

UDKAST 14-08-2012

Vejledning om bekendtgørelse om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg

Indhold

1. Indledning
2. Prisfastsættelse efter varmforsyningsloven
3. Affaldsforbrændingsanlæggenes situation
4. Baggrund for den nye prisloftmodel
5. Bekendtgørelsens anvendelsesområde (§§ 1 og 2)
6. Maksimalpriser for varme leveret fra et affaldsforbrændingsanlæg (§ 3)
7. Fastsættelse af prisloftet - beregningsgrundlaget og -metode (§ 4)
8. Udmelding af prisloftet (§ 5)
9. Anmeldelse af leveringsaftaler til Energitilsynet (§ 6)
10. Ikrafttrædelses- og overgangsregulering (§§ 7 og 8)
11. Tilsyn, klage og straf

1. Indledning

1.1. Ved vedtagelsen af lov nr. 622 af 11. juni 2010 og lov nr. 577 af 18. juni 2012 ændredes klima- og energiministerens hjemmel i § 20, stk. 4, i lov om varmforsyning, til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. Ved ændringen blev det bl.a. tilføjet, at der i reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og forbrugerbeskyttelse. Desuden blev det fastlagt, at reglerne om et prisloft ikke finder anvendelse på anlæg, der er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet.

1.2. Formålet med ændringen var at udvide den eksisterende hjemmel til at kunne rumme andre prisloftmodeller end den tidligere substitutionsmodel og at undtage anlæg til forbrænding af farligt affald fra reglerne om et prisloft. Baggrunden for at muliggøre en anden prisloftmodel var bl.a. arbejdet med en ny organisering af affaldssektoren, som forventes at medføre en større konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingen. I den forbindelse har lovgiver villet sikre, at prisloftmodellen ikke kan føre til konkurrenceforvridning mellem affaldsforbrændingsanlæg. Baggrunden for undtagelse af anlæg til forbrænding af farligt affald var, at det vurderedes urimeligt, at anlæg, der ud fra deres formål om at sikre forsvarlig destruktion af farligt affald har høje omkostninger og generelt en lavere energimæssig effektivitet, via prisloftet skulle konkurrere med anlæg, der udelukkende er etableret til at producere energi.

1.3. Energistyrelsen udstedte den xx. xxx 2012 bekendtgørelse nr. xx om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg. Bekendtgørelsen trådte i kraft xx. xxxx 2012, og erstatter prisloftbekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006.

1.4. Efter den hidtidige prisloftmodel skulle prisloftet afspejle den pris varmemforbrugerne alternativt ville kunne få varme leveret til. På den måde opstod der efter de gamle regler tre prislofter: ét prisloft for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i naturgasforsynede områder, ét for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i biomasseforsynede områder og ét for anlæg i centralt forsynede områder. Den nye bekendtgørelse indeholder kun ét prisloft for alle affaldsforbrændingsanlæg, og det er baseret på varmepriserne fra de centrale kraft-varme-anlæg.

1.5. Den gældende bekendtgørelse indeholder en overgangsperiode indtil den 1. januar 2016, hvor affaldsforbrændingsanlæg stadig kan levere varme til de gamle priser, dvs. enten prisen, jf. § 20 i lov om varmforsyning, eller prisloftet beregnet efter den gamle prisloftmodel. Efter den 1. januar 2016 bliver prisloftet beregnet efter modellen i den nye prisloftbekendtgørelse.

2. Prisfastsættelse efter varmforsyningsloven

2.1. De generelle regler for prisfastsættelse af fjernvarme findes i lov om varmforsyning. Som hovedregel er de anlæg, der er omfattet af loven, bundet af hvile i sig selv-princippet ved fastsættelse af priser for fjernvarme. De generelle regler medfører, at en varmeproducent i praksis kan afsætte varme til den laveste pris af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Disse regler gælder også for affaldsforbrændingsanlæg.

2.2. Den omkostningsbestemte pris svarer til de udgifter, som har været nødvendige til varmeproduktionen. Når et varmeproducerende anlæg afsætter varme til videredistribution, kan anlægget, i medfør af de almindelige prisfastsættelsesregler i lov om varmforsyning, normalt maksimalt opkræve den pris hos aftagerne, som det reelt koster for anlægget at producere varme, medmindre substitutionsprisen er lavere.

2.3. Substitutionsprisen er den pris, en konkurrerende leverandør kan tilbyde varme til. Når denne pris er lavere end et anlægs omkostningsbestemte pris, vil anlægget i praksis kun kunne afsætte varme til en pris, der er lige med eller lavere end substitutionsprisen. Hvilke i sig selv-princippet medfører nemlig, at aftageren kun vil købe varmen til den billigste pris. Det skyldes, at varmfremføringsanlægget, som det varmeproducerende anlæg leverer til, ofte også er omfattet af hvilke i sig selv-reguleringen, når det sælger varmen videre til forbrugerne. Det antages ikke at være en nødvendig omkostning, der er indregningsberettiget, hvis der betales mere for varmen end den billigste leverandør kan levere det til. I praksis vil et varmeproducerende anlæg derfor kun kunne afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen.

2.4. Når det varmeproducerende anlæg er et affaldsforbrændingsanlæg gælder der derudover et af Energitilsynet udmeldt prisloft. Affaldsforbrændingsanlæg kan således afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Hvordan prisloftet beregnes er beskrevet i bekendtgørelse nr. xx. af xx. xxx 2012.

