##### *Energitilsynets oprindelige behandling*

212. Spørgsmålet om posteringsfejlen blev ikke behandlet nærmere under Energitilsynets oprindelige behandling af sagen, da ingen af sagens parter bragte dette spørgsmål op under sagens behandling. Det er således først ved sagens fornyede behandling, at dette spørgsmål er blevet bragt op.

##### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

213. Energiklagenævnet har i hjemvisningsafgørelsen fremhævet, at Energitilsynet i forbindelse med den fornyede behandling af sagen

<sup>53</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008 (j.nr. 21-501) og Energitilsynets afgørelse af 29. september 2008 (j.nr. 4/0920-0600-0004) om henlæggelse til fremtidig skrotning. Der kan læses nærmere om afgørelserne ovenfor i afsnit

4. Lovgrundlag. Afgørelserne er offentliggjort på henholdsvis Energiklagenævnets hjemmeside, [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk), og Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).



bør tage stilling til betydningen af kraftvarmeværkets posteringsfejl i forhold til omkostningsfordelingen.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

214. Odense Kraftvarmeværk oplyser, at det i forbindelse med udarbejdelsen for prisetervisningen for 2010 har vist sig, at der er sket en bogføringsfejl, hvorfor fællesomkostningerne skal korrigeres for en posteringsfejl på 7,6 mio. kr. for omkostninger til analyser og genanvendelse af slagge i 2008 og 2009. Omkostningerne er fejlagtigt bogført på kontoen "kapacitetsbetaling" i stedet for kontoen "andre driftsomkostninger".

215. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at kraftvarmeværket blev overdraget fra DONG Energy til Vattenfall pr. 1. januar 2011. Alle bogføringsbilag forud for overdragelsen har kraftvarmeværket ikke adgang til. Kraftvarmeværket har dog indsendt to e-mails af henholdsvis 21. og 22. december 2011, hvoraf fremgår, at DONG samlet for 2008 og 2009 har fejlposteret 7,6 mio. kr. for analyse af slagge mv, og at de ikke indgår i afregninger vedrørende kapacitetsbetalinger.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

216. Fjernvarme Fyn bemærker, at det ikke er dokumenteret, at der er tale om posteringsfejl i 2007-2010. Henset til beløbets størrelse har Fjernvarme Fyn ikke korrigeret herfor i sine beregninger. Fjernvarme Fyn tager dog forbehold for senere at kunne kræve fællesomkostningerne korrigeret herfor.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

217. Affaldsleverandørerne henviser til, at dokumentationen for fejlposteringsfejl vil kræve en gennemgang af regnskaber og bogholderi i perioden 2000-2010, og at af hensyn til parternes interesse i at få afsluttet sagen vil en sådan gennemgang være uhensigtsmæssig.

*Sekretariatets vurdering:*

218. Sekretariatet finder, at omkostningerne til analyser og genanvendelse af slagge er fællesomkostninger. Beløbet på 7,6 mio. kr. skal derfor indgå i opgørelsen af fællesomkostningerne. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at slagge er et restprodukt fra forbrænding af affald. Produktionen af slagge er således en nødvendig forudsætning for Odense Kraftvarmeværks affaldsforbrænding og produktion af affaldsvarme.

219. På baggrund af de e-mails af henholdsvis 21. og 22. december 2011 fra DONG Energy, som Odense Kraftvarmeværk har fremsendt kopi af til Energitilsynet, finder sekretariatet ikke grundlag til at betvivle,

at posteringsfejlen har fundet sted. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at Energitilsynet som udgangspunkt må kunne stole på de oplysninger, som forsyningsvirksomhederne indberetter til tilsynet, og at der kun i særlige tilfælde kan være grund til at tvivle på disse oplysninger<sup>54</sup>. Sekretariatet finder således ikke, at der er grundlag for at tvivle på eller tilsidesætte oplysningerne fra Odense Kraftvarmeværk.

### 5.2.5. Afbrænding af biomasse

#### *Energitilsynets oprindelige behandling*

220. Spørgsmålet om afbrænding af biomasse blev ikke behandlet nærmere under Energitilsynets oprindelige behandling af sagen, da ingen af sagens parter bragte dette spørgsmål op under sagens behandling. Det er således først ved sagens behandling i Energiklagenævnet, at dette spørgsmål er blevet bragt op. Efter oplysningerne i sagen blev der i 2010 afbrændt biomasse svarende til en andel på 4,6 pct. af den samlede varmeproduktion. Omkostningerne til køb af biomassen vedrørte ca. 2,9 mio. kr. Problemstillingen vedrørende afbrændingen af biomassen vedrører bl.a. det forhold, om omkostningerne hertil skal behandles som en fællesomkostning eller som en særømkostning for varmesiden. Hvis der er tale om en særømkostning for varmesiden, har affaldsleverandørerne endvidere stillet spørgsmål om, hvilken betydning det i så fald skal have, at de så vil have betalt kapacitetsbetaling for produktionen af en varme, som de ikke har haft fordel af.

#### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

221. Energiklagenævnet har i hjemvisningsafgørelsen fremhævet, at Energitilsynet i forbindelse med den fornyede behandling af sagen bl.a. skal afklare betydningen af afbrændingen af biomasse.

#### *Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

222. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at afbrændingen af biomasse skete i 2010-2012 med det formål at levere varme. Kraftvarmeværket finder, at omkostningerne til biomasse ikke skal indgå som en særømkostning på varmesiden, bl.a. fordi biomasseproduktionen kun udgør en meget lille del af den samlede varmeproduktion på værket. I 2010 svarede biomasseproduktionen til 4,6 pct. af den samlede produktion. Da omkostningerne til biomasse og de øgede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger som følge af afbrændingen i det store og hele opvejes af elindtægten, har Odense Kraftvarmeværk ikke indregnet omkostningerne som en

---

<sup>54</sup> Der henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 3. marts 2008 (j.nr. 21-590). Se nærmere om afgørelsen ovenfor i afsnit 4. Lovgrundlag.

særomkostning for varmesiden. Kraftvarmeværket har heller ikke indregnet elindtægterne som en særindtægt for varmesiden.

223. Odense Kraftvarmeværk oplyser, at baggrunden for, at der blev anvendt biomasse som brændsel, var, at der i 2010 var mangel på affald. Kraftvarmeværket foretog på den baggrund nogle beregninger, som viste, at der var en økonomisk fordel ved at afbrænde biomasse. Den økonomiske fordel for Fjernvarme Fyn var, at selskabet kunne få mere varme fra Odense Kraftvarmeværk til en lavere pris end prisen for kulvarme fra Fynsværket.
224. Odense Kraftvarmeværk har indsendt kopi af referat af brugerrådsmøde den 2. marts 2010, hvor bl.a. Vattenfall, Odense Kraftvarmeværk, Fjernvarme Fyn og Odense Renovation A/S deltog. Af referatet fremgår bl.a., at der manglede ca. 350-400 ton affald om ugen. Det fremgår videre, at det på mødet blev besluttet også at supplere med biomasse, når der mangler affald.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

225. Fjernvarme Fyn finder, at afbrændingen af biomasse ikke kan have haft til formål at sikre nødvendige varmeleverancer til Fjernvarme Fyn, idet værket har mulighed for at blive forsynet af Fynsværket, der som led i sin bevilling har påtaget sig forsyningspligt overfor Fjernvarme Fyn. Afbrændingen af biomasse har ikke haft negativ indflydelse på fællesomkostningerne, men har i stedet været til fordel for begge sider. Fjernvarme Fyn finder derfor, at omkostningerne ikke kan være en særomkostning for varmesiden.
226. Fjernvarme Fyn bemærker, at såfremt Energitilsynet vælger at lægge til grund, at biomassebrændslet er en særomkostning for varmen, så bør elindtægten og varmeindtægten, der konkret er resultatet af brugen af biomasse, også tilfalde varmen som særindtægt.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

227. Affaldsleverandørerne har i forbindelse med sagens tidligere behandling anført, at affaldssiden som en særomkostning har betalt kapacitetsomkostninger i forhold til den varmeproduktion, som har været baseret på afbrænding af biomasse, og som affaldssiden ikke har haft nogen fordel af. Affaldssiden finder, at disse forhold skal indgå i vurderingen af, om omkostningsfordelingen har været rimelig.

*Sekretariatets vurdering:*

228. Sekretariatet finder på trods af det beskedne omfang, at omkostningerne ved afbrændingen af biomasse ved produktionen af varme må kategoriseres som en særomkostning for varmesiden.

Sekretariatet har herved bl.a. lagt vægt på, at beslutningen om afbrændingen af biomasse efter oplysningerne i sagen blev truffet, da der var mangel på affald til forbrænding. Ved at afbrænde biomassen var det muligt for Fjernvarme Fyn fortsat at få leveret varme til en pris, der lå under prisen på varme fra Fynsværket. Sekretariatet finder derfor efter en konkret vurdering, at afbrændingen af biomassen entydigt har været til fordel for varmesiden, hvorfor der er varmesiden, der skal afholde omkostningerne herved som en særømkostning.

229. Odense Kraftvarmeværk har imidlertid oplyst, at omkostningerne til biomasse og de øgede drifts- og vedligeholdelsesomkostninger som følge heraf i det store og hele opvejes af elindtægten. Dette medfører, at omkostningerne ved afbrændingen af biomassen dækkes af elindtægterne herved. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at det følger af praksis, at såfremt der også produceres elektricitet, skal der ske et fradrag for disse indtægter inden fordelingen af fællesomkostningerne<sup>55</sup>. Hvis biomasseomkostningerne er en særømkostning, og det lægges til grund, at elindtægten som følge heraf derfor er en særindtægt for varmesiden, vil omkostningerne som følge af oplysningerne fra Odense Kraftvarmeværk være lig 0. Dette ville imidlertid også gøre sig gældende lige meget, om biomasseomkostningerne var en sær- eller fællesomkostning. Sekretariatet har lagt oplysningerne fra Odense Kraftvarmeværk til grund om, at varmesidens særømkostninger til biomasseafbrænding er dækket af elindtægterne og har taget højde for dette forhold i beregningerne nedenfor.

230. For så vidt angår affaldsleverandørernes betaling af kapacitetsbetalingen i forhold til varmen produceret på biomassen bemærker sekretariatet, at det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, at størrelsen og arten af særømkostningerne som udgangspunkt er fordelingsnøglen uvedkommende, og at kapacitetsbetalingen derfor ikke skal indgå i vurderingen af, om fordelingsnøglen er rimelig. Sekretariatet forstår Energiklagenævnets afgørelse således, at beregningen og opkrævningen af kapacitetsbetalingen ikke har betydning for opgørelsen af fælles- og særømkostningerne eller for fastsættelsen af fordelingsnøglen. Endvidere følger det af elforsyningslovens § 78, stk. 1, at Energitilsynet ikke behandler klager vedrørende civile forhold. Det er på denne baggrund samlet set sekretariatets vurdering, at uenigheden om Odense Kraftvarmeværks beregning og opkrævning af kapacitetsbetalingen er et spørgsmål, som ikke skal

---

<sup>55</sup> Der henvises til Energitilsynets afgørelse af 25. august 2003 – I/S Reno Syd- Skanderborg Fjernvarmes klage over afregningspriserne for 2001, 2002 og 2003. Se nærmere ovenfor under afsnit 4.8. Administrativ praksis for omkostningsfordeling mv.

indgå ved fastsættelsen af en rimelig fordelingsnøgle, og som parterne må søge at afklare indbyrdes, evt. ved domstolene, da sekretariatet vurderer, at en sådan tvist vil være et civilretligt spørgsmål.

