



RETSGRUNDLAG FOR FORRENTNING AF INDSKUDSKAPITAL EFTER VARMEFORSYNINGSLØVEN

1. Indledning	2
2. Generelt	3
2.1 Forsyningstilsynets kompetence til at tillade en rimelig forrentning	3
2.2 Praksis om Forsyningstilsynets hjemmel til at tillade forrentning	6
2.3 Praksis om ansøgningstidspunkt	7
2.4 praksis om forrentning af indskudskapital i forbrugerejede værker	10
2.5 Partsbegrebet	11
2.6 Officialprincippet	12
2.7 Skøn	13
2.8 Lighedsgrundsætningen	13
2.9 Ny eller gammel WACC	13
2.10 Bemyndigelse	14
3. Fastsættelse af forrentningsgrundlag	15
3.1 Begrebet "indskudskapital" efter varmforsyningsloven	15
3.2 Opgørelse af den initiale indskudskapital	16
3.2.1 Initial indskudskapital i virksomheder idriftsat før 1. marts 1981	16
3.2.1.1 Dokumentation ved anvendelsen af administrationsgrundlaget	17
3.2.1.2 Priskategori pga. områdets karakter – city/by/let terræn	19
3.2.1.3 Korrektion af prisniveau som følge af geografisk placering	21
3.2.1.4 Restlevetider	22
3.2.1.5 Mangler i komponentlisten	23
3.2.1.6 Ændringer mellem opgørelsestidspunktet og den 1. marts 1981	24
3.2.2 Initial indskudskapital i virksomheder idriftsat efter 1. marts 1981	25
3.3 Efterfølgende ændringer af forrentningsgrundlaget	25
3.4 Forenet produktion og reguleringen af udlodninger og nye indskud	27
3.5 Flere værker i ét selskab	28
3.6 Betydningen af selskabsretlige kapitalændringer mv. for opgørelsen af indskudskapital	30
4. Fastsættelse af forrentningsbeløb/WACC-model	31
4.1 Fastsættelsen af forrentningsbeløbet	31
4.2 Forrentningssager på baggrund af bogført værdi	31
4.3 Indregning af godkendt forrentning	32
4.4 Prislofter	32
5. Tilslutnings- og forblivelsespligt	37

1. INDLEDNING

1. Det bemærkes, at Energitilsynet ændrede navn til Forsyningstilsynet den 1. juli 2018. I den forbindelse har Forsyningstilsynet overtaget alle opgaver fra Energitilsynet. Der er stadig regler, som er udstedt i medfør af varmemforsyningsloven, hvor "Energitilsynet" ikke er erstattet af "Forsyningstilsynet". Dette påvirker ikke reglernes retskraft. Eftersom dette tillæg til afgørelse med retsgrundlag er udarbejdet på baggrund af lovgivning og retspraksis fra både før og efter den 1. juli 2018, henvises der både til hhv. Energitilsynet, Sekretariatet for Energitilsynet og Forsyningstilsynet. Navneændringen har ingen betydning for gyldigheden af afgørelser, der træffes efter det retsgrundlag, der gennemgås i dette tillæg.
2. I det følgende gennemgås de bestemmelser i varmemforsyningsloven og den administrative praksis, der har relevans for de betragtninger og vurderinger, der fremgår af afgørelsen. Tillægget er emneopdelt, idet særlige retskilder til opgørelsen af indskudskapital og til fastsættelsen af en rimelig forrentning behandles særskilt, efter kapitlet "Generelt" med gennemgangen af mere generelle retskilder og almindelige forvaltningsretlige forhold. Understregninger i citater m.v. i dette bilag er indsat af Forsyningstilsynet for at fremhæve den pågældende tekst.
3. Generelt kan afgørelser fra Energiklagenævnet findes på hjemmesiden www.ekn.dk og afgørelser fra Forsyningstilsynet på www.forsyningstilsynet.dk.
4. Der er fire afgørelser og syv tilkendegivelser, som omtales ved forkortede kaldenavne:
 - "Administrationsgrundlaget" = Energitilsynets tilkendegivelse af 28. april 2008 om aktiver i fjernvarmeværkerne pr. 1. marts 1981, inkl. bilag med komponentliste, j.nr. 4/0920-8901-0235, den 15. december 2015 er der sket en tilføjelse til "administrationsgrundlaget" med "principnotatet".
 - "Principnotatet" = Energitilsynets tilkendegivelse af 15. december 2015 med principper ved opgørelsen af forrentningsgrundlag m.v. efter varmemforsyningsloven og bilag af 15. december 2015 til principper ved opgørelsen af forrentningsgrundlag m.v. efter varmemforsyningsloven, j.nr. 15/10485.
 - "EGJ 2009" = Energitilsynets afgørelse af 30. november 2009 om forrentning af indskudskapital EnergiGruppen Jylland Varme A/S, j.nr. 4/0920-0303-0008
 - "EKN 2010" = Energiklagenævnets afgørelse af 9. november 2010, j.nr. 1021-10-3, om EGJ 2009
 - "EGJ 2012" = Energitilsynets afgørelse af 26. juni 2012 om forrentning af indskudskapital 2003-2010 i EnergiGruppen Jylland Varme A/S, j.nr. 4/0920-0303-0052