3. Affaldsforbrændingsanlæggenes situation

3.1. Affaldsforbrændingsanlæggenes modtager affald, som de kan sortere til genanvendelse, afbrænding eller deponering. Ved afbrænding af affaldet kan der produceres elektricitet og/eller opvarmet vand eller damp.

3.2. Da affaldsforbrændingsanlæggenes er afskåret fra at kræve en højere pris for varme end de nødvendige varmeproduktionsomkostninger, må affaldsforbrændingsanlæggenes lave en omkostningsfordeling af deres udgifter. De skal således opgøre, hvilke udgifter de har i forbindelse med indsamling og forbrænding af affald, hvilke udgifter der kan knyttes til elproduktion, og hvilke omkostninger der alene berører varmeproduktion. Energitilsynet har ikke haft indvending imod, at der ikke laves en fordeling mellem omkostninger til el- og varmeproduktion, men der skal altid laves en omkostningsfordeling mellem affald og el/varme. I så fald skal fordeling af omkostningerne mellem de tre ydelser, el, affald og varme, på affaldsforbrændingsanlæg ske ved at fratrage elindtægterne fra anlæggets samlede omkostninger ud fra en formodning om, at elindtægterne dækker omkostningerne til elproduktion. De resterende omkostninger fordeles herefter i særømkostninger til affaldsbortskaffelse, særømkostninger til varmeproduktion og fællesomkostninger til affald og varme. Fællesomkostninger skal fordeles via en fordelingsnøgle.

3.3. Erfaringerne viser, at der er store vanskeligheder forbundet med at lave en omkostningsfordeling mellem omkostninger, der kan henføres til henholdsvis affaldsbortskaffelse, elproduktion og varmeproduktion. Mange af de udgifter som affaldsforbrændingsanlæggenes afholder, er udgifter der knytter sig både til bortskaffelsen af affald og til kraft-varme-produktionen. Forsøg på at finde en generelt anvendelig fordelingsnøgle for disse fællesomkostninger har ikke båret frugt. Dette har skabt en risiko for, at udgifter, der reelt henhører til affaldssiden eller elsiden, overføres på varmesiden og dermed bliver indregnet i den pris varmførbrugerne betaler.

3.4. Samtidig etableres og drives affaldsforbrændingsanlæggenes oftest primært ud fra affaldsinteresser, som ikke nødvendigvis er sammenfaldende med fjernvarmeværkernes interesser. Eksempelvis er det de fælleskommunale affaldsforbrændingsanlægs hovedinteresse at bortskaffe affaldet billigst muligt. Endvidere kan et lokalt fjernvarmeværk være forpligtet, som følge af en pligt til at forsyne varmførbrugerne med den billigste varme, til at aftage affaldsvarme, som er baseret på affaldsleverancer fra en større region. Dette medfører, at et mindre antal varmførbrugere, der er knyttet til det pågældende fjernvarmenet, kan risikere at få øgede udgifter til fjernvarme, hvorimod det store antal affaldskunder kan få bortskaffet deres affald billigere hvis en større del af fællesomkostningerne bliver overført til varmesiden.

3.5. På denne baggrund er det blevet besluttet at indføre en prisloftregulering for levering af opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg.

4. Baggrund for den nye prisloftmodel og undtagelse af anlæg til forbrænding af farligt affald

4.1. Efter den nye hjemmel for fastsættelse af regler om et prisloft for affaldsforbrændingsanlæg er formålet med prisloftreguleringen stadig at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Derudover skal prisloftreguleringen understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren.

4.2. Efter den gamle prisloftmodel skulle prisloftet afspejle den pris, varmemeforbrugerne alternativt vil kunne få varme leveret til. Denne model kaldtes også substitutionsmodellen. Princippet for beregningen af prisloftet efter substitutionsmodellen tog 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 varmeproducerende anlæg i overensstemmelse med de energipolitiske retningslinjer. På den måde opstod der efter de gamle regler tre prislofter: ét prisloft for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i naturgasforsynede områder, ét for affaldsforbrændingsanlæg beliggende i biomasseforsynede områder og ét for anlæg i centralt forsynede områder. Prisloftene blev beregnet efter særlige regler som en gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på henholdsvis et naturgasbaseret fjernvarmeværk, et biomassebaseret fjernvarmeværk og et centralt kraft-varme-anlæg. For affaldsforbrændingsanlæg i de naturgasforsynede områder var prisloftet typisk betydelig højere end for affaldsforbrændingsanlæg i de andre områder.

4.3. Lovbemærkningerne til den nye hjemmel for fastsættelse af prisloftbekendtgørelsen nævner ulemperne ved den gamle substitutionsmodel: *»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-varmeværk. 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.

I forbindelse med det tværministerielle arbejde om ny organisering af affaldssektoren vurderes forskellige former for konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingen. En prisloftsmodel, der som den nuværende giver store konkurrencemæssige fordele gennem mulighed for højere varmesalgspriser til forbrændingsanlæg, der leverer varme til fjernvarmenet, der ellers ville være forsynet af et de-

centralt naturgasforsynet kraft-varme-værk, vil føre til konkurrenceforvridning mellem anlæg beliggende ved forskellige typer af fjernvarmenet.

Derudover kan den gældende prisloftsmodel have nogle utilsigtede miljøeffekter. Det økonomiske incitament vil nemlig være størst til at etablere forbrændingsanlæg, hvor der fortrænges dyr, men effektiv, naturgas, hvilket er i modstrid med den miljømæssigt fordelagtige fortrængning af kul.»

