

(varmeforsyning)

Frederiksborggade 15

1360 København K

Tlf 33 95 57 85

Fax 33 95 57 99

www.ekn.dk

ekn@ekn.dk

KLAGE FRA Østdeponi over
AFGØRELSE FRA Energitilsynet af 15. november 2005
OM Horsens Kraftvarmeværk A/S's prisberegning

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

NÆVNETS Nævnensformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Næstformand, professor, dr. polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING Professor, cand. jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen
I SAGEN Direktør, cand.oecon. Niels Jørgen Ravn Sørensen
Direktør Per Søndergaard

NÆVNETS Energitilsynets afgørelse af 15. november 2005 ophæves
AFGØRELSE og hjemvises.

Energiklagenævnet har den 9. december 2005 modtaget Østdeponis klage af 7. december 2005, hvorved Østdeponi på vegne af Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner klager over Energitilsynets afgørelse vedrørende Horsens Kraftvarmeværk A/S's prisberegning. Der klages over den pris de tre kommuner skal betale for behandling af affaldet.

Sagens problemstilling

Sagen drejer sig om, hvorvidt Energitilsynets afgørelse af 15. november 2005 vedrørende fordeling af omkostningerne ved affaldsvarme på Horsens Kraftvarmeværk A/S er i overensstemmelse med varmeforsyningsloven.

Østdeponi er et fælleskommunalt selskab, der håndterer affald fra 14 kommuner, herunder fra Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner (affaldssiden). Affaldet leveres til Horsens Kraftvarmeværk A/S, der producerer elektricitet og varme ved afbrænding af affaldet. Varmen afsættes til Horsens Varmeværk a.m.b.a. og til Dagnæs-Bækkelund Varmeværk a.m.b.a. (varmesiden).

Affaldssiden og varmesiden er enige om en omkostningsfordeling på 40 procent til varmesiden og 60 procent til affaldssiden bortset fra Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner, der ønsker en omkostningsfordeling på 60 procent til varmesiden og 40 procent til affaldssiden.

Energitilsynets afgørelse

Fra Energitilsynets afgørelse af 15. november 2005 citeres følgende:

"[...]

Ved brev af 28. juni 2005 har Østdeponi på vegne af Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner klaget over affaldsvarmeprisen for varme leveret fra Horsens Kraftvarmeværk A/S og den deraf følgende affaldsbehandlingspris. Østdeponi er et fælleskommunalt selskab, der håndterer affald fra 14 kommuner.

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Det er oplyst, at varmesiden og affaldssiden sammen med Horsens Kraftvarmeværk A/S, der er ejet af Elsam A/S, siden 2003 har arbejdet sig frem mod et nyt aftalegrundlag. Alle parter er enige om indholdet i det ny aftalegrundlag med undtagelse af spørgsmålet om fordeling af omkostningerne ved affaldsvarmen. Aftalen er baseret på 40 pct. til varmesiden og 60 pct. affaldssiden. Østdeponi finder, at omkostningsfordelingen bør være 60 pct. til varmesiden og 40 pct. til affaldssiden.

Side 2 af 8

Øvrige parter stilling til klagen

Horsens Kraftvarmeværk A/S producerer elektricitet og varme ved afbrænding af affald. Affaldet leveres primært fra Horsens, Juelsminde, Hedensted, Tørring-Uldum, Brædstrup og Gedved kommuner. Varmen afsættes til Horsens Varmeværk a.m.b.a. og til Dagnæs-Bækkelund Varmeværk a.m.b.a.

Det fremgår af Elsam Kraft A/S' referat af møde om aftaleforhold på Horsens Kraftvarmeværk A/S afholdt den 2. maj 2005, at de øvrige affaldsleverandører ikke vil deltage i en klage til Energitilsynet om ændring af omkostningsfordelingen. Det drejer sig om Horsens Kommune og Renosyd, der repræsenterer Brædstrup og Gedved kommuner.

Varmesiden peger på, at aftaleudkastet er tiltrådt af alle parter - bortset fra Østdeponi, som efter varmesidens opfattelse er en mindre affaldsleverandør, som kun leverer ca. 10 pct. af den samlede affaldsmængde.

Østdeponi har efterfølgende oplyst, at affald fra Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner udgør ca. 34 pct. af det afbrændte affald på Horsens Kraftvarmeværk A/S. Det er oplyst, at kraftvarmeværket har faktureret Østdeponi for 24.184 ton affald i 2004 og i samme år har afbrændt 70.713 ton.

Lovgrundlaget

Efter varmforsyningslovens § 21, stk. 4 og 5, kan Energitilsynet gribe ind over for tariffer, omkostningsfordelinger eller andre betingelser, hvis de er urimelige eller i strid med loven. Desuden kan tilsynet gribe ind, hvis tariffer, omkostningsfordelinger eller andre betingelser må antages at ville medføre en i samfundsmæssig henseende uøkonomisk anvendelse af energi.

