



## ENERGITILSYNET

16. december 2015  
 Varme  
 J.nr. 15/10485  
 CAME/LIP/SSH

# PRINCIPPER VED OPGØRELSEN AF FORRENTNINGSGRUNDLAG M.V. EFTER VARMEFORSYNINGSLOVEN

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Resume .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Tilkendegivelse.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Baggrund.....</b>	<b>5</b>
<b>4. Retsgrundlag.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Vurdering.....</b>	<b>27</b>
A. Krav til dokumentation af forrentningsgrundlag .....	27
B. Geografisk korrektion .....	33
C. Korrektion for forsyningsområder – city, by og let terræn.....	36
D. Mangler i komponentlisten.....	38
E. Forrentningssager på baggrund af bogført værdi.....	41
F. Væsentlige ændringer, når opgørelsestidspunktet ikke er 1. marts 1981 .....	42
G. Modregning af indskudskapital i anlægssummen .....	44
H. Anvendelse af ny WACC-model for perioden 2003-2010 for øvrige værker end EGJ .....	45
I. Hvad kan udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning .....	47
J. Betydningen af prisloft for affaldsforbrændingsanlæg i beregningsåret .....	48
K. Sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager om forrentning af indskudskapital på vegne af Energitilsynet .....	49
L. Berettigede forventninger hos værker, som har ansøgt om forrentning.....	50
<b>6. Tilkendegivelse.....</b>	<b>54</b>

### SEKRETARIATET FOR ENERGITILSYNET

Carl Jacobsens Vej 35  
 2500 Valby

Tlf. 4171 5400  
[post@energitilsynet.dk](mailto:post@energitilsynet.dk)  
[www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk)

## 1. RESUME

1. Energitilsynet kan i henhold til varmforsyningsloven efter ansøgning tillade, at der i varmepriserne indregnes en rimelig forrentning af indskudskapital. For at Energitilsynet kan tage stilling til en ansøgning om indregning af forrentning af indskudskapital fremadrettet i varmepriserne, skal indskudskapitalen opgøres. For værker etableret før 1. marts 1981, hvor varmforsyningslovens prisbestemmelser trådte i kraft, kan den initiale indskudskapital fastsættes ved anvendelse af bogførte værdier eller det såkaldte administrationsgrundlag med tilhørende komponentliste. Energitilsynet har i et notat fra 2008 tilkendegivet, at dette administrationsgrundlag, kan anvendes af værkerne. For værker etableret efter 1. marts 1981 kan værkerne alene opgøre indskudskapitalen på baggrund af bogførte værdier.

2. Sekretariatet er i forbindelse med de sager, hvor sekretariatet aktuelt har gennemgået værkernes opgørelse af deres forrentningsgrundlag, stødt på en række problemstillinger, som sekretariatet har vurderet skal afklares, inden sekretariatet kan træffe afgørelse.

3. Først og fremmest er administrationsgrundlaget på et sådant overordnet og generelt niveau, at det har vist sig vanskeligt at administrere i praksis. Sekretariatet har derfor fundet det nødvendigt at få præciseret principperne for anvendelsen af administrationsgrundlaget. Derudover har sekretariatet fundet det nødvendigt at tilføje yderligere principper. Det drejer sig blandt andet om, hvad der kan anses for at udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning, og modregning af indskudskapital i anlægssummen. Da Energitilsynet ikke tidligere har taget stilling til disse problemstillinger, forelægges de med dette principnotat med henblik på Energitilsynets tilkendegivelse samt bemyndigelse til sekretariatet.

4. Principnotatet indeholder en gennemgang af disse problemstillinger, herunder dokumentationskrav, bemyndigelse, modregning af indskudskapital i anlægssummen. Notatet indeholder også en afklaring af principperne for, hvad der kan udgøre en ansøgning om tilladelse til at indregne forrentning i varmepriserne m.v.

5. I notatet er de enkelte problemstillinger og sekretariatets vurdering heraf beskrevet. Sekretariatets vurderinger indeholder bl.a. en stillingtagen til, hvorledes flere dele af administrationsgrundlaget skal fortolkes. Sekretariatet indstiller endvidere for så vidt angår et af punkterne i administrationsgrundlaget (om der kan anvendes viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 som dokumentation for et aktivs eksistens eller værdi), at der sker en fravigelse af administrationsgrundlaget.

## 2. TILKENDEGIVELSE

6. Energitilsynet tilkendegiver på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 2, følgende:

### A. **Krav til dokumentation af forrentningsgrundlag:**

- At et aktivs værdi kan fastsættes ud fra mindste standardværdi, såfremt værket kan dokumentere aktivets eksistens pr. 1. marts 1981, men ikke kan dokumentere værdien
- At aktiver udgår af opgørelsen efter administrationsgrundlaget, hvis aktivets eksistens ikke kan dokumenteres pr. 1. marts 1981
- At sekretariatet har mulighed for at afskære administrationsgrundlagets anvendelse, hvis et værk generelt ikke kan dokumentere aktivernes eksistens eller værdiansættelse pr. 1. marts 1981
- At viden opnået efter 1. marts 1981, f.eks. viden om konkrete aktivers faktiske levetid, ikke kan anvendes til at forhøje standarderne i komponentlistens interval for forventede levetidsstandard pr. 1. marts 1981
- At muligheden for at anvende viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 til at ændre opgørelsen af værdien af værkernes aktiver og dermed den initiale indskudskapital pr. 1. marts 1981 afskæres. Dermed fraviges punkterne 1 og 4.2.2 d i komponentlisten

### B. **Geografisk korrektion:**

- At værker uden for København og Københavns omegn skal foretage en geografisk korrektion
- At værker uden for København og Københavns omegn, der ikke har forholdt sig til spørgsmålet om geografisk korrektion, anmodes om at foretage denne korrektion vedlagt en nærmere dokumentation/begrundelse herfor
- At Københavns omegn ved anvendelsen af administrationsgrundlaget omfatter alle værker med anlæg beliggende helt eller delvist indenfor 35 km fra Københavns centrum

### C. **Korrektion for forsyningsområder - City, by og let terræn:**

- At værkerne skal foretage en dokumenteret fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf

### D. **Mangler i komponentlisten:**

- At værker, der har ledninger med rørdimensioner imellem komponentlistens intervaller, og i forbindelse med værdiansættelsen efter administrationsgrundlaget anvendt den højeste mulige pris, skal opdatere deres beregninger
- At sekretariatet kontakter de værker, der har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner imellem intervallerne i komponentlisten, og som har anvendt den lavest mulige pris, og giver dem mulighed for at opdatere deres beregninger
- At middelværdier kan anvendes på alle de aktiver, der fremgår af komponentlistens bilag 3, således at værker, der har anvendt en højere pris skal opdatere deres beregninger

- At værker, der har anvendt en lavere pris end middelværdien på øvrige komponenter, får mulighed for at opdatere deres beregninger

**E. Forrentningssager på baggrund af bogført værdi:**

- At vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning tager afsæt i beregninger foretaget efter en af Energitilsynet tilpasset WACC-model uanset, hvorledes den initiale indskudskapital er opgjort

**F. Væsentlige ændringer, når opgørelsetidspunktet ikke er 1. marts 1981:**

- At sekretariatet i sagsbehandlingen spørger de enkelte værker om, hvorvidt værket vurderer, at der har været væsentlige ændringer mellem den anvendte regnskabsdato/opgørelsesdato og 1. marts 1981. Sekretariatet lægger som udgangspunkt denne vurdering til grund, medmindre der foreligger konkrete oplysninger, der giver grund til nærmere undersøgelse

**G. Modregning af indskudskapital i anlægssummen:**

- At det ikke er muligt for værkerne at ændre en disponering som modregning af indskudskapitalen, således at en tidligere højere indskudskapital genskabes

**H. Anvendelse af ny WACC-model for perioden 2003-2010 for øvrige værker end EGJ:**

- At ved behandling og afgørelsen af de verserende sager om forrentning afventes og anvendes den tilpassede WACC-model, som Energitilsynet måtte godkende ved forelæggelsen af en konkret sag om forrentning i 2016, uanset hvornår efter 2003 ansøgningen i den enkelte verserende sag er modtaget

**I. Hvad kan udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning:**

- At oplysning om forrentning af indskudskapital i en priseftervisning, prisanmeldelse, budget eller årsrapport ikke i sig selv udgør en ansøgning om forrentning af indskudskapital i varmepriserne
- At sekretariatet har mulighed for at tillade indregning af forrentning i sager, hvor der ikke særskilt er ansøgt for efterfølgende år, såfremt særlige omstændigheder gør sig gældende, eksempelvis verserende uafgjorte sager om forrentning fra samme ansøger for tidligere år

**J. Betydningen af prisloft for affaldsforbrændingsanlæg i beregningsåret:**

- At forrentning af indskudskapital lige som andre omkostningstyper i varmforsyningsloven skal kunne rummes under prisloftet i beregningsåret for at kunne indregnes. Er prisloftet nået et givet beregningsår, kan ansøgninger for året allerede derfor afvises

**K. Sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager om forrentning af indskudskapital på vegne af Energitilsynet:**

- Indenfor disse rammer bemyndiger Energitilsynet sekretariatet til at træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentningssats

### 3. BAGGRUND

7. I henhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 2, er det muligt for kollektive varmforsyningsanlæg m.fl. (herefter værkerne), med Energitilsynets tiltræden, at indregne en rimelig forrentning i varmepriserne. Det betyder, at værker, der ønsker tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne, skal have Energitilsynets tilladelse, førend forrentningen kan indregnes. I den forbindelse indsendes værkernes opgjorte forrentningsgrundlag, som gennemgås og vurderes af sekretariatet.

8. Energitilsynet har indtil 2008, hvor Energitilsynet tilkendegav, at ”*Administrationsgrundlag for opgørelse af fjernvarmeaktiver pr. 1. marts 1981*”<sup>1</sup> (herefter administrationsgrundlaget) kunne anvendes ved opgørelse af forrentningsgrundlaget, truffet afgørelser om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne på baggrund af værkernes bogførte værdi af indskudskapitalen. Det fremgår af administrationsgrundlaget, at værker, der blev etableret før 1. marts 1981, kan vælge mellem at opgøre forrentningsgrundlaget<sup>2</sup> på baggrund af administrationsgrundlaget (nedskrevne genanskaffelsesværdier) eller på baggrund af bogførte værdier (egenkapitalen pr. 1. marts 1981 i henhold til et revideret regnskab). Derimod kan værker etableret efter 1. marts 1981, hvor prisreguleringen i varmforsyningsloven trådte i kraft, alene opgøre forrentningsgrundlaget på baggrund af den kapital, som ejeren/ejerne har indskudt i værket ved stiftelsen, dvs. alene på baggrund af bogførte værdier.

9. I forbindelse med tilkendegivelsen om administrationsgrundlaget fik Energitilsynet i februar 2008 i samarbejde med branchen udarbejdet ”*Aktiver i fjernvarmesektoren*”<sup>3</sup> (herefter komponentlisten), som var en del af Energitilsynets tilkendegivelse. Komponentlisten angiver en række standardpriser og levetider for de aktiver, der typisk var til stede i varmforsyningsvirksomheder i 1981. Priserne tager udgangspunkt i Københavns omegn og er angivet som nyværdipriser svarende til etablering i marts 1981. Værkerne er ikke bundet af en bestemt opgørelsesmetode, men har mulighed for at anvende komponentlisten helt eller delvist, idet der ved vurderingen af et værks initiale indskudskapital<sup>4</sup> lægges vægt på, hvilken dokumentation værket kan forelægge Energitilsynet.

10. Energitilsynet traf den første principielle afgørelse om forrentning af indskudskapital for EnergiGruppen Jylland Varme A/S<sup>5</sup> den 30. november 2009

---

<sup>1</sup> Energitilsynets notat af 29. april 2008 om ”*Administrationsgrundlag for opgørelse af fjernvarmeaktiver pr. 1. marts 1981*” har j.nr. 4-0920-0200-0064/SH/SP. Notatet er vedlagt som Bilag 1.

<sup>2</sup> Beregnes som differencen mellem aktivernes værdi og værkets gæld.

<sup>3</sup> ”Aktiver i fjernvarmesektoren af februar 2008” udarbejdet af Rambøll for Energitilsynet i samarbejde med Dansk Fjernvarme. Komponentlisten er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk) og er vedlagt som Bilag 2.

<sup>4</sup> Den initiale indskudskapital for værker med anlæg i drift den 1. marts 1981 er værdien af værket som helhed ved reguleringens ikrafttrædelse.

<sup>5</sup> Afgørelsen har j-nr. 4/0920-0303-0008 og kan ses på [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

(herefter EGJ-2009), hvor forrentningsgrundlaget var opgjort på baggrund af administrationsgrundlaget, og hvor der som noget nyt blev anvendt en WACC-model<sup>6</sup> som en del af vurderingen af, hvad der udgjorde en rimelig forrentning. EGJ-2009 blev påklaget til Energiklagenævnet, der ved afgørelse af 9. november 2010 hjemviste Energitilsynets afgørelse<sup>7</sup>. Derefter traf Energitilsynet den 26. juni 2012 på ny afgørelse om EnergiGruppen Jylland Varme A/S' ansøgning om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital (herefter EGJ-2012)<sup>8</sup>. Afgørelsen blev påklaget til Energiklagenævnet. Klagen blev dog efter ca. halvt år trukket tilbage, hvorefter EGJ-2012 står ved magt.

11. Der foreligger ca. 55 sager, hvor både forrentningsgrundlag og spørgsmålet om, hvad der udgør en rimelig forrentning skal gennemgås og vurderes. Dette er et omfangsrigt arbejde, der rejser flere problemstillinger, som sekretariatet har vurderet, skal forelægges Energitilsynet. Det har således ved fastlæggelsen af forrentningsgrundlaget i mange sager vist sig, at notatet om opgørelse af administrationsgrundlaget og komponentlisten ikke adresserer de problemstillinger, som sekretariatets arbejde med de mange sager har afdækket.

12. Sekretariatet er i arbejdet med de første ca. 20 sager om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne blevet opmærksomt på en række problemstillinger i de konkrete sager, som har vist sig at være repræsentative for flere sager. Sekretariatet er særligt stødt på problemstillinger i sager, hvor forrentningsgrundlaget er opgjort på baggrund af administrationsgrundlaget. Sekretariatet er dog også stødt på problemstillinger i sager, hvor forrentningsgrundlaget er opgjort på baggrund af bogførte værdier. Sekretariatet har derfor behov for at få afklaret, hvilke principper Energitilsynet ønsker at anvende til brug for vurderingen af værkers forrentningsgrundlag uanset, om forrentningsgrundlaget opgøres efter administrationsgrundlaget eller på baggrund af bogførte værdier.

13. Arbejdet med forrentningssagerne har vist, at det har stor principiel og økonomisk betydning for de enkelte værker og deres forbrugere, hvilke principper der anvendes ved fastsættelsen af forrentningsgrundlaget. Sekretariatets beregninger viser eksempelvis, at et specifikt værks anvendelse af den højeste rørdimension, når værkets rør falder imellem to intervaller, kan medføre en forhøjelse af rørens værdi på 43 pct., hvilket svarer til ca. 13 mio. kr. i forhold til anvendelse af mindste standardværdi for rørdimensionerne.

14. Beregningerne viser endvidere, at alene inddragelsen af viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 til fastsættelse af netaktivers<sup>9</sup> levetid for et større værk kan medføre en ca. 10 procents forhøjelse af det samlede forrentnings-

---

<sup>6</sup> En vægtning af de gennemsnitlige kapitalomkostninger for selskabet (Weighted average cost of capital).

<sup>7</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 1021-10-3 og er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

<sup>8</sup> Afgørelsen har j.nr. 4/0920-0303-0052 og kan ses på [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

<sup>9</sup> Ved netaktiver forstås bl.a. hovedledninger, stikledninger og brønde.

grundlag. I en af sagerne har inddragelsen af viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 f.eks. den betydning, at forrentningsgrundlaget bliver forhøjet med ca. 11 mio. kr. Sekretariatet har også undersøgt betydningen af en geografisk korrektion på 20 pct. I en konkret sag for et mindre værk med ca. 2.000 forbrugere udgør korrektionen alene på ledninger en forskel på ca. 12 mio. kr. svarende til 22 pct. af det samlede forrentningsgrundlag. Fastsættelsen af forrentningsgrundlaget har således væsentlig betydning for størrelsen af den endelige forrentning, som et værk kan få tilladelse til at indregne i varmepriserne. Fastsættelsen har således også stor afsmittende virkning på de enkelte forbrugeres økonomi. Det kan i øvrigt bemærkes, at i visse sager er der flere korrektioner i spil på samme tid, hvorfor den økonomiske betydning bliver større.

15. Sekretariatets arbejde med forrentningssagerne har bestået i både at vurdere de ansøgte værkers forrentningsgrundlag, men også i at fastsætte den WACC-model, som er et element i vurderingen af, om en anmodning om forrentning er rimelig. Sideløbende med arbejdet med værkernes forrentningsgrundlag arbejdes der således også med ny WACC-model, der forventes forelagt Energitilsynet i første halvår af 2016.

16. Udover problemstillingerne med fastsættelsen af forrentningsgrundlaget i de konkrete sager er sekretariatet i arbejdet også blevet opmærksomt på nogle mere generelle problemstillinger, som også forelægges Energitilsynet til vurdering i indeværende notat. Det drejer sig bl.a. om en vurdering af, hvilken betydning det skal have for størrelsen af et værks indskudskapital, at værket har modregnet indskudskapitalen i anlægssummen, og en vurdering af, om den nye WACC-model kan anvendes på ansøgninger, der vedrører år, der ligger i perioden 2003-2011.

17. Sekretariatet har i det følgende beskrevet de konkrete problemstillinger, som tilsynet skal tage stilling til, med henblik på, at sekretariatet får mulighed for at træffe afgørelse om forrentningsgrundlaget for de værker, der har ansøgt om tilladelse til at indregne forrentning i varmepriserne. Listen over problemstillinger i dette notat er muligvis ikke udtømmende, idet forrentningsgrundlaget for alle sager endnu ikke er gennemgået og fastlagt. Sekretariatet indstiller på den baggrund i punkt K, at Energitilsynet bemyndiger sekretariatet til at løse problemstillinger af tilsvarende karakter, som omhandlet i dette notat, forudsat at dette ikke indebærer en decideret fravigelse af administrationsgrundlaget, men alene udfylder forhold, administrationsgrundlaget i dag ikke omtaler. Det er således kun i de tilfælde, hvor der ikke er blot tale om udfyldende fortolkning af administrationsgrundlaget, men derimod f.eks. en ændring af Energitilsynets praksis, at problemstillingen vil blive forelagt Energitilsynet.

18. Problemstillingerne er:

*I sager, hvor den initiale indskudskapital er baseret på administrationsgrundlaget:*

**A. Krav til dokumentation af forrentningsgrundlag**

- Hvilke krav kan der stilles til den dokumentation, som værkerne fremsender vedrørende opgørelserne af deres forrentningsgrundlag, og kan værkerne inddrage viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 som dokumentation?

#### **B. Geografisk korrektion**

- Komponentlistens standardpriser tager udgangspunkt i Københavns omegn. Værker, der ikke er beliggende i Københavns omegn skal derfor foretage en korrektion af priserne på baggrund af deres geografiske placering. Hvad forstås der ved ”Københavns omegn”, og hvorledes skal den geografiske korrektion foretages?

#### **C. Korrektion for forsyningsområder - City, by og let terræn**

- Ved fastsættelsen af standardpriser for ledninger i jord, skal det vurderes, om ledningsnettet er beliggende i et city-område, byområde eller let terræn, da der er forskel på omkostningerne ved at udlægge ledninger i de tre områder. Hvordan er de tre områder afgrænset, og hvordan skal korrektionen foretages?