- "Notat om forenet produktion" = Energitilsynets tilkendegivelse af 25. oktober 2016 om opgørelse af indskudskapital ved forenet produktion m.m., j.nr. 16/08593
- "WACC-notatet" = Energitilsynets tilkendegivelse af 31. januar 2017 om WACC på varmeområdet, j.nr. 16/11092
- "Kriterienotatet" = Energitilsynets tilkendegivelse af 31. januar 2017 om kriterier for skønnet over rimelig forrentning af indskudskapital", j.nr. 17/01205
- "EGJ 2017" = Energitilsynets afgørelse af 31. januar 2017 om forrentning af indskudskapital 2011-2017 i EnergiGruppen Jylland Varme A/S, j.nr. 12/15252
- "Notatet om flere værker i ét selskab" = Energitilsynets tilkendegivelse af 31. oktober 2017 om forrentning af indskudskapital for flere værker i samme virksomhed, j. nr. 17/10296
- "Notatet om selskabsretlige kapitalændringer" = Energitilsynets tilkendegivelse af 30. januar 2018 om betydningen af selskabsretlige kapitalændringer ved opgørelsen af indskudskapital, j.nr. 17/12912

2. GENERELT

2.1 FORSYNINGSTILSYNETS KOMPETENCE TIL AT TILLADE EN RIMELIG FORRENTNING

Lov nr. 690 af 8. juni 2018 om Forsyningstilsynet

5. Forsyningstilsynets opgaver er fastsat i lov om Forsyningstilsynet. Efter § 3, stk. 2, kan Forsyningstilsynet behandle sager efter sektorlovgivningen, hvilket omfatter varmemforsyningsloven.

"§ 3. Forsyningstilsynet varetager opgaver og beføjelser i medfør af denne lov og sektorlovgivningen, hvorved der menes lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning, lov om varmemforsyning, lov om fremme af vedvarende energi og lov om fremme af besparelser i energiforbruget eller i regler fastsat i medfør heraf. Forsyningstilsynet varetager endvidere opgaver og beføjelser i medfør af EU-regulering.

Stk. 2. Forsyningstilsynet kan behandle og afgøre sager efter sektorlovgivningen på eget initiativ eller på grundlag af en anmeldelse eller en klage.

Stk. 3. Forsyningstilsynet behandler ikke klager om civilretlige tvister. [...]"

Bekendtgørelse nr. 1215 af 14. august 2020 af lov om varmemforsyning (varmemforsyningsloven)

Forsyningstilsynets kompetence på varmeområdet er reguleret i varmemforsyningslovens § 21, stk. 4. Det ses af bestemmelsen, at Forsyningstilsynet kan gribe ind,

hvis priser mv., er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 b eller 20 c, § 28 b, stk. 4, eller regler udstedt i henhold til loven.

Forsyningstilsynet kan herunder træffe afgørelse om/og eller tilkendegive om en forrentning af indskudskapital kan indregnes i varmepriserne.

”§ 21.

Stk. 4. Finder Forsyningstilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 b eller 20 c eller regler udstedt i henhold til loven, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling eller betingelser. [...]”