### 5.2.6. Mistet elproduktionstilskud

#### *Energitilsynets oprindelige behandling*

231. Sekretariatet havde i afgørelsen af 22. august 2011 ikke bemærkninger til, at Odense Kraftvarmeværk havde beregnet tilbageførselsbeløbet inklusive en kompensation for bortfald af elproduktionstilskud fra den 1. januar 2010. Kompensationen udgør ca. 9,6 mio. kr.

#### *Energiklagenævnets bemærkninger i hjemvisningsafgørelsen*

232. Omkostningerne vedrørende det mistede elproduktionstilskud er ikke fremhævet i Energiklagenævnets hjemvisningsafgørelse. Betydningen af bortfaldet af elproduktionstilskuddet er af parterne blevet inddraget i forbindelse med Energitilsynets fornyede behandling af sagen.

#### *Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

233. Odense Kraftvarmeværk finder, at omkostningsopgørelsen ikke skal reguleres for varmesidens betaling af mistet elproduktionstilskud i 2010, da varmesiden ved en ændring af omkostningsfordelingen i 2010 til 65/35 allerede er blevet kompenseret herfor. Hvis Energitilsynet finder, at der skal kompenseres yderligere for det mistede tilskud, bemærker kraftvarmeværket, at affaldssidens særøkonomier i 2010 kan øges med en andel af dette beløb, svarende til den andel af fællesomkostningerne, varmesiden skal bære.

#### *Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

234. Fjernvarme Fyn bemærker, at der er enighed om, at der i varmeprisen ikke kan indregnes bortfald af indtægter som følge af ophævelse af lov om tilskud til elproduktion<sup>56</sup>, og at varmesiden derfor skal kompenseres herfor. Det kan dog først vurderes, om varmeprisen har været urimelig, når Energitilsynet har fastlagt en omkostningsfordelingsnøgle. Fjernvarme Fyn finder, at det i denne vurdering vil indgå, at varmesiden i 2010 og frem har betalt en mindre andel af fællesomkostningerne på grund af Odense Kraftvarmeværks ændring af omkostningsfordelingen.

235. Det er Fjernvarme Fyns vurdering, at hvis der ikke korrigeres, vil rimeligheden af fordelingsnøglen blive fastlagt på grundlag af et

<sup>56</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1331 af 30. november 2007 med senere ændringer.

omkostningsgrundlag, hvor der i varmeprisen til Fjernvarme Fyn i strid med varmforsyningsloven er indregnet bortfaldt af elproduktionstilskud, idet fællesomkostningerne til fordeling er steget. Endvidere vil opgørelsen af, hvad Fjernvarme Fyn har betalt til fællesomkostningerne, blive opgjort på grundlag af den ændrede omkostningsfordeling med den virkning, at Fjernvarme Fyn anses for at have betalt en mindre andel af de samlede fællesomkostninger, end der reelt har været tale om. Fjernvarme Fyn finder derfor, at omkostningsgrundlaget med indregnet korrektion på 9,6 mio. kr. skal fastlægges, før der findes en rimelig fordelingsnøgle, idet omkostningsgrundlaget ellers vil blive forkert.

*Sekretariatets vurdering:*

236. Det følger af varmforsyningslovens § 20, stk. 12, nr. 3, at affaldsforbrændingsanlæg, der leverer opvarmet vand eller damp, i prisen for de i § 20, stk. 1, nævnte ydelser ikke kan indregne bortfald af indtægter som følge af ophævelse af lov om tilskud til elproduktion.

237. Der er enighed mellem sagens parter om, at varmesiden skal kompenseres for bortfaldet af det mistede elproduktionstilskud. I afgørelsen af 22. august 2011 havde sekretariatet derfor heller ikke bemærkninger til, at Odense Kraftvarmeværk havde beregnet tilbageførelsesbeløbet inklusive en kompensation for bortfald af elproduktionstilskuddet fra den 1. januar 2010. Sekretariatet lagde vægt på, at bortfaldet af indtægter som følge af ophævelse af lov om tilskud til elproduktion fremgik direkte af varmforsyningsloven.

238. Sekretariatet har fortsat, under henvisning til varmforsyningslovens § 20, stk. 12, nr. 3, ikke bemærkninger til, at varmesiden kompenseres for bortfaldet af elproduktionstilskuddet. Kompensationsbeløbet er af parterne opgjort til ca. 9,6 mio. kr. Sekretariatet korrigerer herfor i sine beregninger i afsnit 5.3.3. nedfor.

### **5.3. Omkostningsfordeling**

*Energitilsynets oprindelige behandling*

239. I den oprindelige behandling af sagen vurderede Energitilsynet, at en omkostningsfordeling på 50/50 ville være rimelig. Energitilsynet inddrog i den forbindelse den gennemsnitlige affaldsbehandlingspris i år 2007/2008 som pejlemærke. Da substitutionsprisen oversteg den omkostningsbestemte pris, og da der var enighed herom blandt sagens parter, fandt sekretariatet det ikke formålstjenestelig at inddrage substitutionsprisen som pejlemærke. Det fremgår af tilkendegivelsen af 28. marts 2011, at der ved substitutionsprisen

forstås den pris, som varmemodtageren selv kan producere varmen til eller købe den fra tredjemand.

*Energiklagenævnets hjemvisningsafgørelse*

240. Som det fremgår ovenfor, har Energiklagenævnet i afgørelsen af 13. juni 2012 bl.a. anført, at det skal vurderes, hvad en rimelig fordelingsnøgle ville have været på baggrund af bl.a. substitutionsprisen og affaldsbehandlingsprisen. Disse elementer skal således anvendes som pejlemærker ved fastsættelsen af en omkostningsfordelingsnøgle, der er rimelig for både brugerne af affaldsbehandlingsanlægget og fjernvarmeforbrugerne. Det fremgår dog ikke nærmere af Energiklagenævnets afgørelse, hvorledes pejlemærkerne skal anvendes ved fastsættelsen af omkostningsfordelingsnøglen, eller med hvilken vægt de skal indgå. Energiklagenævnet anfører dog, at Energitilsynet *navnlig* også burde have inddraget substitutionsprisen som pejlemærke.

241. I det følgende afsnit 5.3.1. fastsættes på baggrund af sagens oplysninger og parternes synspunkter og bemærkninger de pejlemærker, der skal anvendes ved den samlede, konkrete vurdering af sagen. Parterne er f.eks. kommet med forskellige forslag til fastsættelsen af den i sagen relevante substitutionspris. Under henvisning til, at Energiklagenævnet i afgørelsen af 13. juni 2012 anførte, at fordelingsnøglen skal vurderes på baggrund af *bl.a.* substitutionsprisen, vil sekretariatet endvidere tage stilling til, om andre pejlemærker end substitutionsprisen og affaldsbehandlingsprisen også kan inddrages ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordelingsnøgle, f.eks. den landsgennemsnitlige affaldsvarmepris.

242. I afsnit 5.3.2. forklarer sekretariatet de beregninger, der ligger til grund for fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling. Sekretariatet vurderer i den forbindelse, hvor lang en tidsmæssig periode, efterreguleringen skal indregnes i priserne over. I afsnit 5.3.3. foretager sekretariatet et konkret udøvelse af skønnet over en rimelig fordelingsnøgle på baggrund af beregningerne og pejlemærkerne. Sekretariatet vurderer i den forbindelse, hvor stort et beløb, der som følge af fordelingsnøglen skal tilbageføres til fjernvarmeforbrugerne, herunder om der er forhold, der kan føre til, at resultatet skal være anderledes. Sekretariatet vil i den forbindelse inddrage forholdet til forsyningssikkerheden og Odense Kraftvarmeværks økonomiske råderum, jf. Energiklagenævnets bemærkninger i afgørelsen af 13. juni 2012.

### 5.3.1. Pejlemærker

243. Sekretariatet fastsætter i dette afsnit de pejlemærker, der skal anvendes ved den samlede konkrete vurdering af, hvilken fordelingsnøgle der vil være rimelig. Sekretariatet opridser i den forbindelse parternes synspunkter om fastsættelsen og inddragelsen af disse pejlemærker. Pejlemærkerne er momenter, der kan indgå ved den skønsmæssige fastsættelse af en rimelig omkostningsfordeling mellem varme- og affaldssiden i Odense Kraftvarmeværk. Sekretariatet bemærker, at der bør foretages en konkret og samlet vurdering af alle relevante pejlemærker ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling og varmepris.

244. I det følgende ser sekretariatet på følgende pejlemærker: a) substitutionsprisen, b) den gennemsnitlige affaldsbehandlingspris og c) øvrige pejlemærker.

245. Det følger af praksis, at substitutionsprisen udgøres af varmemodtagerens egenproduktionspris eller prisen ved køb fra tredjemand. Substitutionsprisen skal endvidere tage udgangspunkt i en faktisk og ikke en hypotetisk substitutionsmulighed. Substitutionsprisprincippet indebærer, at en kollektiv varmforsyning, der aftager varme, ikke må betale mere for denne varme end den laveste af (1) varmelieferandørens omkostningsbestemte pris, (2) egenproduktionsprisen (hvad varmen ville koste, hvis varmemodtageren selv producerede varmen), og (3) hvad varmen ville kunne købes til hos tredjemand.

246. Afregning efter substitutionsprisprincippet kræver endvidere, at der hos aftageren af varmen er etableret et alternativt produktionsanlæg, der (1) er eksisterende - et fysisk faktisk anlæg, (2) har tilstrækkelig kapacitet, (3) har mulighed for at producere, (4) lovligt kan anvendes, og (5) at der er realistisk mulighed for at skaffe brændsel til produktionen.

#### A) Ad Substitutionsprisen:

##### *Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

247. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at kraftvarmeværkets opgørelse af substitutionsprisen er baseret på den faktiske afregningspris for varmen fra Fynsværket i perioden fra 2000-2010. Den vægtede substitutionspris opgjort af Odense Kraftvarmeværk er 69,21 kr./GJ inklusive afgifter, der efter kraftvarmeværkets vurdering burde tillægges omkostninger til køb af CO<sub>2</sub>-kvoter i perioden 2005-2010. Det er kraftvarmeværkets vurdering, at afregningsprisen kan anvendes som substitutionspris. Kraftvarmeværket har i den forbindelse bemærket, at den faktiske substitutionspris er væsentligt højere end afregningsprisen fra



Fynsværket, men at den faktiske substitutionspris er vanskelig at opgøre. Kraftvarmeværket finder det derfor rimeligt at anvende afregningsprisen i stedet.

