

**AFGØRELSE**  
(Varmeforsyning)

**energi**  
**KLAGENÆVNET**

Frederiksborggade 15  
1360 København K

Besøgsadresse:  
Linnésgade 18, 3. sal  
1361 København K

Tlf 3395 5785  
Fax 3395 5799

www.ekn.dk  
ekn@ekn.dk

---

**KLAGE FRA**            Vejen Kraftvarmeværk A/S over  
**AFGØRELSE FRA**    Energitilsynet af 1. oktober 2009  
**OM**                    Prislofter for affaldsforbrændingsanlæg gældende for år  
                            2010

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

---

**NÆVNETS**            Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan  
**SAMMEN-**            Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen  
**SÆTNING**            Professor, dr.jur. Jens Fejø  
**I SAGEN**            Professor, cand.jur. & Ph.D. Birgitte Egelund Olsen  
                            Direktør Per Søndergaard

---

**NÆVNETS**            Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009 stadfæstes.  
**AFGØRELSE**

---

**Øvrige parter**      Vejen Varmeværk a.m.b.a.

---

Vejen Kraftvarmeværk A/S v/advokat Per Hemmer, Advokatfirma Bech-Bruun (herefter benævnt klager) har indbragt Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen indplacerede Energitilsynet klager under det prisloft, der gælder for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med opvarmet vand baseret på andet brændsel end naturgas (biomasse/andet).

Klager finder, at Energitilsynet ved den påklagede afgørelse har indplaceret klager under det forkerte prisloft, idet klager med rette burde indplaceres under prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med naturgas. Dette vil betyde en højere varmeafregningspris for klagers varmeleverancer til Vejen Varmeværk a.m.b.a. Sagen for Energiklagenævnet drejer sig derfor om, hvilket prisloft klager rettelig skal placeres under for så vidt angår år 2010.

### **Sagens baggrund**

Klager er et kraftvarmeproducerende affaldsforbrændingsanlæg godkendt til forbrænding af affald efter miljøbeskyttelsesloven. Klager producerer årligt ca. 70.000 MWh fjernvarme ved afbrænding af ca. 37.500 ton affald og har en varmeeffekt på 8 MW.

Energitilsynet har siden 2007 udmeldt prislofter for affaldsforbrændingsanlæg. Affaldsforbrændingsanlæg kan for levering af opvarmet vand eller damp maksimalt kræve den laveste af enten prisen fastsat i medfør af varmforsyningslovens<sup>1</sup> § 20, eller det udmeldte prisloft, jf. prisloftbekendtgørelsens<sup>2</sup> § 4. Prisloftet skal afspejle den pris varmemeforbrugere alternativt ville kunne få leveret varme til, hvis varmen ikke blev leveret fra et affaldsforbrændingsanlæg. Energitilsynet beregner prislofterne på baggrund af oplysninger som fjernvarmeværker efter anmodning har indberettet til Energitilsynet om værkernes produktionsomkostninger.

Vejen Varmeværk a.m.b.a. er et forbrugerejet andelsselskab, der køber varme hos klager. Varmeværket producerer tillige varme på egne varmeproduktionsanlæg. Efter den gældende varmeplanlægning skal Vejen Varmeværk a.m.b.a. aftage affaldsvarmen fra klager som første prioritet. De nærmere betingelser for leveringen af affaldsvarme sker efter aftale mellem klager og Vejen Varmeværk a.m.b.a. Vejen Varmeværk a.m.b.a. råder, ud over den af klager producerede affaldsvarme, over et flisfyret varmeanlæg med en effekt på 5 MW, 2 naturgasfyrede reservelastcentraler med en samlet effekt på 20 MW samt en gasoliekedel på 5 MW. Desuden leverer selskabet Plus Garden System A/S industriel overskudsvarme til varmeværket i begrænset omfang. Det flisfyrede anlæg har efter Vejen Kommunes projektgodkendelse tilladelse til spids- og reservelastproduktion med en forventet produktion på ca. 20.000 MWh/år. Under sagens behandling ved Energiklagenævnet er Vejen Varmeværk a.m.b.a. repræsenteret af advokat Ejgil Worm, Advokataktieselskabet Horten.

Energiklagenævnet har tidligere behandlet klager fra klager vedrørende Energitilsynets udmeldinger af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg for årene 2008 og 2009, jf. afsnittet "Energiklagenævnets praksis" nedenfor, side 11.

### **Den påklagede afgørelse**

Af Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009 fremgår bl.a. følgende:

"[...]

#### **Prislofter for affaldsforbrændingsanlæg gældende for 2010**

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmforsyning med senere ændringer.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg med senere ændringer.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 2 af 21

I medfør af § 7, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg samt § 11, stk. 2 i ændringsbekendtgørelse nr. 713 af 2. juli 2009, udmeldes følgende prislofter for kalenderåret 2010:

<b>Energipolitisk område</b>	<b>Kr. per GJ</b>
Decentrale områder, der forsynes med opvarmet vand baseret på naturgas	107
Decentrale områder, der forsynes med opvarmet vand baseret på andet brændsel end naturgas	69
Centrale områder	67

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

Prisloftet for damp produceret på affaldsanlæg fastsættes efter et konkret skøn efter drøftelse med parterne, jf. § 5, stk. 2, i bekendtgørelsen. Affaldsforbrændingsanlæggenes placering efter de energipolitiske retningslinier fremgår af bilaget.

Inden udmelding af prislofterne har der været en høringsrunde hos de relevante brancheorganisationer: Affald Danmark, Reno-Sam, Dansk Fjernvarme og Dansk Energi. Resultatet kan læses i et notat, der udsendes særskilt til de berørte parter, herunder affaldsforbrændingsanlæggene.

Energistyrelsen oplyser, at styrelsen har foretaget kvalitetscheck af indeksberegningen på basis af indberettede varmepriser fra de centrale kraftværker til Energitilsynet. Det kunne konstateres, at der er stor variation i de anmeldte priser for 2008 til 2009. En række kraftværker har haft prisstigninger, der ligger betydeligt over indekstallet på 1,59 for de centrale værker, mens der for andre værker har været tale om direkte prisfald fra 2008 til 2009.

En uvægtet beregning af gennemsnitsændringen af de anmeldte varepriser fra de centrale værker fra 2008 til 2009 viser, at afvigelsen fra det udmeldte indekstal er uvæsentlig. På basis heraf vurderer Energistyrelsen, at der ikke er grundlag for ændring af metoden for indeksberegningen for de centrale værker.