Indregningsadgang af omkostninger efter varmemforsyningsloven

Varmemforsyningslovens kapitel 4 sætter de overordnede rammer for, hvordan en reguleret varmemforsyningsvirksomhed kan fastsætte sine priser.

Varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, og 2, regulerer udtømmende, hvilke omkostninger, en varmemforsyningsvirksomhed kan indregne i varmepriserne for produktion og leverance af fjernvarme.

I § 20, stk. 1, indeholder en udtømmende opregning af de omkostningsarter, der kan indregnes i varmepriserne.

Af § 20, stk. 2, fremgår de udgifter og omkostninger, som kun kan indregnes i priserne, hvis ministeren fastsætter regler om det. Der er bl.a. fastsat regler om indregning af forrentning af indskudskapital, med forsyningstilsynets tiltræden (tiltræden=tilladelse). Varmemforsyningslovens § 20, stk. 1 og 2, lyder:

”§ 20. Kollektive varmemforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. kan i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand indregne nødvendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispireaktiviteter efter §§ 28 a, 28 b og 29, samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. dog stk. 7-17 og §§ 20 b og 20 c. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraft-varme-anlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere fastsætte regler om indregning i priserne af compensation ved et projekt til ændring af områdeafgrænsningen og indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Forsyningstilsynets tiltræden forrentning af indskudskapital. [...]”.

Bekendtgørelse nr. 941 af 4. juli 2017 om indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Energitilsynets tiltræden, forrentning af indskudskapital (afskrivningsbekendtgørelsen) (bekendtgørelse 941)

6. Med hjemmel i varmemforsyningslovens § 20, stk. 2, 2. pkt., har ministeren udstedt afskrivningsbekendtgørelsen. Afskrivningsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, giver

Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet) hjemmel til at tillade, at der i varmepriserne indregnes forrentning af indskudskapital, når forrentningsbeløbet er godkendt som rimeligt af Forsyningstilsynet. Som det gennemgås i kapitlet om "Praksis om ansøgningstidspunktet" betyder det, at et forrentningsbeløb først kan indregnes, når Forsyningstilsynets godkendelse foreligger.

"§ 6. Energitilsynet kan tillade, at der i priser for levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas indregnes en markedsmæssig, systematisk risikojusteret forrentning af indskudskapital. [...]"

7. Bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991 er pr. 19. maj 2017 ophævet og erstattet af bekendtgørelse nr. 479 af 17. maj 2017. Bekendtgørelse nr. 479 af 17. maj 2017 er nu erstattet af bekendtgørelse nr. 941 af 4. juli 2017. Det følger af § 9, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 479, at ansøgninger om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapital, modtaget i Energitilsynet inden den 19. maj 2017 behandles efter reglerne i bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991. Det følger af § 13, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 941, at ansøgninger om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapital, modtaget i Energitilsynet inden den 7. juli 2017, behandles efter reglerne i bekendtgørelse nr. 479 af 17. maj 2017.

Energiklagenævnet bemærker i afgørelse af 19. december 2019, 18/033306, at: *"[...] forbindelse hermed bemærkes, at selvom afskrivningsbekendtgørelsens regler er blevet videreført i senere bekendtgørelser, har ordlyden i bestemmelsen om, at det kan tillades, at der i varmepriserne indregnes en forrentning af indskudskapitalen været uændret i den i sagen omhandlede periode fra 1982 – 2006.[...]"*

8. Af § 6, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 941 fremgår, at Energitilsynet kan tillade, at der kan indregnes en markedsmæssig, systematisk risikojusteret forrentning af indskudskapitalen.
9. Af § 6, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 941 fremgår, at der alene kan indregnes forrentning af indskudskapital for den del af indskudskapitalen, der anvendes til virksomhedens drift eller til investering i anlæg med henblik på levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.
10. Af bestemmelsen i § 6, stk. 2, fremgår følgende:

"§ 6. Energitilsynet kan tillade, at der i priser for levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas indregnes en markedsmæssig, systematisk risikojusteret forrentning af indskudskapital.

Stk. 2. Forrentning kan alene indregnes for den del af den i stk. 1 nævnte indskudskapital, der anvendes til virksomhedens drift eller til investeringer i anlæg med henblik på levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas.