248. Det er Odense Kraftvarmeværks vurdering, at substitutionsprisen ikke kan anvendes til at forhøje varmeprisen, men alene til at dokumentere, at den faktisk opkrævede pris har været rimelig. Det er endvidere kraftvarmeværkets vurdering, at kapacitetsbetalingen fra kraftvarmeværket ikke kan indgå i beregningen af substitutionsprisen. Odense Kraftvarmeværk gør gældende, at det beregnede balancepunkt, som er det punkt, hvor substitutionsprisen og den omkostningsbaserede pris mødes, viser, at varmeprisen på Odense Kraftvarmeværk har været rimelig i perioden 2000-2010, og at uanset hvordan substitutionsprisen opgøres, kan det konstateres, at varmeprisen fra Odense Kraftvarmeværk har været væsentligt lavere end substitutionsprisen.

249. Odense Kraftvarmeværk bestrider, at værket er et særligt effektivt værk sammenlignet med mange andre affaldsforbrændingsanlæg. Alle anlæg, som har røggaskondensering, har således en bedre termisk virkningsgrad end Odense Kraftvarmeværk. Et postulat om at Odense Kraftvarmeværk er effektivt, kan derfor ikke begrunde, at varmeprisen på Odense Kraftvarmeværk skal være endnu lavere, end de i forvejen meget lave priser, som er blandt de laveste i Danmark.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

250. Den vægtede substitutionspris (vægtet med antal MWh pr. år i perioden 2000-2010) opgjort af Fjernvarme Fyn er 54,67 kr./GJ inklusive afgifter. Fjernvarme Fyn bemærker, at substitutionsprisen er opgjort som de totale gennemsnitlige omkostninger inklusive kapacitetsomkostninger, hvis hele varmeproduktionen på Odense Kraftvarmeværk i stedet blev produceret på Fynsværket. Det vil sige, at substitutionsprisen er opgjort som den marginale omkostningsbestemte pris på alternativ varmeproduktion på Fynsværkets kulfyrede blok 3 og blok 7 samt den halmfyrede blok 8.

251. Fjernvarme Fyn anfører, at Vattenfall A/S også har indregnet kapacitetsbetaling i varmeprisen fra Fynsværket til Fjernvarme Fyn fra 1. januar 2010 for den del af varmeproduktionen, som er flyttet til Odense Kraftvarmeværk. Fynsværket har således oppebåret kapacitetsbetaling for denne varmeproduktion for både affaldsleverandørerne og Fjernvarme Fyn. Fjernvarme Fyn finder på denne baggrund, at der i opgørelsen af substitutionsprisen for 2010 og frem skal ske fradrag for den kapacitetsbetaling, der allerede er tilgået Vattenfall fra Odense Kraftvarmeværk.

252. Fjernvarme Fyn bestrider, at der skal tillægges yderligere CO<sub>2</sub>-kvoteomkostninger til substitutionsprisen. Da substitutionsprisen beregnet af Odense Kraftvarmeværk overstiger prisloftet, finder Fjernvarme Fyn endvidere, at denne substitutionspris ikke kan anvendes som pejlemærke.

253. Det er Fjernvarme Fyns vurdering, at der ved anvendelsen af pejlemærkerne skal tages hensyn til, at Odense Kraftvarmeværk er et effektivt drevet værk – pejlemærkerne skal derfor vurderes forholdsmæssigt i forhold til priserne på Odense Kraftvarmeværk.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

254. Affaldsleverandørerne bemærker, at substitutionsprisen i henhold til praksis udgøres af varmeaftagerens egenproduktion og/eller prisen for køb af varme fra tredjemand. Affaldsleverandørerne finder, at substitutionsprisen skal opgøres som gennemsnitsomkostningerne ved levering af varme fra Fynsværket og gennemsnitsomkostningerne ved den varme, som Fjernvarme Fyn selv producerer på egne anlæg og aftager i form af overskudsvarme. Affaldsleverandørerne oplyser, at den faktiske varmeafregningspris fra Fynsværket i perioden 2000-2010 udgør 68,85 kr./GJ. Affaldsleverandørerne finder, at der alene kan opgøres en korrekt substitutionspris, hvis Fjernvarme Fyns gennemsnitlige egenproduktionspris og pris for køb i perioden opgøres og indgår i fastsættelsen af substitutionsprisen med en vægt på 15 pct. og varmeafregningsprisen fra Fynsværket indgår med en vægt på 85 pct.

*Sekretariatets bemærkninger:*

255. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, foreskriver, hvilke omkostninger kollektive varmforsyningsanlæg m.v. kan indregne i varmeprisen. Det følger af bestemmelsen, at det kun er de nødvendige udgifter, som er forbundet med varmeproduktion og varmforsyning, der kan indregnes i prisen (hvile-i-sig-selv-princippet). Da varmeprisen, på baggrund af varmforsyningslovens anmeldelsesregler, er fastsat på baggrund af budgetterede priser, vil der som følge heraf normalt kunne opstå henholdsvis over- eller underdækning, når udgifterne og indtægter for et reguleringsår gøres op. En eventuel overdækning eller underdækning reguleres efter praksis herefter som udgangspunkt i det kommende års priser<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Sekretariatet henviser bl.a. til Energiklagenævnets afgørelse af 5. september 2011 (j.nr 1021-11-3) vedrørende E.ON Produktion Danmark A/S' klage over Energitilsynets afgørelse af 21. december 2010 om pris aftaler i forsyningsområderne Slangerup, Lyngby Stadion, Egebjergskolen og Kelleris. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

256. Dette medfører i henhold til praksis, at en varmeproducent kan afsætte sin varme til den laveste pris af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Når det varmeproducerende anlæg er et affaldsforbrændingsanlæg gælder derudover det af Energitilsynet udmeldte prisloft. Affaldsforbrændingsanlæg skal således afsætte varmen til den laveste af (1) den omkostningsbestemte pris, (2) substitutionsprisen og (3) prisloftet.
257. Sagens parter er uenige om, hvorledes Fjernvarme Fyns konkrete substitutionspris skal beregnes, og herunder om og hvorledes forskellige omkostninger, f.eks. omkostningerne til CO<sub>2</sub>-kvoter, kapacitetsbetalingen m.v., skal indgå i beregningen. Odense Kraftvarmeværk har for perioden 2000-2010 opgjort en vægtet substitutionspris på 69,21 kr./GJ<sup>58</sup>, mens Fjernvarme Fyn har opgjort en vægtet substitutionspris på 54,57 kr./GJ. Affaldsleverandørerne finder derimod, at Fjernvarme Fyns gennemsnitlige egenproduktionspris og pris for køb i perioden skal opgøres, så der kan ske en genberegning af substitutionsprisen.
258. Som anført i Energitilsynets tilkendegivelse af 28. marts 2011 følger det af substitutionsprisprincippet, at Energitilsynet ikke griber ind over for en aftalt varmepris, hvis den er lavere end den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Der var i forbindelse med Energitilsynets behandling af den oprindelige afgørelse enighed mellem parterne om, at substitutionsprisen var højere end den omkostningsbestemte pris. Dette var baggrunden for, at sekretariatet valgte ikke at inddrage substitutionsprisen ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling, men alene at holde den aftalte pris op imod den omkostningsbestemte pris.
259. Det er sekretariatets vurdering, at spørgsmålet om, hvordan substitutionsprisen i denne sag konkret skal beregnes, herunder hvorvidt der i substitutionsprisen skal indregnes udgifter til køb af CO<sub>2</sub>-kvoter, affaldsleverandørernes kapacitetsbetaling m.v., det vil sige beregningen af én specifik substitutionspris, ikke vil have afgørende betydning for den samlede vurdering af sagen. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at substitutionsprisen alene skal anvendes som et pejlemærke i vurderingen af varmeprisen i forbindelse med fastsættelsen af omkostningsfordelingen. Varmeprisen skal således ikke svare til eller fastsættes ud fra substitutionsprisen – varmeprisen skal blot vurderes i forhold hertil.

---

<sup>58</sup> Odense Kraftvarmeværk har i sine bemærkninger opgjort substitutionsprisen til 73,98 kr. inkl. tillæg for CO<sub>2</sub>.

260. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at Odense Kraftvarmeværk er et omkostningseffektivt drevet værk, jf. pkt. 262. De opgjorte substitutionspriser må derfor fortsat antages at være højere end den omkostningsbestemte pris. Sekretariatet vurderer derfor, at den resulterende varmepris, som fastsættes på baggrund af den rimelige fordelingsnøgle, skal være lavere end substitutionsprisen. Sekretariatet vurderer, at dette forhold også medfører, som anført ovenfor, at det ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling skal sikres, at den resulterende varmepris ikke svarer til eller fastsættes ud fra substitutionsprisen.
261. Sekretariatet er opmærksomt på, at det fremgår af forarbejderne til varmforsyningslovens § 20, stk. 4, at det tidligere Gas- og Varmeprisudvalg ved fordelingen af fællesomkostningerne har vurderet, om varmeprisen baseret på fordelingsnøglen ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprisprincippet, og om prisen på bortskaffelse af affald svarer til landsgennemsnittet.
262. Sekretariatet er endvidere opmærksomt på, at Energitilsynet i afgørelsen af 26. maj 2003 vedrørende Måde-værket<sup>59</sup> tog udgangspunkt i et beregnet balancepunkt, hvor substitutionsprisen og den omkostningsbaserede pris mødtes, og at dette punkt også var det sted, hvor såvel varme- som affaldsbehandlingsprisen fremstod som rimelig. Da Odense Kraftvarmeværk ud fra en prismæssige sammenligning med andre affaldsforbrændingsanlæg må anses for at være et effektivt drevet værk, er det sekretariatets vurdering, at Odense Kraftvarmeværks varmepris baseret på fordelingsnøglen ikke nødvendigvis skal ligge på niveau med eller balancere med substitutionsprisen, og at affaldsbehandlingsprisen ikke nødvendigvis skal ligge på niveau med den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris.
263. Sekretariatet er således enigt med Odense Kraftvarmeværk i, at substitutionsprisen som udgangspunkt ikke kan bruges til at forhøje varmeprisen, men at den alene skal anvendes som et pejlemærke (blandt flere) i vurderingen af, om varmeprisen er rimelig eller ej. Sekretariatet vil således vurdere den resulterende varmepris ved de forskellige fordelingsnøgler i forhold til parternes respektive vægtede gennemsnitlige substitutionspriser, det vil sige henholdsvis 54,67 kr./GJ og 69,21 kr./GJ.
264. For så vidt angår Fjernvarme Fyns bemærkning om, at en substitutionspris, der overstiger prisloftet, ikke kan anvendes som

---

<sup>59</sup> Se nærmere om afgørelsen ovenfor i afsnit 4. Lovgrundlag.

pejlemærke, er sekretariatet som udgangspunkt enig heri. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at et affaldsforbrændingsanlæg som anført skal afsætte varmen til den laveste af den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Anvendelsen af et pejlemærke, der overstiger både den omkostningsbestemte pris og prisloftet, vil derfor efter sekretariatets vurdering være mindre egnet til at vurdere rimeligheden af omkostningsfordelingen og den deraf følgende varmepris. Dette forhold medfører dog ikke, at substitutionsprisen ikke skal inddrages som pejlemærke, jf. forarbejderne til varmforsyningsloven og Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012. Sekretariatet tager stilling til inddragelsen af prisloftet som pejlemærke nedenfor i punkt 283 ff.