#### **D. Mangler i komponentlisten**

- Komponentlisten indeholder et antal tabeller, hvori der er angivet standardpriser i intervaller, f.eks. for rørdimensioner. Der er imidlertid et spring mellem de anvendte intervaller. Hvordan skal dette forhold gribes an ved anvendelsen af komponentlisten?

*I sager, hvor den initiale indskudskapital er baseret på bogført værdier:*

#### **E. Forrentningssager på baggrund af bogført værdi**

- I sin praksis har Energitilsynet alene anvendt den tilpassede WACC-model i sager, hvor den initiale indskudskapital var opgjort på baggrund af administrationsgrundlaget. Hvorledes skal sager, hvor den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af bogførte værdier, behandles?

–

#### **F. Væsentlige ændringer, når opgørelsestidspunktet ikke er 1. marts 1981**

- Hvis et værk ikke har kunnet anvende 1. marts 1981 som opgørelsestidspunkt, skal der, hvis der er tale om en væsentlig ændring, foretages en korrektion af opgørelsen. Hvorledes skal dette forhold gribes an?

#### **G. Modregning af indskudskapital i anlægssummen**

- Et antal værker har modregnet deres indskudskapital i anlægssummen. Hvilken betydning har det for størrelsen af deres indskudskapital, og kan en sådan disposition omgøres?

*Øvrige problemstillinger:*

#### **H. Anvendelse af ny WACC-model for perioden 2003-2010 for øvrige værker end EGJ**

- Der vil i første halvår af 2016 blive truffet afgørelse om en ny tilpasset WACC-model i forbindelse med behandlingen af EGJ's anmodning om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital for 2011-2016. Kan denne nye model anvendes på alle øvrige ansøgninger, det vil sige også på ansøgninger, der vedrører perioden 2003-2010?



**I. Hvad kan udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning**

- Flere værker har gjort gældende, at det forhold, at de i en prisansøgning til Energitilsynet har indregnet forrentning uden tilladelse udgør en rettidig ansøgning. Kan dette udgøre en ansøgning i varmeforsyningslovens forstand?

**J. Betydningen af prisloft for affaldsforbrændingsanlæg i beregningsåret**

- Afskærer prisloftet værkerne fra at få godkendt en ansøgning om forrentning, hvis værket i beregningsåret afregner/har afregnet til prisloftet?

**K. Sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager om forrentning af indskudskapital på vegne af Energitilsynet**

- Der foreligger ca. 55 sager, der som udgangspunkt rejser flere af de samme problemstillinger. Skal alle disse sager forelægges Energitilsynet til afgørelse, eller kan sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse på Energitilsynets vegne?

19. Problemstillingerne og sekretariatets vurdering heraf er beskrevet nærmere nedenfor i vurderingsafsnittet. Sekretariatet har desuden generelt overvejet spørgsmålet om værkeres berettiget forventninger i forhold til de i notatet omhandlede problemstillinger. Det er sekretariatets vurdering, at værkerne ikke kan have en berettiget forventning om, hvilken forrentning der kan tillades. Dette er behandlet nærmere under afsnit L.

## 4. RETSGRUNDLAG

20. 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 retsgrundlaget. 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.

21. Understregninger i citater i dette kapitel er indsat af sekretariatet for at fremhæve den pågældende tekst.

22. Først gennemgås de relevante bestemmelser i varmforsyningsloven, tilhørende bekendtgørelser og relevant praksis vedrørende forrentning af indskudskapital. Derefter gennemgås relevante uskrevne regler (grundsætninger) af betydning for Energitilsynets behandling af ansøgninger om tilladelse af forrentning af indskudskapital og fastsættelse af rimelige forrentningssatser.

### – 4.1. VARMEFORSYNINGSLOVEN

23. Energitilsynets hjemmel til at godkende en rimelig forrentning fremgår af varmforsyningslovens<sup>10</sup> § 20, stk. 1 og 2, der lyder:

"[...]

**§ 20** Kollektive varmforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en elefekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. kan i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand 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. 7-17 og §§ 20 a-20 c. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraftvarmeanlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning.

Stk. 2. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte, kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7. Klima-, energi- og bygningsministeren kan endvidere fastsætte regler om indregning i priserne af compensation ved et projekt til ændring af områdeafgrænsningen og indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Energitilsynets tiltræden, forrentning af indskudskapital. [...]"

### – 4.1.2. AFSKRIVNINGSBEKENDTGØRELSEN

24. Med hjemmel i varmforsyningslovens § 20, stk. 2, 2. pkt., har ministeren udstedt afskrivningsbekendtgørelsen. Fra bekendtgørelsens § 6 citeres:

---

<sup>10</sup> Nugældende bekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 af lov om varmforsyning med senere ændringer kan findes på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

"[...]

§ 6. Energitilsynet kan tillade, at der i priser for levering af opvarmet vand, damp eller gas indregnes en rimelig forrentning af indskudskapital.

"[...]"

25. Forrentning af indskudskapital er således en indregningsberettiget omkostning, men i modsætning til andre omkostninger kan den først indregnes i priserne efter Energitilsynets godkendelse.

26. Bestemmelserne indebærer, at et værk, der ønsker forrentning af indskudskapital indregnet i priserne, først skal opgøre indskudskapitalen. Energitilsynet skal herefter tage stilling til, om værkets opgørelse af indskudskapitalen (forrentningsgrundlaget) er retvisende.

27. Når indskudskapitalen er godkendt, skal Energitilsynet derefter vurdere, hvad der kan anses for rimelig forrentning af indskudskapitalen. Efter Energitilsynets og tidligere Gas- og Varmeprisudvalgets praksis kan forrentningen ikke fastsættes generelt, men kræver ud fra en konkret vurdering af den enkelte forsyning i det enkelte år Energitilsynets tiltræden, jf. afsnit 4.1 i EGJ-2012.

#### – 4.1.3. ANMELDELSSEBEKENDTGØRELSEN

28. I anmeldelsesbekendtgørelsen<sup>11</sup> er reglerne for anmeldelse af bl.a. priser nærmere reguleret. Af bekendtgørelse fremgår bl.a. følgende:

"[...]

§ 4. Anmeldelse af tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser efter § 2, stk. 1 og 2, samt grundlaget herfor skal ske inden 30 dage efter fastsættelse eller vedtagelse i det hertil kompetente organ, dog senest samtidig med, at tariffer, betingelser m.v. træder i kraft.

Stk. 2. Anmeldelsespligtige, der anvender et regnskabsår, der udløber mellem 1. juni og 30. november, skal anmelde priseftervisning ledsaget af revisorerklæring inden den førstkommande 15. marts. Anmeldelsespligtige, der anvender et regnskabsår til udløb mellem 1. december og 31. maj, skal anmelde disse oplysninger inden den førstkommande 15. september.

Stk. 3. De anmeldte tariffer, andre betingelser mv. registreres i Energitilsynets offentligt tilgængelige register.

Stk. 4. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser, der ikke er anmeldt som foreskrevet efter § 2, stk. 1 og 4, og § 3, stk. 1, er ugyldige, jf. § 21, stk. 3, i lov om varmforsyning.

"[...]"

#### – 4.2. ANSØGNINGSTIDSPUNKT

29. Energitilsynet afviste i EGJ-2009, at der kunne godkendes forrentning af indskudskapital i årene, før ansøgning herom var modtaget. Denne del af afgørelsen blev ikke påklaget til Energiklagenævnet.

30. Afgørelsen bygger på en fast praksis fra Energitilsynet, samt varmforsyningslovens § 20, stk. 2, hvoraf som anført fremgår, at forrentning af indskudskapital kræver Energitilsynets tiltræden. Dette er gentaget i "Vejledning om anvendelse af reglerne om afskrivninger, henlæggelser og om forrentning af

---

<sup>11</sup> Bekendtgørelse nr. 1282 af 5. december 2012 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for produktion, transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter.

indskudskapital", som blev udstedt i tilknytning til den første afskrivningsbekendtgørelse nr. 56 af 26. februar 1982. Fra vejledningen citeres:

"[...]

Så længe virksomhederne følger de almindelige regler i bekendtgørelsens §§ 1-2 og 4-6 med de anvisninger og fortolkninger hertil, som udvalget angiver, skal de ikke forudgående indhente udvalgets tilladelse til indregning af afskrivnings- og henlæggelsesbeløb. Derimod må indregning af en forrentning af indskudskapital (§ 7) indtil videre kun ske efter forudgående tilladelse fra udvalget.

"[...]".

31. Fra vejledning til den senere afskrivningsbekendtgørelse nr. 648 af 30. januar 1986 citeres:

"[...]

Forrentning af indskudskapitalen

Bekendtgørelsens § 7 bestemmer, at udvalget kan tillade, at der i priserne indregnes en forrentning af indskudskapitalen. Indtil videre må en sådan forrentning kun foretages efter udvalgets forudgående tilladelse i hvert enkelt tilfælde.

"[...]".

#### – 4.3. OPGØRELSE AF DEN INITIALE INDSKUDSKAPITAL

32. Varmeforsyningsloven og tilhørende bekendtgørelser indeholder ikke nærmere bestemmelser om, hvordan den initiale indskudskapital skal opgøres. Nedenfor redegøres for Energitilsynets praksis om, hvordan indskudskapitalen opgøres, jf. også afsnit 4.3 i EGJ-2012.

##### – 4.3.1. DEN INITIALE INDSKUDSKAPITAL I VÆRKER STIFTET FØR 1. MARTS 1981

33. For værker stiftet før ikrafttrædelsen af varmforsyningslovens prisbestemmelser den 1. marts 1981, er den initiale indskudskapital værdien af værket som helhed ved reguleringens ikrafttræden. For disse værker kan den initiale indskudskapitals størrelse opgøres på to forskellige måder:

1. Et værk, der har dokumentation i form af et eksisterende revideret regnskab enten pr. 1. marts 1981 eller for det regnskabsår, som er afsluttet tættest på denne dato (f.eks. 31. december 1980 eller 31. juni 1981), kan som udgangspunkt lægge egenkapitalen heri til grund for opgørelse af indskudskapitalen. Dette skyldes, at egenkapitalen er differencen mellem aktivernes værdi og værkets gæld, jf. definitionen i § 25 i årsregnskabsloven<sup>12</sup>. Grunden til, at gælden skal trækkes fra aktivernes værdi, er, at to værker med aktiver med samme værdi, men med gæld af meget forskellig størrelse også vil have forskellig værdi.
2. For det andet kan værket vælge at anvende det såkaldte administrationsgrundlag og den dertil hørende komponentliste med standard levetider og anskaffelsespriser i 1981 på en række fjernvarmekomponenter som grundlag for beregning af aktivernes værdi ud fra genanskaffelsespriser. Ud-

<sup>12</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1253 af 1. november 2013 med senere ændringer.

gangspunktet er i øvrigt det samme: Værdien af værket pr. 1. marts 1981 beregnes som differencen mellem aktivernes værdi og virksomhedens gæld.

34. Anvendelse af administrationsgrundlaget forudsætter, at værket kan redegøre for følgende:

- Hvilke aktiver den besad pr. 1. marts 1981,
- Anskaffelsestidspunktet for det enkelte aktiv og
- Den samlede anskaffelsespris (anlægsomkostning) for det enkelte aktiv

35. Af notatet om administrationsgrundlaget fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

"[...]

8. Det skal understreges, at anvendelse af komponentlisten er valgfri, idet forsyningerne ikke er bundet af en bestemt opgørelsesmetode. Virksomhederne kan således også helt eller delvist anvende komponentlisten. Det afgørende er, hvilken dokumentation forsyningen kan forelægge.

9. Uanset om virksomheden anvender komponentlisten eller en anden metode, vil sekretariatet konkret vurdere, om virksomheden i tilstrækkelig grad kan dokumentere eksistensen af de opgjorte aktivværdier.

...

Virksomheder, der har et revideret regnskab pr. 1. marts 1981

11. Hvis virksomhederne i dag har dokumentation i form af et eksisterende revideret regnskab tilbage fra 1. marts 1981, er det relevant at tage stilling til, om et sådant regnskab kan anvendes i anmeldelserne.

12. Varmeforsyningsvirksomhederne overgik til økonomisk regulering efter varmforsyningsloven den 1. marts 1981. Den enkelte virksomheds egenkapital den 1. marts 1981 er således værdien af aktiverne denne dato fratrukket gælden.

13. Har virksomheden således et revideret 1980/81 regnskab kan denne egenkapital således som udgangspunkt lægges til grund for anmeldelsen. Hertil kommer efter en konkret vurdering eventuelle indskud/forhøjelser og tab af kapital i perioden siden samt eventuel forrentning af indskudskapitalen.

14. Det er således udgangspunktet pr. 1981, der fastlægges på baggrund af komponentlisten, medens øvrige efterfølgende bevægelser vil blive vurderet på baggrund af de konkrete sager.

#### **Opgørelsestidspunkt**

15. Med hensyn til opgørelsestidspunktet 1. marts 1981 bemærkes, at i det omfang virksomhedens regnskabsår ikke er 1. april til 31. marts, men kalenderåret, vil forsyningen som udgangspunkt kunne lægge sit eget regnskabsår til grund.

16. Hvis opgørelsestidspunktet ikke er den 1. marts 1981 vil sekretariatet indhente oplysninger med henblik på at vurdere, om der er sket væsentlige ændringer i aktivværdierne i perioden mellem opgørelsestidspunktet og den 1. marts 1981. Hvis det er tilfældet, bør aktivværdierne ændres i overensstemmelse hermed. Forsyningens opgørelsesdato vil afhængig af regnskabsår således kunne ligge mellem 1. oktober 1980 og 30. september 1981.

#### **Virksomheder, der ikke har en opgjort åbningsbalance pr. 1.marts 1981**

17. Virksomheder, der ikke allerede har et revideret 1980/81 regnskab og dermed ikke har en opgørelse af egenkapitalen 1. marts 1981, kan anvende vedlagte komponentliste som udgangspunkt for opgørelse af aktivværdierne.

...

#### **Anvendelse af komponentlisten**

27. Det er op til værkerne at vurdere, om de enkelte aktiver og priserne i komponentlisten afspejler varmeforsyningsvirksomhedens priser - og virksomheden skal kunne dokumentere såvel, at aktiverne i 1981 var de tilsvarende som anført i komponentlisten som prisen for aktivet. Priserne og aktivtyperne i komponentlisten er en rettesnor.

...

#### **Værdiansættelse af 1981 aktiverne**

34. Overordnet gælder, at fjernvarmevirksomheden skal kunne dokumentere værdiansættelsen. De priser, der er anført i komponentlisten over fjernvarmeaktiver, er således alene vejledende, idet det fortsat er virksomhedens opgave og ansvar, at opgørelsen er korrekt.

35. Der har alene været mulighed for at få oplysninger om de forskellige værdier for de forskellige aktiver i 1981-priser, der var gældende i omegnen af København. Den enkelte varmeforsyning må foretage en nærmere vurdering af, om disse priser også er dækkende for det pågældende selskab.

36. For grunde er udgangspunktet, at disse fastsættes efter en konkret vurdering eksempelvis med udgangspunkt i den seneste offentlige vurdering fra den pågældende periode.

"...".

36. Af komponentlisten fremgår bl.a. følgende:

"[...]

#### **1. Indledning**

I nærværende undersøgelse er vurderet levetid og standardpriser for en række fjernvarmekomponenter. Resultatet af undersøgelsen er angivet i vedhæftede komponentliste. Alle priser er angivet ekskl. moms i niveau marts 1981 og skal betragtes som priser gældende for Københavns omegn, som eksempelvis Høje Taastrup, Roskilde, Farum m.v. For anlæg i og tæt på København må påregnes højere priser, medens der må påregnes lavere priser i området uden for Københavns omegn. Denne tendens må forventes at være mest markant på ledningsanlæg. Alle priser er angivet som nyværdipriser svarende til etablering i marts 1981.

Ved anlæg uden for Københavns omegn foretages en vurdering af prisniveauet i forhold til de angivne standardpriser. Herved fastlægges en geografisk faktor, som multipliceres på de relevante standpriser.

Ved udarbejdelse af komponentlisten er der taget udgangspunkt i anlæg, som typisk var til stede på fjernvarmeværker i 1981.

Vurderingen i komponentlisten vedr. levetid mv. er sket ud fra erfaringer med de forskellige typer anlæg, idet det forudsættes, at disse bliver løbende vedligeholdt.

Levetiden er for visse komponenter angivet i intervaller, f.eks. 20-50 år. Dette indebærer, at der skal foretages en vurdering på det konkrete anlæg. Da der vil optræde et skøn og dermed en usikkerhed ved enhver levetidsvurdering, er det valgt ikke at angive standardlevetider over 50 år. Denne øvre grænse for levetid kan fraviges, hvis der kan dokumenteres/sandsynliggøres en længere levetid.

...

#### **Fjernvarmeledninger**

...

#### **4.2 Ledninger i jord, beregnede priser**

##### **4.2.1 Placeringer af ledningsanlæg**

Ved fastlæggelse af standardpriser for ledninger i jord skal det vurderes, om ledningsanlægget ligger i city-område, by-område eller let terræn.

Desuden skal det generelt vurderes, om prisniveauet i komponentlisten svarer til prisniveauet i den aktuelle by. Hvis prisniveauet ikke svarer til komponentlisten, kan der beregnes en geografisk faktor, som herefter multipliceres på komponentlistens standardpriser.

Ved beregning af den geografiske faktor kan der tages udgangspunkt i konkrete anlægsprojekter fra perioden omkring 1981, hvis der foreligger byggetegninger for relevante projekter. Hvis dette ikke er muligt, kan der tages udgangspunkt i forskel i prisniveauet i 2008, idet det således vurderes, at denne forskel tilsvarende var til stede i 1981.

#### 4.2.2 Præisolerede rør

Til beregning af anlægspriser for præisolerede rør er anvendt gennemsnit af priser fra Elkraft og NESAs korrigeret til 1981-niveau, idet der er givet et tillæg til Nesa's priser på 15 % til teknisk administration mv. De manglende enhedspriser (DN 600 for Elkrafts vedkommende og DN 450-600 for NESAs) er beregnet (skønnet) på samme måde som de øvrige priser er opbygget i baggrundsmaterialet.

Derefter er beregnet et simpelt gennemsnit af priserne inden for hvert af de dimensionsintervaller, der er angivet i komponentlisten. Priser er angivet for kanalmeter, det vil sige for to rør.

Der er angivet en standardlevetid på 20-50 år, idet nogle af de første præisolerede rør havde en relativ kort levetid i forhold til de typer, som senere blev produceret. Anlæg fra før 1980 må således forventes at have en kortere levetid end anlæg efter 1980.

Ved vurdering af levetiden ved et aktuelt anlæg foreslås følgende procedure:

A) Hvis der er tale om ledninger, som stadig fungerer i dag og vurderes til at være i en god stand, så kan standardlevetiden vurderes til 50 år. Her kan i øvrigt henvises til rapport udgivet under Dansk Fjernvarmes F&U konto: Vurdering af restlevetid af præisolerede fjernvarmerør, april 2004, Rambøll.

B) Hvis der er tale om ledninger, som stadig fungerer i dag, men hvor der påregnes en renovering indenfor de nærmeste 10 år, så kan standardlevetiden vurderes til 40 år.

C) Hvis der er tale om en ledning, som stadig fungerer, men hvor renovering er nærtforestående, så kan standardlevetiden vurderes til 30 år.

D) Hvis der er tale om en ledning, som er udskiftet i perioden fra 1981 til 2008, så kan standardlevetiden vurderes til 20 år eller den faktiske levetid kan beregnes, hvis data er tilgængelige.

[...]"

#### – 4.3.2. DEN INITIALE INDSKUDSKAPITAL I VÆRKER STIFTET EFTER 1. MARTS 1981

37. Den initiale indskudskapital for værker stiftet efter den 1. marts 1981, er den kapital, som ejeren/ejerne har indskudt i værket ved virksomhedens stiftelse, f.eks. som andelskapital. Indskud vil oftest være kontante indskud. Indskudskapitalen skal i selskabets bogføring opgøres særskilt.