Energistyrelsen oplyser endvidere, at der kan søges dispensation fra det af Energitilsynet fastsatte prisloft i forbindelse med forhøjelse af energifgiften på de fossile brændsler, jf. lov 46 i af 12. juni 2009. Energistyrelsen er som regeludstedende myndighed beføjet til at dispensere fra reglerne, selvom der ikke er indsat en dispensationshjemmel i bekendtgørelsen, under forudsætning af,

at dispensationen er til fordel for borgeren, og ligger inden for lovens rammer.

I forbindelse med den sidste forudsætning vurderes det, at dispensation kun kan overvejes for anlæg i naturgasforsynede og centrale områder. Begrundelsen for det er, at det fremgår af bemærkninger til VFL § 20, stk. 4, at "*Princippet for beregning af prisloftet vil tage udgangspunkt i, hvordan prisen ville have set ud, hvis der ikke var et affaldsforbrændingsanlæg i den pågældende by, ...*". Biomasse er ikke afgiftsbelagt og vil derfor ikke blive ramt af energiafgiftsforhøjelsen, således at ikrafttrædelse af afgiftsændringen ikke vil medføre en stigning af substitutionsprisen i områder, der fornyes med andet end naturgas.  
[...]"

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

**Bilag**

Navn på anlægget	Substitutionsmulighed
...	...
Vejen Kraftvarmeværk	Biomasse/andet.
...	...

Side 4 af 21

[...]"

**Klagers synspunkter og bemærkninger**

Klager finder, at klager skal indplaceres under det prisloft, der gælder for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med opvarmet vand baseret på naturgas, idet klager finder, at den hypotetiske substitutionsmulighed er et naturgasbaseret kraftvarmeværk. Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- Sagen kan ikke afgøres under en henvisning til præmisserne i Energi-klagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009. Afgørelsen blev afgjort på grundlag af projektbekendtgørelsens §§ 15 og 16, som fastlægger reglerne om brændselsvalg til rent varmereproducerende anlæg. Energiklagenævnet tog ikke stilling til betydningen af, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kun kan godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, hvis anlægget indrettes som et kraftvarmeanlæg, jf. projektbekendtgørelsens § 9 og til reglerne om brændselsvalg for kraftvarmeanlæg, jf. projektbekendtgørelsens § 14.
- Prisloftet fastsættes til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et fjernvarmeværk, som ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier, således at der opstår 3 prislofter, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5. De gældende energipolitiske retningslinier fremgår af projektbekendtgørelsen. Placeringen af affaldsforbrændingsanlæggene skal ske på baggrund af en vurdering af, hvilket alternativt anlæg der efter projektbekendtgørelsen under de

nuværende faktiske og retlige omstændigheder ville blive etableret i det pågældende forsyningsområde i stedet for affaldsforbrændingsanlægget (den hypotetiske substitutionsmulighed). Det fremgår klart af forarbejderne til varmforsyningslovens § 20, stk. 4, som prisloftbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i, at indplaceringen under prisloftet afhænger af, hvilket kraftvarmeværk der ville blive etableret i det pågældende område.

- Kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt alene godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet på over 1 MW, hvis anlægget indrettes som et kraftvarmeanlæg, jf. projektbekendtgørelsens § 9. Det er endvidere i strid med varmforsyningslovens formål, at etablere et rent varmeproducerende anlæg, jf. lovens § 1, stk. 2. Den hypotetiske substitutionsmulighed for Vejen Varmeværk a.m.b.a. er derfor et kraftvarmeværk.
- Ved projekter for kraftvarmeanlæg kan kommunalbestyrelsen godkende brændslerne naturgas, biomasse, biogas, lossepladsgas eller anden forgasset biomasse eller affald, jf. projektbekendtgørelsens § 14. Valget mellem disse brændsler afhænger af samfundsøkonomien, da kommunalbestyrelsen har pligt til at godkende det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 6 og § 24. Det følger i den forbindelse af Energiklagenævnets praksis, at der altid skal indgå et naturgasbaseret kraftvarmeværk i den samfundsøkonomiske analyse. Der henvises i den forbindelse til Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008 (j.nr. 21-561) vedrørende Bjerringbro Kommunes godkendelse af Bjerringbro Varmeværk A.m.b.a.'s projektforslag til etablering af 7 MW træpillefyret fjernvarmeanlæg samt ekstra varmeakkumuleringstank på 3.100 m<sup>3</sup> på Bjerringbro Kraftvarmeværk.
- Energistyrelsen v/fuldmægtig Maria Hagen Jørgensen har i e-mail af 7. januar 2007 til Energitilsynet v/fuldmægtig Annemarie Amerenzes udtalt, at biomasse/biogas-kraftvarme ikke kan anses for en hypotetisk substitutionsmulighed, dels fordi der kun findes meget få anlæg, dels fordi mulighederne for at etablere sådanne anlæg hidtil har været betinget af høje anlægstilskud, der var målrettet mod at regulere anlæggenes varmepris, så de kom ned på samme niveau som de biomassefyrede varmeværker. Energistyrelsen udmeldte endvidere i år 2000, at de økonomiske forhold for kraftvarme på biobrændsler er så ufordelagtige, at styrelsen ikke ville håndhæve kravene i de specifikke forudsætningskrivelser om at udarbejde projektforslag for omlægning til biomassebaseret kraftvarme. I mangel af egentlige samfundsøkonomiske analyser må der ved fastsættelsen af prisloftet således lægges vægt på Energistyrelsens udtalelser. Den hypotetiske substitutionsmulighed for Vejen Varmeværk a.m.b.a. bliver herefter som anført et naturgasbaseret kraftvarmeværk.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 5 af 21