**B) Ad Affaldsbehandlingsprisen:**

*Energitilsynets oprindelige behandling*

265. Sekretariatet inddrog i sin tilkendegivelse af 23. marts 2011 en sammenligning med den vægtede gennemsnitlige affaldsbortskaffelsespris på landsplan i år 2007/2008. Prisen blev i den forbindelse opgjort til 202 kr./ton.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

266. Odense Kraftvarmeværk finder, at spørgsmålet om, hvorvidt affaldsforbrændingspriserne bliver så høje, at der ikke kan skaffes tilstrækkeligt affald, ikke skal vurderes på baggrund af de historiske priser, men på grundlag af den fremtidige forhøjelse af affaldsbehandlingspriserne, som et eventuelt pålæg fra Energitilsynet om ændring af omkostningsfordelingen vil medføre.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

267. Fjernvarme Fyn bemærker, at affaldsbehandlingsprisen skal opgøres uden affaldsleverandørernes kapacitetsbetaling, da den ikke skal indgå ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling. Fjernvarme Fyn henviser i den forbindelse til, at det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, at affaldssidens kapacitetsbetaling ikke skal indgå i vurderingen af, om fordelingsnøglen er rimelig. Hvis kapacitetsbetalingen indgår ved vurderingen i forhold til de landsgennemsnitlige affaldsforbrændingspriser, vurderer Fjernvarme Fyn, at det vil medføre, at varmesiden kommer til at betale for omkostningen, eller en del af den, selvom der er tale om en særromkostning for affaldssiden.

268. Fjernvarme Fyn anfører, at Dansk Fjernvarmes Affaldsvarmestatistik er fejlbehæftet i relation til affaldsforbrændingspriserne for årene 2004/2005, 2005/2006 og 2007/2008, og at dette er bekræftet af Dansk Fjernvarme.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

269. Affaldsleverandørerne finder, at det ikke er i strid med Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, at kapacitetsomkostningerne indgår, når affaldsbehandlingsprisen på Odense Kraftvarmeværk skal sammenlignes med prisen på andre værker, da klagenævnet alene har taget stilling til, at omkostningerne ikke kan indgå i fællesomkostningerne.

270. Affaldsleverandørerne bemærker, at kapacitetsbetalingen medfører, at affaldssidens priser på afbrænding af affald på Odense Kraftvarmeværk sammenlignet med andre affaldskraftvarmeværker og affaldsvarmeværker bliver højere. Tilsvarende bliver substitutionsprisen baseret på prisen for Fynsværket lavere, da betalingen indgår i Fynsværkets økonomi med en lavere varmepris til følge. Affaldsleverandørerne finder på denne baggrund, at kapacitetsbetalingen er økonomisk neutral for Fjernvarme Fyn.

*Sekretariatets bemærkninger:*

271. For så vidt angår fastsættelsen af affaldsbehandlingsprisen bemærker sekretariatet indledningsvist, at der skal fastsættes to affaldsbehandlingspriser – prisen for affaldsbehandling på Odense Kraftvarmeværk og den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris. Sekretariatet finder, at opgørelsen af prisen for affaldsbehandling på Odense Kraftvarmeværk som udgangspunkt skal indeholde alle de omkostninger, som kan henregnes til affaldsbehandlingen på værket.

272. Affaldsleverandørerne betalte dog i perioden som en særomkostning en kapacitetsbetaling til Fynsværket for opførelsen af Odense Kraftvarmeværk. Det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, at størrelsen og arten af særomkostningerne som udgangspunkt er fordelingsnøglen uvedkommende, og at kapacitetsbetalingen derfor ikke skal indgå i vurderingen af, om fordelingsnøglen er rimelig. Kapacitetsbetalingen er endvidere en særegen omkostningstype, der efter sekretariatets vurdering ikke typisk indgår i en affaldsbehandlingspris. *Tillige fremgår det af sagens akter, at affaldsleverandørerne som følge af et forlig ikke længere betaler kapacitetsbetalingen.* Fremadrettet skal kapacitetsbetalingen således ikke indregnes i affaldsbehandlingspriserne. Det er på denne baggrund samlet set sekretariatets vurdering, at kapacitetsbetalingen ikke skal indgå i opgørelsen af affaldsbehandlingsprisen på Odense Kraftvarmeværk ved vurderingen af pejlemærkerne i forhold til flere forskellige fordelingsnøgler.

273. For så vidt angår den landsgennemsnitlige pris på bortskaffelse af affald finder sekretariatet i lighed med Odense Kraftvarmeværk og

Fjernvarme Fyn, at der kan tages udgangspunkt i Dansk Fjernvarmes Affaldsvarmestatistik.

274. Odense Kraftvarmeværk og Fjernvarme Fyn har indsendt oversigter over affaldsbehandlingspriserne baseret på Dansk Fjernvarmes Affaldsvarmestatistik for år 2003-2010. Priserne adskiller sig for et antal af årene fra hinanden. Det fremgår af sagens akter, at Dansk Fjernvarme ved e-mail af 19. december 2011 til Fjernvarme Fyn har bekræftet de korrektioner, som Fjernvarme Fyn havde udarbejdet til henholdsvis varmeprisen og affaldsbehandlingsprisen. Odense Kraftvarmeværk har opgjort affaldsbehandlingsprisen på baggrund af statistikken til 193 kr./ton, mens Fjernvarme Fyn har opgjort den til 208 kr./ton. Sekretariatet anvender i vurderingen af, hvilken fordelingsnøgle der vil være rimelige, affaldsbehandlingsprisen som opgjort af både Odense Kraftvarmeværk og Fjernvarme Fyn. Sekretariatet har valgt at anvende begge de opgjorte priser som pejlemærke i stedet for at udregne én samlet pris, da det ikke umiddelbart på baggrund af det talmateriale, der ligger til grund for statistikken og parternes respektive opgørelser, har været muligt at udregne én objektivt korrekt affaldsbehandlingspris. Sekretariatet vurderer derfor, at anvendelsen af både Fjernvarme Fyns og Odense Kraftvarmeværks opgørelse vil være mest retvisende.
275. For så vidt angår Dansk Fjernvarmes Affaldsvarmestatistik bemærker sekretariatet, at der som følge af opgørelsen af sær- og fællesomkostninger på forskellige affaldsforbrændingsanlæg ikke vil være fuldstændig overensstemmelse mellem de omkostninger, der indgår i kraftvarmeværkets affaldsbehandlingspris og de omkostninger, der indgår i Dansk Fjernvarmes statistik. Sekretariatet anvender parternes opgørelse af affaldsbehandlingsprisen på baggrund af Dansk Fjernvarmes affaldsstatistik som pejlemærke. Statistikken dækker ikke hele perioden fra 2000-2010.
276. Sekretariatet finder dog ikke, at disse forhold skal medføre, at statistikken ikke kan inddrages som pejlemærke. Sekretariatet har herved bl.a. lagt vægt på, at både Odense Kraftvarmeværk og Fjernvarme Fyn selv har inddraget statistikken for denne periode, og at der ikke ses at foreligge et alternativt og mere retvisende pejlemærke. Sekretariatet er således opmærksomt på, at der er svagheder ved pejlemærket. Sekretariatet vurderer dog på baggrund af ovennævnte forhold, at pejlemærket kan tillægges vægt på trods heraf. Affaldsbehandlingsprisen på Odense Kraftvarmeværk vil derfor indgå i sekretariatets vurdering af de forskellige varme-/affalds-omkostningsfordelinger i forhold til anvendelsen af pejlemærket den

landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris eksklusive kapacitetsbetalingen, jf. pkt. 272.

C) Ad Øvrige pejlemærker:

*Energistyrelsens oprindelige behandling*

277. Energitilsynet bemærkede i tilkendegivelsen af 28. marts 2011, at prisloftet ikke var relevant, da Odense Kraftvarmeværk ikke var omfattet af prisloftet i perioden.

*Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

278. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at prisloftet kun gælder for affaldsbaseret varme. Substitutionsprisen kan derfor godt overstige prisloftet.

279. Odense Kraftvarmeværk finder, at den landsgennemsnitlige affaldsvarmepris ikke er et relevant pejlemærke, da de relevante kriterier er substitutionsprisen og affaldsbehandlingsprisen på andre anlæg, jf. Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012. Kraftvarmeværket bemærker dog, at varmeprisen på andre anlæg har været højere end prisen fra kraftvarmeværket. Odense Kraftvarmeværk har indsendt beregninger, hvoraf fremgår, at såfremt affaldssiden og varmesiden skulle have samme besparelse i forhold til deres alternativer, substitutionsprisen og affaldsforbrændingsprisen på andre værker, skulle omkostningsfordelingen have været 84/16 med 84 pct. til varmesiden og 16 pct. til affaldssiden. Odense Kraftvarmeværk finder på denne baggrund, at fordelingen på 74/26 har været rimelig og ikke kan tilsidesættes.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

280. Fjernvarme Fyn finder, at de landsgennemsnitlige affaldsvarmepriser skal indgå ved vurderingen af fordelingsnøglen til en rimelig fordeling af fællesomkostningerne.

281. Som følge af usikkerhederne ved fastsættelsen af substitutionsprisen finder Fjernvarme Fyn, at et relevant pejlemærke vil være den hypotetiske substitutionspris (prisloftet for 2007-2010). Fjernvarme Fyn bemærker, at idet en substitutionspris aldrig kan overstige varmeprisen ifølge prisloftet, er det en følge af prisloftreguleringen og Energitilsynets praksis, at den substitutionspris, der kan indgå som muligt pejlemærke ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling, ikke kan overstige prisloftet.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

282. Affaldsleverandørerne bemærker, at prisloftet først blev indført i år 2006. Affaldsleverandørerne finder derfor, at prisloftet ikke kan



anvendes som pejlemærke. Affaldsleverandørerne finder endvidere, at affaldsvarmepriser fra andre værker heller ikke kan benyttes som pejlemærke, da det af lovforarbejderne, varmforsyningsloven og Energiklagenævnets afgørelse fremgår, at det er Fjernvarme Fyns faktiske, realistiske substitutionspris, som skal anvendes som pejlemærke.