38. Værker, der er stiftet efter den 1. marts 1981, kan ikke vælge at anvende administrationsgrundlaget til opgørelse af indskudskapital.

39. Energiklagenævnet har bl.a. ved afgørelse af 22. april 2015 (Sønderborgsagen)<sup>13</sup>, jf. punkt 41, tiltrådt Energitilsynets praksis med hensyn til de overordnede metoder til opgørelse af indskudskapitalen for varmforsyningsvirksomheder stiftet før ikrafttrædelsen af prisbestemmelser den 1. marts 1981.

#### – 4.4. ANDEN PRAKSIS OM FORRENTNINGSGRUNDLAGET

40. Udover ovennævnte afgørelser, har Energitilsynet og tidligere Gas- og Varmeprisudvalget behandlet en række sager om forrentning af indskudskapital eller egenkapital, jf. punkt 158 i EGJ-2012. Sammenfattende har det været Gas- og Varmeprisudvalgets og Energitilsynets praksis om forrentningsgrundlaget, at

- kun indskudskapital kan forrentes,
- egenkapital ud over indskudskapital ikke kan forrentes,

<sup>13</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 1021-14-36 og er offentliggjort på nævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

- andelskapital/aktiekapital efter en konkret vurdering kan anses for indskudskapital, og
- indskudskapital skal opgøres selvstændigt i værket's regnskab

41. Energiklagenævnet har Sønderborgsagen stadfæstet Energitilsynets afgørelse af 8. juli 2014<sup>14</sup>, hvorved Energitilsynet på baggrund af en gennemgang af Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a.' budgetter, regnskaber og selvevaluering pålagde Sønderborg Fjernvarme at tilbageføre kapitaldannelse på 15,05 mio. kr. til forbrugerne. I afgørelsen fandt Energitilsynet bl.a., at forskellen på 15,05 mio. kr. mellem Sønderborg Fjernvarmes indskudskapital pr. marts 1981 og den i priseftervisningerne anførte indskudskapital var udtryk for en kapitaldannelse, der skulle tilbageføres til forbrugerne. Energitilsynet lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at beløbet på 15,05 mio. kr., som fremkom ved forskellen mellem klagers indskudskapital pr. marts 1981 med tillæg af medlemsindskud indtil maj måned 1985, i alt 27,45 mio. kr., udgjorde en kapitaldannelse, som det ikke kunne dokumenteres vedrørte indskudskapital. Energitilsynet fandt, at tilslutningsbidragenes placering på kapitalkontoen var urimelig.

42. I afgørelsen af 22. april 2015 lagde Energiklagenævnet bl.a. vægt på, at Sønderborg Fjernvarme modregnede indbetalinger af tilslutningsafgifter i omkostningerne for nyanlæg og nettoværdien blev afskrevet. Tilslutningsafgifterne blev ikke tillagt egenkapitalen som følge af denne regnskabspraksis. Energiklagenævnet udtalte i den forbindelse, at det er den bogførte egenkapital for året 1981, der skal lægges til grund for opgørelsen af indskudskapitalen, og at et beløb, der vedrører tilslutningsafgifter indbetalt før marts 1981 og som eventuelt kunne have været tillagt indskudskapitalen pr. 1. marts 1981, ikke ændrer ved, at indskudskapitalen alene kan opgøres til egenkapitalen. Det følger således af Energiklagenævnets afgørelse, at tilslutningsbidrag-/afgifter, der ikke er tillagt egenkapitalen, ikke kan indgå ved opgørelsen af indskudskapitalen.

43. Ved afgørelse af 17. september 2007 tog Energiklagenævnet stilling til en klage fra Central Kommunernes Transmissionsselskab I/S (herefter CTR) over Energitilsynets afgørelse af 30. marts 2005 om forrentning af indskudskapital for 2003/2004<sup>15</sup>. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

1. *Energitilsynets kompetence og vurdering af forrentningsgrundlag*

Energitilsynet finder, at tilsynet er kompetent til at vurdere både forrentningssats og beregningsgrundlag. Tilsynet kan således godkende en forrentning, hvis forrentningssatsen er rimelig, og hvis størrelsen af forrentningsgrundlaget medfører, at forrentningen samlet set er rimelig.

[...]"

#### – 4.5. EFTERFØLGENDE ÆNDRINGER AF FORRENTNINGSGRUNDLAGET

44. Det er indskudskapitalen ved begyndelsen af et regnskabsår, der kan søges forrentet (forrentningsgrundlaget). Indskudskapitalen ved regnskabsårets start

<sup>14</sup> Energitilsynets sag har j.nr. 12/07741.

<sup>15</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 21-356 og er offentliggjort på nævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).



opgøres på baggrund af den initiale indskudskapital med følgende korrektioner for efterfølgende forhold siden 1. marts 1981, jf. Energiklagenævnets afgørelse af 9. november 2010 og afsnit 4.4. i EGJ-2012:

- Nye indskud fra ejerne
- Nedsættelse af indskudskapitalen ved udlodning til ejerne
- Forrentning af indskudskapital, som er tiltrådt af Energitilsynet, og som fortsat er indestående i virksomheden

45. Disse korrektioner gælder, uanset om værket blev stiftet før eller efter den 1. marts 1981.

#### - 4.6. FASTSÆTTELSEN AF FORRENTNINGSBELØBET

46. Det fremgår hverken af afskrivningsbekendtgørelsen, af varmemforsyningslovens § 20, stk. 2, eller af forarbejderne til denne bestemmelse, hvad der skal forstås ved en "rimelig forrentning", herunder hvilke lovlige hensyn Energitilsynet kan eller skal inddrage i den vurdering, tilsynet skal foretage efter afskrivningsbekendtgørelsens § 6.

47. I overensstemmelse hermed har Energiklagenævnet i sin afgørelse af 9. november 2010 fastslået, er der ved vurderingen af, om en given forrentning af indskudskapitalen kan anses for rimelig, er overladt Energitilsynet et betydeligt skøn. Af Energiklagenævnets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Der er hverken i varmemforsyningslovens § 20, stk. 2, eller i forarbejderne til bestemmelsen samt i afskrivningsbekendtgørelsens § 6 nærmere defineret, hvorledes begrebet rimelig skal forstås herunder, hvilken hensyn der kan indgå i Energitilsynets vurdering af, om en given forrentning af indskudskapitalen kan anses for rimelig. Ved denne vurdering er der således overladt et betydeligt skøn til Energitilsynet.

[...]".

48. For Energitilsynets godkendelse betyder princippet "rimelig forrentning", at der er tale om en samlet vurdering af alle de elementer, der udgør fastsættelsen af forrentningen, jf. punkt 120 i EGJ-2012.

49. Når Energitilsynet - i overensstemmelse med Energiklagenævnet i afgørelse af 9. november 2010 - udøver dette reguleringsmæssigt pålagte betydelige skøn over, om en given forrentning kan anses for rimelig, indgår overordnet en afvejning af to modstående hensyn: På den ene side hensynet til virksomhedens mulighed for at oppebære en rimelig forrentning af den indskudte kapital, og på den anden side hensynet til at beskytte varmemforsynings kunder mod, at varmemforsyningen udnytter sit monopol ved at opkræve højere omkostninger til forrentning, end hvad der kan betragtes som nødvendigt.

#### - 4.7. ENERGITILSYNETS OG SEKRETARIATET FOR ENERGITILSYNETS KOMPETENCE

50. Energitilsynets opgaver fremgår af bekendtgørelse nr. 163 af 20. februar 2000 om Energitilsynets opgaver. På tilsynets møde den 31. januar 2012 god-

kendte Energitilsynet forretningsordenen for tilsynet. Forretningsordenen fastsætter bl.a. Energitilsynets opgaver og Sekretariatet for Energitilsynets opgaver. Af forretningsordenen fremgår bl.a. følgende:

[...]"

Energitilsynets opgaver

§ 5. Energitilsynet træffer afgørelse efter forelæggelse af sager af principiel karakter, herunder sager af væsentlig samfundsmæssig eller økonomisk interesse.

...

Sekretariatet for Energitilsynets opgaver

§ 38. Energitilsynets sekretariatsforretninger varetages af Sekretariatet for Energitilsynet.

§ 39. Sekretariatet for Energitilsynet udfører tilsynets beslutninger.

Stk. 2. Sekretariatet kan træffe afgørelse i konkrete sager i overensstemmelse med tilsynets faste praksis, i overensstemmelse med de af tilsynet tilkendegivne retningslinier eller i sager af mindre økonomisk betydning. På Energitilsynets nærmest følgende møde afgiver sekretariatet beretning om væsentlige afgørelser truffet af sekretariatet og andre væsentlige forhold vedrørende sekretariatets virksomhed.

[...]"

51. I notatet "Forelæggelse af sager" redegøres nærmere for, hvilke typer af sager der forelægges Energitilsynet og for den fremgangsmåde, der følges af sekretariatet ved forelæggelsen. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Energitilsynet administrerer reglerne i elforsyningsloven, varmeforsyningslovens kapitel 4 (priskapitlet) og naturgasforsyningsloven. Der er ikke i lovgivningen fastsat regler for, hvilke sagstyper, der skal afgøres af Energitilsynet. Det er derimod fastlagt i Energitilsynets forretningsorden, at tilsynet i et vist omfang kan delegerer sin afgørelseskompetence til Energitilsynets sekretariat. Denne regel administreres således, at principielle sager forelægges for Energitilsynet til afgørelse.

...

2. Har sagen stor økonomisk betydning?

Selvom en sag vedrører et bestemmelsesgrundlag, som Energitilsynet tidligere har anvendt, og der således kan siges at foreligge en praksis herom, kan det i sager af stor økonomisk betydning alligevel være relevant at forelægge sagen for Energitilsynet som en principiel sag.

Det skyldes, at der kan være forhold, der præger sagen på en særlig måde, fordi der er tale om en sag med større økonomisk betydning.

En sag kan f.eks. have stor økonomisk betydning ved, at det omtvistede spørgsmål i sig selv er stort eller ved, at der, set i relation til den konkrete virksomhed, er tale om et ekstraordinært stort beløb. Omvendt kan et isoleret set stort beløb have relativ lille betydning, hvis der er tale om en virksomhed med et stort forbrugergrundlag, omsætning eller andet.

På det grundlag er det vanskeligt generelt at sætte faste rammer for, hvornår en sag har større økonomisk betydning, men er der tale om beløb af en vis størrelse, bør det under alle omstændigheder overvejes og eventuelt drøftes med formanden, om dette kan give grundlag for, at sagen skal forelægges tilsynet.

[...]"

#### – 4.8. ØVRIG RELEVANT PRAKSIS

52. I det følgende gennemgås øvrige relevant praksis for vurderingerne i dette notat:

*Energiklagenævnets afgørelse vedrørende RenoSyd I/S*

53. Energiklagenævnet har i en afgørelse af 11. februar 2005<sup>16</sup> om RenoSyd's I/S' varmepriser udtalt følgende om § 20:

"[...]

Nævnet bemærker, at formålet med varmforsyningslovens § 20 er at beskytte varmeaftagere mod urimelige priser.

[...]"

*Energitilsynets afgørelse vedrørende omkostningsfordelingen på Odense Kraftvarmeværk*

54. Energitilsynet genbehandlede ved tilkendegivelse af 24. februar 2015 sagen vedrørende omkostningsfordelingen på Odense Kraftvarmeværk A/S<sup>17</sup>. Sagens parter har meddelt sekretariatet, at de tager tilkendegivelsen til efterretning. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

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 priseftervisning, jf. anmeldelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 2. Afskrivningsbeløbene skal som udgangspunkt være de samme i priseftervisningen som i budgettet, da der ellers vil være tale om en overskudsdisponering. I priseftervisningen kan der dog foretages en regulering i beløbene i forhold til det budgetteret, hvis det skyldes ændringer i grundlaget for afskrivningerne.

...

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.

[...]"

*Energitilsynets afgørelse vedrørende afskrivningsgrundlaget på en transmissionsledning*

55. Ved afgørelse af 25. november 2014 tog Energitilsynet<sup>18</sup> stilling til størrelsen af afskrivningsgrundlaget på den sydgående transmissionsledning, der forbinder Farum Fjernvarme A.m.b.a. og Værløse Varmeværk A.m.b.a. med Hillerød Kraftvarmeværk. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

73. Energitilsynet har i oktober 2010 udgivet håndbogen "Fjernvarmeprisen rigtig første gang", hvor der om afskrivninger bl.a. fremgår følgende vejledning:

"[...]

...

Afskrivninger foretages på budgettidspunktet. Afskrivningsbeløbene, der indgår i budgettet, skal være de samme i eftervisningen. Baggrunden er, at der ellers som udgangspunkt er tale om en overskudsdisposition (se herom side 33)."

<sup>16</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 21-193.

<sup>17</sup> Sagen har j.nr. 12/11100 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

<sup>18</sup> Afgørelsen har j.nr. 12/05205 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

"Afskrivninger i budgetter og priseftervisninger efter varmforsyningsloven vil normalt være regnet ud fra et likviditetshensyn, det vil sige således, at varmevirksomheden får opkrævet de nødvendige penge, så afdrag på lån kan betales. Afskrivningerne i årsregnskabet er derimod beregnet som udtryk for en værdi-forringelse."

74. Den 31. oktober 2006 udsendte Energitilsynet et notat med gennemgang af hovedreglerne i afskrivningsbekendtgørelsen (j.nr. 4/0904-0300-0004). Heri fremgår følgende:

"Beløbene til afskrivninger er umiddelbart indregningsberettigede omkostninger. Omkostningerne skal udtrykkeligt fremgå af budgettet og hermed af fjernvarmeværkets anmeldelse."

"Der kan afskrives op til 20 pct. af afskrivningsgrundlaget i årets varmepriser. Den mindste afskrivningsperiode udgør herved 5 år. Den længste afskrivningsperiode udgør 30 år. Virksomhederne kan variere afskrivningsprocenten fra år til år efter ønske. Beslutning herom skal tages samtidig med, at fjernvarmeværket laver budgettet."

"... Indregning af afskrivninger og henlæggelser kan ikke foretages efterfølgende i form af en overskudsdisposition.

Beløbene til afskrivninger og henlæggelser skal i eftervisningen sættes til det samme som i budgettet. Dog kan der i beløbene i eftervisningen ved regnskabsårets afslutning foretages reguleringer af anmeldte budgetbeløb, hvis disse skyldes ændringer i grundlaget for afskrivningerne eller henlæggelserne.

Reguleringen skal forklares i forbindelse med eftervisningen. Men en overdækning kan ikke i sig selv føre til en forøgelse af afskrivningerne eller henlæggelserne. Afvigelser herudover mellem beløbene i budgettet og eftervisningen skal godkendes af Energitilsynet."

...

#### **4.6.1 Energiklagenævnet**

...

##### **4.6.1.3 Brøndby - afskrivninger**

97. *Energiklagenævnet traf 3. juli 2007 afgørelse i en sag om, hvorvidt og hvordan Brøndby Fjernvarme A.m.b.a. skulle tilbageføre beløb over varmepriserne (j.nr. 21-537).*

98. *Sagen var startet med en prisklage fra en forbruger over, at driftsoverskud i 2003/4 og 2004/5 ikke var modregnet i varmepriserne. Energitilsynet behandlede sagen og indgik i forhandlinger med varmforsyningen uden at kunne nå til enighed.*

99. *Ved behandlingen i klagenævnet over Energitilsynets formandsafgørelse af 22. august 2006 i sagen var der enighed mellem forsyningen og tilsynet om, at der var oparbejdet et overskud, der skulle tilbageføres, men ikke om hvordan overskuddet var fremkommet, og på hvilken måde det skulle tilbageføres.*

100. *Brøndby Fjernvarme henviste navnlig til, at overskuddet skyldtes, at der ved en bogføringsfejl ikke blev foretaget de nødvendige afskrivninger, men at egenkapitalen i stedet blev øget. Forsyningen ønskede at bringe forholdet til ophør ved, at afskrivningsperioden regnskabsmæssigt blev ændret fra 20 år til 5 år med tilbagevirkende kraft.*

101. *Energiklagenævnet afgjorde, at den oparbejdede overdækning skulle tilbageføres inden for rimelig tid, og bemærkede, at afskrivnings-reglerne ikke kan benyttes til i strid med deres formål at reparere på den for meget opkrævede pris.*

[...]."

*Energiklagenævnets afgørelse vedrørende afskrivningsgrundlaget på transmissionsledning*

56. Energiklagenævnet tog ved afgørelse af 1. september 2015<sup>19</sup> stilling til en klage over Energitilsynets afgørelse vedrørende afskrivningsgrundlaget på den sydgående transmissionsledning, der forbinder Farum Fjernvarme A.m.b.a. og Værløse Varmeværk A.m.b.a. med Hillerød Kraftvarmeværk. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

Afskrivningsgrundlag for transmissionsledningen

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, regulerer, hvilke omkostninger kollektive varmforsyningsanlæg m.v. kan indregne i varmeprisen. Bestemmelsen, der bygger på "hvile-i-sig-selv-princippet", angiver at kun nødvendige omkostninger kan indregnes i priserne. Driftsmæssige afskrivninger er opregnet i bestemmelsen som en af de omkostningstyper, der er umiddelbart indberegningberettigede. Formålet med varmforsyningslovens § 20, stk. 1, er således at angive, hvilke omkostningstyper der kan indregnes i varmeprisen. Hensynet bag bestemmelsen er imidlertid ikke at skabe et retvisende billede af et aktivs værdi på regnskabstidspunktet, hvorfor hverken forståelsen af begrebet "afskrivninger" i f.eks. årsregnskabsloven<sup>7</sup> eller i øvrigt en almindelig sproglig forståelse af begrebet er relevant i forhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Energiklagenævnet er på den baggrund enigt med Energitilsynet i, at en betingelse for, at varmeforsyningsmæssige afskrivninger kan anses for foretaget i relation til varmforsyningslovens § 20, stk. 1, er, at sådanne afskrivninger har fremgået af et budget anmeldt til Energitilsynet i forbindelse med en prisanmeldelse.

Energiklagenævnet er endvidere enigt med Energitilsynet i, at varmforsyningslovens § 20, stk. 1, er udtryk for en maksimalprisregulering, og at bestemmelsen ikke generelt er til hinder for, at der opkræves en lavere varmepris, end de nødvendige omkostninger tilsiger. Det er den enkelte varmforsyningsvirksomhed, der inden for rammerne af afskrivningsbekendtgørelsens regler beslutter, om afskrivninger skal indregnes i priserne, og Energiklagenævnet er derfor også enigt med Energitilsynet i, at der ikke gælder en generel pligt til at foretage og indregne afskrivninger på anlægsaktiver efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Idet Energiklagenævnet kan tiltræde Energitilsynets fortolkning af afskrivningsbekendtgørelsens regler og tilsynets udlægning af betydningen af Energiklagenævnets praksis for nærværende sag, finder Energiklagenævnet heller ikke, at en pligt til at foretage og indregne afskrivninger på anlægsaktiver følger af afskrivningsbekendtgørelsens regler eller Energiklagenævnets praksis.

"[...]".

*Energitilsynets afgørelse vedrørende markedspris m.v. på en transmissionsledning*

57. Ved afgørelse af 25. november 2014 tog Energitilsynet<sup>20</sup> stilling til markedsprisen pr. 1. juli 2006 på den sydgående transmissionsledning, der forbinder Farum Fjernvarme A.m.b.a. og Værløse Varmeværk A.m.b.a. med Hillerød Kraftvarmeværk. I sagen forelå der ikke tidsmæssigt relevante købstilbud på ledningen – fordi den var handlet i en pulje med andre aktiver – eller en række sammenlignelige handler. Ledningen var dog handlet igen i 2011. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

270. Det er sekretariatets opfattelse, at markedsprisen for den sydgående transmissionsledning 1. juli 2006 skal ske ud fra forholdene og forventningerne på tidspunktet, ikke ud fra en efterrationalisering i bagklogskabens lys.

<sup>19</sup> Energiklagenævnets afgørelse har j.nr. 1021-15-1 og er offentliggjort på nævnets hjemmeside.