- Kraftvarmeanlæg på flis og halm er samfundsøkonomisk ufordelagtige. Om den hypotetiske substitutionsmulighed i Vejen herefter vil blive et naturgasbaseret kraftvarmeværk eller et biogasbaseret kraftvarmeværk afhænger af, hvilket alternativ der er det samfundsøkonomisk mest fordelagtige projekt, jf. projektbekendtgørelsens § 6 og § 24. Det er yderligere en betingelse for at godkende biogas, at biogassen er selskabs- og brugerøkonomisk fordelagtig sammenholdt med naturgas, jf. projektbekendtgørelsens § 14, stk. 2, og vejledningen til projektbekendtgørelsen.
- VE-lovens<sup>3</sup> § 44 indførte med virkning fra den 1. juli 2008 et nyt pristillæg til elektricitet produceret ved afbrænding af biogas. Alle nye og eksisterende biogasanlæg får en fast elafregningspris på 74,5 øre/kWh eller et fast pristillæg på 40,5 øre/kWh. Baggrunden for pristillægget var ønsket om at fremme biogasbaseret kraftvarmeproduktion med henblik på at erstatte naturgas med biogas i eksisterende decentrale kraftvarmeværker. I Vejen vil der ved etablering af et biogasbaseret kraftvarmeværk ikke være tale om, at man kan erstatte naturgas med biogas på et eksisterende anlæg. Der skal derfor etableres et helt nyt kraftvarmeværk, hvilket vil forøge omkostningerne ved biogasprojektet. Endvidere er der i branchen bred enighed om, at varmforsyningsloven er til hinder for etableringen af yderligere biogasbaserede kraftvarmeværker. Varmeforsyningsloven fører til, at prisen for biogas ikke må overstige prisen for naturgas og kun kan indeholde et begrænset overskud, jf. lovens § 2, jf. § 20 b. Loven fører desuden til, at det øgede pristillæg ikke tilfalder biogasproducenten, men reducerer varmepriserne. Det øgede elproduktionstilskud fremmer således ikke som forudsat investeringerne i biogasanlæg.
- Landbruget i Danmark er økonomisk trængt, og med varmforsyningslovens begrænsninger på at opnå en forrentning af den investerede kapital, som opvejer risikoen for tab, er der ikke udsigt til en realisering af biogasprojekter. Vejen Varmeværk har således ingen udsigt til eller sikkerhed for biogasleverancer til et biogasbaseret kraftvarmeværk, idet etableringen heraf er helt afhængigt af landbruget som leverandør af husdyrgødning. Økonomien i et biogasanlæg er endvidere helt afhængig af varmeefterspørgslen, herunder at der ikke skal bortkøles varme om sommeren. Klager bortkøler i dag en stor mængde varme, og under de forudsætninger er et biogasbaseret kraftvarmeværk ikke relevant som hypotetisk substitutionsmulighed. Uanset elproduktionstilskuddet er det derfor hverken brugerøkonomisk eller samfundsøkonomisk rentabelt at etablere større biogasanlæg. På denne baggrund er der heller ikke eksempler på større biogasanlæg i Danmark, som vil kunne producere tilstrækkelig biogas til kraftvarme-

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 6 af 21

---

<sup>3</sup> Lov nr. 1392 af 27. december 2008 om fremme af vedvarende energi.

forsyning af Vejen. Det er således udokumenteret, at betingelserne for at etablere et biogasbaseret kraftvarmeanlæg som hypotetisk substitutionsmulighed i Vejen er opfyldt. Det må derfor kræve yderligere dokumentation, hvis Energiklagenævnet skal lægge til grund, at der i Vejen vil blive etableret et biogasbaseret kraftvarmeværk.

- I Vejen er der over 4000 varmemeforbrugere, og distributionsnettet er fuldt udbygget. Økonomien i et nyt decentralt kraftvarmeværk i Vejen kan derfor ikke sammenlignes med barmarksværkerne.
- Samfundsøkonomisk er et biogasbaseret kraftvarmeværk i Vejen således mindre rentabelt end et naturgasbaseret kraftvarmeværk. Dette følger som anført bl.a. af det forhold, at elproduktionstilskuddet til elproduktion baseret på biogas har en negativ samfundsøkonomisk effekt, at investeringerne i et biogasbaseret kraftvarmeværk er væsentligt større end investeringerne i et naturgasbaseret kraftvarmeværk, da leverancer af biogas forudsætter etablering af forgasningsanlæg og rørledninger, og at der ikke er udmeldt samfundsøkonomiske priser for biogas. Det må dog lægges til grund at prisen for biogas svarer til prisen for naturgas, jf. varmemeforsyningslovens §§ 20 og 20 b, jf. lovens § 2.
- Det er en betingelse for at etablere et biogasbaseret kraftvarmeværk, at dette er brugerøkonomisk mere fordelagtigt end at etablere et naturgasbaseret kraftvarmeværk, jf. projektbekendtgørelsens § 14, stk. 2. Da investeringsomkostningerne er væsentligt højere ved biogasanlæg, kan det lægges til grund, at varmeprisen vil stige, hvis der etableres et biogasbaseret kraftvarmeværk.
- Der er enighed om, at Energitilsynet har overholdt de formelle sagsbehandlingsregler i forvaltningsloven<sup>4</sup> i forbindelse med udmeldingen af prisloftet for år 2010.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 7 af 21

### **Vejen Varmeværk a.m.b.a.' synspunkter og bemærkninger**

Vejen Varmeværk a.m.b.a. finder, at Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009 skal stadfæstes. Til støtte herfor har Vejen Varmeværk a.m.b.a. navnlig anført følgende:

- Det følger klart af Energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009, at Vejen Varmeværk er omfattet af projektbekendtgørelsens § 16. Nye varmeproducerende anlæg kan derfor ikke vælge naturgas som brændsel. Det ligger derfor også klart, at udgangspunktet for fastsættelse af prisloftet er andre decentrale områder, der ikke fornyes med naturgas. Synspunktet i klagers klage er alene, at da der er tale om et anlæg på over 1 MW, skal det som udgangspunkt etableres som kraft-

---

<sup>4</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007 med senere ændringer.

varme, og der derfor vil blive tale om naturgas. Synspunktet ville medføre, at alle de steder i Danmark, hvor der måtte være mulighed for adgang til naturgas, vil der blive tale om decentrale områder, der forsynes med naturgas, selvom disse ikke rent faktisk forsynes med naturgas, men alene fordi et nyt anlæg efter klagers påstand ville skulle etableres som et naturgasdrevet kraftvarmeanlæg. Dette er klart ikke hensigten med prisloftreguleringen. Prisloftbekendtgørelsen er ikke indrettet på at se specifikt på kraftvarmeanlæg. Synspunktet er derfor ikke relevant, idet der, som sket i Energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009, må ses på, hvilke brændsler der vil kunne benyttes, hvis der ikke bliver tale om kraftvarmeanlæg. Det fremgår klart af regelsættet, at der skal ses på de alternativer, der efter de til enhver tid gældende regler ville kunne etableres i stedet for affaldsværket.