*Sekretariatets bemærkninger:*

283. Prisloftet udmeldes af Energitilsynet efter reglerne i prisloftbekendtgørelsen. I perioden til 2010 blev prisloftet udmeldt på baggrund af en substitutionsmodel, der tog udgangspunkt i, hvordan prisen ville have set ud, hvis der ikke var et affaldsforbrændingsanlæg i den pågældende by, og der i stedet var etableret et varmeproducerende anlæg i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinjer. Prisloftet blev således udmeldt på baggrund af den hypotetiske substitutionspris. Ved bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012<sup>60</sup> blev der indført nye regler om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg.
284. Sekretariatet finder, at prisloftet for perioden ikke vil være anvendelig som pejlemærke. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at det følger af forarbejderne til varmforsyningslovens § 20, stk. 4, og Energiklagenævnets henvisning hertil i afgørelsen af 13. juni 2012, at varmeprisen baseret på fordelingsnøglen skal vurderes i forhold til substitutionsprisen. Sekretariatet vurderer, at der herved henvises til den faktiske substitutionspris, og ikke den hypotetiske substitutionsmulighed. Det er således sekretariatets opfattelse, at der ved vurderingen af omkostningsfordelingen og varmeprisen skal inddrages en faktisk substitutionsmulighed.
285. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at Odense Kraftvarmeværk først blev omfattet af prisloftet fra år 2010, jf. § 12, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 som ændret ved bekendtgørelse nr. 713 af 2. juli 2009. Sekretariatet finder derfor, at prisen på varme fra Odense Kraftvarmeværk ikke skal vurderes i forhold til et prisloft, som kraftvarmeværkets prissætning alligevel ikke var omfattet af. Endelig har sekretariatet lagt vægt på, at prisloftreguleringen først blev indført i 2006. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at prisloftet får direkte virkning, da varmeprisen skal være den mindste af den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen og prisloftet. Der ville således være tale om et brud med dette princip, såfremt prisloftet skulle indgå som

---

<sup>60</sup> Se nærmere i afsnit 4. Lovgrundlag.

pejlemærke for fastlæggelsen af fordelingsnøglen og dermed den omkostningsbestemte pris.

286. For så vidt angår den landsgennemsnitlige affaldsvarmepris finder sekretariatet i lighed med Fjernvarme Fyn, at denne pris kan indgå som pejlemærke. Sekretariatet har herved lagt vægt på de usikkerheder, der er ved fastsættelsen af substitutionsprisen. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at Energitilsynet, som anført i pkt. 102 i høringsnotatet, er tillagt et vidt skøn ved fastsættelsen af en rimelig omkostningsfordeling, og at lovgrundlaget ikke afskærer tilsynet fra at inddrage yderligere pejlemærker. Inddragelsen af den landsgennemsnitlige affaldsvarmepris vil efter sekretariatets vurdering vise, om den resulterende varmepris er ude af trit med prisen andre steder og dermed, om der fastsættes en rimelig omkostningsfordeling.

287. Fjernvarme Fyn har opgjort den vægtede gennemsnitlige varmepris fra affaldsforbrændingsanlæg til 60,69 kr./GJ. Odense Kraftvarmeværk har opgjort den vægtede gennemsnitlige varmepris fra affaldsforbrændingsanlæg til 60,73 kr./GJ. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at den pris Fjernvarme Fyn alternativt kan komme til at betale for varmen er udtrykt i substitutionsprisen og ikke i den landsgennemsnitlige pris på affaldsvarme. Den landsgennemsnitlige varmepris siger således alene, hvad andre affaldsforbrændingsanlæg i gennemsnit kan levere varme til deres respektive aftagere på baggrund af anlæggenes leveringsmæssige forudsætninger. Den landsgennemsnitlige varmepris skal derfor efter sekretariatets vurdering ikke tillægges afgørende betydning som pejlemærke i denne sag.

### **5.3.2. Beregninger**

288. Sekretariatet har beregnet de prismæssige følger ved anvendelsen af forskellige fordelingsnøgler på baggrund af ovenstående opgørelse af fælles- og særøkonomierne og vurderingen af, hvor mange år der som udgangspunkt skal ske efterregulering for. Sagens parter har indsendt forskellige beregninger og nøgletal. På baggrund af sekretariatets stillingtagen til, hvilke omkostninger der er fællesomkostninger mv., har sekretariatet alene i et mere begrænset omfang lagt parternes beregninger til grund. Sekretariatet har i stedet udarbejdet sine egne beregninger på baggrund af talmaterialet i sagen.

289. Sekretariatet har på baggrund af oplysningerne i sagen og parternes synspunkter og bemærkninger valgt at foretage beregningerne på baggrund af fem forskellige fordelingsnøgler. Sekretariatet har valgt

at foretage beregningerne ud fra en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 70/30, 60/40, 64/36, 65/35, 55/45 og 50/50. Fordelingsnøglerne er valgt på baggrund af bl.a. parternes synspunkter, resultatet i Energitilsynets tidligere behandling af sagen og Energiklagenævnets bemærkning om, at en 50/50-fordeling er usædvanlig.

### 5.3.3. Udøvelse af skønnet

290. Sekretariatet udøver i dette afsnit en konkret skønsmæssig vurdering af, hvilken omkostningsfordeling der efter oplysningerne i sagen vil være rimelig. Sekretariatet tager i den forbindelse stilling til, om der foreligger konkrete omstændigheder, der kan føre til et andet resultat.

#### *Energiklagenævnets hjemvisningsafgørelse*

291. Energiklagenævnet bemærkede i hjemvisningsafgørelsen bl.a., at hverken elforsyningslovens § 75, stk. 3, eller varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, eller forarbejderne til disse bestemmelser, indeholder nærmere retningslinjer for, hvorledes denne rimelighedsvurdering skal foretages. Under henvisning til lovforslag nr. 240 af 29. marts 2000, bemærkede Energiklagenævnet dog, at der ved fastsættelsen af en rimelig fordelingsnøgle kan indgå en vurdering af, om varmeprisen baseret på fordelingsnøglen ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprisen. Nævnet bemærkede endvidere, at det kan tillægges betydning, om affaldsbortskaffelsesprisen ligger på niveau med prisen for bortskaffelse af affald svarende til prisen herfor andre steder i landet. Energiklagenævnet konkluderede på denne baggrund, at de pågældende bestemmelser og deres forarbejder fører til, at der er tildelt Energitilsynet et vidt skøn ved sikringen af, at der ikke foretages en urimelig omkostningsfordeling, og at der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering af omkostningsfordelingen og rimeligheden heraf set i forhold til alle forhold i den konkrete sag.

#### *Odense Kraftvarmeværks bemærkninger:*

292. Odense Kraftvarmeværk bemærker, at et pålæg om at ændre omkostningsfordelingen vil medføre en stigning i affaldsbehandlingsprisen. Kraftvarmeværket vil derfor modtage væsentligt mindre affald, da affaldsbehandlingspriserne ikke vil være konkurrencedygtige. Kraftvarmeværket oplevede dette i forbindelse med Energitilsynets afgørelse af 22. august 2011. På baggrund af usikkerheden, som sagen har medført, har kraftvarmeværket påbegyndt et skrotningsprojekt, da fortsat drift efter udløbet af aftalerne med de nuværende affaldsleverandører den 31. december 2015 ikke længere er realistisk med de økonomiske

rammevilkår, som etableringen af en væsentlig underdækning skaber.

*Fjernvarme Fyns bemærkninger:*

293. Fjernvarme Fyn vurderer, at en efterregulering ikke vil få betydning for affaldsforbrændingsprisen for så vidt angår de første ca. 85<sup>61</sup> mio. kr., da der eksisterede en regnskabsmæssig indestående for dette beløb i kraftvarmeværket. Der er endvidere sikkerhed for, at efterreguleringen kan foretages indtil udgangen af 2015, hvor affaldsforbrændingsaftalen udløber. Det følger også af forliget vedrørende kapacitetsbetalingen, at Odense Kraftvarmeværk og Vattenfall A/S giver afkald på at opkræve kapacitetsbetaling i affaldsbehandlingspriserne for perioden efter den 31. december 2012. Et akkumuleret efterreguleringskrav vil derfor kunne opkræves over affaldsbehandlingspriserne i perioden frem til udgangen af 2015.

294. Fjernvarme Fyn oplyser, at Fynsværket via sin bevilling vil være forpligtet til at sikre Fjernvarme Fyn forsyningssikkerhed. Forsyningssikkerheden kan derfor ikke have betydning for efterreguleringsperioden.

*Affaldsleverandørernes bemærkninger:*

295. Affaldsleverandørerne bemærker, at mange af affaldsleverandørerne er virksomheder, som er lukket eller flyttet i perioden efter 2008, eller virksomheder, der nu selv kan beslutte, hvilket anlæg de vil levere affald til. Omkring halvdelen af affaldet, der forbrændes på Odense Kraftvarmeværk, leveres af andre end affaldsleverandørerne i denne sag. Ved at foretage en efterregulering for perioden før 2008 er der risiko for, at affaldsleverandørerne i denne sag, som hovedsageligt leverer husholdningsaffald til forbrænding, bliver pålagt at betale en stor del af udgifterne til forbrænding af erhvervsaffald for perioden 2000-2008. Endvidere er anlæggets priser på affald og varme meget afhængige af, at der tiltrækkes affald fra andre leverandører.

296. Affaldsleverandørerne bemærker endvidere, at de millioner, der henstår i Odense Kraftvarmeværk, er opsparet over prisen på affald til bl.a. skrotning af anlæg. Hvis anlægget mister dette beløb ved en efterregulering, vil de priser, som affaldsleverandørerne skal betale for forbrænding og skrotning, blive så høje, at kraftvarmeværket ikke vil kunne tiltrække halvdelen af det affald, som i dag

---

<sup>61</sup> Fjernvarme Fyn har opgjort beløbet til 82 mio. kr. pr. 31. december 2012. Af Odense Kraftvarmeværks årsrapport for 2010 er beløbet i 2009 opgjort til 85.704 tkr. og i 2010 til 58.050 tkr. Sekretariatet angiver herefter beløbet til ca. 85 mio. kr.

forbrændes. Efter de nugældende regler i affaldsbekendtgørelsen<sup>62</sup> kan flere leverandører selv bestemme, hvilket anlæg det forbrændingsegnede affald skal afleveres på.

*Sekretariatets bemærkninger:*

297. Sekretariatet bemærker indledningsvist, at det i afgørelsen af 13. juni 2012 var Energiklagenævnets opfattelse, at en metode til omkostningsfordeling, som anvendt af sagens parter, hvor omkostningsfordelingen alene er afhængig af indtægter fra el og varme er urimelig og dermed i strid med varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3, da den ikke var udtryk for en konkret rimelighedsbetragtning, men alene var afhængig af indtægterne fra el og varme. Omkostningsfordelingen skal således fastsættes efter et konkret skøn af, hvilken omkostningsfordeling der vil være rimelig. Sekretariatet bemærker endvidere, at reglerne ikke indeholder særlige præcise retningslinjer for, hvordan denne rimelighedsvurdering skal foretages. Af lovforslag nr. 240 af 29. marts 2000 fremgår det dog, at der ved fastsættelsen af en rimelig fordelingsnøgle kan indgå en vurdering af, om varmeprisen baseret på fordelingsnøglen ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprisen, og at det endvidere kan tillægges betydning, om affaldsbortskaffelsesprisen ligger på niveau med prisen for bortskaffelse af affald svarer til landsgennemsnittet herfor. Energitilsynet er således, som også anført af Energiklagenævnet i afgørelse af 13. juni 2012, tillagt et vidt skøn.

298. Sekretariatet vil i det følgende først vurdere, hvilken fordelingsnøgle der fremadrettet vil være rimelig, og hvilket efterreguleringsbeløb den konkret vil medføre. Sekretariatet vil herefter vurdere, om fordelingsnøglen i afviklingsperioden vil have urimelige prisvirkninger.