<sup>20</sup> Afgørelsen har j.nr. 12/06360 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

271. Uanset om det konkret måtte forholde sig sådan, at prisen i 2011 var "mere rigtig" ud fra en nutidig vurdering, fordi den tager højde for forhold, der var enten ignoreret, overset eller ikke kunne erkendes i 2006, er det sekretariatets opfattelse, at det netop ville udtrykke en efterfølgende vurdering, og ikke den, som gjaldt 1. juli 2006.

272. Det er derfor sekretariatets opfattelse, at sådanne forhold ikke kan tillægges betydning ved den skønsmæssige fastsættelse af prisen 2006 [...]"

### *Energitilsynets afgørelse vedrørende omfordeling af afgifter og andre omkostninger med tilbagevirkende kraft*

58. Ved afgørelse af 24. februar 2015 tog Energitilsynet stilling til sagen Odense Kraftvarmeværk - Omfordeling af afgifter og andre omkostninger med tilbagevirkende kraft<sup>21</sup>. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

I høringssvaret er nævnt både dispensation for hvad en anmeldelse skal indeholde og hvornår (frist). Begge dele relaterer sig til en situation, hvor der endnu ikke er sket anmeldelse. I denne situation er der sket en anmeldelse i overensstemmelse med hovedreglen - uden at der på tidspunktet var tale om en fejl fra kraftvarmeværket.

71. Sekretariatet bemærker, at varmeforsyningsloven indeholder et krav om forlods anmeldelse. Det følger af § 21, stk. 1,1. pkt., at priser m.m. skal anmeldes til Energitilsynet med angivelse af grundlaget herfor efter regler fastsat af Energitilsynet.

...

210. Som sagen foreligger oplyst, indebærer den påtænkte omfordeling af omkostninger efter sekretariatets vurdering således en ændring af et allerede anmeldt grundlag for varmepriser fra Odense Kraftvarmeværk. Der er efter sekretariatets vurdering ikke tale om en berigtigelse af fejl, men derimod en efterfølgende beslutning om at ville disponere anderledes.

211. Herved skal forstås, at der ikke er tale om fejl i anmeldelserne, eksempelvis tastefejl, således at de faktiske forhold var forkerte på indsendelsestidspunktet i forhold til den beslutning, der på daværende tidspunkt var truffet, eller at Odense Kraftvarmeværk har befundet sig i retsvildfarelse. Der er i sagen alene tale om, at Odense Kraftvarmeværk af hensyn til gartnerne og som følge af skattemæssige årsager nu ønsker at disponere anderledes med det til følge, at nye anmeldelser skal sættes i stedet for tidligere anmeldelser.

212. Der er ikke holdepunkter i lovtekst og forarbejder samt anmeldelsesbekendtgørelsen for, at en sådan omfordeling kan foretages efter, at omkostningsgrundlag er anmeldt, og varmeåret regnskabsmæssigt er afsluttet. Tværtimod fremgår af varmeforsyningsloven, at der skal ske anmeldelse forlods.

...

214. Sekretariatet bemærker i forlængelse af ovenstående, at fejl i anmeldelser normalt korrigeres fremadrettet, således at der "rettes op" i de fremadrettede anmeldelser med eventuel prisvirkning til følge. Sekretariatet bemærker videre, at resultatdisponering i priseftervisninger ikke accepteres.

"[...]"

### *Energiklagenævnets afgørelse vedrørende indtægtsrammer på gasområdet*

59. Energiklagenævnet tog ved afgørelse af 19. september 2014 stilling til indtægtsrammen for DONG Gas Distribution A/S for 2014-2017. Ved afgørelsen

---

<sup>21</sup> Afgørelsen har j.nr. 14/04034 og er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside.

hjemviste Energiklagenævnet sagen til fornyet behandling ved Energitilsynet. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

...

Energiklagenævnet vil ikke afvise, at markedsrisikopræmien er lavere for forsyningsvirksomheder end andre virksomheder på grund af den særlige konkurrencesituation, men det udøvede skøn over WACC-rentens størrelse skal stadigvæk underbygges på betryggende vis.

Energiklagenævnet finder endvidere, at Energitilsynet ikke har været konsistent ved fastsættelsen af beta(aktiver). For at bestemme beta(aktiver) skal man estimere beta(egenkapital). Det centrale i omregningen mellem beta(aktiver) og beta(egenkapital) er, at der skal anvendes samme model og antagelser, som anvendes til at estimere beta(aktiver). Dette er ikke tilfældet i Energitilsynets beregninger, og det kan ikke afvises, at det har haft betydning for Energitilsynets afgørelse.

...

Ovennævnte tre forhold sammenholdt med det materiale om fastsættelse af WACC-renten, som DGD har tilvejebragt fra professor Ken L. Bechmann, KPMG Statsautoriseret Partnerselskab og Pricewaterhouse Coopers Statsautoriseret Partnerselskab, og som indikerer, at Energitilsynet har fastsat WACC-renten for DGD for perioden 2014-2017 for lavt, skaber samlet set tvivl om den af Energitilsynet fastsatte forrentningssats efter indtægtsrammebekendtgørelsens § 12, stk. 1. [...]"

– **4.9. FORVALTNINGSRETTLIGE GRUNDSÆTNINGER AF BETYDNING FOR ENERGITILSYNETS BEHANDLING AF ANSØGNINGER OM TILLADELSE TIL INDREGNING AF FORRENTNING AF INDSKUDSKAPITAL**

– **4.9.1. OFFICIALPRINCIPPET**

60. Officialprincippet<sup>22</sup> (også kaldet undersøgelsesprincippet) indebærer, at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for, at de nødvendige oplysninger til brug for behandlingen af en sag foreligger. En myndighed har således, inden der træffes afgørelse i sagen, pligt til i relevant omfang at undersøge sagen, så det sikres, at myndigheden træffer den rigtige afgørelse. Myndigheden har med andre ord ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes den rigtige afgørelse. Dette betyder dog ikke, at de nødvendige oplysninger altid skal fremskaffes af forvaltningen. I ansøgningssager vil det ofte påhvile ansøgeren at fremskaffe en række oplysninger. Officialprincippet er en garantiforskrift, hvis iagttagelse generelt har væsentlig betydning for afgørelses lovlighed og rigtighed.

61. Hvilke oplysninger der er nødvendige for forvaltningsmyndighedens behandling af den konkrete sag, det vil sige hvilke oplysninger og undersøgelser, der er nødvendige for, at myndigheden kan træffe afgørelse i en sag, kan der ikke opstilles en almindelig regel om. Er der ikke fastsat regler om, hvilke oplysninger der skal indhentes, eller er reglerne ikke udtømmende, er det forvaltningsmyndigheden, der afgør, hvilke oplysninger der er nødvendige. Forvalt-

<sup>22</sup> Der kan læses nærmere om officialprincippet i den forvaltningsretlige litteratur, f.eks. "Forvaltning, sagsbehandling" af Karsten Revsbech m.fl., side 145 ff., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 2014, og "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., side 447 ff., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2002.

ningsmyndigheden skal dog alene oplyse og undersøge en sag så langt, som er nødvendigt i den enkelte sag for at træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse.

62. I forbindelse med Energitilsynets fastlæggelse af kravene til dokumentationen for kollektive elforsyningsvirksomheders opgørelser af frit disponibel egenkapital, har Kammeradvokaten udarbejdet et notat: "Notat om dokumentationskrav til kollektive elforsyningsvirksomheders opgørelser af frit disponibel egenkapital" af 29. januar 2003<sup>23</sup>. Notatet vedrører den retlige ramme for Energitilsynets fastsættelse af kravene til dokumentationen for opgørelser af frit disponibel egenkapital ved Energitilsynets godkendelse heraf efter elforsyningsloven<sup>24</sup>. Sekretariatet finder dog, at indholdet af notatet også kan belyse den retlige ramme for Energitilsynets fastsættelse af kravene til dokumentationen for varmforsyningsvirksomhedernes forrentningsgrundlag, da der i lighed med forholdene på el-området skal fastlægges et beløb langt tilbage i tiden. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"[...]

2. Der er ikke i elforsyningsloven eller dennes forarbejder taget stilling til, på hvilken måde størrelsen af virksomhedernes frit disponible egenkapital skal dokumenteres. Hvilken dokumentation, der må kræves, for at størrelsen af den frit disponible egenkapital kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret, må derfor bero på almindelige overvejelser om dokumentationskravet, når offentlige myndigheder skal træffe afgørelse.

I bilaget til dette notat er foretaget en gennemgang af den juridiske litteratur om, hvad der skal til, for at det faktiske grundlag for en forvaltningsafgørelse kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret. Som det fremgår af gennemgangen, findes der ingen almindelige, formelle regler om, hvornår det faktiske grundlag kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret. Kravene varierer fra forvaltningsområde til forvaltningsområde og afhænger af sagens karakter, herunder sagens samfundsmæssige betydning, sagens betydning for borgeren og mulighederne for at tilvejebringe dokumentation. I vurderingerne må også indgå, hvad konsekvenserne vil være, hvis myndigheden konstaterer, at der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation. Fastlæggelsen af dokumentationskravene i den konkrete sag foretages af den myndighed, som skal træffe afgørelse i sagen med mulighed for efterprøvelse ved domstolene.

...

**Energitilsynets reaktionsmuligheder, hvis dokumentationen for opgørelsen af den frit disponible egenkapital pr. 1. januar 1977 findes utilstrækkelig**

9. I praksis kan der på grund af den lange tid, der er gået siden 1977, og de krav, som på daværende tidspunkt blev stillet til virksomhedernes bogføring og regnskaber, opstå vanskeligheder for virksomhederne med at dokumentere tilstedeværelse og værdiansættelse af samtlige elforsyningsaktiver.

10. Spørgsmålet er derfor, hvilken konsekvens Energitilsynet må drage, hvis der efter tilsynets opfattelse i en konkret sag ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for den opgørelse af den frit disponible egenkapital, som en kollektiv elforsyningsvirksomhed har anmeldt.

11. Energitilsynet må formentlig i første omgang forsøge at få fremskaffet den fornødne dokumentation.

Dokumentationen vil formentlig i helt overvejende grad alene kunne fremskaffes af den berørte virksomhed, og Energitilsynet må derfor kunne kræve, at virksomheden medvirker ved fremskaffelsen af den yderligere dokumentation, som Energitilsynet måtte ønske. Energitilsynet må i den

---

<sup>23</sup> Notatet er vedlagt som Bilag 3.

<sup>24</sup> Nugældende lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25. november 2013 med senere ændringer.



forbindelse imidlertid have pligt til at vejlede virksomhederne om, hvilken dokumentation Energitilsynet finder er nødvendig, for at opgørelsen af egenkapitalen kan godkendes.

Såfremt virksomheden - efter at være blevet vejledt om Energitilsynets krav til dokumentationen - fortsat ikke fremlægger en dokumentation for opgørelserne, som Energitilsynet finder er tilstrækkelig, er spørgsmålet herefter, hvad konsekvensen af dette er.

Såfremt Energitilsynet ønsker en dokumentation, som virksomheden ikke er i stand til at fremskaffe, vil der opstå en situation, hvor virksomhedens anmeldelse af frit disponibel egenkapital for et eller flere aktivers vedkommende ikke kan godkendes. Herefter må tilsynet tage stilling til, om dokumentationen er så svag, at værdien af det pågældende aktiv må sættes til nul ved opgørelsen af den frit disponible kapital, eller om det må anerkendes, at der dog er dokumentation for en vis lavere værdi af det pågældende aktiv, og hvilken værdi tilsynet i så fald kan godkende.

...

#### **Bilag til notat om dokumentationskrav til kollektive elforsyningsvirksomheders opgørelser af frit disponibel egenkapital**

1. I dette bilag er gengivet uddrag af den juridiske litteratur vedrørende spørgsmålet om, hvornår en faktisk omstændighed, der har betydning for en forvaltningsafgørelse, kan anses for tilstrækkeligt dokumenteret samt spørgsmålet om, hvornår en sag kan anses for tilstrækkeligt oplyst.

...

13. Om muligheden for at tillægge en parts manglende vilje til at tilvejebringe tilstrækkelige oplysninger i en sag anfører Nørgaard m.fl., op.sit, side 167ff, bl.a. følgende:

"Som nævnt foran vil den, der rejser en sag ved indgivelse af en ansøgning, normalt have pligt til at give en række oplysninger. I sådanne tilfælde indeholder lovgivningen kun sjældent særlige regler om oplysningspligtens gennemtvungelse, og i mangel af særlig hjemmel vil de ovenfor nævnte tvangsmidler ikke kunne anvendes. Normalt opstår der imidlertid ikke behov for særlige tvangsmidler. Den, der indgiver en ansøgning for at opnå en fordel, vil være interesseret i at tilvejebringe de oplysninger, myndigheden har krav på for at afgøre sagen. Tilvejebringes disse oplysninger ikke, vil ansøgningen normalt ikke kunne imødekommes. Der indtræder processuel skadesvirkning. Det er dog en forudsætning herfor, at myndigheden har præciseret, hvilke oplysninger der ønskes, og at parten om fornødent er vejledt om deres fremskaffelse ...

Hvor sagen er rejst af forvaltningen, vil der som regel ikke kunne blive tale om en processuel skadesvirkning ved manglende oplysninger, og regler om gennemtvungelse er derfor, som ovenfor nævnt, normalt nødvendige. Der vil dog undertiden kunne blive tale om bevismæssig skadesvirkning, således at til eksempel skattemyndighederne ved utilstrækkelige eller manglende oplysninger foretager ansættelsen skønsmæssigt."

[...]"

#### – 4.9.2. LIGHEDSGRUNDSÆTNINGEN

63. Lighedsgrundsætningen<sup>25</sup>, som har til formål at forhindre, at ens sager bliver behandlet retligt forskelligt, fastsætter princippet om, at en forskelsbehandling ikke er tilladt, medmindre der er en særskilt hjemmel herfor. Det følger således af lighedsgrundsætningen, at væsentlige lige forhold skal behandles lige i retlig henseende. En forskelsbehandling, hvor der foreligger flere ens tilfælde, skal efter grundsætningen have en saglig begrundelse.

64. Administrativ praksis er i reglen ikke bindende for en forvaltningsmyndighed, og en administrativ praksis kan således i almindelighed ændres, blot der er tale om en generel kursændring inden for lovens rammer og af saglige grunde.

<sup>25</sup> Der kan læses nærmere herom i den forvaltningsretlige litteratur, se f.eks. "Forvaltningsret, opgaver, hjemmel, organisation" af Bent Christensen, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997, 2. udgave, side 182 ff., og "Forvaltningsret, Almindelige emner", af Jens Garde m.fk., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009, 5. udgave, side 252 ff.

Så længe en administrativ praksis ikke er ændret, må der dog ikke forekomme enkeltstående ubegrundede afvigelser fra praksis. Enkeltstående fravigelser af praksis til fordel for en borger må for så vidt betragtes som værende i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, medmindre der i det enkelte konkrete tilfælde foreligger en saglig og tungtvejende grund til fravigelsen.

– **4.9.3. BERETTIGEDE FORVENTNINGER**

65. Ved berettigede forventninger<sup>26</sup> forstås et hensyn til den borger, der har indrettet sig i tillid til en forvaltningsmyndigheds handlinger eller undladelser, og som gør eller medvirker til, at borgeren kan fastholde myndigheden på handlingen eller undladelsen.

66. Enhver forventning nyder dog ikke beskyttelse. Forventningen skal være berettiget i kraft af den handling eller undladelse som forvaltningen har foretaget. Når det skal afgøres om der foreligger 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, og den periode i hvilken og den måde hvorpå borgeren har indrettet sig i tillid til forventningen. Dernæst skal det vurderes, hvilken form for retsbeskyttelse de berettigede forventninger nyder. I den vurdering kan der bl.a. lægges vægt på, hvor stærkt hensynet til beskyttelse af forventningerne, hvilke og hvor stærke modstående hensyn der foreligger, og hvilken retsfølge det vil resultere i.

---

<sup>26</sup> Se bl.a. Folketingets Ombudsmands udtalelse af 2. december 2009, ”Afslag på dispensation til byggeri opført ca. 30 år tidligere” med nærmere litteraturhenvisninger (2008-18-2).

## 5. VURDERING

67. I det følgende præsenteres de problemstillinger, som sekretariatet er blevet opmærksom på i forbindelse med arbejdet med de første ca. 20 forrentningssager. Problemstillingerne vil blive præsenteret således, at problemstillinger, der har en nær tilknytning til hinanden, vil blive præsenteret efter hinanden.

68. Punkterne A-D vedrører som anført ovenfor forrentningssager, hvor den initiale indskudskapital er baseret på administrationsgrundlaget. For så vidt angår punkterne B-D gør sig endvidere gældende, at de heri omhandlede problemstillinger alene gør sig gældende, når værkerne har oplyst at have aktiver (komponenter), der fremgår af komponentlisten. Punkterne E-G vedrører sager, hvor den initiale indskudskapital er baseret på bogførte værdier, og punkterne H-L vedrører øvrige problemstillinger.

### A. KRAV TIL DOKUMENTATION AF FORRENTNINGSGRUNDLAG

69. I adskillige tilfælde er sekretariatet i forbindelse med gennemgangen af dokumentationen også blevet mødt med spørgsmål vedrørende anvendelse af viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981. Begge problemstillinger gennemgås derfor i det følgende.

70. Sekretariatet bemærker indledningsvist, at offentlige myndigheders sagsbehandling blandt andet er reguleret af officialprincippet (også kaldet undersøgelsesprincippet), der indebærer, at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for, at de nødvendige oplysninger til brug for behandlingen af en sag foreligger, jf. retsgrundlagets punkt 43. En myndighed har således, inden der træffes afgørelse i sagen, pligt til i relevant omfang at undersøge sagen, så det sikres, at myndigheden træffer den rigtige afgørelse. Hvilke oplysninger og undersøgelser der er nødvendige for, at forvaltningsmyndigheden kan træffe afgørelse i en sag, kan der ikke opstilles en almindelig regel om.

71. Det følger af administrationsgrundlaget, at det for værker, der ønsker at opgøre den initiale indskudskapital efter administrationsgrundlaget er afgørende, hvilken dokumentation værket kan forelægge. Derudover er det en forudsætning for at anvende administrationsgrundlaget som grundlag for opgørelsen af den initiale indskudskapital, at værket kan redegøre for følgende (punkt 18-21 i administrationsgrundlaget):

"[...]  
Hvilke aktiver denne besad pr. 1. marts 1981  
Anskaffelsestidspunktet for det enkelte aktiv og  
Den samlede anskaffelsespris (anlægsomkostning) for det enkelte aktiv  
[...]".

72. Administrationsgrundlaget og komponentlisten er et frivilligt alternativ for værker i drift pr. 1. marts 1981 til den tidligere praksis om, at den initiale indskudskapital alene opgøres ved hjælp af bogførte værdier 1. marts 1981, jf. retsgrundlagets afsnit 4.3.1. Værkerne kan enten anvende administrationsgrundlaget/ komponentlisten eller andre værdier/ opgørelsesmetoder, hvis vær-

kerne kan dokumentere dette, jf. punkt 8 i notatet om administrationsgrundlaget, gengivet i punkt 35.

73. Forrentningssagerne er ansøgningssager, og kan hverken rejses som klagesager eller af egen drift som en del af Energitilsynets tilsyn med værkerne. Dette betyder, at det er værkerne, der skal dokumentere, at opgørelsen af den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af administrationsgrundlaget. Disse forhold har efter sekretariatets vurdering betydning for kravene til Energitilsynets sagsbehandling, herunder sagens oplysning, jf. officialmaksimen (se nærmere herom punkt 60). Sekretariatet finder på denne baggrund, at der ikke er krav om, at Energitilsynet oplyser og fastsætter den værdi og metode, som indgår i opgørelsen, men alene tager stilling til, om værdierne og metoderne i værkerens ansøgning er tilstrækkeligt dokumenterede – enten begrundet i administrationsgrundlaget/komponentlisten eller i den dokumentation for fravigelser heraf, værkerne har indsendt.