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Side 3 af 8

Energitilsynet har derfor hjemmel til at behandle Østdeponis klage over omkostningsfordelingen mellem affaldssiden og varmesiden på Horsens Kraftvarmeværk.

Afgørelse

Affaldsanlægget produktion sker i forenet produktion, hvor det er meget vanskeligt helt entydigt at henføre fællesomkostningerne til de enkelte produkter - elektricitet, forbrænding af affald samt varmt vand. I praksis har Energitilsynet accepteret, at der henføres 55-75 pct. af fællesomkostningerne til varmesiden.

Ved vurderingen af en konkret omkostningsfordeling lægger Energitilsynet betydelig vægt på et forhandlingsresultat, som er fremkommet ved drøftelser mellem ligeværdige parter. Der er ikke i den foreliggende sag fremkommet omstændigheder, der kan begrunde en tilsidesættelse af forhandlingsresultatet.

Som det er oplyst, er der enighed mellem varmesiden (Horsens Varmeværk a.m.b.a. og Dagnæs-Bækkelund Varmeværk a.m.b.a.) og den største del af affaldssiden (Horsens Kommune, Brædstrup Kommune og Gedved Kommune, der tilsammen leverer ca. 66 pct. af de afbrændte affaldsmængder).

På denne baggrund finder Energitilsynet ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for tilsynet for at tage spørgsmålet om omkostningsfordelingen med affaldssiden og varmesiden ved Horsens Kraftvarmeværk A/S' prisfastsættelse af affaldsvarme op til vurdering.

[...]"

Klagen til Energiklagenævnet

Fra Østdeponis klage af 7. december 2005 citeres følgende:

"[...]

Energitilsynet har i brev af 15. november 2005 meddelt, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for Tilsynet til at vurdere, om prisfastsættelsen mellem affald og varme er rimelig.

Tilsynet lægger til grund for afgørelsen, at der er tale om en forenet produktion samt at der er tale om et forhandlingsresultat, som Tilsynet ikke vil tilsidesætte.

Begge dele er grundlæggende forkert. Alle parter, inkl. Elsam, var enige om, at afregningsgrundlaget var blevet alt for indviklet. Det blev derfor besluttet i fællesskab at aftale sig frem til en helt ny overenskomst, som indsatte kommunerne individuelt overfor fjernvarmen og Elsam samtidig med mere enkle og gennemsigtige beregningsmodeller, bl.a. for de entreprenørydelser, som blev leveret af Horsens Kommune:

Parterne, Elsam, fjernvarmen og affaldssiden satte sig sammen og forhandlede sig til nye aftaler på hele området. Et fuldstændigt kompendium, som kun manglede omkostningsfordelingen. Den var parterne fra starten enige om, at man var uenig om, derfor blev den udsat til sidst. En arbejdsgruppe, med repræsentanter fra de 2 fjernvarmeselskaber, de 2 affaldsselskaber samt Horsens Kommune og Elsam, fik til opgave at vurdere de økonomiske konsekvenser af, at er ved siden af affaldsforbrændingen pågår en særskilt gasbaseret fjernvarmeproduktion. Begge anlæg leverer energi til en fælles elproduktion.

Energistyrelsen finder det meget vanskeligt at fordele fællesomkostninger ved forenet produktion, herunder affaldsforbrænding. Det er der for så vidt mange, inkl. klageren, som er enige i og derfor accepterer man vel også en vis elasticitet i fastsættelsen af omkostningsfordelingen. I dette tilfælde er der imidlertid tale om noget andet. Da de nuværende forbrændingsanlæg blev grundlagt, tog man udgangspunkt i et givet affaldsopland, nemlig de 6 kommuner, som på daværende tidspunkt var sammen i et affaldsselskab. Energimæssigt var det ikke tilstrækkeligt til at forsyne fjernvarmeområderne i Horsens og Dagnæs. Det blev derfor besluttet, sammen med forbrændingen, at opføre et næ-

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Side 4 af 8

turgasdrevet fjernvarmeanlæg, hvormed man opnåede en driftsenergi, som kom økonomien til gode i begge anlæg.

Det lykkedes parterne at opnå enighed om at skille den samlede økonomi op i 2, en, der vedrører affaldsforbrændingen og e., som vedrører fjernvarmeproduktionen, baseret på gas.

Arbejdsgruppens resultat blev forelagt og godkendt i gruppen af ledende repræsentanter fra alle berørte parter. Parterne var enige om at bruge arbejdsgruppens opdeling af de 2 økonomier som grundlag for et forsøg på at blive enige om fordelingsnøgler; som bekendt jo var det eneste, der manglede.