*Ad Fastsættelse af fordelingsnøgle*

299. Sekretariatet har indledningsvist beregnet, hvilke efterreguleringsbeløb de forskellige fordelingsnøgler vil medføre.

**Tabel 4. Beløb der skal tilbageføres fra affaldsside til varmeside ved forskellige fordelinger af fællesomkostningerne (eksklusive korrektion for mistet elproduktionstilskud)**

Varme-/affalds-omkostningsfordeling ekskl. afgifter og særømkostninger	Beløb til tilbageførsel
50/50 pct.	177.066.450 kr.
55/45 pct.	115.239.650 kr.
60/40 pct.	53.412.850 kr.
64/36 pct.	3.951.410 kr.
65/35 pct.	-8.413.950 kr.

<sup>62</sup> Bekendtgørelse nr. 1309 af 18. december 2012 om affald med senere ændringer.

70/30 pct.	-70.240.750 kr.
Kilde: Egen beregning på baggrund af opgørelse af fællesomkostninger fra OKV af 3. oktober 2013. I OKV's opgørelse indgår årlige omkostninger på 14,4 mio.kr. til drift af omlaststationer og transport af affald fra omlaststationer til OKV.	

300. Som det fremgår af tabel 4, er der stor forskel på, hvilket efterreguleringsbeløb de forskellige fordelingsnøgler ville medføre. Varme-/affalds-fordelingsnøglen 70/30 ville have ført til, at varmesiden skal tilbageføre ca. 70 mio. kr. til affaldssiden, mens en 50/50-fordeling ville have ført til, at affaldssiden skal tilbageføre ca. 178 mio. kr. til varmesiden. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at overdækningens størrelse ved 50/50-fordelingen adskiller sig fra resultatet i den tidligere sag. I afgørelsen af 22. august 2011 blev Odense Kraftvarmeværk pålagt at tilbageføre 251.201.161 kr. til fjernvarmebrugere (afgørelsen vedrørte perioden 2000-1. halvår 2011). Forskellen hænger sammen med, at der som følge af sekretariatets vurdering af, hvilke omkostninger der er henholdsvis sær- og fællesomkostninger er sket en ændring i opgørelsen af fællesomkostningerne til fordeling. Ændringen medfører, at varmesidens andel af fællesomkostningerne stiger med den følge, at den samlede overdækning ved 50/50-fordelingen bliver mindre.

301. Det fremgår af sagen, at Fjernvarme Fyn over perioden 2000-2010 har betalt en varmepris på 39,83 kr./GJ, og at affaldsleverandørerne har betalt en affaldsbehandlingspris (vægtet med Odense Kraftvarmeværks ton affaldsbortskaffelse i perioden) på 162 kr./ton (ekskl. kapacitetsbetalingen). Som anført ovenfor, vil sekretariatet ved fastsættelsen af fordelingsnøglen vurdere affaldsbehandlingsprisen uden kapacitetsbetalingen.

**Tabel 5. Resulterende omkostningsbestemte varmepriser og affaldsbehandlingspriser ved fordelingsnøglerne samt substitutionsprisen og den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris for perioden 2003-2009**

Ekskl. afgifter og særøkonomier	Fordelingsnøgle varmeside/affaldsside					
	50/50	55/45	60/40	64/36	65/35	70/30
Varmepris, kr./GJ, omkostningsbestemt, ekskl. afgifter	30,96	34,06	37,15	39,63	40,25	43,34
Affaldsbehandlingspris, kr./ton, ekskl. kapacitetsbetaling, omkostningsbestemt	225	203	180	162	158	135
Substitutionspris, kr./GJ, inkl. afgifter						
OKV opgørelse	69,21	69,21	69,21	69,21	69,21	69,21
FF opgørelse	54,67	54,67	54,67	54,67	54,67	54,67
Affaldsbehandlingspris, kr./ton, landsgennemsnit *)						
OKV opgørelse	193	193	193	193	193	193

FF opgørelse	208	208	208	208	208	208
Affaldsvarmepris kr./GJ, landsgennemsnit, ekskl. afgifter <sup>⊘</sup> )						
OKV opgørelse	60,73	60,73	60,73	60,73	60,73	60,73
FF opgørelse	60,69	60,69	60,69	60,69	60,69	60,69
*) Opgjort for perioden 2003-2009 pga. manglende data 2000-2002 og 2010. Vægtet med Odense Kraftvarmeværks ton affaldsbortskaffelse i perioden.						
⊘) Opgjort for perioden 2003/2004-2010/2011 pga. manglende data 2000-2002. Vægtet antal MWh i perioden.						

302. Tabel 5 viser, at alle seks fordelingsnøgler ville have ført til varmepriser, der ligger betydeligt under de opgjorte substitutionspriser, selv når der tages højde for affaldsvarmeafgifter. De resulterende varmepriser ligger i et spænd fra 43,34 kr./GJ som det højeste ved fordelingen 70/30 til 30,96 kr./GJ som det laveste ved fordelingen 50/50.

303. Tabel 5 viser endvidere, at fordelingsnøglerne ville have ført til affaldsbehandlingspriser, der ligger i et spænd fra 225 kr./ton som den højeste ved fordelingen 50/50 til 135 kr./ton som den laveste ved fordelingen 70/30, og at fire af varme-/affaldsfordelingsnøglerne (60/40, 64/36, 65/35 og 70/30) ville have ført til affaldsbehandlingspriser, der ligger under landsgennemsnittet, uanset om Odense Kraftvarmeværks eller Fjernvarme Fyns opgørelse af affaldsbehandlingsprisen lægges til grund.

304. Som anført i pkt. 11 i høringsnotatet, fremgår det af parternes prisopgørelser, at Odense Kraftvarmeværks priser er lavere end priserne på andre affaldsforbrændingsanlæg. Sekretariatet har på denne baggrund lagt til grund, at Odense Kraftvarmeværk sammenholdt med andre værker er omkostningseffektivt. Ejere af affaldsforbrændingsanlæg må ved fastsættelsen af priser og betingelser for affaldsbehandling og for levering af fjernvarme ikke udnytte deres stilling til at fordele deres omkostninger på en måde, der anses for urimelig for brugerne af affaldsbehandlingsanlægget eller for fjernvarmeforbrugerne, jf. elforsyningslovens § 75, stk. 3, sidste punktum. Under henvisning hertil er det sekretariatets vurdering, at Odense Kraftvarmeværks effektivitet skal komme både varme- og affaldssiden til gode.

305. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at fordelingsnøglen 50/50 ikke vil være rimelig, da den ville have ført til affaldsbehandlingspriser på 225 kr./ton. En 50/50-fordeling ville således have ført til affaldsbehandlingspriser, der er højere end landsgennemsnittet. Sekretariatet har ved denne vurdering lagt afgørende vægt på pejlemærket den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris, og det forhold, at der ikke ses at foreligge en

saglig begrundelse for, at affaldsbehandlingsprisen på Odense Kraftvarmeværk skal være højere end landsgennemsnittet. Sekretariatet henviser i den forbindelse til, at Odense Kraftvarmeværk er et omkostningseffektivt drevet værk, og at denne effektivitet skal komme både affalds- såvel som varmesiden til gode. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at en omkostningsfordeling på 50/50 vil føre til en varmepris, der ligger væsentligt lavere end de opgjorte substitutionspriser.

306. Sekretariatet vurderer tillige, at varme-/affalds-fordelingsnøglen 70/30, varme-/affalds-fordelingsnøglen 65/35 og varme-/affalds-fordelingsnøglen 64/36 heller ikke vil være rimelige. Alle tre fordelingsnøgler ville have ført til varmepriser, der ligger under substitutionsprisen og den landsgennemsnitlige affaldsvarmepris, og affaldsbehandlingspriser, der ligger under landsgennemsnittet. Det er imidlertid sekretariatets vurdering, at fordelingsnøglerne ikke tager tilstrækkeligt hensyn til, at der er tale om ligeværdige ydelser, da de efter sekretariatets vurdering indebærer en for stor hensyntagen til affaldssiden. Det er endvidere sekretariatets vurdering, at det forhold, at Odense Kraftvarmeværk er et effektivt værk også skal komme varmeside til gode i et rimeligt omfang. Sekretariatet er opmærksomt på, at Odense Kraftvarmeværk har bestridt, at værket er særligt effektivt set i forhold til andre affaldsforbrændingsanlæg. Fjernvarme Fyn har dog heroverfor anført, at Odense Kraftvarmeværk er et omkostningseffektivt værk, da værkets samlede omkostninger er lavere end andre værkers. Der er således uenighed om, hvorvidt Odense Kraftvarmeværk er et effektivt drevet værk. Da Odense Kraftvarmeværks priser efter oplysningerne i sagen ligger under de gennemsnitlige priser, og da indeværende sag omhandler spørgsmålet om omkostningerne i værket, finder sekretariatet, at det kan lægges til grund, at Odense Kraftvarmeværk sammenholdt med andre værket er et effektivt værk.

307. Både en varme-/affaldsomkostningsfordeling på 60/40 og en varme-/affaldsomkostningsfordeling på 55/45 vil derimod efter sekretariatets vurdering kunne udgøre en rimelig fordelingsnøgle. Sekretariatet henviser i den forbindelse til, at fordelingsnøglen 60/40 ville have ført til en affaldsbehandlingspris på 180 kr./ton og en varmepris på 37,15 kr./GJ, og at fordelingsnøglen 55/45 ville have ført til en affaldsbehandlingspris på 203 kr./ton og en varmepris på 34,06 kr./GJ.

308. Som det fremgår af tabel 5 ville 60/40-fordelingen således have ført til en affaldsbehandlingspris, der er ligger 13 kr. under den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris som omgjort af Odense Kraftvarmeværk og 28 kr. under den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris som opgjort af Fjernvarme Fyn. Endvidere



fremgår det, at 55/45-fordelingen ville have ført til en affaldsbehandlingspris, der ligger 10 kr. højere end den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris som opgjort af Odense Kraftvarmeværk og 5 kr. lavere end den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris som opgjort af Fjernvarme Fyn. Begge fordelingsnøgler ville endvidere have ført til varmepriser, der ligger væsentligt under de opgjorte substitutionspriser og de landsgennemsnitlige affaldsvarmepriser.