74. Sekretariatet har i arbejdet med de første ca. 20 sager foretaget stikprøver af værkerens kapitalopgørelser<sup>27</sup>. Stikprøverne anvendes til at kontrollere, at værkerens opgjorte initiale indskudskapital ikke er for høj, deriblandt kontrol af kapitalopgørelsens forskellige poster. Sekretariatet har vurderet, at i sager, hvor kapitalopgørelsen er opgjort korrekt og dokumenteret uden fejl i stikprøverne, vil der umiddelbart være tale om tilstrækkelig dokumentation. Tvivlen opstår i de tilfælde, hvor stikprøverne viser, at værkerne ikke har opgjort og/eller dokumenteret kapitalopgørelsen korrekt, herunder ikke begrundet eller sandsynliggjort de anvendte principper heri.

75. Det følger endvidere af administrationsgrundlaget, at det er op til sekretariatet konkret at vurdere, om værket i tilstrækkelig grad kan dokumentere eksistensen af de opgjorte aktiver. I administrationsgrundlaget er det dermed vedtaget, at det pålægges værkerne at dokumentere eksistensen af de aktiver, værket ønsker skal indgå i den initiale indskudskapital, men det er ikke nærmere uddybet, i hvilke tilfælde sekretariatet skal vurdere, at dokumentationen er utilstrækkelig. Der er f.eks. ikke taget stilling til, hvordan sekretariatet skal forholde sig til et værk, der kan dokumentere et aktivs/aktiverens eksistens, men ikke aktivets/aktiverens værdi.

#### *Krav til dokumentation af forrentningsgrundlag*

76. I forrentningssagerne skal værkerens initiale indskudskapital indledningsvist opgøres. Det er et beløb pr. 1. marts 1981. Det sker ved, at værkerne selv opgør indskudskapitalen, som Energitilsynet/sekretariatet efterfølgende vurderer og på baggrund heraf træffer afgørelse om værket forrentningsgrundlag samt rimelige forrentningssats, jf. Energiklagenævnets afgørelse vedrørende CTR, jf. retsgrundlagets punkt 43.

---

<sup>27</sup> En kapitalopgørelse er en opgørelse af et værks aktiver og passiver pr. 1. marts 1981 til brug for fastsættelsen af værket forrentningsgrundlag.

77. Sekretariatet sonderer ved gennemgangen af værkernes kapitalopgørelse først og fremmest mellem dokumentation og sandsynliggørelse af et aktivs eksistens og et aktivs værdiansættelse. Dernæst foretages en opdeling af, hvorvidt værket har anvendt eller fraveget standardpriserne i komponentlisten.

*Værker, der ikke har anvendt standardpriserne i komponentlisten*

78. Det er sekretariatets opfattelse, at der skal stilles strengere krav til værker, der udarbejder en kapitalopgørelse, som ikke følger komponentlistens standardpriser. Det gælder særligt ved dokumentation og sandsynliggørelse af aktivernes værdier. I disse sager vil det derfor altid skulle foretages en konkret vurdering af, om den fremsendte dokumentation er tilstrækkelig.

*Værker, der har anvendt komponentlisten helt eller delvist*

79. For værker, der har anvendt komponentlisten sonderer sekretariatet mellem værker der:

- 1) anvender komponentlisten fuldt ud,
- 2) anvender komponentlisten delvist, eller
- 3) anvender komponenter, der indgår i komponentlisten, men med en anden værdiansættelse

80. Anvendes komponentlisten og de anførte standardpriser heri, antages det som udgangspunkt, at værkernes værdiansættelse er fyldestgørende. Anvendes komponentlisten delvist, f.eks. ved at det alene er visse aktiver, der værdiansættes på baggrund af komponentlistens standardpriser, mens andre aktiver værdiansættes uden anvendelse af komponentlisten, skærpes kravene til værkernes værdiansættelse, idet udgangspunktet i komponentlistens standardpriser afviges.

81. For aktiver, der indgår i komponentlisten, men med en anden værdiansættelse (f.eks. fravigelse af komponentlistens standardpris for en given rørdimension), skærpes kravene ligeledes. Sammenfattende er det således sekretariatets vurdering, at kravene til dokumentation og sandsynliggørelse af værdi skærpes, hvis udgangspunktet i komponentlisten afviges helt eller delvist.

82. Sekretariatet har i denne sammenhæng lagt vægt på, at administrationsgrundlaget uden videre og i meget betydelig grad forbedrer værkernes muligheder for at få et større forrentningsgrundlag i forhold til en fastsættelse på baggrund af den bogførte værdi pr. 1. marts 1981. I EGJ-2009 udgjorde indskudskapitalen på baggrund af den bogførte værdi således ca. 20 mio. kr., mens indskudskapitalen efter administrationsgrundlagets anvendelse af nedskrevne genanskaffelsesværdier var ca. 600 mio. kr.

83. Dette må efter sekretariatets opfattelse medføre en restriktiv tilgang til kravene til dokumentation og sandsynliggørelse af de aktiver, værket angiver i kapitalopgørelsen, såfremt værket ønsker at anvende et andet grundlag for opgørelsen af værdier end komponentlistens standarder, herunder hvis værket ønsker at fravige intervallet for levetid. Levetid behandles nærmere i punkt 89ff.

nedenfor. Sekretariatet bemærker, at administrationsgrundlaget er en frivillig opgørelsesmetode af forrentningsgrundlaget, og at værkerne derfor altid kan anvende bogførte værdier pr. 1. marts 1981 som den initiale indskudskapital, hvis de finder, at de ikke har ressourcer til eller mulighed for at opfylde dokumentationskravene.

#### *Dokumentationskravene*

84. Sekretariatet finder, at forbrugerhensynet også skal tillægges vægt ved vurderingen af værkeres dokumentation og sandsynliggørelse, idet fastsættelsen af værkeres forrentningsgrundlag har væsentlig betydning for størrelsen af den forrentning, som et værk kan få tilladelse til at indregne i varmepriserne, jf. nærmere punkt 208.

85. Sekretariatet bemærker, at Kammeradvokaten i forbindelse med Energitilsynets opgørelse om dokumentationskrav til den frie egenkapital på el-området udarbejdede ”*Notat om dokumentationskrav til kollektive elforsyningsvirksomheders opgørelser af frit disponibel egenkapital*”<sup>28</sup>, jf. punkt 62. Af notatets punkt 11 fremgår blandt andet følgende:

”[...]

Herefter må tilsynet tage stilling til, om dokumentationen er så svag, at værdien af det pågældende aktiv må sættes til nul ved opgørelsen af den frit disponible kapital, eller om det må anerkendes, at der dog er dokumentation for en vis lavere værdi af det pågældende aktiv, og hvilken værdi tilsynet i så fald kan godkende.

[...]”.

86. Kammeradvokaten angiver endvidere i punkt 13 i notatet, at det er myndighedens pligt at oplyse sagen så grundigt, som det er nødvendigt for at træffe afgørelse.

87. I den forbindelse bemærker sekretariatet, at tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital er frivilligt for værkerne. Det er som anført endvidere frivilligt at anvende administrationsgrundlaget. Sekretariatet finder derfor, at det må være op til værkerne at dokumentere den kapitalopgørelse, der skal danne grundlag for forrentningsgrundlaget. Alternativt kan værkerne anvende egenkapitalen pr. 1. marts 1981 (de bogførte værdier).

88. Det er på denne baggrund sekretariatets vurdering:

- I de tilfælde, hvor værkerne hverken kan dokumentere eller sandsynliggøre aktivets eksistens pr. 1. marts 1981, kan administrationsgrundlaget ikke anvendes for det konkrete aktiv, som derfor må udgå af opgørelsen
- I de tilfælde, hvor et værk kan dokumentere et aktivs eksistens, men ikke fremlægge tilstrækkelig dokumentation for aktivets værdi (f.eks. hvilken dimension et rør har), finder sekretariatet det mest korrekt at fastsætte aktivets værdi ud fra mindste standardværdi i komponentlisten (for så vidt gælder an-

---

<sup>28</sup> Kammeradvokatens notat af 29. januar 2003 om dokumentationskrav til kollektive elforsyningsvirksomheders opgørelser af frit disponibel egenkapital er vedlagt som Bilag 3.

vendelse af intervallet for levetid som en del af værdifastsættelsen, behandles dette nedenfor)

- Er der tale om flere aktiver, hvor eksistens og værdiansættelsen ikke kan dokumenteres, kan værket helt afskæres fra at anvende administrationsgrundlaget til opgørelsen af den initiale indskudskapital, idet sekretariatet vurderer, at der ikke bør indgå aktiver, som ikke kan dokumenteres i et tilstrækkeligt omfang, da det vil medføre tvivl om værdien af den samlede opgørelse af den initiale indskudskapital. Sekretariatet vil altid foretage en konkret vurdering i hver enkelt sag, hvilket betyder, at kravene til dokumentationen kan variere

*Løbende tilpasning af den initiale indskudskapital pr. 1. marts 1981*

89. Som nævnt er det værkerne selv, der opgør den initiale indskudskapital, og sekretariatet foretager efterfølgende visse kontroller heraf i form af stikprøver, jf. punkt 76.

90. I komponentlisten er der for visse aktiver angivet et interval for standardlevetiderne, f.eks. en standardlevetid på mellem 20-50 år for præisolerede fjernvarmerør med en dimension på 20-32 mm. Den af værkerne fastlagte levetid indenfor intervallet påvirker værdiansættelsen, idet levetiden bestemmer den uafskrevne del af aktivets værdi, se eksempelvis "Eksempler på værdiansættelse af aktiver" i komponentlisten.

91. Har et værk anvendt levetider, som ligger indenfor komponentlistens intervaller, vil sekretariatet som udgangspunkt ikke sætte spørgsmålstegn ved dette, da det netop følger af komponentlisten, at dette interval kan anvendes for de pågældende aktiver. Der kan dog være helt særlige tilfælde, hvor der er anvendt den højeste levetid i intervallet på samtlige aktiver uanset type, hvor sekretariatet kan undersøge grundlaget for dette nærmere. Endvidere vil sekretariatet spørge ind til dokumentationen, hvis det fremgår, at der er anvendt levetider, som ligger over intervallerne i komponentlisten.

92. Sekretariatet har ved gennemgangen af de første ca. 20 sager konstateret, at flere værker ønsker at inddrage viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981, der er skæringsdatoen for, hvornår den initiale indskudskapital skal opgøres, til at værdiansætte aktiver i kapitalopgørelsen. Det gælder bl.a. ved vurderingen af ledningers levetider, hvor nogle værker ønsker at anvende den viden, værket har i dag om den konkrete levetid i forhold til standardlevetiderne i komponentlisten til at forlænge levetiden ud over de intervaller, som fremgår af komponentlisten, og dermed forhøje værdiansættelsen.

93. For det andet vil det betyde, at et værks initiale indskudskapital løbende kan ændre sig, idet der år for år vil kunne opstå viden om en faktisk længere levetid, hvilket vil gøre det muligt for værkerne hvert år at revurdere værdiansættelsen på baggrund heraf. Sekretariatet vurderer endvidere, at det ikke har været tanken med administrationsgrundlaget, der skal anvendes til at fastsætte et værks aktivværdier pr. 1. marts 1981, at opgørelsen skal kunne ændres årligt. Sekretariatet har herved også lagt vægt på, at den bogførte værdi ikke løbende ændrer sig.

94. Energitilsynet har i afgørelse af 25. november 2014<sup>29</sup> fastlagt markedspris pr. 1. juli 2006 på en transmissionsledning til brug for en forkøbsret udløst 1. juli 2006. I den forbindelse afviste tilsynet, at efterfølgende viden kunne inddrages i fastsættelsen af aktivets værdi på en historisk dato. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende, jf. retsgrundlagets punkt 57:

"[...]

Uanset om det konkret måtte forholde sig sådan, at prisen i 2011 var "mere rigtig" ud fra en nutidig vurdering, fordi den tager højde for forhold, der var enten ignoreret, overset eller ikke kunne erkendes i 2006, er det sekretariatets opfattelse, at det netop ville udtrykke en efterfølgende vurdering, og ikke den, som gjaldt 1. juli 2006.

[...]".

95. Det følger således også af Energitilsynets praksis efter andre bestemmelser i varmforsyningsloven, at viden opnået efter en fastsat skæringsdato ikke kan anvendes ved værdiansættelsen af et aktiv på en specifik dato.

96. Sekretariatet bemærker, at komponentlistens udgangspunkt er en standardlevetid på 20-50 år, idet anlæg fra før 1980 forventes at have en kortere levetid end anlæg efter 1980, men derudover er der i komponentlistens punkt 4.2.2 d) givet mulighed for at anvende efterfølgende viden ved vurderingen en lednings levetid:

"[...]

- a) "Hvis der er tale om ledninger, som stadig fungerer i dag og vurderes til at være i god stand, så kan standardlevetiden vurderes til 50 år. (...)"
- b) "Hvis der er tale om ledninger, som stadig fungerer i dag, men hvor der påregnes en reovering inden for de nærmeste 10 år, så kan standardlevetiden vurderes til 40 år."
- c) "Hvis der er tale om en ledning, som stadig fungerer, men hvor reovering er nært forestående, så kan standardlevetiden vurderes til 30 år."
- d) "Hvis der er tale om en ledning, som er udskiftet i perioden fra 1981 til 2008, så kan standardlevetiden vurderes til 20 år eller den faktiske levetid kan beregnes, hvis data er tilgængelige"

[...]".

97. Sekretariatet er endvidere opmærksomt på, at det yderligere fremgår af punkt 1 i komponentlisten, at den øvre grænse for levetid kan fraviges, hvis der kan sandsynliggøres/dokumenteres en længere levetid.

98. Sekretariatet vurderer samlet set, at værkerne ikke skal kunne foretage en løbende tilpasning af den initiale indskudskapital pr. 1. marts 1981, og at administrationsgrundlaget derfor bør fraviges for så vidt angår punkterne 1 og 4.2.2.d) i komponentlisten. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at administrationsgrundlaget fastsætter en skæringsdato den 1. marts 1981 for opgørelsen af den initiale indskudskapital, der indgår som en del af det endelige forrentningsgrundlag. Da der er tale om en skæringsdato, bør viden opnået herefter ikke kunne inddrages ved fastsættelsen af værdien af et værks aktiver pr. 1. marts 1981 som en inkonsekvent metodefravigelse. Denne vurdering kan give anled-

---

<sup>29</sup> Energitilsynets afgørelse har j.nr. 12/06360 og er offentliggjort på [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).



ning til at overveje berettigede forventninger hos værkerne, se dog nærmere herom i afsnit L.

99. Herefter kan værkerne alene anvende viden til at sandsynliggøre/dokumentere en længere levetid end komponentlistens intervaller, hvis det kan dokumenteres, at denne viden – f.eks. særlig god eller dårlig stand/manglende vedligeholdelse – forelå før 1. marts 1981. Sekretariatet har herved igen lagt vægt på, at opgørelsen efter administrationsgrundlaget modsvares af den bogførte værdi pr. 1. marts 1981, der ikke løbende kan ændres.

100. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At et aktivs værdi kan fastsættes ud fra mindste standardværdi, såfremt værket kan dokumentere aktivets eksistens pr. 1. marts 1981, men ikke kan dokumentere værdien
- At aktive udgår af opgørelsen efter administrationsgrundlaget, hvis aktivets eksistens ikke kan dokumenteres pr. 1. marts 1981
- At sekretariatet har mulighed for at afskære administrationsgrundlagets anvendelse, hvis et værk generelt ikke kan dokumentere aktivernes eksistens eller værdiansættelse pr. 1. marts 1981
- At viden opnået efter 1. marts 1981, f.eks. viden om konkrete aktivers faktiske levetid, ikke kan anvendes til at forhøje standarderne i komponentlistens interval for forventede levetidsstandard pr. 1. marts 1981
- At muligheden for at anvende viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 til at ændre opgørelsen af værdien af værkeres aktiver og dermed den initiale indskudskapital pr. 1. marts 1981 afskæres. Dermed fraviges punkterne 1 og 4.2.2 d i komponentlisten

## B. GEOGRAFISK KORREKTION

101. Følgende fremgår af komponentlistens punkt 1:

"[...]

I nærværende undersøgelse er vurderet levetid og standardpriser for en række fjernvarmekomponenter. Resultatet af undersøgelsen er angivet i vedhæftede komponentliste. Alle priser er angivet ekskl. moms i niveau marts 1981 og skal betragtes som priser gældende for Københavns omegn, som eksempelvis Høje Taastrup, Roskilde, Farum m.v. For anlæg i og tæt på København må påregnes højere priser, medens der må påregnes lavere priser i området uden for Københavns omegn. Denne tendens må forventes at være mest markant på ledningsanlæg. Alle priser er angivet som nyværdipriser svarende til etablering i marts 1981.

Ved anlæg uden for Københavns omegn foretages en vurdering af prisniveauet i forhold til de angivne standardpriser. Herved fastlægges en geografisk faktor, som multipliceres på de relevante standardpriser. [Sekretariatet forstår, at der retteligt skulle stå standardpriser.]

[...]"

102. En korrektion af komponentlistens standardpriser efter værkeres geografiske placering begrundes med, at priserne, f.eks. lønomkostninger, typisk er lavere i byer på det øvrige Sjælland, Fyn og Jylland end i og omkring København, som komponentlistens standardpriser tager udgangspunkt i. Administrationsgrundlaget fastsætter på denne baggrund, at der ved anvendelsen af kom-

ponentlistens standardpriser i forrentningssager for værker beliggende udenfor Københavns omegn skal foretages en geografisk korrektion af prisniveauet enten i form af et pristillæg eller en prisreduktion.

103. Sekretariatet bemærker hertil, at administrationsgrundlagets komponentliste ikke angiver, hvilke kriterier den geografiske faktor skal opgøres ud fra, men alene fastslår, at der i flere sager må påregnes korrigerede priser.

104. Det fremhæves desuden i administrationsgrundlagets punkt 42, at det er varmegærkerne, der skal kunne dokumentere, at de priser, der anvendes i værdiansættelsen af aktiverne, var gældende i 1981 i varmegærkets område. Sekretariatet bemærker hertil, at det er et grundlæggende princip, at anvendelse af administrationsgrundlaget og komponentlisten som opgørelsesmetode for værkernes initiale indskudskapital er frivillig.

105. I komponentlistens punkt 4.2.1 er endvidere anført, at det generelt skal vurderes, om prisniveauet i komponentlisten svarer til prisniveauet i den aktuelle by. Dette gør sig som nævnt særligt gældende for ledningsanlæg, men vil også kunne forekomme på andre komponenter, dog i et mindre omfang. Sekretariatet vurderer derfor, at der er behov for, at tilsynet tager stilling til en række forhold omkring anvendelse af en geografisk korrektionsfaktor uden for Københavns omegn ved bedømmelsen af værkernes initiale indskudskapital.

106. Sekretariatet finder, at det må være det enkelte værk, der skal kunne dokumentere/begrunde baggrunden for den fortagne geografiske korrektion. I administrationsgrundlaget er det udtrykkeligt forudsat, at der må påregnes lavere priser end standardpriserne i komponentlisten uden for Københavns omegn. Fravælges det helt generelt at foretage geografisk korrektion uden for Københavns omegn bliver forrentningsgrundlaget fastsat for højt i forhold til forudsætningerne ved udarbejdelsen af administrationsgrundlaget, hvilket er til skade for forbrugerne.

107. I sager, hvor et værk udenfor København og Københavns omegn ikke selv har foretaget en geografisk korrektion, vil sekretariatet derfor kontakte det enkelte værk og anmode værket om at foretage denne korrektion. Tilsvarende gør sig gældende, hvis sekretariatet måtte vurdere, at værkets dokumentation/begrundelse for, at der ikke skal foretages korrektion er mangelfuld, eller hvis værket alene og uden nærmere begrundelse har anvendt en geografisk korrektionsfaktor på visse aktiver i kapitalopgørelsen.