- Det relevante brændselsvalg vil være flisvarme, som i dag leverer en stor del af varmen i Vejen. I forhold til prisloftet er det ikke relevant at se på kraftvarmesituationen. Et eventuelt kraftvarmeanlæg i Vejen ville dog blive biogasyret, da naturgasdrevne decentrale kraftvarmeanlæg er økonomisk meget ufordelagtige for forbrugerne. Det samme gælder for kraftvarmeanlæg på flis og halm. De mange nødlidende værker, der findes i Danmark, herunder barmarksværker, er typisk lokale naturgasfyrede kraftvarmeværker.
- Et kraftvarmeanlæg på biogas er fordelagtigt. Der er et stort politisk ønske om at få etableret sådanne anlæg, ligesom elafregningsprisen for anlæggene er forøget. Udover den gennemførte stærke begunstigelse af elprisen sammenlignet med naturgasfyrede anlæg, fremgår ønsket om at styrke benyttelsen af biogas direkte af projektbekendtgørelses § 14, stk. 2. Biogasanlæg giver endvidere væsentlige fordele for miljøet.
- Man kan ikke ud fra Energistyrelsens udtalelse af 7. januar 2009 konkludere, at der ikke kan være en positiv samfundsøkonomi i biogasanlæg. Der henvises i den forbindelse til det udtalte politiske ønske om, at der etableres nye biogasanlæg. Biogasanlæg etableres med henblik på, at biogassen anvendes i biogasdrevne kraftvarmeanlæg, og ikke i kedler, så man får glæde af den specielt høje elpris. At der for andre biomasseanlæg, såsom fliskraftvarme og halmkraftvarme, er dårlig økonomi, medfører ikke, at biogaskraftvarme har dårlig økonomi, og vurderingen begunstiges nu af den særlige elpris. Energistyrelsens udtalelse af 7. januar 2009 vedrører også fliskraftvarme og halmkraftvarme. De samfundsøkonomiske beregninger omfatter endvidere en række specielle forhold for biogasanlæg og medfører, at disse anlæg af samfundsøkonomiske grunde er ønskelige og mulige.
- Idet det relevante kraftvarmeanlæg i givet fald ville være et biogasanlæg, er det derfor et sådant alternativ, der skulle overvejes, såfremt man ville tage særligt hensyn til kraftvarmekravet. Prisloftbekendtgø-

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 8 af 21

relsen sondrer imidlertid ikke mellem kraftvarmeanlæg og andre anlæg. Et biomassekraftvarmeanlæg som alternativ vil derfor også blive et decentralt anlæg, der ikke er fyret med naturgas. Prisloftbekendtgørelsen sondrer heller ikke mellem naturgasfyrede kraftvarmeanlæg og naturgasfyrede kedler.

- Hvis biogas er det samfundsøkonomisk bedste, skal biogassen vælges. Der kan ikke lovligt efter projektbekendtgørelsen gennemføres et naturgaskraftvarmeprojekt frem for et biogaskraftvarmeverk, hvis biogaskraftvarmeprojektet er det samfundsøkonomiske mest fordelagtige. Projektbekendtgørelsens § 14, stk. 2, er således ikke en undtagelse fra kravet om, at det projekt, der gennemføres, skal være det samfundsøkonomiske mest fordelagtige. Bestemmelsen opstiller ikke et yderligere krav vedrørende biogas, for at dette kan godkendes i modsætning til naturgas, men angiver en særlig pligt for kommunen til under disse omstændigheder at se på muligheden for at fortrænge naturgas til fordel for biogas. Bruger- og samfundsøkonomisk er det for varmesiden fordelagtigt med biogas frem for naturgas på grund af de væsentlige bedre elpriser ved biogas, som følge af særlige tilskud til elprisen. Disse tilskud opnås uanset, om der er tale om eksisterende naturgasfyrede kraftvarmeverker, der omlægges til biogas, eller om der opføres et nyt værk. Der er heller ikke forskel på økonomien i at bygge et naturgasfyret kraftvarmeverk eller et biogasfyret kraftvarmeverk.
- Det er fuldt lovligt at sætte et naturgasfyret kraftvarmeanlæg på regulær kraft og alene fyre med naturgassen i kedlen uden at benytte kraftvarmedelen. Der er således ikke nogen særlige krav til omfanget af driften på selve kraftvarmedelen, idet det frie elmarked har medført, at man ikke kræver elproduktion, men at det beror på driftsherrens ønsker. Det vil derfor heller ikke være muligt eller relevant at sondre mellem naturgasfyrede anlæg, der ikke er kraftvarmeanlæg, og naturgasfyrede kraftvarmeanlæg, da kraftvarmeanlæggene ikke er forpligtede til at producere kraftvarme i større omfang, end dette anses for økonomisk fordelagtigt. Det er derfor uden betydning, om der er tale om kraftvarme eller ikke, uanset om det er biogasfyret eller naturgasfyret.
- Vanskelighederne for landmændene består i, at landmændene som investorer i biogasanlæg ikke kan få et kommercielt overskud, som Folketinget ellers foreskrev i loven, men kun en forrentning af deres indskudskapital med en rentesats, som fastsættes af Energitilsynet. Landbruget har dog alligevel en betydelig interesse i at få afgasset gyllen, da den herved gøres hygiejnisk og bliver lugtfri, og gødningsstofferne i gyllen lettere og bedre optages på markerne, så der spares gødning. Hertil kommer de øgede muligheder for at afsætte og dermed have flere dyreenheder på det samme areal.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 9 af 21

- Regeringens politik bygger på en fremme af biogasanlæg. I Vejen Kommune arbejdes der konkret på etableringen af et biogasanlæg mellem Brørup og Holsted.
- Hvis klager skal erstattes af en anden varmekilde, og dette skulle være et kraftvarmeværk, vil det værk skulle etableres som grundlast. Det skal derfor dimensioneres til at dække dette behov. At klager har en stor bortkøling om sommeren er et almindeligt fænomen i affaldsfyrede værker. Dette skyldes, at affaldet afbrændes hele året, og at anlægget dimensioneres hertil på grund af de indtægter, der kommer ved at bortskaffe affaldet. Dette kan dog ikke føre til, at det ikke ville være muligt at etablere et relevant biogaskraftvarmeanlæg i Vejen. Vanskelighederne med de decentrale naturgasfyrede kraftvarmeværker skyldes ikke kun, at de ofte er barmarksværker, men også de kraftigt stigende naturgaspriser. I kraftvarmebetragtningerne er der derfor ikke belæg for, at klager ikke i overensstemmelse med projektbekendtgørelsens § 15 skal henføres til et biogasfyret område i forhold til prisloftet.