309. Det er sekretariatets vurdering, at der ved begge fordelingsnøgler tages hensyn til, at Odense Kraftvarmeværk er et effektivt drevet værk, og at de resulterende affaldsbehandlingspriser set i forhold til den gennemsnitlige affaldsbehandlingspris i Danmark er rimelige, da de ligger under eller i samme niveau uden at overstige den højest opgjorte landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris. Den resulterende varmepris er ved begge fordelingsnøgler væsentligt lavere end de opgjorte substitutionspriser og de landsgennemsnitlige affaldsvarmepriser.
310. Da den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris imidlertid, som følge af forskellige opgørelsesmæssige metoder, er opgjort til to beløb, der adskiller sig med 15 kr./ton, finder sekretariatet det mest relevant at lade begge opgørelser indgå som pejlemærker. Sekretariatet har herved bl.a. lagt vægt på de opgørelsesmæssige problemer vedrørende fastsættelsen af prisen, der følger af datausikkerhederne herved. Sekretariatet finder på denne baggrund, og under henvisning til parternes argumenter, at det er mest retvisende og relevant at lade begge opgørelser indgå i den samlede vurdering. Det er sekretariatets vurdering, at herved udøves den bedste skønsmæssige vurdering. Det er endvidere sekretariatets vurdering, at det ligger indenfor Energitilsynets skønsmæssige vurderinger at lade begge opgørelser indgå i skønnet, da Energitilsynet er tillagt et vidt skøn, og da det fremgår af forarbejderne til varmforsyningsloven, at det i praksis er blevet inddraget, om prisen på bortskaffelse af affald svarer til det, man ser andre steder i landet.
311. Da det således ikke har været velegnet at fastsætte én enkelt gennemsnitlig affaldsbehandlingspris i Danmark, finder sekretariatet, at en mulig rimelig fordelingsnøgle vil kunne ligge mellem de to fordelingsnøgler 60/40 og 55/45. Sekretariatet finder, at der ved en inddragelse af denne fordelingsnøgle vil være sikkerhed for, at der tages tilstrækkeligt hensyn til de usikkerheder, der er ved fastsættelsen af pejlemærket den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris. Sekretariatet finder endvidere, at der herved tages hensyn til, at fordelingsnøglen ikke medfører en skævdeling mellem to ligeværdige ydelser i et effektivt værk, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3.

312. Sekretariatet har på denne baggrund i tabel 6 beregnet de resulterende priser ved en varme-/affalds-fordelingsnøgle, der ligger midt mellem 60/40 og 55/45, det vil sige en fordelingsnøgle på 57,5/42,5.

**Tabel 6. Resulterende omkostningsbestemt varmepris og affaldsbehandlingspris ved varme-/affaldsfordelingsnøglen 57,5/42,5 pct.**

Ekskl. afgifter og særøkonomier	
Varmepris, kr./GJ, omkostningsbestemt, ekskl. afgifter	35,60
Substitutionspris, kr./GJ, inkl. afgifter	
OKV opgørelse	69,21
FF opgørelse	54,67
Affaldsbehandlingspris, kr./ton, omkostningsbestemt	191
Affaldsbehandlingspris, kr./ton, landsgennemsnit *)	
OKV opgørelse	193
FF opgørelse	208
*) Opgjort for perioden 2003-2009 pga. manglende data 2000-2002 og 2010. Vægtet med Odense Kraftvarmeværks ton affaldsbortskaffelse i perioden.	

313. Tabel 6 viser, at en varme-/affalds-fordelingsnøgle på 57,5/42,5 ville have ført til en varmepris på 35,60 kr./GJ og en affaldsbehandlingspris på 191 kr./ton.

314. Fordelingsnøglen ville således have ført til en affaldsbehandlingspris, der ligger under affaldsbehandlingsprisen som opgjort af både Odense Kraftvarmeværk og Fjernvarme Fyn, ligesom den resulterende varmepris fortsat er lavere end de opgjorte substitutionspriser.

315. Sekretariatet vurderer, at en varme-/affalds-fordelingsnøgle på 57,5/52,5 kunne være rimelig, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3. Sekretariatet vurderer dog, at en omkostningsfordeling på 57,5/42,5 henset til Energiklagenævnets bemærkninger i afgørelsen af 13. juni 2012 ikke tager tilstrækkelig hensyn til, at Odense Kraftvarmeværk er et omkostningseffektivt drevet værk. Dette kommer efter sekretariatets vurdering til udtryk i, at den resulterende affaldsbehandlingspris alene er marginalt lavere end begge de opgjorte landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspriser.

316. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at en varme-/affaldsomkostningsfordeling på 60/40 vil være rimelig. Sekretariatet har ved vurderingen lagt vægt på pejlemærket den landsgennemsnitlige affaldsbehandlingspris, på trods af forholdene vedrørende opgørelsen af pejlemærket, da der ikke ses at foreligge et

alternativt og mere retvisende pejlemærke, jf. pkt. 275, og selvom sekretariatet finder anvendelsen af dette pejlemærke principielt og potentielt problematisk, jf. pkt. 147. Sekretariatet må udøve skønnet over, hvad der udgør en rimelig omkostningsfordeling, på baggrund af det materiale, som er tilgængeligt. Som følge af vanskelighederne med opgørelsen af pejlemærket, finder sekretariatet derfor, at en affaldsbehandlingspris på 180 kr./ton må anses for at være rimelig. Set forholdsmæssigt i forhold til opgørelserne af både Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne er det sekretariatets vurdering, at en affaldsbehandlingspris på 180 kr./ton ikke ligger i et niveau, der er urimelig for brugerne af affaldsbehandlingsanlægget.

317. Sekretariatet vurderer således, at der ved en pris på 180 kr./ton tages hensyn til, at fastsættelsen af omkostningsfordelingen vedrører et omkostningseffektivt drevet værk, at der ikke sker en skævdeling mellem to ligeværdige ydelser, og at der tages tilstrækkelig hensyn til pejlemærkerne som anvist af Energiklagenævnet. Sekretariatet har endelig lagt vægt på, at Energitilsynet er tillagt et vidt skøn, og at der ikke ses at foreligge andre forhold, der kan føre til, at fordelingsnøglen må anses for at være urimelig. Sekretariatet bemærker, at indeværende sag ikke er til hinder for, at Energitilsynet på et senere tidspunkt af egen drift eller som følge af en klage, på ny at tage stilling til, om en omkostningsfordeling på 60/40 fortsat fører til rimelige priser.

*Ad Prisvirkningerne af den valgte fordelingsnøgle*

318. Tabel 7 viser overdækningens størrelse ved en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 60/40.

**Tabel 7. Beløb til tilbageførsel fra affaldsside til varmeside ved en varme-/affaldsfordeling af fællesomkostninger på 60/40 (eksklusive korrektion for mistede elproduktionstilskud)**

Ekskl. afgifter og særøkonomier	
Tilbageførselsbeløb, opgjort for perioden 2000-2010	53.412.850
Tilbageførselsbeløb, opgjort for perioden 2000-2010 inkl. korrektion for mistet elproduktionstillæg	59.172.850

319. Den valgte fordelingsnøgle medfører en akkumuleret overdækning på ca. 53 mio. kr. Når der korrigeres for det mistede elproduktionstillæg med 60 pct. af 9,6 mio. kr. stiger dette beløb til 59.172.850 kr. Affaldssiden skal således tilbageføre ca. 59 mio. kr. til varmesiden.
320. Energiklagenævnet har i afgørelsen af 13. juni 2012 henvist til, at hensynet til forsyningssikkerheden, det vil sige, at Energitilsynets pålæg ikke må medføre, at det ikke længere er muligt at opretholde forsyningen, kan medføre begrænsninger i, hvor lang tilbage i tid,

der kan foretages efterreguleringer for overdækningen. Energiklagenævnet fandt endvidere, at kraftvarmeværkets økonomiske råderum for indregningen af efterreguleringen også må indgå. Energiklagenævnet bemærkede endvidere, at et sagligt hensyn, der kan indgå i rimelighedsvurderingen af omkostningsfordelingen, er hensynet til, at fastsættelsen heraf ikke medfører, at affaldsbehandlingsprisen bliver så høj, at det ikke er muligt for kraftvarmeværket at skaffe tilstrækkeligt brændsel til brug for varmeproduktionen.

321. Det følger af varmforsyningslovens § 1, stk. 1, at lovens formål er at fremme den mest *samfundsøkonomiske*, herunder miljøvenlige, anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand og inden for disse rammer at formindske energiforsyningsafhængigheden af fossile brændsler. Som det fremgår ovenfor i pkt. 43, skal den samfundsøkonomiske vurdering omfatte alle virkninger, som direkte eller indirekte berører samfundet på kort eller lang sigt, herunder forsyningssikkerheden. Sekretariatet er på denne baggrund enig i Energiklagenævnets vurdering af, at forsyningssikkerheden er et element, der kan indgå i Energitilsynets vurdering af, om omkostningsfordelingen og varmeprisen rimelig. Forsyningssikkerheden, Odense Kraftvarmeværks økonomiske råderum og størrelsen af prisen på affaldsbehandlingen vil på denne baggrund kunne inddrages i vurderingen af prisvirkningen af en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 60/40.
322. Sekretariatet har i forbindelse med sagens behandling konstateret, at affaldsleverandørerne i indeværende sag og Odense Kraftvarmeværk har indgået en Ramme- og samarbejdsaftale. Hverken Fjernvarme Fyn, affaldsleverandørerne, Odense Kraftvarmeværk eller Energiklagenævnet har selvstændigt inddraget aftalen som et moment, der kunne indgå i vurderingen af sagen. Det er således sekretariatet, der blandt flere argumenter har valgt at inddrage aftalen som et element i vurderingen og afgørelsen af sagen.
323. Det fremgår bl.a. af Ramme- og samarbejdsaftalen (pkt. 10.1.1.), at ved aftalens udløb den 31. december 2015, udarbejder Odense Kraftvarmeværk en opgørelse over omkostninger og indtægter for kontraktperioden med udgangspunkt i driftsregnskaberne og hvile-i-sig-selv-princippet. Viser opgørelsen et overskud, udbetales dette til affaldsleverandørerne, og viser opgørelsen et underskud, indbetales dette af affaldsleverandørerne til Odense Kraftvarmeværk. Det er således aftalt en opgørelse og afvikling af eventuelle mellemværender mellem Odense Kraftvarmeværk og affaldsleverandørerne pr. 31. december 2015.