Stk. 3. Virksomheden skal opgøre den del af den i stk. 1 nævnte indskudskapital, der anvendes til virksomhedens drift eller investeringer i anlæg på baggrund af virksomhedens senest anmeldte regnskabsoplysninger til eftervisning af tariffer (priseftersyn) efter bekendtgørelse om anmeldelse af tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser for levering af fjernvarme samt varmeproduktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prisloft.

Stk. 4. Indskudskapital, der anvendes til virksomhedens drift eller til investeringer i anlæg med henblik på levering af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas, fastsættes til den laveste af følgende tre værdier:

- 1) Indskudskapital fratrukket tilladt forrentning, der ikke er indregnet i priserne.*
- 2) Anlægssaldo med tillæg af anlæg under udførelse:*
 - a) fratrukket langfristede gældsforpligtelser, kortfristede gældsforpligtelser til tilknyttede og associerede virksomheder og bankgæld,*
 - b) tillagt 2 pct. af virksomhedens omkostninger excl. tilladt forrentning af indskudskapital, der er indregnet i priserne i det år, som de senest anmeldte regnskabsoplysninger til eftervisning af tariffer (priseftersvisning) vedrører, og*
 - c) tillagt brændselslager.*
- 3) Indskudskapital:*
 - a) fratrukket tilgodehavender hos tilknyttede og associerede virksomheder, likvide beholdninger samt tilladt forrentning, der ikke er indregnet i priserne,*
 - b) tillagt henlæggelser og 2 pct. af virksomhedens omkostninger excl. tilladt forrentning af indskudskapital, der er indregnet i priserne i det år, som de senest anmeldte regnskabsoplysninger til eftervisning af tariffer (priseftersvisning) vedrører.*

Stk. 5. Energitilsynet fastsætter den indskudskapital, der anvendes til virksomhedens drift eller til investeringer i anlæg til værdien 0, hvis opgørelsen efter stk. 3, medfører en negativ værdi.

Stk. 6. Energitilsynet afviser enhver ansøgning om genoptagelse af ansøgningssagen, når der er forløbet mere end 1 år, fra Energitilsynet har meddelt virksomheden sin afgørelse. [...]”

11. Forrentning af indskudskapital er således en indregningsberettiget omkostning, men i modsætning til andre omkostninger kan den først indregnes i priserne efter Forsyningstilsynets tilladelse.
12. Bestemmelserne indebærer, at en varmemvirksomhed, der ønsker at ansøge om forrentning af indskudskapital indregnet i priserne, først skal opgøre indskudskapitalen. Forsyningstilsynet skal herefter tage stilling til, om varmemvirksomhedens opgørelse af den initale indskudskapital og efterfølgende ændringer (forrentningsgrundlaget) kan lægges til grund ved sagens afgørelse.

2.2 PRAKSIS OM FORSYNINGSTILSYNETS HJEMMEL TIL AT TILLADE FORRENTNING

13. Energiklagenævnet har flere gange udtalt sig om, at formålet med varmforsyningslovens § 20 er at beskytte forbrugerne mod urimelige priser. Af Energiklagenævnets afgørelse af 11. februar 2005, j.nr. 21-193, fremgår bl.a. følgende:

”4. Nævnet bemærker, at formålet med varmforsyningslovens § 20 er at beskytte varmekundene mod urimelige priser. [...]”

14. Energiklagenævnet traf 17. september 2007, j.nr. 21-356, afgørelse i en sag om indskudskapital. Sagen vedrørte en klage over Energitilsynets afgørelse af 30. marts 2005 om Central Kommunernes Transmissionsselskab I/S' forrentning af indskudskapital for 2003/2004. Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]Energiklagenævnet finder på denne baggrund, at Energitilsynet kan vurdere både forrentningssats og forrentningsgrundlag ved afgørelsen af, om forrentningen af indskudskapitalen er rimelig. [...]"

15. I EGJ 2009 fremgik blandt andet følgende i selve afgørelsesafsnittet:

"[...]EnergiGruppen Jylland Varme A/S ikke kan indregne forrentning af egenkapital i priserne på levering af varme, da bestemmelserne i § 20, stk. 1, i varmeforsyningsloven og § 6, i afskrivningsbekendtgørelsen ikke giver mulighed for forrentning af egenkapital. [...]"