4.4. Lovgiver mente på den baggrund, at der kunne være brug for indførelse af en anden prisloftsmodel. Af lovbemærkningerne fremgår det, hvilke kriterier en evt. ny model skal opfylde: »Ved forslaget beholdes hjemlen for klima- og energiministeren til at fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg, men det tilføjes, at der ved prisloftsreguleringen lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren, og på at sikre forbrugerne rimelige varmepriser.

Prisreguleringen skal således fremme en økonomisk effektivisering af sektoren. Der er allerede igangsat initiativer for at give incitament til økonomisk effektivisering i sektoren, som prisloftsmodellen således skal understøtte. Eksempelvis fastlægger miljøbeskyttelseslovens § 50 b, at affaldsforbrændingsanlæg årligt skal benchmarkes. Desuden skal der ved udarbejdelsen af en ny prisloftsmodel tages hensyn til mulig fremtidig ændring af miljøbeskyttelsesloven, som følge af det tværministerielle arbejde om ny organisering af affaldssektoren, der undersøger former for konkurrenceudsættelse i sektoren. En substitutionsmodel, hvor affaldsforbrændingsanlæggets priser reguleres på basis af de lokale forhold, vil f.eks. kunne vurderes mindre passende i en situation, hvor affaldsforbrændingsanlæggene skal sammenlignes eller konkurrere med hinanden.

Som det fremgår af forslaget, skal reglerne endvidere understøtte miljømæssigt hensigtsmæssige løsninger. Reglerne skal således eksempelvis sikre, at der ikke er en økonomisk fordel ved at fortrænge naturgas frem for kul eller lignende forhold, som giver forkerte incitamenter set ud fra den gældende klima- og miljøpolitik.

Endeligt skal reglerne tilstræbe at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Der skal således sikres, at affaldsforbrændingssektoren ikke har incitamenter til at lade varmemeforbrugerne bære omkostninger, der retteligt hører hjemme hos elforbrugerne eller omkostninger, der kan henføres til affaldshåndtering og affaldsbortskaffelsen.»

4.5. Den gældende prisloftbekendtgørelse fastlægger en prisloftsmodel med ét prisloft for alle affaldsforbrændingsanlæg, uanset beliggenhed. Prisloftet fastlægges til gennemsnitsprisen for opvarmet vand produceret på et centralt kraft-varme-anlæg. Prisloftet er således ens for alle og rimelig lavt idet de centrale kraft-varme-anlæg generelt har lave varmepriser. Dermed opfyldes de i lovbemærkningerne nævnte kriterier, at modellen skal a) fremme en økonomisk effektivisering af sektoren, b) indebære fair konkurrencemuligheder mellem affaldsforbrændingsanlæg, c) understøtte miljømæssigt hensigtsmæssige løsninger, og d) tilstræbe at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen.

4.6. Lov nr. 577 af 18. juni 2012 ændrede desuden hjemlen for fastsættelse af prisloftbekendtgørelsen således, at reglerne om et prisloft ikke finder anvendelse på anlæg til forbrænding af farligt affald. Undtaget fra reglerne om et prisloft er anlæg, der efter regler i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet, og som er indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald. Baggrunden for undtagelsen er efter lovbemærkningerne, at: »Det vurderes urimeligt, at anlæg, hvis hovedaktivitet er forbrænding af farligt affald, bliver underlagt et prisloft. Disse anlægs omkostninger er nødvendigvis højere end omkostningerne for forbrænding af affald på konventionelle affaldsforbrændingsanlæg samtidig med at anlæggene har en lavere energimæssig effektivitet. Det skyldes, at der stilles specifikke krav til forsvarlig destruktion af farligt affald, at affaldets brændværdi er

lav og at rensning af røgen og spildevand fra forbrændingsprocessen er mere krævende. Det gør det svært at holde prisen for udnyttelse af overskudsvarme fra processen for forbrænding af farligt affald under et prisloft, som udgøres af en gennemsnitspris for fremstilling af opvarmet vand eller damp ved forbrænding af brændsler med en høj brændværdi, som f.eks. kul og biomasse, på anlæg, der udelukkende er etableret til at producere energi.»

4.7. Ved samme lov fik klima-, energi- og bygningsministeren hjemmel til at fastsætte nærmere regler om, hvornår et anlæg kan betragtes som indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald. Denne hjemmel er udmøntet i bekendtgørelsens § 1, stk. 2.

5. Bekendtgørelsens anvendelsesområde (§§ 1 og 2)

5.1. Bekendtgørelsen regulerer afregningspriserne for opvarmet vand eller damp produceret ved affaldsforbrænding mellem et affaldsforbrændingsanlæg og et varmeproduktions- eller fremføringsanlæg. Som varmeproducerende anlæg betragtes også kraft-varme-producerende anlæg. Ved varme-fremføringsanlæg forstås såvel et varmetransmissions- som et varmedistributionsanlæg.

5.2. De affaldsforbrændingsanlæg, der reguleres af bekendtgørelsen, er anlæg som er godkendt, dvs. klassificeret, som affaldsforbrændingsanlæg på baggrund af reglerne i lov om miljøbeskyttelse eller regler udstedt i medfør af lov om miljøbeskyttelse. Det er Miljøstyrelsen, der overordnet administrerer reglerne i (medfør af) lov om miljøbeskyttelse.

5.3. Ikke omfattet af bekendtgørelsen er anlæg, der efter regler i bekendtgørelse nr. 486 af 25. maj 2012 om godkendelse af listevirksomhed er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet, og der er indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald.

