

Vejledende udtalelse om substitutionsprisprincippet og omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion

Udskriftsdato: 23.11.2023 13:42

Sagsnr.: 17/02452

Afgørelsesdato: 4.7.2017



ENERGITILSYNET

Ea Energianalyse a/s
Att. Hans Henrik Lindboe

Sendt via mail: hhl@eaea.dk

4. juli 2017
Varme
17/02452
RVN

Vejledende udtalelse om substitutionsprisprincippet og omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion

Indledning

I anledning af arbejdet med Konkurrenceanalyse af fjernvarmesektoren er der opstået spørgsmål angående substitutionsprisprincippet.

Det fremgår af et udkast til konkurrenceanalysen, at:

Substitutionsprisen er den pris et distributionsselskab eller transmissionsselskab alternativt vil kunne købe eller producere varmen til på et eksisterende og lovligt anlæg. Den omkostningsbestemte pris udgøres af de nødvendige omkostninger til at producere eller levere varme. Det antages ikke at være en nødvendig omkostning at producere eller købe varme til en højere pris, end der alternativt vil kunne købes varmen til.

Energitilsynet påser dog ikke at substitutionsprincippet er overholdt, medmindre der er tale om en klagesag. Der er endvidere uklare retningslinjer for hvornår substitutionsprisen skal beregnes som substitutionsanlæggets samlede gennemsnitsomkostninger eller blot som de variable omkostninger. Dette kan have stor betydning for substitutionsprisen lokalt.

I denne udtalelse ses der på den administrative praksis om beregning af substitutionsprisprincippet. Sekretariatet for Energitilsynet bemærker, at udtalelsen er af vejledende og generel karakter. Sekretariatet konkluderer, at substitutionsprisen skal beregnes som substitutionsanlæggets samlede gennemsnitsomkostninger.

Substitutionsprisprincippet

Substitutionsprisprincippet er fastlagt i administrativ praksis. Gas- og Varmeprisudvalget behandlede på sit møde den 6. november 1995 et notat af 25. oktober 1995 om principperne for anvendelse af substitutionsprisprincippet. I henhold til Gas- og Varmeprisudvalgets konklusion på mødet indebærer substitutionsprisprincippet, at en kollektiv varmforsyning, der aftager varme, ikke skal betale mere for varmeleverancen end den laveste af tre alternative priser:

- 1) Varmeleverandørens omkostningsbestemte pris.

**SEKRETARIATET FOR
ENERGITILSYNET**

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

Tlf. 4171 5400
post@energitilsynet.dk
www.energitilsynet.dk

- 2) Hvad varmen ville koste, hvis varmemodtageren selv producerede varmen (egenproduktionsprisen).
- 3) Hvad varmen ville kunne købes til hos tredjemand.

Substitutionsprisprincippet udspringer af princippet om nødvendige omkostninger, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1, og er udtryk for varmeaftagerens nødvendige omkostninger ved køb eller produktion af varme, når der er flere forsyningsalternativer.

Beregning af substitutionsprisen

Praksis om beregning af substitutionsprisen er grundlagt i en sag mellem Hjørring Varmeforsyning og Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (AVV).

I denne sag havde varmforsyningen gjort gældende, at substitutionsprisen skulle baseres på en marginalbetragtning, men Gas- og Varmeprisudvalget fandt ved afgørelse af 29. september 1997, at substitutionsprisen skulle fastsættes således, at der herved blevet taget hensyn til, hvad værkets samlede varmeproduktionspris er. Da sagen blev indbragt for Konkurrenceankenævnet anførte udvalget:

Ifølge udvalgets afgørelse skal substitutionsprisen opgøres på grundlag af de samlede produktionsomkostninger, som ville optræde, såfremt hele produktionen af varme fandt sted på Hjørring Varmeforsynings egne eksisterende anlæg. De omkostninger, som skal indgå i substitutionsprisen skal omfatte samtlige produktionsomkostninger, herunder omkostninger vedrørende finansiering. Substitutionsprisen pr. GJ skal herefter beregnes som de således opgjorte omkostninger divideret med den dertil svarende mængdemæssige produktion.

Konkurrenceankenævnet fandt ikke grundlag for at ændre Gas- og Varmeprisudvalgets afgørelse, som blev stadfæstet ved kendelse af 22. juni 1998:

Substitutionsprisen for affaldsvarme leveret fra AVV til Hjørring Varmeforsyning skal således fastlægges ud fra varmforsyningens gennemsnitsomkostninger, således som disse ville være, såfremt hele afsætningen blev produceret på varmforsyningens egne anlæg.