324. Sekretariatet bemærker, at Energitilsynets prøvelse af sagen foretages på offentligretligt grundlag, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1. Det ligger derfor indenfor tilsynets kompetence at vurdere, om en privatretlig aftale f.eks. vil medføre priser, der er i strid med elforsyningsloven eller varmforsyningsloven, jf. praksis<sup>63</sup>. Som anført under pkt. 73 i høringsnotatet følger det af praksis, at en eventuel privatretlig aftale om et nærmere bestemt forhold/pris som udgangspunkt er uden betydning for Energitilsynets kompetence og uden betydning for vurderingen efter varmforsyningsloven. I denne sag, hvor Energitilsynet skal vurdere, om/hvordan en efterregulering påvirker affaldsbehandlingspriserne, og om Odense Kraftvarmeværk har økonomisk råderum til at foretage efterreguleringen, finder sekretariatet, dog at Ramme- samarbejdsaftalen kan indgå i tilsynets vurdering af sagen. Der kan således lægges vægt på, at der i Ramme- og samarbejdsaftalen er aftalt en opgørelsesmetode, hvorved det sikres, at såfremt der er ved ophøret af samarbejdet den 31. december 2015 er et underskud i Odense Kraftvarmeværk, er affaldsleverandørerne forpligtet til at indbetale dette underskud til Odense Kraftvarmeværk.
325. Sekretariatet vurderer på baggrund af aftalen, at en efterregulering af de ca. 59 mio. kr. vil kunne foretages, uden at det vil få følger for hverken affaldsbehandlingsprisen eller forsyningssikkerheden. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at der som følge af aftalen skal ske en indbetaling fra affaldsleverandørerne til Odense Kraftvarmeværk, hvis der ved aftalens udløb eksisterer et underskud. Sekretariatet vurderer, at det beløb, der skal tilbageføres fra affaldssiden til varmesiden i kraftvarmeværket som følge af varme-/affalds-omkostningsfordelingen på 60/40, kan udgøre et underskud. Tilbageførelsen til varmesiden vil efter sekretariatets vurdering derfor ikke nødvendigvis skulle ske via affaldsbehandlingspriserne, men dermed som en særskilt indbetaling fra affaldsleverandørerne og en tilbageføring til varmesiden. Efterreguleringen af de ca. 59 mio. kr. vil derfor kunne tilbageføres fra affaldssiden til varmesiden uden, at det vil føre til en stigning i affaldsbehandlingspriserne. Efterreguleringen vil således ikke have en prismæssig konsekvens for affaldssiden.
326. Affaldssiden har endvidere frivilligt betalt en affaldsbehandlingspris, der var højere end den årlige hvile-i-sig-selvpris, hvorved der er oparbejdet en betydelig akkumuleret overdækning. Det fremgår også af sagen, at Odense Kraftvarmeværk tidligere har tilbageført en del af overdækningen til affaldssiden. Af Odense Kraftvarmeværks årsrapport for 2010 fremgår således, at

---

<sup>63</sup> Der henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 18. juli 2014 (j.nr. 1021-13-123) og Energiklagenævnets afgørelse af 22. april 2013 (j.nr. 1011-12-14). Afgørelserne er omtalt ovenfor i afsnit 4.9.

overdækningen fra 2009 fra 2010 er nedbragt fra 85 mio. kr. til 58 mio. kr. Af kraftvarmeværkets årsrapport for 2013 fremgår i den forbindelse, at den akkumulerede overdækning pr. 31. december 2013 igen er forøget til ca. 70 mio. kr., og at der hertil kommer en hensættelse på ca. 36 mio. kr. til skrotning.

327. Affaldsleverandørerne har anført, at såfremt anlægget mister dette beløb ved en efterregulering, vil de priser, som affaldsleverandørerne skal betale for forbrænding og skrotning, blive så høje, at kraftvarmeværket ikke vil kunne tiltrække halvdelen af det affald, som i dag forbrændes. Odense Kraftvarmeværk har i den forbindelse anført, at selskabet har et likviditetsbehov, der indebærer, at selskabet ikke uden videre kan udbetale overdækningen til varmesiden.

328. Sekretariatet finder, at den akkumulerede overdækning skal inddrages og indgå som et element i vurderingen af prisvirkningen af varme-/affalds-omkostningsfordelingen på 60/40. Sekretariatet finder endvidere, at efterreguleringen af de ca. 59 mio. kr. skal ske hurtigst muligt. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at den akkumulerede overdækning i Odense Kraftvarmeværk overstiger det beløb, der skal tilbageføres til varmesiden, og derfor ikke vil føre til stigende affaldsbehandlingspriser. Sekretariatet lægger også vægt på, at der er tale om en længere tidsmæssig periode, hvor omkostningsfordelingen ikke har været rimelig, og hvor affaldssiden samtidig har oparbejdet en væsentlig overdækning i Odense Kraftvarmeværk. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at udgangspunktet i henhold til administrativ praksis er, at en over- eller underdækning skal indregnes i det følgende års priser. Hovedreglen er således, at der skal foretages en hurtig efterregulering.

329. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, sekretariatet er enig i, at en overdækning i årsrapporten ikke umiddelbart kan sammenlignes med en overdækning efter varmforsyningsloven, medmindre der anvendes samme regnskabsprincipper. Når der er et overskud i årsrapporten, skabes der indenfor en periode efter aflæggelsen af rapporten imidlertid likviditet af tilsvarende størrelse som det opgjorte overskud. Da penge i form af likviditet er af samme størrelse uanset, hvilke regnskabsprincipper der anvendes, finder sekretariatet ikke, at dette forhold kan føre til, at den akkumulerede overdækning ikke skal tilbageføres til varmesiden.

330. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på, at den akkumulerede overdækning ikke kan anses for at være oparbejdet med et særligt formål for øje. Sekretariatet henviser herved til, at overdækningen tidligere har været påbegyndt tilbageført til affaldssiden.

Sekretariatet har også lagt vægt på, at Odense Kraftvarmeværk har hensat til skrotning i årsrapporten.

331. For så vidt angår Odense Kraftvarmeværks bemærkninger om selskabets likviditetsbehov bemærker sekretariatet, at det er et ledelsesmæssigt ansvar at disponere på en sådan måde, at den almindelige drift kan videreføres, eventuelt ved en lånefinansiering, så længe det er realistisk, at selskabet kan dække denne forpligtelse. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at Odense Kraftvarmeværk igennem en længere periode har haft kendskab til, at omkostningsfordelingen i værket var urimelig og kunne føre til en større efterregulering (i afgørelsen af 22. august 2011 ca. 251 mio. kr.) og derfor løbende har haft mulighed for at tage stilling til kraftvarmeværkets likviditetsmæssige situation.
332. Sekretariatet finder på denne baggrund, at der ikke er grundlag for at nedsætte tilbageførselsbeløbet, da det ikke fører til priser, der kan anses for være urimelige, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at affaldsbehandlingsprisen i efterreguleringsperioden ikke vil stige som følge af Ramme- og samarbejdsaftalen og som følge af indregningen af den akkumulerede overdækning. Sekretariatet bemærker dog, at Energitilsynet ikke har kompetence efter hverken varmforsyningslovens eller elforsyningslovens regler til at håndhæve afgørelsen overfor affaldssiden<sup>64</sup>. En manglende efterlevelse må derfor skulle indbringes for domstolene af parterne. Sekretariatet bemærker dog hertil, at det følger af Ramme- og samarbejdsaftalen at aftaleparterne er forpligtet til at efterleve afgørelser, der er truffet af bl.a. Energitilsynet.
333. For så vidt angår hensynet til, at affaldsleverandørerne i denne sag i forbindelse med efterreguleringen ikke bliver pålagt en andel af udgifterne til forbrænding af erhvervsaffald for perioden 2000-2008 og det forhold, at leverandørerne af erhvervsaffaldet efter Odense Kraftvarmeværks oplysninger har været med til at oparbejde den akkumulerede overdækning, men ikke er omfattet af Ramme- og samarbejdsaftalen, og at ca. 50 pct. af det affald, der leveres til Odense Kraftvarmeværk er erhvervsaffald, vurderer sekretariatet, at disse spørgsmål ikke er omfattet af Energitilsynets kompetence, jf. også punkt 230. Sekretariatet henviser til, at det følger af elforsyningslovens § 78, stk. 1, at Energitilsynet ikke behandler klager vedrørende civile forhold. Det er sekretariatets vurdering, at spørgsmålet om, hvorledes affaldsleverandørerne

---

<sup>64</sup> Der henvises til Energitilsynets af 20. november 2002 (j.nr. 3/1320-8901-0079) som stadfæstet af Energiklagenævnet ved afgørelse af 29. juni 2004 (j.nr. 21-94). Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

indbyrdes afklarer fordelingen af efterreguleringen er et civilretligt krav, der falder uden for tilsynets kompetence. For en afklaring heraf henvises der til domstolene.

334. Sekretariatet bemærker afslutningsvist, at det er en betingelse i Vattenfall Danmark A/S' bevilling til elproduktion af 1. juli 2006, at Vattenfall påtager sig en forsyningspligt for fjernvarme for de fjernvarmeområder, udlagt efter varmforsyningsloven, der forsynes fra kraftvarmeanlæg, som ejes og drives af Vattenfall Danmark A/S. Såfremt Odense Kraftvarmeværk i afviklingsperioden ikke er i stand til at opretholde forsyningen, er Fynsværket således forpligtet til at levere varmen i stedet. Sekretariatet bemærker herved, at Odense Kraftvarmeværk i sit høringssvar har bemærket, at der ikke vil være risiko for forsyningssikkerheden.



## 6. Opgørelse af beløb

335. Sekretariatet har for overblikket skyld i tabel 10 nedenfor opstillet den samlede fordeling af sær- og fællesomkostninger i Odense Kraftvarmeværk, som følge af sekretariatets vurdering heraf for hele perioden 2000-2010.

336. Tabellen viser således, hvordan sekretariatet har rubriceret omkostningsarten (om det er en fælles- eller særømkostning) og den samlede beløbsmæssige størrelse heraf for hele perioden 2000-2010. Tabellen viser endvidere, hvorledes de forskellige omkostninger fordeles ved en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 60/40.

**Tabel 10. Oversigt over samlet fællesomkostninger, særømkostninger for varme hhv. affald samt samlet omkostninger til varme hhv. affald ved en varme-/affalds-omkostningsfordeling på 60/40**

Omkostning	Fællesomkostning t.kr.	Særømkostning Varme t.kr.	Særømkostning Affald t.kr.	Omkostninger i alt t.kr.	Særømkostning + 60/40 fordeling af fællesomkost med 60 pct. til varme.	
					Samlet omkostning Varme t.kr.	Samlet omkostning Affald t.kr.
Transport m.v. <sup>1</sup>	158.400			158.400	95.040	63.360
Neddeling <sup>1</sup>	23.794			23.794	14.276	9.518
Biomasse <sup>2</sup>		2.907		2.907	2.907	
Kapacitetsbetaling <sup>3</sup>			148.865	148.865		148.865
Affaldsvarme- afgift		259.980		259.980	259.980	
Øvrige	1.051.435			1.051.435	630.861	420.574
I alt	1.223.629	262.887	148.865	1.645.381	1.003.064	642.317

<sup>1</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.1.

<sup>2</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.5.

<sup>3</sup> Se nærmere i afsnit 5.2.5. (pkt. 230 ) og afsnit 5.3.1. (pkt. 271).

Eksklusiv korrektion for mistet elproduktionstilskud på 9,6 mio. kr., jf. afsnit 5.2.6.

## 7. Tilkendegivelse

337. Energitilsynet tilkendegiver på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering over for Fjernvarme Fyn A/S, affaldsleverandørerne og Odense Kraftvarmeværk A/S følgende:

- At Energitilsynet i henhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 1, finder, den hidtidige omkostningsfordeling, som er resultatet af parternes aftale, ikke er rimelig, og derfor er i strid med varmforsyningsloven, jf. varmforsyningsloven § 21, stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3.
- At Energitilsynet i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, finder, at fællesomkostningerne skal fordeles med 60 pct. til varmesiden og 40 pct. til affaldssiden.

338. Energitilsynet bemyndiger endvidere sekretariatet til:

- At forhandle med Odense Kraftvarmeværk A/S om tilbageførelsen af ca. 59 mio. kr. fra affaldssiden til varmesiden i Odense Kraftvarmeværk og eventuelt udstede et påbud herom i overensstemmelse med principperne i denne tilkendegivelse, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.