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

På opfordring fra Østdeponi blev der drøftet 2 scenarier:

1. At driftsudgifter til fjernvarmeproduktion, baseret alene på gas, udskilles og betales udelukkende af fjernvarmen. Udgifter til driften af forbrændingen fordeles derefter parterne imellem efter almindelig praksis for forenet produktion.
2. At der fastsættes en fordelingsnøgle for den samlede drift, som tager højde for, at fjernvarmeforbrugerne betaler for det, der alene er fjernvarme.

Side 5 af 8

[...]

Det er Østdeponis helt klare opfattelse, at der på hele affaldssiden var enighed om at søge at undgå, at affaldet fremover skulle bære omkostninger ved fjernvarmeproduktion. Fjernvarmeproduktionen, baseret på gas, er væsentlig dyrere end den tilsvarende, baseret på affaldsforbrænding. Der er derfor, efter vor opfattelse, tale om krydssubsidiering eller helt uacceptabelt medfinansiering, hvor borgere og virksomheder i Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum kommuner via et for højt forbrændingsgebyr bidrager til en naturgasbaseret produceret fjernvarme i Horsens, som de absolut ingen glæde har af.

Affaldssidens taktik var, efter hvert udspil overfor fjernvarmen, at aftale det videre forløb. Ikke overraskende sagde de 2 fjernvarmeselskaber klart nej til ethvert forslag, som ville øge fjernvarmesidens andel af udgifter til den samlede produktion. På den baggrund besluttede Horsens Kommune og Reno-Syd, på vegne af Brædstrup og Gedved Kommuner, at tage fjernvarmens beslutning til efterretning og ikke foretage sig yderligere.

[...]

Energistyrelsen angiver i sin begrundelse, at der er enighed mellem varmforsyningen og størstedelen af affaldssiden samt at det betyder, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at gribe ind. Det er for os en uforståelig argumentation, at der ikke er grundlag for at bedømme en påstået uretfærdighed, blot fordi forurettede er oppe mod en alliance mellem Horsens, fjernvarmen og en større mængde affald.

[...]"

Retsgrundlag

Fra lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmforsyning med senere ændringer citeres:

"[...]"

Kapitel 4

Priser

§ 20. Inden for de i § 20 a nævnte indtægtsrammer kan kollektive varmforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraft-varmeverker med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas indregne nødvendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. dog stk. 7-11, § 20 a, stk. 7, og § 20 b.

[...]

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

[...]

§ 21. Tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for de af § 20 og § 20 b omfattede ydelser skal med angivelse af grundlaget herfor anmeldes til et af transport- og energiministeren nedsat tilsyn (Energitilsynet) efter regler fastsat af tilsynet.

[...]

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

Stk. 4. Finder Energitilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestem-

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Side 6 af 8

melserne i §§ 20, 20 a eller 20 b eller regler udstedt i henhold til loven, gi-ver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser.

Stk. 5. Såfremt tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser må antages at ville medføre en i samfundsmæssig henseende uøkonomisk anvendelse af energi, kan tilsynet efter forhandling som nævnt i stk. 4 give pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser.

[...]"

Bemyndigelsen i varmforsyningslovens § 20, stk. 4 var ikke udnyttet på tidspunktet for Energitilsynets afgørelse.

Fra "Varmeforsyningsloven" ved Klavs Graversen m.fl. 2004, s. 132, citeres følgende:

"[...]

Indtil ministeren har udnyttet bemyndigelsen til at fastsætte regler om prisloft, er forbrændingsanlæggene alene omfattet af varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv-princip, som udmøntet i § 20 og af kravet om, at priserne skal være rimelige, jf. lovens § 21, stk. 4.

[...]"

Energiklagenævnets bemærkninger

Energitilsynet har hjemmel til i medfør af varmforsyningslovens § 21, stk. 4 og 5 at tage stilling til, hvorvidt en omkostningsfordeling er rimelig.

Det fremgår ikke af oplysningerne i sagen om Horsens Kraftvarmeværk A/S har anmeldt omkostningsfordelingen mellem varme- og affaldssiden til Energitilsynet i henhold til varmforsyningslovens § 21, stk. 1.

Energiklagenævnet ophæver derfor Energitilsynets afgørelse af 15. november 2005 og hjemviser sagen til fornyet behandling, herunder til Energitilsynets undersøgelse og vurdering af fordeling af sær- og fællesomkostninger mellem affalds- og varmesiden til afklaring af, hvorvidt der foreligger krydssubsidiering eller medfinansiering som anført af Østdeponi.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 15. november 2005 ophæves og hjemvises.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 17. september 2007.

17. september 2007

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Side 7 af 8

Afgørelsen er truffet efter § 26, stk. 1, i lov om varmforsyning, jf. bekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 af lov om varmforsyning med senere ændringer.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

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

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

17. september 200

J.nr.: 21-461

Eksp.nr.: 32294

NSL-EKN

Side 8 af 8

P. N. V.

Poul K. Egan
Nævnshovedmand

/ Nina Schultz-Lorentzen
Fuldmægtig