Energitilsynet og Energiklagenævnet har herefter videreført ovennævnte praksis i forskellige sager om beregning af substitutionsprisen. Efter gældende administrative praksis skal substitutionsprisen beregnes på baggrund af faktiske omkostninger inklusive kapitalomkostninger på årsbasis.

I en sag vedrørende Skagen Forbrænding, som udsprang af en anden kendelse af Konkurrenceankenævnet, har Energitilsynet afgjort (25. august 2003, j.nr. 3/1322-0102-0003), at substitutionsprisen skal fastsættes ud fra den samlede varmeproduktionspris ved at foretage hele produktionen på det anlæg, der alternativt vil kunne levere forsyningen, dvs. som gennemsnitsprisen ved at producere den sam-

lede varmemængde. Spørgsmålet om fastsættelse af substitutionsprisen på en marginalbetragtning indgik i overvejelserne:

19. Forholdene i Skagen må vurderes at være næsten helt parallelle til forholdene for Hjørring Varmeforsyning og Affaldsselskabet Vendsyssel Vest I/S (AVV). Udvalget fandt i denne sag, at substitutionsprisen for affaldsvarme skulle fastlægges ud fra varmforsyningens gennemsnitlige omkostninger, således som disse ville være, såfremt hele Hjørring Varmeforsynings afsætning blev produceret på selskabets egne anlæg. Konkurrenceankenævnet stadfæstede i 1998 afgørelsen og afviste herved Hjørring Varmeforsynings påstand om, at substitutionsprisen skulle baseres på en marginalbetragtning.

Konklusionen i Skagen-sagen var, at det ikke kunne begrundes at beregne substitutionsprisen på anden vis end som gennemsnitsprisen ved at producere den samlede varmemængde:

Afgørelse

21. Det indstilles herefter at meddele Skagen Forbrænding og Skagen Varmeværk, [...]

- at substitutionsprisen i overensstemmelse med Konkurrenceankenævnets kendelse af 17. april 1997 skal fastsættes ud fra, hvad Skagen Varmeværks samlede varmeproduktionspris under de givne forudsætninger ville have været, såfremt hele produktionen skete på Skagen Varmeværk
- at dette betyder, at substitutionsprisen fastsættes som gennemsnitsprisen ved at producere den samlede varmemængde på Skagen Varmeværk

Sagen blev stadfæstet af Energiklagenævnet i 2004 (j.nr. 21-195):

Nævnet finder derfor, at Energitilsynet korrekt har fortolket Konkurrenceankenævnets kendelse vedr. Skagen Varmeværk fra 1997 således, at substitutionsprisen skal opgøres som værkets gennemsnitlige omkostninger ved varmeproduktion.

Der kan desuden henvises til sagen vedrørende Vejen Kraftvarmeværk A/S - afregning med substitutionspriser til Vejen Varmeværk AmbA af 27. februar 2006 (j.nr. 4/0920-0102-0002), hvor afgørelsen ligeledes var, at substitutionsprisen skal beregnes som de gennemsnitlige omkostninger på årsbasis:

Afgørelse

18. Det meddeles Vejen Varmeværk AmbA og Vejen Kraftvarmeværk A/S, jf. varmforsyningslovens §§ 20, stk. 1 og 2, og 21, stk. 4, at Energitilsynet finder [...]

at substitutionsprisen skal opgøres som Vejen Varmeværk AmbA's gennemsnitlige omkostninger inklusive kapitalomkostninger ved en produktion, som erstatter hele varmeproduktionen hos Vejen Kraftvarmeværk A/S. Opgørelsen foretages på årsbasis.

Omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion

Spørgsmålet er om der er undtagelser fra reglen om, at substitutionsprisen skal beregnes som de gennemsnitlige omkostninger inklusive kapitalomkostninger på årsbasis.

Sekretariatet for Energitilsynet har i denne forbindelse set nærmere på en sag vedrørende Esbjerg Kommune, Forsyningen (EKF) og Leverandørforeningen af 1990 (L90), som Energitilsynet traf afgørelse om den 26. maj 2003 (j.nr. 3/1322-0101-0140). Afgørelsen blev stadfæstet af Energiklagenævnet ved afgørelse af 10. maj 2004 (j.nr. 21-154). Efter sekretariatets opfattelse omhandler denne sag ikke beregning af substitutionsprisen, men fordeling af omkostninger på et affaldsforbrændingsanlæg.

En omkostningsfordeling fastsættes efter en rimelighedsvurdering, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, hvor substitutionsprisen kan indgå som pejlemærke. Der er stor aftalefrihed mellem parterne, når der fastsættes en omkostningsfordeling, ligesom Energitilsynet har et vidt skøn ved rimelighedsvurderingen af fordelingen efter § 21. Dette i modsætning til fastsættelse af de nødvendige omkostninger efter § 20, herunder tilfælde, hvor det sker med udgangspunkt i substitutionsprisprincippet.

Hvordan rimeligheden af en omkostningsfordeling vurderes, fremgår bl.a. af Energiklagenævnets afgørelse i sagen vedrørende prisen for affaldsvarme fra Odense Kraftvarmeværk A/S af 13. juni 2012 (j.nr. 1021-11-33). Der bliver i sagen henvist til bemærkninger til lov nr. 451 af 31. maj 2000:

Det følger af både varmforsyningsloven og elforsyningsloven, at prisen for levering af varme fra et affaldsforbrændingsanlæg og fordelingen af omkostningerne på anlægget skal være rimelige. Hverken elforsyningslovens § 75, stk. 3, eller varmforsyningslovens § 21, stk. 4, eller forarbejderne til disse bestemmelser, indeholder nærmere retningslinjer for, hvorledes denne rimelighedsvurdering skal foretages. Det følger imidlertid af lovforslag nr. 240 af 29. marts 2000, at der i vurderingen ved fastsættelsen af en rimelig fordelingsnøgle kan indgå en vurdering af, om varmeprisen baseret på fordelingsnøglen ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprisen. Det kan endvidere tillægges betydning, om affaldsbortskaffelsesprisen ligger på niveau med prisen for bortskaffelse af affald svarende til prisen herfor andre steder i landet. Substitutionsprisen kan således indgå som et pejlemærke for, om varmeprisen baseret på en given fordelingsnøgle er rimelig. De pågældende bestemmelser og deres forarbejder fører til, at der er tildelt Energitilsynet et vidt skøn ved sikringen af, at der ikke foretages en urimelig omkostningsfordeling. Der skal dog i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af omkostningsfordelingen og rimeligheden heraf set i forhold til alle forhold i den konkrete sag.

Energiklagenævnet fandt således i Odense-sagen, at substitutionsprisen kan indgå som pejlemærke ved fastsættelse af en rimelig fordelingsnøgle, men at rimelighedsvurderingen ikke alene kan baseres herpå, eftersom der i hver enkelt sag skal foretages en konkret vurdering af omkostningsfordelingen og rimeligheden heraf set i forhold til alle forhold i den konkrete sag.

Substitutionsprisen er på denne måde ikke endeligt afgørende for omkostningsfordelingen, og det kan også forklare, at der i sagen vedrørende EKF og L90 er set på flere mulige ”substitutionspriser” til at fastsætte en rimelig fordelingsnøgle. Energitilsynet valgte mellem de af parterne anførte forskellige substitutionspriser en pris, der var opgjort på en måde, der afveg fra den generelle praksis for beregning af substitutionsprisen. Eftersom parterne har stor frihed ved fastsættelse af en omkostningsfordeling, fandt Energiklagenævnet det i den konkrete sag ikke urimeligt, at den af Energitilsynets valgte substitutionspris blev anvendt som del af en metode til at fastsætte en rimelig fordelingsnøgle til fællesomkostningerne.

Pkt. 80 i Energitilsynets afgørelse indeholder en opsummering af parternes forskellige forslag til substitutionspriser, herunder projektforslagets substitutionspris tillagt affaldsvarmeafgift og inflation, Vestkrafts bruttopris 2001 fratrukket fast betaling og korrigeret for inflation, L90s tilbud korrigeret for inflation, en ”netto”-substitutionspris (beregnet af EKF i et notat af 14. januar 2002) og den marginale substitutionspris (beregnet af EKF i et notat af 8. juli 2002). Heraf fremgår det allerede, at der ikke er tale om fastsættelse af en aktuel substitutionspris.

At der i sagen skal findes en rimelig affaldsvarmepris, muligvis fastsat som ”substitutionspris”, som led i fastsættelse af en rimelig fordelingsnøgle, fremgår bl.a. af begrundelsen. L90 forslår en fordelingsnøgle på 70 % til varmesiden og 30 % til affaldssiden. Energitilsynet finder ikke, at denne fordelingsnøgle kan anses for rimelig, allerede fordi der fremkommer en lavere fordelingsnøgle, når man lægger den af L90 selv fundne substitutionspris til grund. Energitilsynet beslutter i sagen dog at lægge en egen relevant varmepris til grund:

60. Den endelige bestemmelse af fordelingsnøglen findes ved den af Energitilsynet i sagen afgjorte relevante varmepris.

Energitilsynet overvejer følgende om anvendelse af marginalpriser og gennemsnitspriser og fastslår, at substitutionsprisen som udgangspunkt skal fastsættes som gennemsnitsprisen:

67. En given varmepris skal efter GVPUs praksis som udgangspunkt prifastsættes på grundlag af de med varmen forbundne omkostninger, dvs. ud fra de specifikke omkostninger der kan henføres til varmen samt en andel af fællesomkostninger ved den forenede produktion af varme og affaldsforbrænding. Endvidere kan prisen (normalt) ikke overstige gennemsnitsprisen for den energi, affaldsvarmen erstatter.

Det afvises dog at gøre det i denne konkrete sag, eftersom Elsams kulanlæg ikke skal producere ved en maksimal udnyttelse:

71. I den aktuelle sag udgør affaldsvarmen dog efter det oplyste kun ca. 33 % af det samlede varmebehov, defineret som summen af den af EKF erhvervede mængde affaldsvarme samt varmeproduktionen fra Vestkrafts anlæg. På den baggrund finder tilsynet det mere rimeligt at opgøre substitutionsprisen til marginalprisen.

72. I den konkrete sag kan der således ikke være tale om, at substitutionsprisen skal beregnes ved en maksimal udnyttelse af Elsams kulanlæg, idet Elsams anlæg ikke (mere) skal producere med maksimal udnyttelse. Substitutionsprisen må aktuelt derfor afspejle, at en del af varmeproduktionen i EKF's forsyningsområde foretages ved L90s affaldsanlæg.

[...]

75. Hvis EKF skulle få produceret en ekstra mængde varme svarende til aftaget af affaldsvarme, vil det derfor være bedst i overensstemmelse med varmforsyningslovens § 21, stk. 4, hvis substitutionsprisen fastsættes med udgangspunkt i marginalomkostningerne for EKF forbundet med den ekstra varmeproduktion fra L90.

Energitilsynet konkluderer herefter, at der skal tages udgangspunkt i Vestkrafts bruttopris af 2001 fratrukket fast betaling:

88. Den ved klagesagens indgivelse fremlagte substitutionspris på 66,23 kr./GJ for Vestkraft er således efter Energitilsynets vurdering den for sagen relevante substitutionspris. Fratrækkes de angivne 8,23 kr./GJ i fast betaling, bliver varmebetalingen - som gennemgået tidligere - alene fastsat til marginalprisen på ca. 58 kr./GJ. Derved pålægges EKF ikke den faste afgift to gange, hvilket i overensstemmelse med varmforsyningslovens § 21, stk. 4 må betragtes som mest rimeligt.

Sekretariatet skal dog understrege, at sagen handler om at finde en rimelig fordelingsnøgle, som angivet i sagens pkt. 60, og ikke om at finde den aktuelle substitutionspris. Den substitutionspris, som Energitilsynet vælger at lægge til grund for sin vurdering af en rimelig fordelingsnøgle, er baseret på en historisk pris fra Vestkraft. Fordelingsnøglen bliver herefter fastsat til 55 % til varmesiden og 45 % til affaldssiden.

Det er denne fordelingsnøgle, som der bliver klaget over, når sagen bliver indbragt for Energiklagenævnet. Energiklagenævnet behandler sagen som en sag om omkostningsfordeling efter varmforsyningslovens § 21. Det er ifølge Energiklagenævnet ikke muligt at opstille objektive fordelingsnøgler og parterne har en stor aftalefrihed:

Da det derved *som udgangspunkt* ikke er muligt at fordele en lang række af omkostningerne til et af forretningsområderne (affaldsbortskaffelse, varme og el), kan der heller ikke opstilles objektive fordelingsnøgler for allokeringen af fællesomkostninger til de enkelte forretningsområder. Det er konsekvensen heraf, at man overordnet bør betragte stort set alle omkostninger, som er relateret til affaldsforbræn-

ding og varmeproduktionsbehandling som fællesomkostninger, hvorfra man skal fratække indtægterne ved salg af elektricitet.

Parterne har imidlertid en vidtgående aftalefrihed, hvilket også forudsættes i Energistyrelsens tilladelse til opførelse af værket. Dertil kommer, at der skal forhandles om en række punkter, som overordnet set er af mindre betydning, men som er væsentlige for den daglige drift af værket, og for de forskellige forretningsområder.

Det fremgår af sagsfremstillingerne fra L90 og EKF, at en forhandlingsløsning ikke har kunnet opnås. Energitilsynet og Energiklagenævnet kommer derfor til at virke på samme måde som en art tvungen voldgift. Dette betyder dog ikke, at parternes hidtidige forståelse er bindende for Energitilsynet og Energiklagenævnet.

Det fremgår desuden klart af Energiklagenævnets afgørelse, at substitutionsprisen beregnet som en historisk marginalpris fra Vestkraft ikke er en aktuel substitutionspris, men del af en metode til at fastsætte en rimelig fordelingsnøgle:

Energiklagenævnets afgørelse er derfor, at parterne – som led i deres opfyldelse af vilkårene i Energistyrelsens tilladelse – skal forelægge Energitilsynet et udkast til en model/regnskabsmæssig metode, som baserer sig på en pragmatisk opstilling af de enkelte omkostninger. Udkastet til model skal tage udgangspunkt i, at Vestkrafts pris skal anses for substitutionsprisen og beregnes som en substitutionspris, hvor der tages højde for, at der kan være tidspunkter, hvor Esbjergværket ikke ønsker at producere. Udkastet skal også indeholde de elementer, som parterne ikke kan blive enige om, herunder parternes objektive argumenter for deres påstande.

Den ovenfor nævnte regnskabsmæssige metode skal gøre det muligt at foretage en fordeling af omkostningerne mellem fælles og særlige omkostninger for henholdsvis elproduktion, varmeproduktion og affaldsforbrænding. Metoden, der skal anmeldes til Energitilsynet, skal bl.a. imødekomme følgende principper, der ikke er opstillet i prioriteret orden:

1. Metoden skal være justerbar (fleksibel) over tid (sæsonbasis og årsbasis) og kunne opfange driftsmæssige ændringer med konsekvens for afregningen inden for det enkelte driftsår;
2. Metoden skal tage afsæt i og løbende kunne justeres for prissvingninger for kul, affald og varme. Vestkrafts pris skal anses for substitutionspris og beregnes som en pris, hvor der tages højde for, at der kan være tidspunkter, hvor Esbjergværket ikke ønsker at producere, og hvor der derfor opnås besparelser ved, at Esbjergværket løses fra forpligtelser til at producere fjernvarme i sommerhalvåret (dvs. "substitutionsprisen") vil være højere, da der er ekstraomkostninger ved den kulbaserede produktion i sommerhalvåret);
3. Metoden skal tage højde for den økonomiske virkning af salg af el til nettet, herunder eventuel aftagepligt.

Herudover skal metoden anvendes således, at den tilgodeser princippet om, at man skal vælge den for varmemeforbrugerne fordelagtigste løsning, dvs. den laveste af den kulbaserede pris, substitutionsprisen og den omkostningsbaserede pris.

Klagenævnet anerkender også, at fordelingen vil falde, hvis man skulle se på Vestkrafts pris over en periode, men det betyder, ikke at omkostningsfordelingen med udgangspunkt i den historiske marginale pris som pejlemærke er urimelig:

Nævnet henholder sig til, at tilsynet har taget udgangspunkt i det af L90 beregnede balancepunkt, som er det punkt, hvor substitutionspris og omkostningsbaseret pris mødes. Henover en seksårsrække falder fordelingen fra 55 % til 51 % for varmesiden, og resten til affaldssiden. Nævnet kan ikke kritisere, at tilsynet med udgangspunkt i denne fordelingsnøgle har fundet, at 55 % til varmesiden og 45 % til affaldssiden er en rimelig fordeling under varmforsyningsloven.

Sekretariatet skal hertil bemærke, at det er muligt at fastholde i en omkostningsfordeling med udgangspunkt i en historisk substitutionspris. Parterne har stor aftalefrihed herom og kan således opretholde den oprindelige fordelingsnøgle, også når substitutionsprisen herefter udvikler sig. Det i modsætning til prisfastsættelsen, jf. § 20, stk. 1, som årligt skal ske med udgangspunkt i de aktuelle nødvendige omkostninger, herunder i den aktuelle substitutionspris.

Sekretariatet konkluderer derfor, at sagen vedrørende EKF og L90 er en sag om fastsættelse af en rimelig omkostningsfordeling, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, og at sagen ikke indeholder generelle principper for fastsættelse af substitutionsprisen, jf. § 20, stk. 1.

Med venlig hilsen

Renée van Naerssen
Chefkonsulent
Tlf. 41715391
rvn@energitilsynet.dk