5.4. Et anlæg betragtes som indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald, når mere end 50 pct. af det modtagne affald er farligt affald som defineret i § 3, nr. 23, i bekendtgørelse nr. 1415 af 12. december 2011 om affald. Desuden skal anlægget have etableret særlige fysiske modtagefaciliteter samt har skriftlige procedurer for og gennemfører modtagekontrol med henblik på at opfylde kravene i artikel 52, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (EU-Tidende: L 334 af 17. december 2010, s. 17). Direktivets krav vil blive implementeret i bekendtgørelsen om anlæg, der forbrænder farligt affald.

5.5. Maksimalprisen, som bekendtgørelsen fastsætter, gælder for levering af opvarmet vand eller damp, som er omfattet af § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning og som er produceret ved affaldsforbrænding. Når et affaldsforbrændingsanlæg også producerer opvarmet vand eller damp på andre brændsler, er denne producerede varme ikke omfattet af bekendtgørelsen. Se dog 5.7.

5.6. Når bekendtgørelsen ikke finder anvendelse, vil varmen kunne leveres til prisen, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning, medmindre leveringen heller ikke er omfattet af den almindelige prisregulering, såsom f.eks. levering af opvarmet vand eller damp til procesformål.

5.7. På kombianlæg, dvs. anlæg der producerer varme på både affald og andet brændsel, f.eks. naturgas, vil prisloftet kun dække affaldsvarmen, mens den naturgasbaserede varme skal afregnes til prisen, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning. Dog vil prisloftet indirekte kunne påvirke naturgasvarmeprisen, når affaldsvarme er en reel substitutionsmulighed for køberen. I dette tilfælde kan affaldsvarme danne substitutionsprisen for naturgasvarmeleverancen. I så fald og under forudsætning af, at affaldsvarmens maksimalpris er prisloftet, vil naturgasvarmen i praksis alligevel ikke kunne leveres til en pris, der er højere end prisloftet.

5.8. I øvrigt skal fællesomkostningerne i et varmeproducerende anlæg, der både anvender affald og andet brændsel, fordeles med samme forhold som brændselsfordelingen. Når der f.eks. anvendes 90 pct. affald og 10 pct. naturgas, skal fællesomkostningerne også fordeles med 90/10. Dvs. at 90 pct. af fællesomkostningerne indgår i beregning af den omkostningsbestemte pris for affaldsbaseret varme (og el) og 10 pct. indgår i beregning af den omkostningsbestemte pris for naturgasbaseret varme (og el). Alene i forhold til prisen for affaldsvarme vil der gælde et prisloft.

5.9. Prisloftet skal efter den ved lov nr. 622 af 11. juni 2010 ændrede hjemmel i § 20, stk. 4, i lov om varmeforsyning, bl.a. sikre, at reglerne ikke kan føre til konkurrenceforvridning mellem affaldsforbrændingsanlæg. Forbrugerbeskyttelsen er således ikke længere det eneste formål med prisloftbekendtgørelsen. Derfor er den gamle undtagelse fra reglerne i prisloftbekendtgørelsen for levering af opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg, hvor distributionsnettet udøver bestemmende indflydelse på varmeprisfastsættelsen, ikke videreført i den gældende bekendtgørelse.

6. Maksimalpriser for varme leveret fra et affaldsforbrændingsanlæg (§ 3)

6.1. Som tidligere forklaret i afsnit 2, er maksimalprisen for opvarmet vand eller damp produceret ved affaldsforbrænding, og som leveres fra et affaldsforbrændingsanlæg til et varmeproduktions- eller fremføringsanlæg, den laveste af enten prisen fastsat efter § 20 i lov om varmeforsyning, eller efter prisloftet. Prisloftet kan således ikke anvendes til at opkræve en højere pris for varmen, end hvad det reelt koster for et affaldsforbrændingsanlæg at producere varmen eller end hvad en alternativ leverandør i området kan levere til.

6.2. Hvis varmeaftageren efterspørger en større varmemængde eller f.eks. damp, som affaldsforbrændingsanlægget kun kan levere, hvis anlægget reducerer elproduktionen, vil de manglende indtægter fra salg af el kunne indregnes som en særømkostning til varmesiden. I dette tilfælde vil den omkostningsbestemte pris, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmeforsyning, således indeholde en ekstra omkostning til kompensation for de manglende elindtægter. Denne forhøjelse af den omkostningsbestemte pris kan dog medføre, at prisloftet bliver den laveste pris og varmen således skal afregnes til prisloftet. Det betyder i så fald, at elsiden ikke eller kun delvis kan få godtgjort de manglende elindtægter. For at forebygge det, er det fastlagt i § 3, stk. 2, at der for en vurdering af hvilken pris, der er lavest, altid skal tages udgangspunkt i prisen, jf. § 20, stk. 1, eksklusiv den eventuelle ekstra særømkostning til kompensation for de manglende elindtægter, som normalt vil være indregningsberettiget, når et kraftvarmeanlæg af hensyn til varmeproduktionen reducerer elproduktionen.

6.3. Det er kun ved vurdering af den laveste pris, jf. § 3, stk. 1, at der skal ses bort fra kompensationen for manglende elindtægter. Hvis det på denne måde bliver vurderet, at den omkostningsbestemte pris er den laveste pris, kan den faktiske levering af det opvarmede vand eller dampen fortsat ske til en omkostningsbestemt pris inklusiv kompensationen for de manglende elindtægter, også når denne afregningspris er højere end prisloftet.