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

Side 10 af 21

#### **Energitilsynets udtalelse til sagen**

I forbindelse med Energiklagenævnets behandling af sagen er Energitilsynet fremkommet med bemærkninger til klagen. Energitilsynet finder, at afgørelsen af 1. oktober 2009 bør stadfæstes. Til støtte herfor har Energitilsynet navnlig anført følgende:

- Udmeldingen af prisloftet for år 2010 svarer til udmeldingen af 2007 og 2008. Klager er ikke fremkommet med væsentlige faktuelle oplysninger eller anbringender, som ikke er behandlet i Energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009 (j.nr. 1021-127). Ved afgørelsen af 12. oktober 2009 tilsluttede Energiklagenævnet sig Energitilsynets forståelse af prisloftbekendtgørelsen og vejledningen hertil, hvorefter indplaceringen af affaldsforbrændingsanlæggene sker på baggrund af oplysninger om brændselsanvendelse på det eller de produktionsanlæg, der leverer varme til samme net, som det pågældende affaldsforbrændingsanlæg. Energiklagenævnet afgjorde, at klager ved Energitilsynets afgørelse af 29. januar 2009 var indplaceret under det rette prisloft. Energitilsynet fastholder på denne baggrund, at klager er beliggende i et decentralt område, der forsynes med andet end naturgas, og at klager derved er indplaceret under det rette prisloft, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 2, jf. § 7, stk. 1.
- Prisloftet for 2010 blev beregnet ved en indeksering af det for år 2009 udmeldte prisloft efter § 11, stk. 2, i ændringsbekendtgørelse nr. 713 af 2. juli 2009 om ændring af bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter m.v. Indekseringen blev foretaget efter de procentsatser, som Energistyrelsen informerede brancheorganisationerne om i e-mail af 15. juni 2009. Energitilsynets sekretariat havde forud for prisloftudmeldingen i en e-mail af 2. september 2009 anmodet Energistyrelsen

om en tilbagemelding på indplaceringen af affaldsværkerne i henhold til prisloftsbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Energistyrelsen havde tidligere på forårets branchemøde meldt ud, at der ikke ville komme ændringer i indplaceringen af affaldsværkerne i øvrigt. Ved e-mail af 10. september 2009 oplyst Energistyrelsen, at der ikke var ændringer i forhold til sidste års indplacering af affaldsforbrændingsanlæg. Prisloftudmeldingen blev herefter ved brev af 14. september 2009 sendt i høring hos brancheorganisationerne.

- Klagers advokat blev ved brev af 21. september 2009 særskilt informeret om, at der ikke i forbindelse med udmeldingen for 2010 var sket ændringer vedrørende indplaceringen af klager i forhold til år 2007 og 2008. Energitilsynets sekretariat oplyste samtidig, at sekretariatet til grund for den fortsatte indplacering havde lagt de indhentede oplysninger, den høring af sagens parter, den konkrete vurdering samt den begrundelse, som Energitilsynet havde lagt til grund ved sin afgørelse på mødet den 26. januar 2009. Ved e-mail af 28. september 2009 til klagers advokat gjorde Energitilsynets sekretariat for god ordens skyld opmærksom på, at sekretariatet ikke påregnede at modtage yderligere bemærkninger fra klager vedrørende prisloftet for år 2010.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 11 af 21

### **Energiklagenævnets praksis**

Klager blev ved Energitilsynets udmelding af prislofter for 2007 indplaceret som et værk i et decentralt område, der forsynes med opvarmet vand baseret på naturgas. Ved Energitilsynets udmelding af prislofter for 2008 af 1. oktober 2007 blev denne placering ændret, således at klager blev indplaceret som et værk i et decentralt område, der forsynes med andet end naturgas. Den ændrede placering af klager medførte, at prisloftet for klager, og derved prisen, som klager kunne opkræve for den varme, som klager producerer, blev nedsat med en tredjedel (fra 99 kr. per GJ til 66 kr. per GJ).

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 5. maj 2009 (j.nr. 1021-587) taget stilling til prisloftet for 2008:

Klager indbragte Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2007 om udmelding af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg for 2008 for Energiklagenævnet. Energiklagenævnet hjemviste Energitilsynets afgørelse under henvisning til, at Energitilsynets sagsbehandling ikke overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse. Energiklagenævnet fandt, at Energitilsynet, i henhold til forvaltningslovens § 19, burde have partshørt klager over de oplysninger, der dannede grund for tilsynets afgørelse, inden tilsynet traf afgørelsen af 1. oktober 2007, hvorved klagers placering blev ændret på en for klager ugunstig måde i forhold til den tidligere placering. Energiklagenævnet fandt endvidere, at Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2007, i henhold til forvaltningslo-

vens §§ 22 og 24, burde have været ledsaget af en begrundelse. Endelig fandt Energiklagenævnet, at Energitilsynet ikke havde foretaget en konkret og selvstændig vurdering af sagens forhold, og at tilsynet ikke havde været i besiddelse af de fornødne oplysninger til at foretage denne vurdering.

Inden Energitilsynet på ny behandlede sagen vedrørende prisloftet for år 2008 udmeldte tilsynet ved afgørelse af 1. oktober 2008 prislofter for affaldsforbrændingsanlæg for år 2009. Energiklagenævnet har ved afgørelse af 3. juni 2009 (j.nr. 1021-37) taget stilling til prisloftet for år 2009:

Energitilsynets sagsbehandling og afgørelse af 1. oktober 2008 var overensstemmende med Energitilsynets sagsbehandling og afgørelse vedrørende prisloftet for år 2008. Energiklagenævnet hjemviste på denne baggrund under henvisning til nævnets afgørelse af 5. maj 2008, også Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2008 om prisloftet for 2009 til fornyet behandling.

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

Side 12 af 21

Den 26. januar 2009 traf Energitilsynet afgørelse om, at klager for år 2008 skulle indplaceres under prisloftet gældende for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der fornyes med opvarmet vand baseret på andet end naturgas. Klager indbragte afgørelsen af 26. januar 2009 for Energiklagenævnet.

Energiklagenævnet tog på ny stilling til prisloftet for år 2008 ved afgørelse af 12. oktober 2009 (j.nr. 1021-127):

Energiklagenævnet stadfæstede Energitilsynets afgørelse af 26. januar 2009. Energiklagenævnet fandt med udgangspunkt i de faktuelle forhold vedrørende Vejen, at forsyningsnettet i Vejen ikke kunne kategoriseres som et fjernvarmenet, der blev forsynet af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarmeanlæg eller varmeanlæg. Energiklagenævnet fandt endvidere, at vurderingen af, hvilket værk der kunne etableres i Vejen i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinjer, skulle foretages efter projektbekendtgørelsens<sup>5</sup> § 16. Efter projektbekendtgørelsens § 16 kan kommunalbestyrelsen ikke godkende naturgas som brændsel efter projektbekendtgørelsens § 16. Energiklagenævnet fandt på denne baggrund, at klager ved Energitilsynets afgørelse af 26. januar 2009 med rette var indplaceret under prislofter for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med andet end naturgas.

---

<sup>5</sup> Bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

Energiklagenævnets afgørelser er offentliggjorte på Energiklagenævnets hjemmeside: [www.ekn.dk](http://www.ekn.dk).

### **Retsgrundlaget**

Bemyndigelsen til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand fra affaldsforbrændingsanlæg fremgår af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, (lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om varmemforsyning med senere ændringer), der har følgende ordlyd:

”[...]

#### **§ 20.**

...

Stk. 4. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om et prisloft for vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg.

...

[...]”

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 13 af 21

Af bemærkninger til varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, (lovforslag nr. L 240 til lov om ændring af lov om varmemforsyning, fremsat 29. marts 2000) fremgår følgende om beregning af prisloftet:

”[...]

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

Også for affaldsforbrændingsanlæg gælder, at prisen, som et anlæg kan og skal tage for levering af varme, bliver sat lig den omkostningsbestemte pris, hvilken udover særomkostninger ved varmeproduktionen på affaldsforbrændingsanlægget også omfatter den del af fællesomkostningerne, der henregnes til varmesiden.

Dog gælder, jf. stk. 4, 1. pkt., at prisen for affaldsbaseret varme, beregnet på grundlag af varmemforsyningslovens ”hvile-i-sig selv”-princip ikke må overstige et fastsat prisloft. Denne bestemmelse vil finde anvendelse, hvor der er tale om en leverance til et distributionsanlæg, der ikke udøver en bestemmende indflydelse på det affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme.

Princippet for beregning af prisloftet vil tage udgangspunkt i, hvordan prisen ville have set ud, hvis der ikke var et affaldsforbrændingsanlæg i den pågældende by, og der i stedet var blevet etableret et værk i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier. Ligger det pågældende affaldsforbrændingsanlæg ek-

sempelvis i et naturgasforsynet område, vil det alternative værk blive et effektivt drevet naturgasbaseret kraftvarmeværk.

Bestemmelsen gælder også, hvor for eksempel damp leveres til et kraftvarmeanlæg og ikke direkte til et distributionsanlæg.

Ved beregningen indgår det, at der skal foretages en teknisk fornyelse af det prisregulerede anlæg ud fra almindelige driftsmæssige kalkuler. Beregningen vil endvidere ske under hensyntagen til anlæggets størrelse, om der er tale om grundlast- eller spidslastleverancer og til, hvilken værdi varmen samlet set har.

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

[...]"

I 2006 blev prisloftsbekendtgørelsen udstedt med hjemmel i varmforsyningslovens § 20, stk. 4, og § 26 (bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg med senere ændringer). Prisloftsbekendtgørelsen fastsætter reglerne for prislofter og maksimalpriser for levering af damp og varmt vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller distributionsanlæg. Vedrørende udmelding af prislofter fremgår følgende af prisloftsbekendtgørelsen:

"[...]

*Fastsættelse af prisloftet*

**§ 5.** Prisloftet for opvarmet vand produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et fjernvarmeværk, som ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier, således at der opstår et prisloft for:

- 1) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med naturgas.
- 2) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med andet end naturgas.
- 3) Affaldsforbrændingsanlæg beliggende i centrale områder.

*Stk. 2.* Prisloftet for damp produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes efter et konkret skøn.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 14 af 21

...

*Udmelding af prisloftet*

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

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

[...].”

Fra vejledningen til prisloftsbekendtgørelsen (vejledning nr. 44 af 8. juni 2006 om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg) fremgår endvidere følgende:

**21. juni 2010**  
J.nr.: 1021-247  
Eksp.nr.: 49626  
SSH-EKN

Side 15 af 21

”[...]

**7. Fastsættelse af beregningsgrundlag for prisloftet samt metode til beregning af prisloftet mv.**

**7.1. Bemærkninger til bekendtgørelsens § 5**

7.1.1. Det fremgår af bemærkningerne til varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, 1. pkt., at prislofterne vil blive bestemt ud fra et effektivt drevet anlæg, der i stedet ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinjer for etablering af et kollektivt varmemforsyningsanlæg i det pågældende område. Ligger det pågældende affaldsforbrændingsanlæg eksempelvis i et naturgasforsynet område, vil det alternative værk blive et effektivt drevet naturgasbaseret kraft-varme-værk. Lovens bemærkninger fortolkes således, at de pågældende alternative anlæg skal være i overensstemmelse med de gældende regler på varmemforsyningsområdet.

7.1.2. Den varmeafregningspris, som prislofterne skal fastsættes på baggrund af, skal således være prisen på fjernvarme produceret i overensstemmelse med de regler, der fastlægger brændselvalget for kraft-varme- og varmemproducenter, der etableres på det tidspunkt, hvor affaldsvarmen aftages.

7.1.3. Det betyder, at for at finde ud af, hvilket prisloft et bestemt affaldsforbrændingsanlæg skal anvende, skal det vurderes, hvilket brændsel varmen, som affaldsvarmen ville fortrænge, ville være baseret på, hvis der i stedet for affaldsforbrændingsanlægget var blevet etableret et værk, der kunne levere den tilsvarende varme. Prisloftet kan således betegnes som den hypotetiske substitutionspris.

7.1.4. Efter gældende regler vil den hypotetiske substitutionspris i de decentrale områder alene kunne tage udgangspunkt i priser på fjernvarme baseret på enten naturgas eller biomasse. Dette

skyldes, at de eksisterende energipolitiske retningslinjer alene giver mulighed for at etablere varmeproduktionskapacitet baseret på de pågældende brændsler.

[...]"

Kommunalbestyrelsens godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg er nærmere reguleret i projektbekendtgørelsen. Af projektbekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]

*Projekter for varme- og kraft-varme-produktionsanlæg  
Produktionsform*

**§ 9.** Kommunalbestyrelsen kan kun godkende projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet over 1 MW, hvis projekterne indrettes som kraft-varme-anlæg. Det er dog en forudsætning, at denne produktionsform er samfundsøkonomisk fordelagtig. Hvis et varmeproducerende anlæg er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt, kan der etableres et varmeanlæg.

*Stk. 2.* Et projektforslag efter stk. 1 skal normalt dimensioneres til en dækningsgrad på 90 pct. af værkets samlede årlige varmeproduktion, medmindre andre dækningsgrader er samfundsøkonomisk mere fordelagtige.

[...]

*Kraft-varme-anlæg*

**§ 14.** Ved projekter for kraft-varme-anlæg kan kommunalbestyrelsen godkende brændslerne:

- 1) naturgas,
- 2) biomasse,
- 3) biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse eller
- 4) affald.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen skal indpasse biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse til kraft-varme-produktion i den kommunale varmeforsyning, såfremt der er lokalt ønske herom, og såfremt fjernvarmeværket kan erhverve gassen til priser, der ikke adskiller sig væsentligt fra prisen på den forsyning, som fjernvarmeværket ellers har adgang til.

*Varmeproduktionsanlæg*

**§ 15.** Ved etablering af varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraft-varme-anlæg eller varmeanlæg, skal kommunalbestyrelsen ved godkendelse af projekter anvende kriterierne i stk. 2-4 for fastlæggelse af brændselsvalg.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 16 af 21

*Stk. 2.* Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen kun godkende brændslerne naturgas og mineralsk olie, jf. dog stk. 3 og 4.

*Stk. 3.* Ved etablering af varmeproduktionsanlæg efter stk. 1 kan kommunalbestyrelsen godkende biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse forudsat, at brændslet anvendes på en kraft-varme-producerende produktionsenhed baseret på disse brændsler.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsen kan ved etablering af udvidet varmeproduktionskapacitet, som er nødvendiggjort af et øget varmebehov, godkende anvendelse af CO<sub>2</sub>-afgiftsfrit brændsel for anlæg, der alene er dimensioneret til at dække det øgede varmebehov, jf. dog § 13.

**§ 16.** Ved projekter for varmeproduktionsanlæg til levering af varme til et fjernvarmenet, der ikke forsynes med naturgasbaseret kraft-varme eller varme, kan kommunalbestyrelsen kun godkende brændslerne

- 1) biomasse,
  - 2) biogas, lossepladsgas og anden forgasset biomasse eller
  - 3) affald
- [..]”.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 17 af 21

### **Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen**

Det følger af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1, at prisloftet for opvarmet vand produceret på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et fjernvarmeværk, som ville være blevet etableret i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier. Ved udmeldingen af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg skal der således tages udgangspunkt i denne hypotetiske substitutionsmulighed. Ved energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009 vedrørende klagers prisloft for år 2008 fastslog Energiklagenævnet, at det var den hypotetiske substitutionsmulighed for Vejen Varmeværk a.m.b.a., der skulle tages udgangspunkt i ved udmeldingen af klagers prisloft. Klager ses ikke at være uenig i denne fortolkning. Energiklagenævnet forstår herefter klagers klage således, at sagen for Energiklagenævnet i hovedsagen drejer sig om, hvad der er den hypotetiske substitutionsmulighed for Vejen Varmeværk a.m.b.a.

Klager har anført, at der ved vurderingen af den hypotetiske substitutionsmulighed skal tages udgangspunkt i projektbekendtgørelsens § 9, stk. 1, hvoraf følger, at kommunalbestyrelsen ved projekter for produktionsanlæg med en varmekapacitet på over 1 MW som udgangspunkt kun kan godkende projektet, hvis det opføres som et kraftvarmeanlæg. Vejen Varmeværk a.m.b.a. har en varmekapacitet på over 1 MW, jf. ovenfor. Klager finder på baggrund af bestemmelsen i projektbekendtgørelsens § 9, stk. 1, forarbejderne til varmeforsyningslovens § 20, stk. 4, og projektbekendtgørelsens § 14, stk. 1, at den hy-

potetiske substitutionsmulighed for Vejen Varmeværk a.m.b.a. derfor alene kan være et naturgasfyret kraftvarmeværk.

Prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 4. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår bl.a., at princippet for beregning af prisloftet vil tage udgangspunkt i, hvordan prisen ville have set ud, hvis der ikke var et affaldsforbrændingsanlæg i den pågældende by, og der i stedet var blevet etableret et værk i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier. Af forarbejderne fremgår endvidere vedrørende beregningen af prislofterne, at såfremt det pågældende affaldsforbrændingsanlæg eksempelvis ligger i et naturgasfyret område, vil det alternative værk blive et effektivt drevet naturgasbaseret kraftvarmeværk. Af vejledningen til prisloftbekendtgørelsen fremgår af punkt 7.1.4., at efter gældende regler vil den hypotetiske substitutionsmulighed i de decentrale områder alene kunne tage udgangspunkt i priser på fjernvarme baseret på enten naturgas eller biomasse, idet de eksisterende energipolitiske retningslinier alene giver mulighed for at etablere varmeproduktionskapacitet baseret på de pågældende brændsler. Vejen Varmeværk a.m.b.a. er beliggende i et decentralt område.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 18 af 21

Energiklagenævnet fastslog i afgørelsen af 12. oktober 2009, at begrebet "energipolitiske retningslinier" er et dynamisk begreb, der ændrer sig i takt med den energiretlige regulering, og at ordlyden af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1, var i overensstemmelse med forarbejderne til varmforsyningslovens § 20, stk. 4. Energiklagenævnet fastslog endvidere, at indplaceringen af affaldsforbrændingsanlæggene sker på baggrund af oplysninger om brændselsanvendelse på det eller de produktionsanlæg, der leverer varme til samme net, som det pågældende affaldsforbrændingsanlæg, og at der i den forbindelse skal tages udgangspunkt i de faktiske forhold på det tidspunkt, hvor prisloftet udmeldes. Energiklagenævnet fastholder denne fortolkning. Når prisloftet for et konkret affaldsforbrændingsanlæg skal udmeldes, skal der således ikke udarbejdes et projektforslag for et hypotetisk værk, ligesom det heller ikke skal vurderes, om projektforslaget for dette hypotetiske værk kan godkendes af kommunalbestyrelsen i henhold til reglerne i projektbekendtgørelsen. Det er Energiklagenævnets vurdering, at den forståelse af reglerne om fastsættelse af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg, som klager tager udgangspunkt i, ville medføre en metode, hvor det ved udmeldingen af prislofter for affaldsforbrændingsanlæggene ville være nødvendigt at udarbejde projektforslag for hypotetiske varmeanlæg. Vurderingen af, hvilket varmeanlæg det ville kunne godkendes, kan ikke foretages alene på baggrund af reglerne i projektbekendtgørelsen, men kræver tillige faktuelle oplysninger og beregninger, som de samfundsøkonomiske vurderinger m.v. kan tage udgangspunkt i. Det er Energiklagenævnets vurdering, at beregningerne i et projektforslag og vurderingen heraf for et hypotetisk anlæg vil være behæftet med betydelig usikkerhed og af en række faktuelle forhold, der ikke vil kunne verificeres. Derfor er en sådan metode ikke egnet til at fastlægge prislofterne for affaldsforbrændingsanlæggene. Metoden vil være meget vanskelig håndterbar. Derimod skal der ses på, hvilket aktuelt brændsel der tilføres til det samme net, som af-

faldsforbrændingsanlægget leverer sin varme til. Energiklagenævnet bemærker, at lovgiver den 28. maj 2010 har vedtaget lovforslag nr. 154 om forslag til lov om ændring af bl.a. lov om varmforsyning og forskellige andre love samt om ophævelse af lov om udnyttelse af vedvarende energikilder m.v. af 4. marts 2010. Lovforslaget, der trådte i kraft den 16. juni 2010, indebærer en ændring af varmforsyningslovens § 20, stk. 4, således at bestemmelsens hjemmel til prisloftreguleringen bliver udvidet for at kunne rumme andre prisloftmodeller end den nuværende substitutionsmodel, således at reguleringen kan ændres. Baggrund for lovforslaget er bl.a., at beregningen af prislofterne bygger på et relativt usikkert datagrundlag, der medfører økonomisk usikkerhed for varmemeforbrugerne og affaldsforbrændingsanlæggene. Af lovbemærkninger fremgår bl.a. følgende:

”[...]

Beregningen af prisloftet bygger på et relativt usikkert datagrundlag (beregningen af, hvad prisen ville have været, hvis der ikke havde været etableret et affaldsforbrændingsanlæg). Det medfører økonomisk usikkerhed for varmemeforbrugerne og et affaldsforbrændingsanlæg.

Som eksempel kan nævnes, at prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, gennem de senere år er steget voldsomt i forhold til stigningen i prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme til et fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et centralt kulfyret kraft-varme-værk. Denne stigning i prisloftet for anlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, kan henføres til de stigende priser på naturgas og er således ikke begrundet i, at affaldsforbrændingsanlægget har fået en større stigning i driftsomkostninger.

Resultatet er, at affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, kan få mulighed at lade varmemeforbrugerne dække en større del af omkostningerne til forbrænding af affald.

Omvendt gælder det for affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, at affaldsforbrændingsanlægget risikerer en voldsom reduktion af prisloftet, hvis fjernvarmenettet skifter karakter, f.eks. ved erstatning af naturgas med biomasse-kraftvarme eller etablering af store varmepumper i det pågældende fjernvarmenet.

[...]”:

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 19 af 21

Lovgiver har således været opmærksom på, at reglerne om udmelding af prislofter for affaldsforbrændingsanlæggene har givet anledning til tvivl. Lovforslaget er offentliggjort på [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk).

Energiklagenævnet har tillige lagt vægt på, at det følger af forarbejderne i lovforslag nr. 240/1999 til varmemforsyningslovs § 20, stk. 4, som prisloftbekendtgørelsen er udstedt i medfør af, at der alene skal tages *udgangspunkt* i, hvordan prisen ville have set ud, hvis der ikke var et affaldsforbrændingsanlæg i den pågældende by, og der i stedet var etableret et værk i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinier. Forarbejderne understøtter Energiklagenævnets fortolkning af prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1, om at der ikke skal udarbejdes projektforslag for hypotetiske værker ved udmeldingen af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg, men at prisloftet skal fastsættes på baggrund af oplysninger om brændselsanvendelse på det eller de produktionsanlæg, der leverer varme til samme net, som det pågældende affaldsforbrændingsanlæg.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 20 af 21

Ved afgørelsen af 12. oktober 2008 fandt Energiklagenævnet med udgangspunkt i de aktuelle faktiske omstændigheder, at forsyningsnettet i Vejen ikke kunne kategoriseres som et fjernvarmenet, der forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarme- eller varmeanlæg. Vejen Varmeværk a.m.b.a.' brændselsanvendelse er efter oplysningerne i sagen ikke ændret i forhold til de faktiske omstændigheder, der forelå ved Energiklagenævnets afgørelse af 12. oktober 2009. Energiklagenævnet opretholder på denne baggrund vurderingen af forsyningsnettet i Vejen. Eksemplet i lovforslaget 154 vedrørende ændringen af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, hvorefter fremgår, at affaldsforbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et decentralt naturgasforsynet kraftvarmeværk, risikerer en voldsom reduktion af prisloftet, hvis *fjernvarmenettet* skifter karakter, f.eks. ved erstatning af naturgas med biomasse-kraftvarme eller etablering af store varmepumper i det pågældende fjernvarmenet, ses ikke at være til hinder for denne fortolkning, idet det drejer sig om naturgasfyrede områder. Det fremgår af vejledningen til prisloftbekendtgørelsen, at der ved udmeldingen af prislofter i de decentrale områder alene kan tages udgangspunkt i priser på fjernvarme baseret på enten naturgas eller biomasse, da de eksisterende energipolitiske retningslinjer alene giver mulighed for at etablere varmeproduktionskapacitet på disse brændsler.

Da forsyningsnettet i Vejen som anført må kategoriseres som et fjernvarmenet, der ikke forsynes af et eksisterende decentralt naturgasbaseret kraftvarme- eller varmeanlæg, finder Energiklagenævnet, at klager med rette er indplaceret under prisloftet der gælder for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i decentrale områder, der forsynes med opvarmet vand baseret på andet brændsel end naturgas (biomasse/andet), jf. projektbekendtgørelsens § 16, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1, nr. 2, jf. § 7, stk. 1.

Der henviser i øvrigt til nævnets bemærkninger i afgørelsen af 12. oktober 2009.

Herefter stadfæstes Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009.

**Energiklagenævnets afgørelse**

Energitilsynets afgørelse af 1. oktober 2009 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 21. juni 2010. Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til § 26 i lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 med senere ændringer og § 9 i prisloftbekendtgørelsen.

Afgørelsen kan ikke indbringes for 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 den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jfr. § 26, stk. 4, i lov om varmforsyning.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

**21. juni 2010**

J.nr.: 1021-247

Eksp.nr.: 49626

SSH-EKN

Side 21 af 21

P. N. V.

Poul K. Egan  
Nævnensformand

/ Signe Sara Hildebrandt  
Fuldmægtig