16. Ovennævnte del af afgørelsen EGJ 2009 blev ikke påklaget.

2.3 PRAKSIS OM ANSØGNINGSTIDSPUNKT

17. Forrentning af indskudskapital kan i modsætning til andre omkostninger først indregnes i priserne efter Forsyningstilsynets tilladelse er modtaget. Energiklagenævnet skriver f.eks. i afgørelse af 19. december 2019, j.nr. 18/03306:

"[...] Energiklagenævnet lægger således til grund, at varmeforsyningslovens § 20, stk. 2, om Energitilsynets tiltræden, indebærer et krav om Energitilsynets forudgående godkendelse, forinden der kan indregnes forrentning af indskudskapital i varmeprisen – herunder at det er en forudsætning for opnåelse af Energitilsynets godkendelse til at indregne forrentningen, at der foreligger en forudgående ansøgning herom. [...] For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der skal indhentes forudgående tilladelse for det pågældende forrentningsår, bemærker Energiklagenævnet, at det i henhold til varmeforsyningsloven og afskrivningsbekendtgørelsen altid har været et krav, at indregning af forrentning af indskudskapital forudsætter Energitilsynets forudgående godkendelse. [...]"

"[...] Energiklagenævnet finder ikke, at der med hjemmel i hverken lov eller praksis i varmepriserne kan godkendes og indregnes forrentning af indskudskapital fra tidligere afsluttede varmeår, forud for ansøgningstidspunktet. [...]"

Hvis der ikke er søgt rettidigt, kan der ikke opnås tilladelse til at indregne en forrentning af indskudskapitalen i varmepriserne, uanset om de materielle betingelser er opfyldt.

"[...] Som følge heraf bemærker Energiklagenævnet, at det ikke kan tillægges betydning, hvorvidt klager i øvrigt måtte have opfyldt de materielle betingelser for at kunne opnå tilladelse til at indregne en forrentning af indskudskapitalen i varmepriserne. [...]"

Energiklagenævnet bemærker i afgørelse af 19. december 2019, 18/033306 om hjemlen til at forrentning først kan indregnes efter Forsyningstilsynets tilladelse, at:

"[...]Varmeforsyningsloven og afskrivningsbekendtgørelsen angiver ikke nærmere, hvordan og hvornår Energitilsynets tiltræden til forrentning af indskudskapitalen skal opnås. I tilfælde, hvor loven ikke entydigt beskriver de nærmere betingelser, vil administrativ praksis

kunne tillægges betydning ved fortolkningen og udfyldningen af de grundlæggende regler på området inden for lovens overordnede ramme.

Det følger af vejledningen, som blev udstedt i tilknytning til den første af-skrivningsbekendtgørelse nr. 56/1982, "at udvalget kan tillade, at der i priserne indregnes en forrentning af indskudskapital. Indtil videre må indregning af en sådan forrentning kun foretages efter udvalgets forudgående tilladelse i hvert enkelt tilfælde". En tilsvarende bestemmelse fremgik af Gas- og Varmeprisudvalgets reviderede vejledning af 30. januar 1986 til den senere af-skrivningsbekendtgørelse nr. 648/1985.

Energiklagenævnet lægger således til grund, at varmemeforsyningslovens § 20, stk. 2, om Energitilsynets tiltræden, indebærer et krav om Energitilsynets forudgående godkendelse, forinden der kan indregnes forrentning af indskudskapital i varmeprisen – herunder at det er en forudsætning for opnåelse af Energitilsynets godkendelse til at indregne forrentningen, at der foreligger en forudgående ansøgning herom. [...]"

Praksis samlet i vejledning

18. Forsyningstilsynets fortolkning af "tiltræden" i varmemeforsyningslovens § 20, stk. 2 er, at indregning af forrentning kun må foretages efter tilsynets forudgående tilladelse i hvert enkelt tilfælde. Dette fremgår af "Vejledning om anvendelse af reglerne om afskrivninger, henlæggelser og om forrentning af indskudskapital", som blev udstedt i tilknytning til den første afskrivningsbekendtgørelse nr. 56 af 26. februar 1982 og efterfølgende afskrivningsbekendtgørelse nr. 589 af 17. november 1982.
19. Af vejledning til den senere afskrivningsbekendtgørelse nr. 648 af 30. januar 1986 (nr. 941 af 4. juli 2017) fremgår bl.a.:

"Forrentning af indskudskapital"

Bekendtgørelsens § 6 bestemmer, at udvalget kan tillade, at der i priserne indregnes en forrentning af indskudskapitalen. Indregning af en sådan forrentning må kun foretages efter udvalgets forudgående tilladelse i hvert enkelt tilfælde. [...]"

Formkrav til hvorledes en ansøgning om forrentning skal indgives

Der er ikke i varmemeforsyningsloven eller afskrivningsbekendtgørelsen fastsat nærmere formkrav til, hvorledes en ansøgning om forrentning af indskudskapital skal indgives til Forsyningstilsynet.

20. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt I, har Energitilsynet nærmere vurderet, hvad der kan udgøre en ansøgning om godkendelse af forrentning, om det f.eks. kan udgøre en ansøgning, at et værk, uden at gøre Energitilsynet særskilt opmærksom herpå, har indregnet en forrentning af indskudskapital i en prisansøgning, budget mv. Af vurderingen i principnotatet fremgår nærmere:

"177. Det er sekretariatets vurdering, at der ikke hjemmel til at fastsætte specifikke formkrav til en ansøgning om Energitilsynets tilladelse. Som følge af praksis om en forudgående ansøgning, må der antages at være et krav om, at værkerne gør sekretariatet opmærksomt på, at værket ønsker Energitilsynets tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne."

...

180. Sekretariatet finder i forlængelse heraf, at indskrivning i priseftersvisning eller årsrapport indsendt til Energitilsynet ikke i sig selv udgør en ansøgning.

...

183. Sekretariatet finder også, at der i tilfælde ved en vurdering af de konkrete omstændigheder i de enkelte sager kan være grundlag for at se bort fra en formelt manglende ansøgning, såfremt særlige omstændigheder f.eks. løbende korrespondance om forrentning gør sig gældende. [...]”.

21. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt I, hedder det:

- At oplysning om forrentning af indskudskapital i en priseftersvisning, prisanmeldelse, budget eller årsrapport ikke i sig selv udgør en ansøgning om forrentning af indskudskapital i varmepriserne.
- At sekretariatet har mulighed for at tillade indregning af forrentning i sager, hvor der ikke særskilt er ansøgt for efterfølgende år, såfremt særlige omstændigheder gør sig gældende, eksempelvis verserende uafgjorte sager om forrentning fra samme ansøger for tidligere år.

Energiklagenævnet skriver om hvad der skal til for at der foreligger en ansøgning i afgørelse af 19. december 2019, j.nr. 18/03306, herunder at der for hvert enkelt år skal ansøges specifikt:

”[...] men at det må påhvile varmeforsyningsvirksomhederne i et vist omfang aktivt at tilkendegive ønsket om Energitilsynets tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital i varmepriserne, for at det kan udgøre en ansøgning herom”. [...] og senere:

”[...]at varmeforsyningslovens krav om Energitilsynets tiltræden ikke indebærer, at der påhviler Energitilsynet en forpligtelse til at gennemgå, kontrollere og godkende årsrapporter, budgetter og priseftersvisninger, som anmeldes til tilsynet – herunder af egen drift at afklare, hvorvidt den enkelte varmeforsyningsvirksomhed ønsker, at der i varmepriserne indregnes en forrentning af indskudskapitalen.” [...] Energiklagenævnet finder på denne baggrund ikke, at oplysningerne i de af klager siden 1986 årligt indsendte årsregnskaber og budgetter om, at der regnskabsmæssigt tilskrives en forrentning af indskudskapitalen i sig selv kan udgøre en ansøgning om forrentning af indskudskapital. Energiklagenævnet finder endvidere ikke, at Energitilsynet i forbindelse med klagers anmeldelse af varmepriserne kan anses for at have tiltrådt forrentningen af indskudskapitalen, idet tiltræden ikke sker i forbindelse med en prisanmeldelse.” [...]