6.4. Såfremt der ikke kan opnås enighed mellem affaldsforbrændingsanlægget og varmefremførings- eller -produktionsanlægget om maksimalprisen, kan sagen indbringes for Energitilsynet, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3.

7. Fastsættelse af prisloftet - beregningsgrundlag og -metode (§ 4)

7.1. Prisloftet for opvarmet vand produceret ved affaldsforbrænding på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på de centrale kraft-varme-anlæg inklusiv eventuelle senere afgiftsændringer.

7.2. De centrale kraft-varme-anlæg bliver opsummeret i kraftværksbekendtgørelsens § 12 (bekendtgørelse nr. 493 af 12. juni 2003) og omfatter: Amagerværket, Asnæsværket. Avedøreværket. H.C.

Ørstedsværket, Kyndbyværket, Svanemølleværket. Stignæsværket. Rønneværket. Enstedværket. Esbjergværket, Fynsværket, Herningværket, Randersværket, Skærbækværket, Studstrupværket og Ålborgværket, herunder Nordjyllandsværket.

7.3. I beregningen af gennemsnitsprisen indgår ikke varmeproduktionsprisen fra de to kraft-varmeanlæg med de højeste produktionsomkostninger per energienhed. Dette sker for at fremme en økonomisk effektivisering af sektoren og for at undgå, at særlige forhold får indflydelse på beregningen af gennemsnitsprisen. Efter den gamle beregningsmodel fastsat prisloftet af denne grund til gennemsnitsprisen for varme produceret af de 50 pct. billigste værker. I den nye model er det alene de centrale kraft-varmeanlægs varmeproduktionspriser, der danner grundlaget for prisloftet, og der er i alt kun 16 centrale kraft-varmeanlæg. For at have et tilstrækkeligt grundlag for beregning af gennemsnitsprisen, er dette ændret således, at kun de to kraft-varmeanlæg med de højeste produktionsomkostninger ikke indgår i beregningen. . Dermed undgås det desuden, at f.eks. specielle lokale forhold, der ikke er udtryk for de generelle vilkår på varmemarkedet, og som gør, at varmeafregningsprisen for enkelte kraftvarmeanlæg er særlig høj, ikke får indflydelse på gennemsnitsprisen.

7.4. I beregningen af gennemsnitsprisen indgår derudover kun varmeproduktionspriser fra centrale kraft-varmeværker med en væsentlig produktion af varmt vand eller damp til opvarmningsformål. Det er derfor fastlagt, at varmepriserne fra kraft-varmeanlæg, der i det pågældende år havde en varmeleverance på mindre end 1000 TJ, ikke indgår i beregningen af gennemsnitsprisen.

7.5. Ved produktionsomkostningerne forstås nettoomkostninger fastlagt som alle udgifter til varmeproduktionen fratrukket alle indtægter, herunder salg af el og støtte til elproduktionen.

7.6. Beregningsmetoden anvender et vægtet gennemsnit af varmeprisen i forhold til antallet af solgte varmeeenheder.

7.7. For beregningen af prisloftet tages der udgangspunkt i varmeproduktionspriserne efter de senest anmeldte prisseftervisninger. Eksempelvis bliver prisloftet for 2013, som bliver udmeldt i 2012, beregnet på regnskabstal fra 2010. Når omkostningerne for varmeproduktion fra de centrale kraftvarmeanlæg i mellemtiden er steget betydelige, vil dette dog ikke blive afspejlet i prisloftet. Det kan for eksempel ske, når afgifterne bliver forhøjet. Derfor er det fastlagt, at Energitilsynet ved beregningen af prisloftet skal tillægge eller fratække eventuelle senere afgiftsændringer, jf. § 4, stk. 3.

7.8. Prisloftet skal alene aktualiseres for afgiftsændringer, der gælder for de centrale kraft-varmeanlæg og tilhører varmesiden. Desuden skal der være tale om afgiftsændringer, der er bekendtgjort før 1. september og som er trådt i kraft eller vil træde i kraft i det år, som prisloftet gælder for. Dermed vil Energitilsynet kunne høre parterne om prisloftet inkl. afgiftstillæg eller -fradrag inden prisloftet skal udmeldes den 15. oktober.

7.9. Det er varmeproduktionsprisen på det pågældende affaldsforbrændingsanlæg inkl. de faktuelle afgifter, der afholdes af varmesiden, der skal holdes under prisloftet.

7.10. For affaldsforbrændingsanlæg, der leverer damp, er det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte et prisloft på samme måde som prisloftet for opvarmet vand produceret på et affaldsforbrændingsanlæg, idet der ikke er et prissættende marked for salg af damp fra centrale kraft-varmeanlæg til tredjepart. Derfor fastsætter Energitilsynet et prisloftet for damp, der svarer til prisloftet for levering af opvarmet vand, samt dokumenterede meromkostninger for produktion af damp i forhold til produktion af varmt vand. F.eks. vil produktion af damp i nogle tilfælde alene kunne ske på bekostning af elproduktionen. I så fald er det rimeligt, at de mistede elindtægter som følge af dampproduktionen kan godtgøres via prisloftet. Hvis dampproduktionen ikke går udover elproduktionen, kan der alligevel være tale om meromkostninger, f.eks. som følge af højere anlægsinvesteringer, som i så fald vil kunne dækkes af en forhøjelse af vandprisloftet. I denne situation vil meromkostningerne også kunne angives inden for en ramme, idet det i praksis ikke altid er muligt med en helt konkret udskillelse

af meromkostningerne, idet såvel anlæg som løbende drift kan være fælles for produktion af damp og varmt vand. Når et affaldsforbrændingsanlæg ikke kan dokumentere, at der er meromkostninger ved produktion af damp i forhold til produktion af opvarmet vand, vil dampprisloftet fastsættes til prisloftet for levering af opvarmet vand, jf. § 4, stk. 1-3.