108. Sekretariatet bemærker, at i EGJ-2009 blev forrentningsgrundlaget fastsat ud fra en kapitalopgørelse af 19. juni 2009, hvor det blandt andet fremgik, at EGJ foretog en geografisk prisreduktion på ca. 20 pct. for rør med en dimension under 273 mm.

109. Sekretariatet er i gennemgangen af de første sager ikke stødt på værker uden for Københavns omegn, som har udarbejdet konkret dokumentation for den geografiske korrektion. Visse værker omtaler ikke geografisk korrektion,

mens andre foretager en reduktion på 20 pct., der begrundes med henvisning til EGJs kapitalopgørelsen i EGJ-2009. Enkelte værker har korrigeret på samtlige aktiver, mens andre lige som EGJ alene har korrigeret på rør med en dimension under 273 mm.

110. I de sager, hvor et værk under henvisning til EGJ-2009 har vurderet, at en korrektion på ca. 20 pct. vil være rimelig, vil sekretariatet som udgangspunkt lægge denne vurdering til grund. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at den geografiske forskel, der er mellem EGJs forsyningsområde og Københavns omegn, må anses for at være en repræsentativ rettesnor for prisforskellen i landsdelene, og det forhold, at det enkelte værk selv har vurderet at denne korrektion er rimelig. Såfremt et værk anvender en anden geografisk korrektion, vil sekretariatet på baggrund af værkets begrundelse/dokumentation konkret vurdere, om korrektionen er tilstrækkeligt underbygget.

111. For så vidt angår vurdering af, hvilke værker der skal foretage en geografisk korrektion, bemærker sekretariatet, at komponentlisten tager udgangspunkt i priser fra Københavns omegn og angiver eksempelvis Høje Taastrup, Roskilde og Farum m.v., som byer omfattet af Københavns omegn. Komponentlisten angiver ikke en yderligere definition af, hvad der skal forstås ved Københavns omegn. Komponentlistens grænse svarer således ikke til nogen generel kendt afgrænsning, f.eks. Danmarks Statistik<sup>30</sup>, der bl.a. ikke betragter Roskilde og Farum, som omfattet af Københavns omegn.

112. Sekretariatet vurderer, at København og omegn som minimum omfatter alle byer i en radius på 35 antal kilometer fra Københavns centrum. Dermed omfatter Københavns omegn for sager om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital et større geografisk område end f.eks. definitionen af Københavns omegn fra Danmarks Statistik, der som nævnt ikke omfatter Roskilde og Farum.

113. Sekretariatet finder på baggrund heraf, at det geografiske område, som komponentlisten tager udgangspunkt i, som minimum må opstilles, så afgrænsningen kommer værkerne til gode ved opgørelsen af omfanget af Københavns omegn. Værker med anlæg, der både er beliggende i og udenfor Københavns omegn, dvs. grænseområdet, kan således anvende standardpriserne.

114. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At værker uden for København og Københavns omegn skal foretage en geografisk korrektion
- At værker uden for København og Københavns omegn, der ikke har forholdt sig til spørgsmålet om geografisk korrektion, anmodes om at foretage denne korrektion vedlagt en nærmere dokumentation/begrundelse herfor

---

<sup>30</sup> <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/NUTS>

- At Københavns omegn ved anvendelsen af administrationsgrundlaget omfatter alle værker med anlæg beliggende helt eller delvist indenfor 35 km fra Københavns centrum

### C. KORREKTION FOR FORSYNINGSOMRÅDER – CITY, BY OG LET TERRÆN

115. Administrationsgrundlaget er som anført vedlagt komponentlisten, hvori levetider og standardpriser for en række fjernvarmekomponenter er vurderet, herunder fjernvarmeledninger<sup>31</sup>. Det fremgår af komponentlistens punkt 4.2.1., at det ved fastlæggelsen af standardpriser for ledninger i jord skal vurderes, om ledningsanlægget ligger i et city-område, byområde eller let terræn. Der er angivet forskellige standardpriser i komponentlisten for ledninger beliggende i jorden i de tre områder, da der er forskel på omkostningerne ved at udlægge ledninger i områder med tæt bebyggelse og meget trafik i forhold til områder uden bebyggelse eller asfalt. Ved anvendelsen af komponentlisten skal værkerne således vurdere, hvilken type område de ledninger, der indgår i kapitalopgørelsen, er udlagt i.

116. Komponentlisten definerer ikke konkret, hvad der forstås ved de tre udlægningsområder. Af punkt 4.1.1. i komponentlisten fremgår dog følgende:

”[...]

#### **4.1. Ledninger i jord, baggrundsmaterialer**

##### **4.1.1. Elkraft**

Grundlaget er Elkrafts rapport ”Enhedspriser til brug for planlægning af fjernvarmedistributionsnet, september 1980”.

Rapporten indeholder anlægspriser for fjernvarmedistributionsnet, prærerør og enkeltisolerede rør i betonkanaler. For hver lægningsmetode er opgivet anlægspriser beregnet efter udlægningsstedet: Store veje, villaveje og arealer uden belægning. I komponentlisten er tilsvarende anvendt betegnelserne city-område, by-område og let terræn.

...

[...]”.

117. Komponentlisten indeholder ikke nærmere retningslinjer for, hvordan vurderingen af, hvilke områder et værks ledninger er beliggende i, skal foretages. Sekretariatet forstår dog på baggrund af ovenstående citat komponentlisten således, at der ved ”city-område” som udgangspunkt menes områder med store veje, at der ved ”byområde” som udgangspunkt menes områder med villaer (parcelhusbebyggelse), og at der ved ”let terræn” som udgangspunkt menes områder uden bebyggelse. Områdeopdelingen tager således højde for, at der er forskellige omkostninger forbundet med at grave ledninger ned i forskellige områder, herunder at det f.eks. er dyrere i indre København, Århus og lignende områder på grund af trafikforhold m.v., end i en mindre forstad og på landet, hvor terrænet er mere tilgængeligt.

---

<sup>31</sup> Se side 3 i bilag til komponentlisten vedlagt som Bilag 3.

118. Ved klassifikationen af områder på de tre kategorier vil der imidlertid være grænsetilfælde, der kan være svære at vurdere i forhold til den fastsatte klassifikation. Sekretariatet bemærker dog hertil, at også forhold som trafikintensitet, begrænsede pladsforhold mv. spiller ind ved vurderingen af, hvilken klassifikation et konkret område skal have. Om et specifikt område kan kategoriseres som et city-område kræver derfor en konkret vurdering.

119. Det fremgår endvidere ikke af komponentlisten, hvilket dokumentationsgrundlag vurderingen af områderne skal foretages på baggrund af. Sekretariatet finder på baggrund af opdelingen i de tre kategorier, at hvert enkelt værk, der søger om forrentning af indskudskapital på baggrund af administrationsgrundlaget, skal forholde sig til udlægningsområdet og foretage en vis fordeling heraf på de tre kategorier. Sekretariatet bemærker hertil, at vurderingen af, hvilke områder, et værks ledninger er udlagt i, har betydning for den endelige værdisættelse af ledninger og dermed opgørelsen af indskudskapitalen. Vurderingen har derfor også betydning for værkets endelige forrentningsgrundlag.

120. Som eksempel på en fordeling af ledningsnettet kan nævnes, at EGJ under behandlingen af værkets ansøgning for perioden 2003-2011 anførte, at værkets anlæg i langt overvejende grad var placeret i byområder. EGJ bemærkede endvidere, at en mindre del lå i city-områder og landområder. EGJ forudsatte på denne baggrund i sin kapitalopgørelse, at en generel anvendelse af priserne for byområde gav et forholdsvist korrekt omkostningsbillede samlet set. EGJ fandt således, at en generel anvendelse af priserne for byområdet var retvisende.

121. Værkerne skal foretage en begrundet fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf. Har et værk ikke begrundet fordelingen tilstrækkeligt, finder sekretariatet, at den rette fremgangsmåde vil være, at sekretariatet retter henvendelse til det omhandlende værk og indhenter yderligere oplysninger.

122. Hvilke oplysninger og dokumentation der er påkrævet, og hvornår der er tale om en tilstrækkelig begrundelse/sandsynliggørelse, er heller ikke reguleret i komponentlisten. Denne vurdering må derfor også foretages konkret i hver enkelt sag.

123. Udgangspunktet er, at det er værkerne, der skal dokumentere deres opgørelse af aktivværdierne efter administrationsgrundlaget, herunder fordelingen af ledningerne i deres forsyningsområder på de tre kategorier pr. 1. marts 1981. Det er som anført endvidere frivilligt at benytte administrationsgrundlaget, hvorfor en manglende eller meget mangelfuld dokumentation for beregningerne foretaget i henhold hertil i yderste konsekvens kan medføre, at det konkrete værk i stedet må falde tilbage på den bogførte værdi. Sekretariatet finder dog, at i hvert fald dokumentation i form af kort over forsyningsområdet eller andre beskrivelser heraf, der sandsynliggør, hvordan udlægning af ledninger så ud pr. 1. marts 1981, vil kunne udgøre en tilstrækkelig sandsynliggørelse.

124. Sekretariatet er opmærksomt på, at en fordeling af ledningsnettet på de tre kategorier kan indebære et omfattende arbejde, idet der skal foretages en fordeling pr. 1. marts 1981. Det er derfor sekretariatets vurdering, at en datamæssig understøttelse af værkets fordeling, der f.eks. tager udgangspunkt i den kommunale zoneinddeling, vil kunne udgøre en tilstrækkelig begrundelse og sandsynliggørelse af ledningsnettets fordeling.

125. Via kort på Geodatastyrelsens hjemmeside<sup>32</sup> er det f.eks. muligt at sammenligne kort fra 1980 med kort fra senere år og se på zonekort over bl.a. byzoner og landzoner. En tilstrækkelig begrundelse/sandsynliggørelse af ledningsnettets fordeling kan efter sekretariatets vurdering udgøre en procentuel fordeling af de tre kategorier på baggrund af et eller flere kort, der viser områdets zoner, idet der som anført er tale om et meget omfattende arbejde. Sekretariatet finder endvidere, at i de tilfælde, hvor et værk kan begrunde/sandsynliggøre, at en kategori var klart repræsentativt for hele området, vil det være muligt alene at anvende denne kategori for hele fordelingen. Det er sekretariatets vurdering, at disse fremgangsmåder vil give den mest retvisende fordeling i de tilfælde, hvor et værk ikke er i besiddelse af oplysninger om ledningsnettets fordeling i 1981.

126. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At værkerne skal foretage en dokumenteret fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf

#### **D. MANGLER I KOMPONENTLISTEN**

127. Komponentlisten indeholder som anført en vurdering af levetider og standardpriser for en række fjernvarmekomponenter, herunder fjernvarmeledninger. Komponentlisten sonderer f.eks. mellem ”Ledninger i jord, vand” og ”Ledninger i jord, damp”. For ledninger i jord, vand sondres der endvidere mellem:

- ”Præisolerede rør, hoved- og stikledninger” og
- ”Betonkanal, cellebeton/enkeltisolerede, hoved- og stikledninger”.

Ledninger i jord, damp vedrører alene:

- ”Betonkanal, cellebeton/enkeltisolerede, hoved- og stikledninger”.

128. For alle ledningstyperne er angivet forskellige ledningsdimensioner, der angives i intervaller. Sekretariatet har i forbindelse med arbejdet med fastlæggelsen af forrentningsgrundlaget konstateret, at der er et spring imellem intervaldimensionerne i komponentlisten. For ledninger i jord, vand, ”Præisolerede rør, hoved- og stikledninger” er eksempelvis fastsat følgende intervaller:

---

<sup>32</sup> <http://gstkort.dk/spatialmap>.

TABEL 1 | FJERNVARMELEDNINGER, LEDNINGER I JORD, VAND

Præisolerede rør, hoved- og stikledninger	Enhed	Standard levetid år	Standard pris City-område	Standard pris By-område	Standard pris Let terræn
Prærør DN 20-32	m	20-50	2.100	1.700	1.200
Prærør DN 40-65	m	20-50	2.300	1.900	1.300
Prærør DN 80-125	m	20-50	2.800	2.400	1.600
Prærør DN 150-250	m	20-50	3.900	3.400	2.600
Prærør DN 300-450	m	20-50	6.000	5.400	4.400
Prærør DN 500-600	m	20-50	9.100	8.600	7.200

Kilde: Aktiver i fjernvarmesektoren, februar 2008

129. Der er således ikke i komponentlisten angivet standardpriser for rørdimensionerne DN 33-39, 66-79, 126-149, 251-299 og 451-499 (herefter kaldet mellemdimensioner).

130. Sekretariatet har endvidere konstateret, at der er værker, der har dokumenteret eksistensen af rør med dimensioner, der falder imellem de intervaller, der er anvendt i komponentlisten, f.eks. dimensionerne 76 og 140. Sekretariatet har endvidere konstateret, at et antal af disse værker i forbindelse med værdifastsættelsen af rørene har valgt at anvende standardpriserne tilhørende intervallerne med de største dimensioner af de to intervaller, som rørene ligger imellem, og dermed valgt at anvende de højeste priser.

131. Sekretariatet har på baggrund heraf overvejet, hvordan det skal gribes an, hvis et værk har rørdimensioner, der ikke fremgår af komponentlisten. Komponentlisten er udarbejdet af Rambøll. Rambøll har på sekretariatets forespørgsel oplyst, at der blev valgt intervaller for at begrænse tabellerne, og at der i hver interval er beregnet et simpelt gennemsnit af de dimensioner, der indgår i intervallet.

132. I administrationsgrundlaget er mellemdimensionerne klart udelukket af pristabellerne, da de ikke indgår af de angivne intervaller. Sekretariatet finder derfor, at en anvendelse af enten den højere eller den lavere rørdimension kan medføre, at opgørelsen af værdien af rørene bliver mindre retvisende. Herved vil det også få betydning for forrentningsgrundlagets størrelse og derved også for størrelsen af det forrentningsbeløb, som værket hvert enkelt år kan få tilladelse til at indregne i varmepriserne.

133. Sekretariatet finder på denne baggrund, i de tilfælde, hvor et værk har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner, der falder imellem intervallerne i komponentlistens tabeller, at der ved beregningen af rørenes værdi bør anvendes en middelværdi mellem de to intervaller, som de konkrete rørdimensioner falder imellem og ikke enten den højere eller lavere dimension, idet komponentlisten allerede tager udgangspunkt i et simpelt gennemsnit.

134. Sekretariatet har for ledninger i jord, vand, ”Præisolerede rør, hoved- og stikledninger” til eksempel beregnet følgende middelværdier:

**TABEL 2 | FJERNVARMELEDNINGER, LEDNINGER I JORD, VAND – MIDDELVÆRDI-ER FOR ”MELLEMDIMENSIONERNE”**

Præisolerede rør, hoved- og stikledninger	Enhed	Standard levetid år	Standard pris City-område	Standard pris By-område	Standard pris Let terræn
Prærør DN 33-39	m	20-50	2.200	1.800	1.250
Prærør DN 66-79	m	20-50	2.550	2.150	1.450
Prærør DN 126-149	m	20-50	3.350	2.900	2.100
Prærør DN 251-299	m	20-50	4.950	4.400	3.500
Prærør DN 451-499	m	20-50	7.550	7.000	5.800

Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet

Note: Mellemværdierne er udregnet af sekretariatet.

135. Eksempelvis er beregningerne for City-område for intervallet Prærør DN 66-79 er foretaget således, at værdierne i tabel 1 for DN 40-65 og DN 80-125 er lagt sammen og delt i 2:

$$\frac{2.300 + 2.800}{2} = 2.550$$

136. I de tilfælde, hvor sekretariatet konstaterer, at et værk i forbindelse med værdiansættelsen efter administrationsgrundlaget har dokumenteret eksistensen af ledninger med mellemdimensioner, og i deres beregninger anvendt en højere pris, end hvad der fremgår af tabel 2, finder sekretariatet derfor, at værket skal opdatere beregningerne. Sekretariatet er opmærksomt på, at disse værdier ikke tidligere har fremgået af komponentlisten, og at værkerne derfor ikke tidligere har kunnet inddrage disse i beregningerne på baggrund af administrationsgrundlaget. Det er dog sekretariatets vurdering, at der alene er tale om et fåtal af værker, der vil skulle opdatere beregningerne, og om en mindre byrdefuld opdatering.

137. Der kan endvidere være værker, der i deres beregninger har anvendt en lavere pris, end hvad der fremgår af tabel 2. Sekretariatet finder, at disse værker skal have muligheden for at anvende priserne i tabel 2, hvis værket selv ønsker det, da det vil kunne have betydning for størrelsen af værkets samlede forrentningsgrundlag.

138. Komponentlisten indeholder udover fjernvarmeledninger også standardpriser på ledninger i bygninger, brønde mv. For disse komponenter er der også et spring i dimensionerne. Sekretariatet finder under henvisning til ovenstående



de, at anvendelsen af middelværdier også bør gøre sig gældende for disse øvrige komponenter.

139. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At værker, der har ledninger med rørdimensioner imellem komponentlistens intervaller, og i forbindelse med værdiansættelsen efter administrationsgrundlaget anvendt den højeste mulige pris, skal opdatere deres beregninger
- At sekretariatet kontakter de værker, der har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner imellem intervallerne i komponentlisten, og som har anvendt den lavest mulige pris, og giver dem mulighed for at opdatere deres beregninger
- At middelværdier kan anvendes på alle de aktiver, der fremgår af komponentlistens bilag 3, således at værker, der har anvendt en højere pris skal opdatere deres beregninger
- At værker, der har anvendt en lavere pris end middelværdien på øvrige komponenter, får mulighed for at opdatere deres beregninger

#### **E. FORRENTNINGSSAGER PÅ BAGGRUND AF BOGFØRT VÆRDI**

140. Som anført kan et værks initiale indskudskapital opgøres forskelligt for værker stiftet før og efter 1. marts 1981, hvor den oprindelige varmemeforsyningslov trådte i kraft (administrationsgrundlaget eller bogførte værdi).

141. Energitilsynet traf som oplyst den første afgørelse om forrentning, hvor forrentningsgrundlaget blev opgjort efter administrationsgrundlaget ved EGJ-2009, der også var den første afgørelse, hvorved Energitilsynet anvendte beregningsresultaterne af en tilpasset WACC-model til brug for den konkrete vurdering af, hvad der udgør en rimelig forrentning af et værks indskudskapital.

142. Energiklagenævnet udtalte i afgørelsen af 9. november 2010 bl.a., at Energitilsynets vurdering af, hvorvidt en anmodning om forrentning af indskudskapital kan anses for rimelig, som udgangspunkt kan tage afsæt i den af Energitilsynet anvendte WACC-model, og at modelberegningerne således kan indgå som et element ved den skønsmæssige vurdering af, hvad der udgør en rimelig forrentning.

143. På baggrund heraf finder sekretariatet, at vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning, også skal tage afsæt i en WACC-beregning i sager, hvor den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af den bogførte værdi. Herved sikres, at vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning inddrager de samme saglige elementer til brug for den endelige skønseudøvelse, uanset på hvilket grundlag den initiale indskudskapital er opgjort. Sekretariatet har i den forbindelse lagt vægt på lighedsgrundsætningen.

144. Lighedsgrundsætningen har til formål at forhindre, at ens sager bliver behandlet retligt forskelligt, og fastsætter princippet om, at en forskelsbehandling ikke er tilladt, medmindre der er en særskilt hjemmel herfor. Det følger således

af lighedsgrundsætningen, at væsentlige lige forhold skal behandles lige i retlig henseende, jf. retsgrundlagets punkt 63.

145. Sekretariatet vurderer, at der er tale om ens sager, når værkerne søger om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital, uanset om den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af administrationsgrundlaget eller bogførte værdier. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at alle sager udspringer af samme lovhjemmel (varmeforsyningslovens § 20, stk. 2). Sekretariatet vurderer endvidere, at et afsæt i WACC-modelberegninger for alle sager vil medføre en ensrettet sagsbehandling med den følge, at sagerne vil kunne fremmes lettere.

146. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning tager afsæt i beregninger foretaget efter en af Energitilsynet tilpasset WACC-model uanset, hvorledes den initiale indskudskapital er opgjort

#### **F. VÆSENTLIGE ÆNDRINGER, NÅR OPGØRELSESTIDSPUNKTET IKKE ER 1.**

##### **MARTS 1981**

147. Det følger af administrationsgrundlaget (punkt 11ff.), at virksomheder, der har et revideret 1980/1981 regnskab, som udgangspunkt kan lægge egenkapitalen heri til grund for anmeldelsen af virksomhedernes initiale indskudskapital (egenkapitalen pr. 1. marts 1981). Hertil kommer en konkret vurdering af eventuelle indskud, nedsættelse af indskudskapitalen ved udlodning til ejerne m.m. i perioden siden 1. marts 1981 (forrentningsgrundlaget pr. begyndelsen af det regnskabsår, der søges om forrentning for).

148. I det omfang virksomhedens regnskabsår ikke er *1. april til 31. marts*, men kalenderåret, fremgår det af administrationsgrundlaget (punkt 15), at forsyningen som udgangspunkt vil kunne lægge sit eget regnskabsår til grund. Sekretariatet bemærker hertil, at det er sekretariatets vurdering, at datohenvisningen i denne del af administrationsgrundlaget rettelig skulle have været *1. marts til 28. februar*, da opgørelsestidspunktet er 1. marts 1981.

149. Det fremgår videre af administrationsgrundlaget (punkt 16), at såfremt opgørelsestidspunktet ikke er 1. marts 1981, vil sekretariatet indhente oplysninger med henblik på at vurdere, om der er sket væsentlige ændringer i aktivværdierne i perioden mellem opgørelsestidspunktet og den 1. marts 1981. Administrationsgrundlaget fastsætter i den forbindelse, at såfremt, der er sket væsentlige ændringer i aktivværdierne, bør værdierne ændres i overensstemmelse hermed, og at opgørelsesdatoen afhængig af regnskabsår vil kunne ligge mellem 1. oktober 1980 og 30. september 1981. Administrationsgrundlaget uddyber dog ikke nærmere, hvorledes ”væsentlige ændringer” skal forstås. Administrationsgrundlaget giver derfor ikke værkerne nærmere holdepunkter for vurderingen af, om der er tale om en væsentlig ændring, som Energitilsynet skal orienteres om.

150. Sekretariatet finder, at denne del af administrationsgrundlaget indebærer, at det ikke kun vedrører opgørelsestidspunktet for fastsættelsen af den initiale indskudskapital for værker, der anvender komponentlisten og nedskrevne genanskaffelsesværdier, men at det tillige vedrører opgørelsestidspunktet for fastsættelsen af den initiale indskudskapital for værker, der anvender den bogførte værdi i et revideret regnskab pr. 1. marts 1981.

151. Administrationsgrundlaget fastsætter som anført, at sekretariatet vil indhente oplysninger med henblik på at vurdere, om der er sket væsentlige ændringer i aktivværdierne i perioden mellem opgørelsestidspunktet og den 1. marts 1981. Sekretariatet finder på denne baggrund, at der i sager, hvor den initiale indskudskapital opgøres på baggrund af den bogførte værdi, skal undersøges, om der er sket væsentlige ændringer fra opgørelsestidspunktet til 1. marts 1981. Det fremgår dog ikke af administrationsgrundlaget, på hvilket grundlag denne undersøgelse skal foretages, herunder om undersøgelsen alene kan omfatte regnskaberne udarbejdet før og efter 1. marts 1981.

152. Sekretariatet finder endvidere, at administrationsgrundlaget må læses således, at også i sager, hvor den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af komponentlisten og nedskrevne genanskaffelsesværdier, skal sekretariatet indhente oplysninger om væsentlige ændringer, hvis et værk ved redegørelsen for, hvilke aktiver denne besad pr. 1. marts 1981, ikke har kunnet tage udgangspunkt i et opgørelsestidspunkt pr. 1. marts 1981.

153. Energitilsynet har i administrationsgrundlaget fastsat, at der i hver enkelt sag skal udøves et skøn af, hvad der udgør en væsentlig ændring. Da der er tale om et skøn, er det sekretariatets vurdering, at fastsættelsen af interne regler, der f.eks. udtømmende fastsætter, at alene ændringer af en vis procentuel størrelse vil udgøre en væsentlig ændring, vil kunne afskære det konkrete skøn og være udtryk for skøn under regel.

154. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at den rette fremgangsmåde vil være, at sekretariatet kontakter det konkrete værk og forespørger, om der har været ændringer fra opgørelsestidspunktet til 1. marts 1981, og om værket i så fald vurderer, at der er tale om en væsentlig ændring.

155. Herefter vil det alene være i de sager, hvor sekretariatet ikke umiddelbart finder, at værkets vurdering kan lægges til grund, f.eks. fordi sekretariatet vurderer, at den er foretaget på et mangelfuldt grundlag, at sekretariatet går videre med vurderingen heraf og indhenter yderligere oplysninger fra værket.

156. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At sekretariatet i sagsbehandlingen spørger de enkelte værker om, hvorvidt værket vurderer, at der har været væsentlige ændringer mellem den anvendte regnskabsdato/opgørelsesdato og 1. marts 1981. Sekretariatet lægger som udgangspunkt denne vurdering til grund, medmindre der foreligger konkrete oplysninger, der giver grund til nærmere undersøgelse

**G. MODREGNING AF INDSKUDSKAPITAL I ANLÆGSSUMMEN**

157. Sekretariatet har konstateret, at flere værker, der har ansøgt om Energitilsynets tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne, helt eller delvist har modregnet indskudskapitalen i anlægssummen. Værkerne har efterfølgende ønsket at omgøre modregningen af indskudskapitalen. Værkerne ønsker derfor at ændre dette ved at genskabe indskudskapitalen, således at der kan opnås forrentning af et højere forrentningsgrundlag.

158. Administrationsgrundlaget tager ikke højde for sager om modregning af indskudskapitalen. Sekretariatet kan derfor ikke udlede heraf, hvorvidt det er muligt for værkerne at genskabe indskudskapitalen således, at værket stilles som om, dispositionen aldrig var foretaget.

159. Varmeforsyningsloven eller forarbejder hertil angiver ingen holderpunkter for at ændringer af priseftervisninger, årsregnskaber m.v. kan foretages efter anmeldelse til Energitilsynet, når varmeåret regnskabsmæssigt er afsluttet. Varmeforsyningsloven angiver derimod, at anmeldelse skal finde sted forlods. Anmeldelsesbekendtgørelsen indeholder ligeledes ingen bestemmelser om efterfølgende ændringer i det anmeldte.

160. Energitilsynet har ved afgørelse af 24. februar 2015 vedrørende Odense Kraftvarmeværk - Omfordeling af afgifter og andre omkostninger med tilbagevirkende kraft, jf. punkt. 58, anført, at der ved ændringer i det af værkerne anmeldte, bør sondres mellem, hvorvidt der er tale om en egentlig fejl i anmeldelsen, herunder også en retsvildfarelse som værket ønsker at berigtige, eller om værket efterfølgende ønsker at ændre en beslutning og disponere anderledes.

161. Det fremgår af afgørelsen af 24. februar 2015, at der ved begrebet "fejl" forstås, at der er tale om en fejl i anmeldelserne, f.eks. tastefejl, således at de faktiske forhold var forkerte på indsendestidspunktet i forhold til den beslutning, der på daværende tidspunkt var truffet af det konkrete værk. Det fremgår videre af afgørelsen, at der ikke er tale om en berigtigelse af fejl, hvis der er tale om en efterfølgende beslutning om at ville disponere anderledes.

162. Energitilsynet bemærker i den forbindelse, at fejl i anmeldelser normalt korrigeres i de fremadrettede anmeldelser. Efterfølgende ændringer i budgetter og priseftervisninger vil umuliggøre Energitilsynets kontrol med varmeværkers prisberegninger. Energitilsynet gjorde ovenstående synspunkt gældende i afgørelsen i Brøndbysagen, jf. retsgrundlagets punkt 58, vedrørende efterfølgende ændringer af afskrivninger, hvilket efterfølgende blev stadfæstet af Energiklagenævnet. Energitilsynet bemærker endvidere, at resultatdisponering i priseftervisninger heller ikke accepteres.

163. Energitilsynet bemærker endvidere, at en modregning i anlægssummen kan sidestilles med, at værket har foretaget en udlodning direkte til forbrugerne, og at der i varmforsyningsloven ikke er hjemmel til, at denne udlodning skal kunne opkræves hos forbrugerne på ny.

164. Sekretariatet finder på denne baggrund, at det ikke skal være muligt for værkerne at ændre en disponering, som modregning af indskudskapital i anlægssummen, medmindre der er tale om en åbenlys fejl, der ønskes korrigeret efter anmeldelsen er foretaget. Sekretariatet finder endvidere, at modregning af indskudskapitalen generelt ikke kan ændres med tilbagevirkende kraft, såfremt det alene skyldes et efterfølgende ønske om en anderledes disponering. Dette er ligeledes uagtet, hvilken post indskudskapitalen er modregnet i regnskabsmæssigt.

165. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At det ikke er muligt for værkerne at ændre en disponering som modregning af indskudskapitalen, således at en tidligere højere indskudskapital genskabes

#### **H. ANVENDELSE AF NY WACC-MODEL FOR PERIODEN 2003-2010 FOR ØVRIGE VÆRKER END EGJ**

166. Problemstillingen vedrører, hvilken WACC-model, som ansøgninger der er indgivet fra 2003 og fremefter, skal behandles efter.

167. Ved EGJ-2012 traf Energitilsynet afgørelse om, hvilken rimelig forrentning af indskudskapitalen for perioden 2003-2010 EGJ kunne indregne i varmepriserne. Som et element i den skønsmæssige vurdering af, hvad der udgjorde en rimelig forrentning, tog Energitilsynet afsæt i beregninger foretaget i en tilpasset WACC-model. Energitilsynet godkendte et rimeligt forrentningsbeløb på 282 mio. kr. Dette svarede til en gennemsnitlig forrentningssats på ca. 5 pct. over perioden 2003-2010<sup>33</sup>. EGJ har efterfølgende ansøgt om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne for årene 2011-2016.

168. Energiklagenævnet hjemviste ved afgørelse af 19. september 2014 Energitilsynets afgørelse af 29. oktober 2013 om fastsættelse af indtægtsrammer for DONG Gas Distribution A/S for 2014-2017, hvori den WACC-model, der anvendes ved Energitilsynets godkendelse af en rimelig forrentning efter varmesforsyningsloven, også indgår, jf. punkt 22. DONG havde i klagen til Energiklagenævnet bl.a. anført, at Energitilsynets anvendelse af en række af beregningsmetoderne og parameter i modellen ikke var tilstrækkeligt begrundet eller anvendt tilstrækkeligt konsistent. Energiklagenævnet fandt på baggrund heraf, at der var skabt en sådan grad af usikkerhed og tvivl om Energitilsynets afgørelse, at den måtte hjemvises til fornyet behandling, således at tilsynet kunne tage fornyet stilling til de anvendte beregningsmetoder og parametre med henblik på at fastlægge en WACC-rente.

169. I forbindelse med behandlingen af EGJ's ansøgning for perioden 2011-2016 i lyset af den hjemviste afgørelse om indtægtsrammer for DONG og i ly-

---

<sup>33</sup> Det følger af afskrivningsbekendtgørelsens § 6, at Energitilsynet kan tillade, at der indregnes en rimelig forrentning af indskudskapital i varmepriserne. Energitilsynet godkender således et forrentningsbeløb og ikke en forrentningssats. De 5 pct. er således en skønsmæssig beregning af, hvilken forrentningssats det godkendte forrentningsbeløb ville være udtryk for.

set af resultaterne fra et nedsat WACC ekspertudvalg<sup>34</sup> forventes der at blive udarbejdet en ny tilpasset WACC-model, hvori der forventeligt bl.a. vil blive fastsat andre parameterverdier, end dem, der indgik i modellen i EGJ-2012. Denne nye model vil blive forelagt Energitilsynet til godkendelse i første halvår 2016.

170. Det er sekretariatets vurdering, at skønnet over, hvad der udgør en rimelig forrentning af indskudskapital som udgangspunkt fremover skal tage afsæt i en WACC-model i alle sager, uanset hvordan forrentningsgrundlaget for det konkrete værk er opgjort, jf. ovenfor punkt 140. Sekretariatet bemærker hertil, at Energiklagenævnet i afgørelsen af 9. november 2010 fastslog, at disse modelberegninger kan indgå som et element ved vurderingen af, om en anmodning om forrentning er rimelig.

171. Henset til Energiklagenævnets hjemvisning i sagen vedrørende DONG er det sekretariatets vurdering for sagsbehandling og afgørelser i 2016 og fremefter, at skønnet over en rimelig forrentning for alle værker, skal tage afsæt i den tilpassede WACC-model, der fastsættes af Energitilsynet i 1. halvår 2016 – uanset om der er ansøgt om tilladelse til indregning af forrentning for år, der ligger i perioden 2003-2010 eller senere.

172. Det vil sige, at også behandlingen af ansøgninger vedrørende år, der ligger forud for perioden 2011-2016, vil tage afsæt i den nyeste tilpassede WACC-model. Det er sekretariatets vurdering, at dette vil være den rette fremgangsmåde, selvom dette kan have den følge, at et antal værker opnår en lavere forrentning, da der herved sikres konsistens og ligebehandling i Energitilsynets sagsbehandling, og tages højde for de nyeste faktiske vurderinger.

173. Det er endvidere sekretariatets vurdering, at denne fremgangsmåde minimerer risikoen for, at Energiklagenævnet vil hjemvise forrentningssagerne til fornyet behandling, da der ved anvendelsen af den nye WACC-model tages højde for de forhold, som Energiklagenævnet påpegede i afgørelsen vedrørende DONG. Der tages ved fremgangsmåden således hensyn til indvundne erfaringer. Det er ligeledes sekretariatets vurdering, at der ikke generelt er berettigede forventninger hos værkerne, som er til hinder for denne tilgang, se nærmere punkt 198 ff. nedenfor.

174. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

---

<sup>34</sup> Som en del af energiaftalen af 22. marts 2012 blev det besluttet at gennemføre et dybdegående eftersyn af reguleringen af den danske elforsyningssektor. Som følge af regeringens forslag til ny økonomisk regulering af netvirksomhederne er der nedsat en ekspertgruppe, der skal komme med en indstilling til fastsættelse af forrentningen af netvirksomhedernes fremadrettede investeringer. Gruppen skal udarbejde en indstilling til fastsættelse af forrentningen af netvirksomhedernes fremadrettede investeringer med udgangspunkt i en WACC beregnet for en gennemsnitlig netvirksomhed, det vil sige et vægtet gennemsnit af egenkapitalens afkastkrav og fremmedkapitalens afkastkrav. Gruppens afrapportering skal bl.a. indeholde en indstilling til, hvilke parametre der bør indgå i WACC-fastsættelsen.

- At ved behandling og afgørelsen af de verserende sager om forrentning afventes og anvendes den tilpassede WACC-model, som Energitilsynet måtte godkende ved forelæggelsen af en konkret sag om forrentning i 2016, uanset hvornår efter 2003 ansøgningen i den enkelte verserende sag er modtaget

#### **I. HVAD KAN UDGØRE EN ANSØGNING OM GODKENDELSE AF FORRENTNING**

175. Efter fast praksis, jf. retsgrundlagets punkt 29 ff., skal der være en forudgående ansøgning, for, at Energitilsynet kan godkende en forrentning af indskudskapital, og at indregning i varmepriserne ikke lovligt kan ske, før Energitilsynet har godkendt dette.

176. Varmeforsyningsloven indeholder ikke bestemmelser, der fastsætter krav til, hvornår der foreligger en ansøgning i sager om Energitilsynets tilladelse til indregning af forrentning i varmepriserne. I notatet om administrationsgrundlaget er der ikke taget stilling til, hvad der kan udgøre en ansøgning om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapital i varmepriserne. Energitilsynet har ikke ved tidligere afgørelser taget stilling, hvornår der foreligger en ansøgning, f.eks. om indregning af forrentning af indskudskapitalen i en priseftersvisning kan udgøre en ansøgning.

177. Det er sekretariatets vurdering, at der ikke hjemmel til at fastsætte specifikke formkrav til en ansøgning om Energitilsynets tilladelse. Som følge af praksis om en forudgående ansøgning, må der antages at være et krav om, at værkerne gør sekretariatet opmærksomt på, at værket ønsker Energitilsynets tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne.

178. Det har vist sig, at nogle værker har anmeldt priseftersvisninger, hvori der er indregnet forrentning af indskudskapital i varmepriserne uden Energitilsynets tiltræden.

179. Det fremgår af Energiklagenævnets afgørelse i Sønderborgsagen, jf. punkt 39, at tilsynet ikke stiltiende havde accepteret klagers opgørelse ved ikke at have reageret på klagers indsendte priseftersvisninger, hvoraf en indskudskapital opgjort til 42,5 mio. kr., fremgik. Energiklagenævnet fandt endvidere, at klager ikke ved indsendelsen af de flere priseftersvisninger kunne have fået en berettiget forventning om, at opgørelsen af indskudskapitalen på 42,5 mio. kr. var i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler, idet hverken Energitilsynet eller det tidligere Gas- og Varmeprisudvalg skal opgøre eller godkende varmforsyningsvirksomhedernes indskudskapital, før værkerne søger om tilladelse til at indregne forrentning i varmeprisen.

180. Sekretariatet finder i forlængelse heraf, at indskrivning i priseftersvisning eller årsrapport indsendt til Energitilsynet ikke i sig selv udgør en ansøgning. Sekretariatet har ved denne vurdering lagt også vægt på, at det er frivilligt for de enkelte værker, om de ønsker at opnå tilladelse til at indregne forrentning i varmepriserne. Energitilsynet har derfor ingen pligt til at gennemlæse alle modtagne anmeldelser og bilag eller til generelt at gå ud fra, at værkerne ansøger, eller til selvstændigt at lave sagsbehandling for at afklare, om værkerne havde

tænkt sig at ansøge. Det frivillige element indebærer efter sekretariatets vurdering således en formodning for, at et værk skal gøre Energitilsynet opmærksomt på, at værket ønsker at opnå tilladelse til forrentning. Skulle der have været en dialog eller andre særlige forhold i den enkelte sag, som kan have skabt en berettiget forventning om, at en sådan indsendelse kunne udgøre en ansøgning, må det behandles i den enkelte sag, jf. punkt 65 og 198 ff. om berettigede forventninger.

181. Det kan anføres, at situationen skal vurderes forskelligt alt efter, om der i forvejen verserer en sag om forrentning af indskudskapital fra det pågældende værk. Begrundelsen skulle være, at det er mere nærliggende for Energitilsynet at gå ind i, om den manglende ansøgning er en forglemmelse, hvis det blot er enkelte år sporadisk i en længere periode af løbende ansøgninger, som et værk ikke har ansøgt om forrentning for. Samtidig har sekretariatets medarbejdere i forbindelse med behandlingen af visse forrentningssager mindet ansøgerne om kravet om årlig ansøgning, hvis der alligevel har været dialog i sagen (enten i form af sagsoplysning eller en rykkerhenvendelse om fremdriften).

182. For ikke at stille de værker bedre, som tilfældigvis har haft en sådan dialog/ vejledning, end andre ansøgere, finder sekretariatet, at der i disse tilfælde, hvor der er ansøgning i et eller flere tidligere år, efter en konkret vurdering kan ses bort fra at der ikke særskilt er ansøgt for hvert af de efterfølgende år,

183. Sekretariatet finder også, at der i tilfælde ved en vurdering af de konkrete omstændigheder i de enkelte sager kan være grundlag for at se bort fra en formelt manglende ansøgning, såfremt særlige omstændigheder f.eks. løbende korrespondance om forrentning gør sig gældende.

184. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At oplysning om forrentning af indskudskapital i en priseftersvisning, prisansøgning, budget eller årsrapport ikke i sig selv udgør en ansøgning om forrentning af indskudskapital i varmepriserne
- At sekretariatet har mulighed for at tillade indregning af forrentning i sager, hvor der ikke særskilt er ansøgt for efterfølgende år, såfremt særlige omstændigheder gør sig gældende, eksempelvis verserende uafgjorte sager om forrentning fra samme ansøger for tidligere år

#### **J. BETYDNINGEN AF PRISLOFT FOR AFFALDSFORBRÆNDINGSANLÆG I BEREGNINGSÅRET**

185. Som det fremgår af retsgrundlagets punkt 54 følger det af Energitilsynets praksis, at affaldsforbrændingsanlæg skal afsætte varmen til den laveste af (1) den omkostningsbestemte pris, (2) substitutionsprisen og (3) prisloftet.

186. Den omkostningsbestemte pris er de indregningsberettigede omkostninger mv. for året, jf. varmforsyningslovens prisbestemmelser. Forrentning af indskudskapital med Energitilsynets tiltræden er en af de omkostningsarter, som kan indgå i den omkostningsbestemte pris, jf. § 20, stk. 2. Sekretariatet finder derfor



ikke, at forrentning af indskudskapital har en særstilling i forhold til andre elementer i den omkostningsbestemte pris.

187. Det betyder, at prisloftet kan have den betydning, at det afskærer forrentning helt eller delvis i beregningsåret (det år, der er ansøgt om forrentning for), hvis beløbet helt eller delvist ikke kan rummes under prisloftet.

188. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at værker ikke kan vælge at korrigere foretagne afskrivninger efter afslutningen af et varmeår for herved at skabe plads til indregning af forrentning under prisloftet for beregningsåret, jf. retsgrundlagets punkt 55. Medmindre et værk har været i dialog med sekretariatet og fået en anden udmelding, sådan at der konkret eventuelt vil kunne være tale om berettigede forventninger, jf. punkt 202, vil de derfor have disponeret bindende, hvis de ved budgetanmeldelse og priseftervisning har ”fyldt op” med afskrivninger på den omkostningsbestemte pris, så den svarer til den højst mulige under hensyn til prisloftet. Dette kan også ses i lyset af andre bindende dispositioner som modregning af indskudskapital, jf. punkt 157 ff. og regnskabsmæssige valg i 1981, jf. Sønderborgsagen, jf. punkt 39 og 41 ff.

189. Sekretariatet finder ikke, at der i reglerne på området er levnet plads til dispensation for afskrivningsreglerne og/eller prisloft, fordi der har været en lang sagsbehandlingstid – uanset om virksomheden forventede, at det ville være muligt, uden at have fundet støtte i udmeldinger fra Energitilsynet eller sekretariatet og uden at have været i dialog med samme herom, og har disponeret ud fra sin egen forståelse af reglerne.

190. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- At forrentning af indskudskapital lige som andre omkostningstyper i varmforsyningsloven skal kunne rummes under prisloftet i beregningsåret for at kunne indregnes. Er prisloftet nået et givet beregningsår, kan ansøgninger for året allerede derfor afvises

#### **K. SEKRETARIATET BEMYNDIGES TIL AT TRÆFFE AFGØRELSE I SAGER OM FORRENTNING AF INDSKUDSKAPITAL PÅ VEGNE AF ENERGITILSYNET**

191. Som det fremgår af punkt 47 har Energiklagenævnet i afgørelsen af 9. november 2010 fastslået, er der ved vurderingen af, om en given forrentning af indskudskapitalen kan anses for rimelig, er overladt Energitilsynet et betydeligt skøn.

192. Det følger af § 1, stk. 1, i bekendtgørelsen om Energitilsynets opgaver, jf. punkt 50, at Energitilsynet varetager tilsyns- og klagefunktion på energiområdet i overensstemmelse med elforsyningslovens og varmforsyningslovens formål, som angivet i disse loves § 1. Energitilsynets opgaver, herunder sekretariatets opgaver, er endvidere reguleret af Energitilsynets forretningsorden<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Forrentningsordenen er offentliggjort på Energitilsynets hjemmeside: [www.energitilsynet.dk](http://www.energitilsynet.dk).

193. Af forretningsordenens § 5 fremgår, at Energitilsynet træffer afgørelse efter forelæggelse af sager af principiel karakter, herunder sager af væsentlig samfundsmæssig eller økonomisk interesse. Af forretningsordenens § 39, stk. 2, fremgår, at sekretariatet kan træffe afgørelse i konkrete sager i overensstemmelse med tilsynets faste praksis, i overensstemmelse med de af tilsynet tilkendegivne retningslinjer eller i sager af mindre økonomisk betydning.

194. På Energitilsynets hjemmeside er notatet ”Forelæggelse af sager” offentliggjort. I notatet redegøres for, hvilke typer sager der forelægges for Energitilsynet og for den fremgangsmåde, der følges af sekretariatet ved forelæggelsen. I notatet oplystes en række punkter, som det vurderes, skal inddrages ved en stillingtagen til, om en sag er principiel, f.eks.:

- Vil sagen fastlægge en praksis for administrationen af bestemmelser i den lovgivning, der administreres af Energitilsynet?
- Har sagen stor økonomisk betydning?
- Har sagen stor betydning for branchens administration på et bestemt område?

195. Formålet med dette principnotat er, at retningslinjerne for sekretariatets arbejde med fastsættelsen af forretningsgrundlaget for de værker, der har søgt om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital, bliver godkendt af Energitilsynet. Retningslinjerne vil blive anvendt fremadrettet på alle sager om forrentning af indskudskapital, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse – det vil sige også for endnu ikke-behandlede ansøgninger, der vedrører år, der ligger før 2015, jf. punkt 45 ff.

196. Som oplyst verserer der pt. ca. 55 sager, hvor både forretningsgrundlag og en rimelig forrentning skal fastsættes og vurderes. Sekretariatet finder, at det vil være mest hensigtsmæssigt, og medføre en hurtigere behandling af disse sager, hvis sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse om fastsættelse af værkeres forretningsgrundlag og en rimelig forrentningssats på vegne af Energitilsynet. Endvidere vil den tilpassede WACC-model, der anvendes i sagsbehandlingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning for de konkrete værker, fortsat blive forelagt Energitilsynet til godkendelse.

197. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

- Indenfor disse rammer bemyndiger Energitilsynet sekretariatet til at træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentningssats

#### **L. BERETTIGEDE FORVENTNINGER HOS VÆRKER, SOM HAR ANSØGT OM FORRENTNING**

198. Sekretariatet er som anført opmærksomt på, at det i en række sammenhænge kan blive fremført af værkerne, at de generelt har berettigede forventninger til godkendelsen af deres ansøgning om forrentning af indskudskapital.

Det er i forbindelse med såvel forrentningssats som forrentningsgrundlag, f.eks.:

- Anvendelse af gammel praksis om byggerente med et procenttillæg for værker, der tidligere har fået godkendt forrentning ud fra bogførte værdier.
- Anvendelse af WACC-modellen fra EGJ-2009 til fastsættelse af en rimelig forrentning.
- Anvendelse af WACC-modellen og parametre fra EGJ-2012 ved skønnet over rimelig forrentning.
- Anvendelse af tidligere opgjort indskudskapital som forrentningsgrundlag ved godkendelse af forrentning også i de nye sager. Dette punkt har betydning i forhold til dokumentationskrav af aktivernes eksistens og værdi mv.
- Hvad der kan udgøre en afgørelse

199. Sekretariatet bemærker hertil, at for, at der kan være tale om en berettiget forventning, der skal beskyttes, skal der foreligge en forventning foranlediget af en forvaltningsmyndighed. Det skal endvidere være berettiget, at den berørte part har haft denne forventning, jf. punkt 65 ff. Det er således ikke alle forventninger, der nyder beskyttelse. Forventningen skal være berettiget som følge af en handling eller undladelse fra forvaltningsmyndigheden, eller det udsagn, som myndigheden har fremsat.

200. Det, der kan begrunde forventningsbeskyttelse ved forrentningssagerne, er hensynet til det værk, der har indrettet sig i tillid til en forventning. Modhensynet er til forbrugerne, som ikke skal tåle at betale mere for varmeprisen, end hvad der gælder efter varmforsyningslovens prisbestemmelser, der netop har til formål at beskytte forbrugerene mod urimelige priser, jf. retsgrundlaget punkt 53.

201. Sekretariatet bemærker, at Energitilsynet i varmforsyningslovens § 20, stk. 2, og afskrivningsbekendtgørelsens § 6 har hjemmel til at give tilladelse til, at et værk kan indregne en rimelig forrentning. Hvad der udgør en rimelige forrentning er en skønsmæssig vurdering, da hverken lov eller bekendtgørelse indeholder nærmere retningslinjer for, hvad der forstås ved ”rimelig”. Et værk kan således som udgangspunkt ikke have en berettiget forventning om, hvilken beløbsmæssig forrentning der vil kunne indregnes i varmepriserne.

202. Dette udgangspunkt vil dog kunne fraviges, hvis Energitilsynet eller sekretariatet er fremkommet med en konkret udtalelse, der har givet det enkelte værk en berettiget forventning om at kunne opnå en specifik forrentning. I det følgende behandles alene spørgsmålet om berettigede forventninger generelt for de verserende sager med ansøgning om forrentning.

203. Siden berostillelsen af forrentningsansøgningssager op til EGJ-2009 og fremefter, har det været klart, at Energitilsynet tilsigtede en ændring af den tidligere praksis om forrentningssats med som udgangspunkt at anvende byggerenten + et antal pct. (typisk 1 pct.). Siden hjemvisningen af EGJ-2009 har det

endvidere været klart, at forrentningsfastsættelsen sker efter et individuelt skøn, og ikke blot en beregning med faste parametre.

204. Det er på denne baggrund sekretariatets vurdering, at generelt kan et værk, der har indgivet en egentlig og rettidig ansøgning, alene have en berettiget forventning om at opnå tilladelse til at indregne en forrentning (et beløb) i varmepriserne. Derimod kan der ikke være tale om, at et værk berettiget kan have indrettet sig i tillid til tilladelsens indhold (hvilket beløb), da det først er ved udstedelsen af selve tilladelsen, at værket finder ud af, hvor stor en forrentning der kan opkræves i varmepriserne. Et værk kan således ikke have en berettiget forventning om, hvilket beløb der kan godkendes.

205. Sekretariatet vurderer, at hvis et værk skulle have indrettet sig i tillid til forhold i forrentningssagerne, skulle det være det tilladte forrentningsbeløb. Sekretariatet kan ikke se, at der skulle være situationer, hvor et værk med rette kunne have indrettet sig efter et givent parameter i en beregning, da det ved en skønmæssig afgørelse ikke automatisk fører til et givent beløb. Samtidig er der et væsentligt hensyn til forbrugerne, som er meget tungtvejende, da det er baggrunden for hele prisreguleringen.

206. I forhold til berettigede forventninger om forrentningsgrundlaget bemærker sekretariatet, at et antal værker tidligere har fået tilladelse til at indregne en forrentning af indskudskapitalen i varmepriserne. I forbindelse med behandlingen af disse sager er værkernes indskudskapital/forrentningsgrundlag også opgjort. Ved behandlingen af disse værkers anmodninger foretager sekretariatet en fornyet gennemgang af forrentningsgrundlaget. Dette kan have den følge, at forrentningsgrundlaget ændres i forhold til tidligere tilladelser.

207. Sekretariatet har lagt vægt på, at tilladelsen alene gives for det ansøgte år, og at indregning af forrentning af indskudskapital kræver forudgående tilladelse, jf. retsgrundlagets punkt 26 ff. Der skal for hvert enkel ansøgning (og ansøgningsår) således tages stilling til, hvad der udgør en rimelig forrentning, og hvilket beløb forrentningsgrundlaget udgør. Forrentningsgrundlaget skal således vurderes for hvert år, der ansøges for. Energiklagenævnet har udtalt, at Energitilsynet kan tage stilling til forrentningsgrundlaget, jf. retsgrundlagets punkt 43. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på lighedsgrundsætningen, jf. punkt 63. Det er sekretariatets vurdering, at det vil være i strid hermed, hvis sekretariatet alene stiller mere dybdegående dokumentationskrav til de værker, der ikke tidligere har modtaget en tilladelse til forrentning af indskudskapital. Hvis ikke der i den forbindelse stilles de samme krav til værkernes dokumentation, vil det efter sekretariatets vurdering være i strid med lighedsgrundsætningen.

208. Sekretariatet har endvidere lagt vægt på forbrugerhensynet. Fastsættelsen af forrentningsgrundlaget har væsentlig betydning for størrelsen af den forrentning, som et værk kan få tilladelse til at indregne i varmepriserne. Hvis et værk opnår tilladelse til forrentning på baggrund af et forrentningsgrundlag, der er fastsat for højt, vil der efter sekretariatets vurdering være tale om en uberettiget

opkrævning overfor forbrugerne. Der bør heller ikke på denne baggrund være forskel på de dokumentationskrav, der stilles til værkerne.

209. Som eksempel på et konkret forhold, der kan have betydning ved sagsoplysning og afgørelse af en individuel sag, kan nævnes Sønderborgsagen, hvor der efter en regnskabs gennemgang er truffet konkret afgørelse om indskudskapitalens størrelse, jf. retsgrundlagets punkt 39. I sådanne tilfælde er der i forvejen sket en dybdegående undersøgelse af dokumentationen, og det vil efter sekretariatets vurdering ikke være i strid med lighedsgrundsætningen at undlade at gennemføre en undersøgelse igen. Sekretariatet bemærker desuden, at Energiklagenævnet i forbindelse med sin behandling af sagen har lagt vægt på, at indsendelse af prisenfærdigheder med et beløb for indskudskapitalen uden reaktion fra myndigheden, uanset at dette er sket gennem flere år, ikke i sig selv udgør en godkendelse af kapitalens størrelse, da Energitilsynet (tidligere Gas- og Varmeprisudvalget) ikke skal opgøre eller godkende værkernes indskudskapital.

210. Afslutningsvis bemærker sekretariatet, at der ikke lægges op til, at kravet om yderligere dokumentation skal gælde bagudrettet. En eventuel ændring af den initiale indskudskapital og forrentningsgrundlaget vil alene gøre sig gældende fremadrettet. Det er således sekretariatets vurdering, at tidligere tilladelser som udgangspunkt ikke skal tilbagekaldes. Her har der netop været udmeldt et tilladt beløb for en rimelig forrentning for flere år siden, og værkerne har indrettet sig i tillid hertil. Viser det sig efterfølgende, at oplysninger modtaget fra et værk ikke er retvisende, vil Energitilsynet dog på dette grundlag kunne tage kapitalopgørelsen og forrentning heraf op til fornyet vurdering<sup>36</sup>.

211. Sekretariatet finder på denne baggrund, at værkerne ikke generelt kan have berettigede forventninger for så vidt angår forrentningsgrundlaget og forrentningsbeløb.

---

<sup>36</sup> Jf. EGJ-2009 punkt 176.

## 6. TILKENDEGIVELSE

212. Energitilsynet tilkendegiver på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 2, følgende:

### A. **Krav til dokumentation af forrentningsgrundlag:**

- At et aktivs værdi kan fastsættes ud fra mindste standardværdi, såfremt værket kan dokumentere aktivets eksistens pr. 1. marts 1981, men ikke kan dokumentere værdien
- At aktiver udgår af opgørelsen efter administrationsgrundlaget, hvis aktivets eksistens ikke kan dokumenteres pr. 1. marts 1981
- At sekretariatet har mulighed for at afskære administrationsgrundlagets anvendelse, hvis et værk generelt ikke kan dokumentere aktivernes eksistens eller værdiansættelse pr. 1. marts 1981
- At viden opnået efter 1. marts 1981, f.eks. viden om konkrete aktivers faktiske levetid, ikke kan anvendes til at forhøje standarderne i komponentlistens interval for forventede levetidsstandard pr. 1. marts 1981
- At muligheden for at anvende viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 til at ændre opgørelsen af værdien af værkernes aktiver og dermed den initiale indskudskapital pr. 1. marts 1981 afskæres. Dermed fraviges punkterne 1 og 4.2.2 d i komponentlisten

### B. **Geografisk korrektion:**

- At værker uden for København og Københavns omegn skal foretage en geografisk korrektion
- At værker uden for København og Københavns omegn, der ikke har forholdt sig til spørgsmålet om geografisk korrektion, anmodes om at foretage denne korrektion vedlagt en nærmere dokumentation/begrundelse herfor
- At Københavns omegn ved anvendelsen af administrationsgrundlaget omfatter alle værker med anlæg beliggende helt eller delvist indenfor 35 km fra Københavns centrum

### C. **Korrektion for forsyningsområder - City, by og let terræn:**

- At værkerne skal foretage en dokumenteret fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf

### D. **Mangler i komponentlisten:**

- At værker, der har ledninger med rørdimensioner imellem komponentlistens intervaller, og i forbindelse med værdiansættelsen efter administrationsgrundlaget anvendt den højeste mulige pris, skal opdatere deres beregninger
- At sekretariatet kontakter de værker, der har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner imellem intervallerne i komponentlisten, og som har anvendt den lavest mulige pris, og giver dem mulighed for at opdatere deres beregninger
- At middelværdier kan anvendes på alle de aktiver, der fremgår af komponentlistens bilag 3, således at værker, der har anvendt en højere pris skal opdatere deres beregninger

- At værker, der har anvendt en lavere pris end middelværdien på øvrige komponenter, får mulighed for at opdatere deres beregninger
- E. Forrentningssager på baggrund af bogført værdi:**
- At vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning tager afsæt i beregninger foretaget efter en af Energitilsynet tilpasset WACC-model uanset, hvorledes den initiale indskudskapital er opgjort
- F. Væsentlige ændringer, når opgørelsestidspunktet ikke er 1. marts 1981:**
- At sekretariatet i sagsbehandlingen spørger de enkelte værker om, hvorvidt værket vurderer, at der har været væsentlige ændringer mellem den anvendte regnskabsdato/opgørelsesdato og 1. marts 1981. Sekretariatet lægger som udgangspunkt denne vurdering til grund, medmindre der foreligger konkrete oplysninger, der giver grund til nærmere undersøgelse
- G. Modregning af indskudskapital i anlægssummen:**
- At det ikke er muligt for værkerne at ændre en disponering som modregning af indskudskapitalen, således at en tidligere højere indskudskapital genskabes
- H. Anvendelse af ny WACC-model for perioden 2003-2010 for øvrige værker end EGJ:**
- At ved behandling og afgørelsen af de verserende sager om forrentning afventes og anvendes den tilpassede WACC-model, som Energitilsynet måtte godkende ved forelæggelsen af en konkret sag om forrentning i 2016, uanset hvornår efter 2003 ansøgningen i den enkelte verserende sag er modtaget
- I. Hvad kan udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning:**
- At oplysning om forrentning af indskudskapital i en priseeftervisning, prisanmeldelse, budget eller årsrapport ikke i sig selv udgør en ansøgning om forrentning af indskudskapital i varmepriserne
  - At sekretariatet har mulighed for at tillade indregning af forrentning i sager, hvor der ikke særskilt er ansøgt for efterfølgende år, såfremt særlige omstændigheder gør sig gældende, eksempelvis verserende uafgjorte sager om forrentning fra samme ansøger for tidligere år
- J. Betydningen af prisloft for affaldsforbrændingsanlæg i beregningsåret:**
- At forrentning af indskudskapital lige som andre omkostningstyper i varmeforsyningsloven skal kunne rummes under prisloftet i beregningsåret for at kunne indregnes. Er prisloftet nået et givet beregningsår, kan ansøgninger for året allerede derfor afvises
- K. Sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse i sager om forrentning af indskudskapital på vegne af Energitilsynet:**
- Indenfor disse rammer bemyndiger Energitilsynet sekretariatet til at træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentningssats