

Vejledning om bekendtgørelse om undtagelse af biogasanlæg og blokvarmecentraler fra kapitel 4 i lov om varmforsyning (undtagelsesbekendtgørelsen)

1. Indledning

Energistyrelsen udstedte på vegne af klima- og energiministeren den 2. december 2010 bekendtgørelse nr. 1332 om undtagelser fra kapitel 4 i lov om varmforsyning (undtagelsesbekendtgørelsen). Bekendtgørelsen træder i kraft den 6. december 2010.

Bekendtgørelsen erstatter bekendtgørelse nr. 647 af 17. september 1991 om undtagelser fra kapitel 4 i lov om varmforsyning. Den tidligere bekendtgørelse indeholdt en undtagelse af prisbestemmelserne for blokvarmecentraler, der udelukkende leverer varme til eget forbrug. Muligheden for undtagelse fra prisbestemmelserne er ved den nye bekendtgørelse udvidet således, at også biogasanlæg, der leverer til et kraftvarmeanlæg, kan være undtaget fra prisbestemmelserne i varmforsyningsloven. Bekendtgørelsen undtager ikke generelt biogasanlæg fra kapitel 4 i lov om varmforsyning, men giver biogasanlæg mulighed for at søge om dispensation herfra. Anlæg, der opnår dispensation fra varmforsyningslovens prisbestemmelser, vil som udgangspunkt ikke kunne få kommunegaranti. Samtidig skal anlæg, der har fået dispensation, overholde konkurrencelovgivningen og kan derfor som udgangspunkt ikke indgå aftaler, der begrænser konkurrencen, såsom aftaler med en meget lang løbetid, jf. nedenfor afsnit 3.

2. Gældende regulering

Efter den gældende prisregulering skal biogasanlæg, som er omfattet af varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 1, og som har en varmekapacitet på mere end 0,25 MW, hvile-i-sig-selv. Dette betyder, at disse anlæg kun må indregne nødvendige omkostninger i priserne (omkostningsbestemt pris), jf. varmforsyningslovens § 20.

Biogasanlæg må som vedvarende energianlæg indkalkulere et overskud i priserne, jf. varmforsyningslovens § 20 b, når de leverer til et kollektivt varmforsyningsanlæg. Bestemmelsen omfatter alene anlæg, der kun kan producere på vedvarende energi, og således ikke kombi-anlæg. Overskuddet er underlagt Energitilsynets rimelighedsvurdering. Energitilsynets praksis for disse sager er sparsom, men bygger på en betragtning om, at virksomhederne får tilladelse til en højere forrentning af indskudskapitalen end andre anlæg. Forrentningsniveauet har i Energitilsynets få sager efter en konkret vurdering været fastsat til omkring 8 pct. i realforrentning.

Reglerne om hvile-i-sig-selv medfører i praksis, at biogas kan sælges til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen.

Substitutionsprisen er prisen på det brændsel, som biogassen konkurrerer med. Det vil i de fleste tilfælde handle om naturgas, men i teorien kan det også være biogas fra en anden leverandør eller andre muligheder, hvormed den virksomhed, som biogassen leveres til, kan erstatte biogasleveringen.

Muligheden for dispensation er begrænset til biogasanlæg, der leverer til virksomheder omfattet af varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Disse virksomheder, som køber biogas, er således også omfattet af hvile-i-sig-selv reglerne. Dette medfører, at de ikke må indregne en pris for biogas, når denne pris er højere end et eventuelt alternativ. En sådan pris regnes nemlig ikke for en nødvendig omkostning. Derfor vil biogasanlæg i praksis kun kunne afsætte biogas til virksomheder omfattet af §

20, stk. 1, til substitutionsprisen, når deres omkostningsbestemte pris inklusiv et evt. overskud er højere end hvad konkurrenten kan tilbyde.

Hvile-i-sig-selv reguleringen gælder kun biogaslevering til det indenlandske marked. I medfør af varmforsyningslovens formålsbestemmelse (§ 1), skal der derudover være tale om levering til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand. En intern levering af biogas i en virksomhed med både biogasanlæg som kraftvarmeanlæg er således ikke omfattet af reguleringen. Når der er tale om et kraftvarmeanlæg eller varmeproduktionsanlæg, der producerer sit eget brændsel – i dette tilfælde biogas - er der ikke tale om levering til det indenlandske marked. En sådan intern levering af gas til varmeproduktion er således allerede efter gældende ret ikke omfattet af prisbestemmelserne. Der vil dog indirekte være kontrol med for høje brændselspriser, også når der er tale om intern levering, idet varmelevering fra (kraft)varmeanlægget skal ske til en omkostningsbestemt pris. Omkostningerne til brændslet kan blive nedjusteret af Energitilsynet, hvis disse vurderes at være urimeligt høje.

Hvis biogassen efter opgraderingen bliver injiceret i naturgasnettet til individuel forsyning med biogas, er dette omfattet af naturgasforsyningsloven og ikke af varmforsyningsloven.

Blokvarmecentraler, der leverer varme til eget forbrug, er efter gældende regulering undtaget fra bestemmelserne i varmforsyningslovens kapitel 4.

3. Kommunegaranti og mulighed for at indgå langvarige aftaler

At biogasanlæg er omfattet af varmforsyningslovens prisbestemmelser har også sine fordele. Hvile-i-sig-selv anlæg har mulighed for at få kommunegaranti, såfremt der opkræves et vederlag på markedsmæssige vilkår for garantien. Der påhviler kommunen en forpligtelse til at udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at konstatere markedsprisen, f.eks. ved at konsultere kommunens bank, andre finansielle rådgivere, forhøre sig om andre kommuners vederlag for kommunegaranti for tilsvarende anlæg osv. Fastlæggelse af markedsprisen vil imidlertid i et vist omfang være undergivet en skønmæssig vurdering. Ved udøvelsen af dette skøn må der tilkomme kommunalbestyrelsen en vis margin. Opkrævning af et vederlag på markedsmæssige vilkår ved ydelse af kommunegaranti er ikke omfattet af varmforsyningslovens § 23 1 eller elforsyningslovens § 37 og skal således ikke registreres med henblik på modregning i bloktilskuddet.

Kommunegarantien er ofte afgørende for, om et anlæg kan få den nødvendige finansiering til etableringen. Der er ikke hjemmel i lovgivningen til, at en kommune kan opretholde eller yde en kommunegaranti til et biogasanlæg, som er undtaget fra hvile-i-sig-selv reglerne.

Biogasanlæg som hviler i sig selv har desuden mulighed for at indgå aftaler med en lang uopsigelsesperiode. Baggrunden for de langvarige kontrakter er at producenterne på grund af de meget store investeringer, der er forbundet med efterforskning, produktion og infrastruktur må have en rimelig sikkerhed for omsætningen. Konkurrencelovens regler om konkurrencebegrænsede aftaler og misbrug af dominerende stilling gælder ikke for anlæg, som er reguleret af varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv princip, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Et biogasanlæg, som er undtaget af hvile-i-sig-selv reguleringen, vil imidlertid blive omfattet af konkurrencelovens regler. Efter disse regler har en bestemmelse om uopsigelighed i en kontrakt til følge, at gasaftageren i opsigelsesperioden er forhindret i at aftage væsentlige mængder gas fra andre leverandører. Derfor er der tale om en konkurrencebegrænsning, der som udgangspunkt er forbudt efter konkurrencelovgivningen.

Branchen eller enkelte biogasanlæg kan henvende sig til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om evt. gruppefritagelse eller andre muligheder for fritagelse fra konkurrencelovgivningen for biogasanlæg, som er undtaget fra varmforsyningslovens kapitel 4.

Bekendtgørelsen undtager ikke biogasanlæg generelt, men giver biogasanlæg mulighed for at opnå dispensation fra prisbestemmelsernes anvendelsesområde. Biogasanlæg, som har en kommunal garantistillelse i forbindelse med finansiering af biogasproduktionsanlægget eller/og har indgået langvarige aftaler, uden at ville ændre på det, kan således undlade at søge dispensation og forsat blive underlagt hvile-i-sig-selv reguleringen.

Det er muligt, at eksisterende biogasanlæg, som er startet op som hvile-i-sig-selv anlæg, senere søger dispensation fra prisreguleringen. Hvis ansøgningen bliver imødekommet, kan anlægget føre markedspriser, men for at undgå strid med kommunalfuldmagtsregler og konkurrencelovgivningen skal henholdsvis kommunegarantien afvikles og en evt. langvarig kontrakt genforhandles for at forkorte kontraktens løbetid.

4. Dispensation for biogasanlæg efter bekendtgørelsen

Bekendtgørelsen har hjemmel i varmforsyningslovens § 2, stk. 5. Efter denne bestemmelse fastsætter klima- og energiministeren regler om, at visse former for kollektive varmforsyningsanlæg helt eller delvis ikke skal være omfattet af loven.

Biogasanlæg kan blive undtaget fra bestemmelserne i varmforsyningslovens kapitel 4 (prisbestemmelserne), således at de kan levere biogas konkurrencedygtigt med naturgas eller på anden vis defineret i forhold til en reference- eller substitutionspris. Dette vil medvirke til at fremme indpassningen af biogas.

Biogasanlæg, der ønsker at blive undtaget fra prisbestemmelserne, kan søge om dispensation fra prisbestemmelserne hos Energitilsynet. Energitilsynet skal give dispensation til anlæg, når betingelserne herfor er opfyldt.

Betingelserne for dispensation er:

- at der er tale om levering af biogas til en virksomhed, omfattet af varmforsyningslovens § 2, stk. 1, nr. 1,
- at der er tale om levering til det indenlandske marked samt
- at der er tale om levering til en virksomhed, som har en anden aftagemulighed.

Alle tre betingelser skal være opfyldt.

Dispensationsmuligheden gælder for biogaslevering til en virksomhed omfattet af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, dvs. et kraftvarme- eller varmeanlæg. Hensigten med betingelserne er at sikre, at hvile-i-sig-selv princippet ikke bliver ophævet for biogasanlæg, der ikke har nogen reelle konkurrenter. Dvs. at biogasanlægget ikke må have monopolposition i forhold til (kraft)varmeanlægget. Dermed sikres det, at biogasanlæggets prisføring bliver begrænset af substitutionsprisen. Varmeleverancen fra (kraft)varmeanlægget vil nemlig stadig være omfattet af prisreguleringen. Biogasanlægget vil således alene kunne opnå en pris, svarende til aftagerens brændsels-substitutionspris.

Ansøgningen skal ledsages af dokumentation for at betingelserne for dispensation er opfyldt. Den virksomhed, som biogasanlægget leverer til, skal meddele biogasanlægget de nødvendige oplysninger, f.eks. om de andre aftagemuligheder. Virksomheden kan f.eks. gøre dette ved at afgive en erklæring til biogasanlægget om leveranceforholdene. Virksomheden er også forpligtet til at orientere biogasanlægget om eventuelle senere ændringer i forholdene. Dette skal ske med kopi til Energitilsynet. Hvis ændringerne medfører, at betingelserne for dispensation ikke længere er opfyldt, bortfalder dispensationen. Energistyrelsen er som regeludstedende myndighed ansvarlig for besvarelse af fortolknings- og anvendelsesspørgsmål. Evt. tvister mellem biogasanlægget og (kraft)varmeanlægget om fremskaffelsen af de nødvendige oplysninger kan således også forelægges Energistyrelsen.

Betingelsen om, at anlægget ikke har en monopolposition, anses for opfyldt, når der blot er én anden leverandør, som (kraft)varmeanlægget kan erstatte biogasleveringen med. Der er ikke krav om, at det skal handle om en anden biogasleverandør. Den anden aftagemulighed kan også bestå i levering fra en træpillerleverandør eller naturgasleverandør. Afgørende er, at (kraft)varmeanlægget ikke er afhængigt af biogasanlægget, dvs. at biogasleveringen kan erstattes 100 pct., og at der er tale om et reelt alternativ. Derfor er der krav om, at der er mulighed for alternativ dækning over en længere periode. Det skal desuden handle om substitutionsmuligheder på (kraft)varmeanlægget. Dvs. at evt. spids- og reservelastkedler til (kraft)varmeanlægget ikke kan gælde som en anden aftalemulighed.

I områder, hvor der ikke er et reelt alternativ i form af naturgas, affalds-/biomassevarme m.v., vil biogASForsyningen ikke være konkurrenceudsat. For at beskytte varmemeforbrugere i disse områder, skal biogasleverandøren fortsat underlægges hvile-i-sig-selv reguleringen. For biogaslevering, der ikke er konkurrenceudsat, vil der således ikke blive ændret noget i forhold til den nuværende prisregulering.

Når der er tale om et kraftvarmeanlæg eller varmeproduktionsanlæg, der producerer sit eget brændsel, f.eks. biogas, bliver biogassen ikke leveret til det indenlandske marked. En intern levering af gas til varmeproduktion er efter gældende ret ikke omfattet af prisbestemmelserne og kan sælges til markedsprisen. Der vil dog indirekte være kontrol med for høje brændselspriser, også når der er tale om intern levering, idet varmelevering fra (kraft)varmeanlægget skal ske til en omkostningsbestemt pris. Omkostningerne til brændslet, som er indregnet i varmeprisen, kan blive nedjusteret af Energitilsynet, hvis disse vurderes at være urimeligt høje.

Når biogasanlægget og (kraft)varmeanlægget er særskilte selskaber, som er del af samme koncern, er der tale om levering til det indenlandske marked. Der skal således søges om dispensation, hvis biogassen ønskes leveret til den koncernforbundne virksomhed til en anden pris end den omkostningsbestemte pris. Fordi virksomheder i samme koncern ikke nødvendigvis har et modsatrettet interesseforhold, er risikoen for urimelig transferpricing til stede. Energitilsynet har ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 fået øgede muligheder for at føre kontrol med transferpricing.

Dispensationen gælder kun levering til det pågældende (kraft)varmeanlæg, hvor betingelserne for dispensation er opfyldt. Det handler således ikke om en anlægsdispensation. Såfremt et biogasanlæg også leverer til et (kraft)varmeanlæg, hvor betingelserne ikke er opfyldt, skal denne levering fortsat ske efter varmemeforsyningslovens prisregulering. Hvis konkurrencesituationen ændrer sig over tid, og betingelsen for dispensation bliver opfyldt, kan hele anlægget få dispensation. En ændring i konkurrencesituationen kan imidlertid også medføre, at betingelserne ikke længere er opfyldt, hvorved dispensationen bortfalder, og biogaslevering fremover skal ske til den omkostningsbestemte pris.

Biogasproduktions- og fremføringsanlæg vil desuden fortsat være underlagt regler i varmemeforsyningslovens kapitel 2 og 3. Dvs. at projekter vedrørende biogasanlæg er underlagt kommunalbestyrelsens godkendelse og at kommunalbestyrelsen, efter varmemeforsyningslovens regler, kan træffe beslutning om ekspropriation, hvis dette er af væsentlig betydning for etableringen af et godkendt biogasanlæg.

5. Dispensation for blokvarmecentraler efter bekendtgørelsen

Blokvarmecentraler var allerede efter den tidligere bekendtgørelse nr. 647 af 17. september 1991 om undtagelser fra kapitel 4 i lov om varmemeforsyning undtaget fra prisbestemmelserne. Den tidligere bestemmelse om blokvarmecentraler bliver videreført i den nye bekendtgørelse med enkelte mindre tekniske ændringer. Undtagelsen gælder for blokvarmecentraler, der udelukkende leverer varme til boligblokkes, virksomheders eller institutioners eget forbrug. Derudover er blokvarmecentraler på mellem 0,25 og 1 MW, der ikke udelukkende leverer til eget forbrug, undtaget fra forpligtelsen til at anmelde priserne til Energitilsynet.