7.11. Ifølge bekendtgørelsens § 4, stk. 5, kan Energistyrelsen hæve prisloftet, når hensyn til forsyningssikkerheden tilsiger det. For at Energistyrelsen kan hæve prisloftet, skal der foreligge en ansøgning herom fra det pågældende affaldsforbrændingsanlæg med dokumentation for, at forsyningssikkerheden er truet. Herved forstås en situation, hvor der er risiko for, at et område ikke bliver forsynet med varme.

7.12. Når eksempelvis aftalen om en ny organisering af affaldsforbrændingssektoren bliver gennemført, vil affaldsforbrændingsanlæggene skulle byde på affaldsmængderne. Hvis et affaldsforbrændingsanlæg ikke kan tilbyde en tilstrækkelig lav pris, kan det ikke få affald og dermed ikke levere varme. Når et affaldsforbrændingsanlæg ikke kan klare konkurrencen, vil konsekvensen være, at anlægget går konkurs og skal nedlægges. I nogle tilfælde vil der ikke være en alternativ forsyningsmulighed i området, der kan erstatte varmelieferancen fra affaldsforbrændingsanlægget. I sådant et tilfælde vil varmemeforbrugerne ikke kunne få varme, når affaldsforbrændingsanlægget nedlægges før forsyning til fremføringsanlægget er sikret på anden vis, f.eks. ved at affaldsforbrændingsanlægget omstilles til flis, at der etableres en transmissionsledning til et andet varmeproducerende anlæg eller at der etableres et nyt varmeproducerende anlæg.

7.13. I dette tilfælde kan Energistyrelsen midlertidigt hæve prisloftet til maksimalt prisen, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning. På denne måde kan affaldsforbrændingsanlægget blive ved med at levere varme indtil forsyning af fjernvarmenettet er sikret på anden vis.

7.14. I ansøgningen om hævelse af prisloftet, skal det dokumenteres, at forsyningssikkerheden er truet. I de fleste situationer vil der dog være et reserveanlæg, der kan forsyne området indtil affaldsforbrændingsanlægget er omstillet til andet brændsel, eller der er etableret en ny produktionskapacitet. Der kan dog være tilfælde, hvor forsyningssikkerheden kan vurderes at være truet, selv om der er et reserveanlæg til stede. Når fremføringsanlægget f.eks. råder over gamle oliebaseerede reservekedler, der kan levere varme til 130 kr. pr. GJ, mens prisloftet er 80 kr. pr. GJ og affaldsforbrændingsanlægget kan levere varme ved at hæve prisloftet til 100 kr. pr. GJ, er det muligt, at fremføringsanlægget agter det mere hensigtsmæssigt, at affaldsforbrændingsanlægget fortsætter med at levere indtil der er sikret en alternativ forsyning. I dette tilfælde kan beføjelsen også anvendes for at undgå, at der skal produceres varmt vand på gamle, dyre og miljømæssigt set dårlige kedler, indtil en mere sikre og miljømæssigt set bedre forsyningsmulighed er etableret.

7.15. Hævelse af prisloftet vil kun kunne tillades for den periode, som der er brug for til at sikre alternativ forsyning af fremføringsanlægget. Dvs. indtil der er forsyningsmulighed fra f.eks. en ny kedel, via en ny transmissionsledning eller et nyt varmeproducerende anlæg. Der kan således kun være tale om en midlertidig hævelse af prisloftet. Beføjelsen kan ikke anvendes til at sikre forsyning fra affaldsforbrændingsanlægget permanent eller over en længere periode end nødvendig for at sikre forsyning på anden vis. For at begrænse den periode, hvor prisloftet bliver hævet, mest muligt, vil Energistyrelsen som udgangspunkt hæve prisloftet for maksimalt et år ad gangen. Efter et år, skal der således igen ansøges om at få hævet prisloftet, hvorved det kan vurderes om forsyningssikkerheden stadig er truet.

7.16. I den nye bekendtgørelse er bemyndigelsen til at give dispensation lagt hos Energistyrelsen i stedet for Energitilsynet, idet Energistyrelsen har bedre kompetencer for at vurdere om forsyningssikkerheden er truet.

7.17. For anvendelse af § 4, stk. 5, gælder derudover, at de forhold, der lægges vægt på i vurderingen af, hvorvidt der kan ske en hævelse af prisloftet, ikke må være forhold, som gør sig gældende, eller på sigt vil gøre sig gældende, for alle eller for størstedelen af affaldsforbrændings-, varmeproduktions- eller fremføringsanlæg.

7.18. § 4, stk. 5, kan alene anvendes til at hæve prisloftet. Bestemmelsen kan således ikke anvendes til at tillade en højere varmeafregningspris end prisen fastsat efter § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning.

8. Udmelding af prisloftet (§ 5)

8.1. Det er Energitilsynet, der udmelder prisloftet. Dette sker på baggrund af de varmeproduktionspriser, som indberettes årligt af de centrale kraft-varme-anlæg. Disse indberetninger vil blive anvendt som basis for beregning af prisloftet. Energitilsynet kan, jf. § 21, stk. 1, i lov om varmforsyning, fastsætte regler for, hvilke oplysninger – og i hvilken form – der er behov for således, at gennemsnitsprisen kan beregnes med tilstrækkelig nøjagtighed.

8.2. Ved varmeproduktionspris forstås prisen for produktion af opvarmet vand efter priseftersvisning. De priser, som varmeproduktions- og distributionsanlæg opkræver af deres aftagere er budgetterede priser (også kaldt varmepriser). Når regnskabsåret afsluttes, kan det fastslås, hvad det reelt har kostet at producere eller distribuere varmen. Forskellen mellem denne såkaldte varmeproduktionspris og den budgetterede varmepris bliver normalt indregnet i næste års budgetterede priser.

8.3. Regnskabsoplysningerne til eftervisning af fastsættelse af varmeproduktionsprisen (priseftersvisning) skal jf. § 2, stk. 2, i anmeldelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter) anmeldes til Energitilsynet. Anmeldelse skal ske enten senest den 15. marts for anlæg, der anvender et regnskabsår, der udløber mellem 1. juni og 30. november, eller senest den 15. september for anlæg, der anvender et regnskabsår til udløb mellem 1. december og 31. maj.

8.4. Prisloftet udmeldes af Energitilsynet hvert år den 15. oktober. Det vil muliggøre det for Energitilsynet at få de senest anmeldte varmeproduktionspriser med i beregningen af prisloftet. Det udmeldte prisloft gælder som en del af maksimalprisfastsættelsen for det kalenderår, der følger efter det år, prisloftet blev udmeldt i. Det betyder, at prisloftet for f.eks. år 2013 udmeldes i år 2012, men beregnes på basis af varmeproduktionspriserne for år 2011.

8.5. Prisloftet skal aktualiseres for afgiftsændringer, der er bekendtgjort før 1. september og som er trådt i kraft eller vil træde i kraft i det år, som prisloftet gælder for. Dermed vil Energitilsynet kunne høre parterne om prisloftet inkl. afgiftstillæg eller -fradrag inden prisloftet skal udmeldes den 15. oktober.

9. Anmeldelse af leveringsaftaler til Energitilsynet (§ 6)

Ifølge § 21 i lov om varmforsyning skal tariffer, omkostningsfordeling og andre betingelser for de ydelser, der er omfattet af § 20 i lov om varmforsyning (levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp m.v.) anmeldes til Energitilsynet. § 20 i lov om varmforsyning fastsætter, hvilke udgifter kollektive varmforsyningsanlæg kan indregne i varmeafregningsprisen. Leveringsaftalerne anses som omfattet af § 21 i lov om varmforsyning, og derfor skal leveringsaftalerne indsendes til Energitilsynet.

10. Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser (§§ 7 og 8)

10.1. Bemærkninger til bekendtgørelsens § 7 - ikrafttræden

10.1.1. Reglerne i bekendtgørelsen gælder både for nye og eksisterende leveringsaftaler.

10.1.2. Alle nye leveringsaftaler, dvs. de aftaler der indgås efter bekendtgørelsens ikrafttræden, bliver ved indgåelsen i medfør af bekendtgørelsens § 7, stk. 1, omfattet af reglerne i bekendtgørelsen. En leveringsaftale anses for indgået fra tidspunktet, hvor det er aftalt, at aftalen træder i kraft. Ved mangel af en konkret aftale om det tidspunkt, hvor aftalen gælder fra, vil det tidspunkt, hvor aftalen er blevet underskrevet af parterne, være afgørende for en vurdering af om der er tale om en aftale, der skal reguleres efter den nye prisloftmodel.

10.1.3. Prisloftbekendtgørelse nr. xx af xx.xxx 2012 ophæver bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006. Prisloftet efter den nye bekendtgørelse vil blive udmeldt den 15. oktober 2012. Et prisloft udmeldt efter den gamle bekendtgørelse opretholdes efter § 7, stk. 2, indtil det afløses af et prisloft udmeldt efter den nye bekendtgørelse. Herved forstås såvel det prisloft for nye aftaler, der beregnes efter den nye model, som de indekserede prislofter, der i overgangsperioden, jf. § 7, stk. 4, gælder for eksisterende aftaler (se afsnit 10.1.4).

10.1.4. I de år, hvor prislofterne udmeldt efter den gamle bekendtgørelse stadig er gældende, beregner Energitilsynet de gamle prislofter på baggrund af det for 2012 gældende prisloft, reguleret med et indeks, jf. § 7, stk. 4. Baggrund for denne bestemmelse er at formindske den administrative belastning for Energitilsynet i overgangsperioden, hvor der skal udmeldes både prislofter efter den gamle model, som i forvejen er administrativt meget tung, og prisloftet efter den nye model.

10.1.5. Indekset beregnes på basis af de varmepriser fra de centrale kraft-varme-anlæg, som i 2011 og de efterfølgende år forud for året, hvor prisloftet skal gælde, er anmeldt efter lov om varmforsyning. Der vil således alene gælde indekserede prislofter i 2013, 2014 og 2015.

10.2. Bemærkninger til bekendtgørelsens § 8 - overgangsregulering

10.2.1. For eksisterende aftaler, dvs. aftaler, der er indgået før den nye bekendtgørelsens ikrafttræden, dvs. både de aftaler, der genforhandles, og de aftaler, der ikke genforhandles, er der indsat overgangsbestemmelser. Dette sker for at tage hensyn til kontraktretlige vilkår og andre vilkår, der har betydning for en økonomisk forsvarlig drift af affaldsforbrændingsanlægget.

10.2.3. For eksisterende leveringsaftaler, som ikke genforhandles, gælder, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 1, at disse omfattes af reglerne i bekendtgørelsen fra og med 1. januar 2016. Det betyder, at de leveringsaftaler, som indsendes til Energitilsynet efter reglerne i lov om varmforsyning (se bekendtgørelsens § 6) fra 1. januar 2016 skal indeholde prisfastsættelsesbestemmelser i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 3, hvor prisloftet bliver beregnet efter den nye beregningsmodel.

10.2.4. For eksisterende leveringsaftaler, der genforhandles, gælder den nye bekendtgørelse fra tidspunktet for genforhandlingen. Herved forstås, jf. bekendtgørelsens § 8, stk. 2, leveringsaftalernes ophør eller det i leveringsaftalerne fastsatte ophørstidspunkt. Som udgangspunkt gælder maksimalprisen efter bekendtgørelsens § 3 med prisloftet efter den nye beregningsmodel straks.

10.2.5. Et affaldsforbrændingsanlæg og et varmfremførings- eller produktionsanlæg kan dog i overensstemmelse med § 8, stk. 3, aftale en overgangsordning. Dette er muligt i tilfælde, hvor den hidtil gældende maksimalpris ligger væsentligt over den maksimalpris, der følger af den nye bekendtgørelse.

10.2.6. § 8, stk. 3, medfører, at parterne kan aftale, at den tidligere aftalte pris kan fastholdes til begyndelsen af det følgende kalenderår. Herefter kan den nye varmeafregningspris årligt fastsættes til den tidligere aftalte pris minus hvert år en lige del af forskellen mellem denne pris og maksimalpri-

sen på genforhandlingstidspunktet, fordelt over de kalenderår, der er tilbage til den 12. januar 2016. Fra den 1. januar 2016 gælder maksimalprisen efter bekendtgørelsens § 3.

10.2.7. Hvis f.eks. det »gamle« prisloft for 2013 lå på 110 kr. per GJ, og det »nye« prisloft for 2013 ligger på 86 kr. per GJ, så kan prisloftet gradvis nedsættes til 86 kr., hvis aftalen skal genforhandles den 1. marts 2013. Til 1. januar 2014 kan prisloftet fastholdes på 110 kr. per GJ. Fra 2014 til 2016 skal prisloftet nedsættes med 110 minus 86 divideret med 3, som giver 8 kr. per GJ per år. Dvs. at prisloftet for 2014 er 102 kr. per GJ og for 2015 94 kr. per GJ. I 2016 vil man være kommet ned på 86 kr. per GJ. Det gældende prisloft i 2016 vil dog være det prisloft, som Energitilsynet udmelder i 2015.

10.2.8. Der skal være tale om en »væsentlig forskel« mellem den hidtil gældende pris og maksimalprisen for at § 8, stk.3, kan anvendes. Ved »væsentlig forskel« forstås som udgangspunkt, at den hidtidige aftalte varmeafregningspris ligger minimum 5 pct. over maksimalprisen (set i forhold til den hidtidige afregningspris). Forskelle på under 5 pct. anses således ikke umiddelbart som at være væsentlige. Hvorvidt forskelle anses som væsentlige afgøres dog konkret. Såfremt en øjeblikkelig nedsættelse til maksimalprisen utvivlsomt vil medføre lukning af affaldsforbrændingsanlægget inden for en kort årrække, vil varmeafregningsprisens afvigelse fra maksimalprisen også kunne anses som væsentlig. I tilfælde af tvister foretages væsentlighedsvurderingen af Energitilsynet.

10.2.9. § 8, stk. 3, giver kun mulighed for, at de omfattede anlæg *aftaler* en overgangsordning. Overgangsordningen træder ikke automatisk i kraft. Aftales der ikke en overgangsordning, skal reglerne i bekendtgørelsen anvendes straks fra tidspunktet for genforhandlingen, jf. § 8, stk. 2.

10.2.10. Kan parterne ikke blive enige om en overgangsordning efter § 8, stk. 3, kan sagen indbringes for Energitilsynet, jf. § 8, stk. 4, som i de tilfælde fastsætter varmeafregningsprisen.

10.2.11. Der er i bekendtgørelsens § 8, stk. 5, mulighed for, at Energistyrelsen kan forlænge overgangsperioderne, jf. § 8, stk. 1-3.

10.2.12. Energistyrelsen kan således give adgang til, at bekendtgørelsen først får virkning fra et senere tidspunkt end det, der er nævnt i § 8, og at leveringsaftalen derfor først skal være i overensstemmelse med maksimalprisbestemmelserne fra et senere tidspunkt end det stk. 1-3 anførte. Der kan dog kun dispenseres i tilfælde, hvor særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det. Der henvises for yderligere vejledning om begrebet forsyningssikkerheden til afsnit 7.11-7.18.

11. Tilsyn, klage og straf

11.1. Energitilsynet fører, som myndighed for tariffer eller andre betingelser i forbindelse med levering af varme, i henhold til de almindelige regler i lov om varmforsyning tilsyn med overholdelse af reglerne i bekendtgørelsen.

11.2. Da bekendtgørelsen er en del af prisfastsættelsesbestemmelserne i lov om varmforsyning, finder også de almindelige regler om straf for overtrædelse i §§ 33 og 34 i lov om varmforsyning anvendelse.

11.3. Energiklagenævnet behandler, i medfør af bestemmelserne i lov om varmforsyning, klager over de afgørelser, som bliver truffet i medfør af bekendtgørelsen.