[...] Energiklagenævnet finder ikke, at Energitilsynet i sagen har udvist en sådan passivitet, der kan anses for en tiltræden af den af klager indregnede forrentning af indskudskapitalen i varmepriserne fra 2009, eller at der foreligger forhold i sagen, der kan have givet klager en berettiget forventning om, at den beregnede forrentning var retmæssig. [...]

[...] Energiklagenævnet finder ikke, at Energitilsynet har forsømt vejledningspligten ved ikke at have vejledt klager om reglerne for forrentning af indskudskapital – herunder kravet om forudgående tilladelse. Kravet om forudgående tilladelse i hvert enkelt tilfælde var alle-

rede beskrevet i vejledningen til af-skrivningsbekendtgørelse nr. 56/1982. Energiklagenævnet finder ikke, at Energitilsynet, på baggrund af oplysningen om den regnskabsmæssigt beregnede forrentning af indskudskapitalen i de af klager indsendte årsregnskaber og budgetter, burde have indset, at klager havde behov for nærmere vejledning om reglerne på området. [...]"

2.4 PRAKSIS OM FORRENTNING AF INDSKUDSKAPITAL I FORBRUGER-EJEDE VÆRKER

22. Gas- og Varmeprisudvalget og Energitilsynet har i sin praksis tidligere meddelt afslag på ansøgninger om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital under henvisning til, at det ansøgende værk var forbrugerejet, jf. bl.a. henvises til Energitilsynets afgørelse af 29. september 2004 om NRGi Lokalvarme A/S - forrentning af indskudskapital. Afgørelsen har j.nr. 3/1322-8901-0225 og er offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside: www.forsyningstilsynet.dk
23. I EGJ 2009 punkt 153 ff. og EGJ 2012 punkt 96 ff. har Energitilsynet redegjort generelt for begrebet indskudskapital og opgørelsen heraf. Energitilsynet inddrog i den forbindelse ikke ejerforholdet som et element i vurderingen af, om ansøgningen om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital kunne imødekommes. Af EGJ 2012 fremgår i den forbindelse bl.a. følgende:

"4.3.2 Den initiale indskudskapital i varmevirksomhed stiftet efter 1. marts 1981

105. Den initiale indskudskapital for varmevirksomheder stiftet efter den 1. marts 1981, er den kapital, som ejeren/ejerne har indskudt i virksomheden ved virksomhedens stiftelse, f.eks. ved andelskapital. Indskud vil oftest være kontante indskud. Indskudskapitalen skal i selskabets bogføring opgøres særskilt. [...]"

24. Forsyningstilsynet bemærker, at der således ved EGJ 2009 og EGJ 2012 er indført ny praksis, hvor ejerforholdet for det værk, der har søgt om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital, ikke længere kan tillægges betydning ved afgørelsen af, om tilladelsen kan opnås eller ej.
25. For så vidt angår vurderingen af, om det er i strid med det konkrete forbrugerejede værks egne vedtægter at ansøge om tilladelse til forrentning af indskudskapital, bemærker Forsyningstilsynet, at det følger af energimyndighedernes praksis, at dette spørgsmål må henvises til domstolene. Der kan bl.a. henvises til Energiklagenævnets afgørelse af 5. januar 2011 om tarifieringen i Uggelhuse-Langkastrup Kraftvarmeværk A.m.b.a. (Afgørelsen har j.nr. j.nr. 1021-10-6 og er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk). Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

"[...]Energitilsynet fører som anført tilsyn med, at et værks leveringsbetingelser, herunder værkets vedtægter, er i overensstemmelse med varmeforsyningslovens regler. Spørgsmålet om bestyrelsens overholdelse af vedtægterne er derimod ikke reguleret af reglerne i varmeforsyningsloven, eller regler udstedt i medfør heraf. Energiklagenævnet finder derfor i lighed med Energitilsynet, at det ligger uden for tilsynets kompetence at tage stilling til, om bestyrelsen overholder vedtægterne. [...]"

2.5 PARTSBEGREBET

26. Parterne i en forrentningssag har en række rettigheder i forhold til Forsyningstilsynet. Det omfatter bl.a. ret til partshøring, begrundelse, partsaktindsigt og partsrepræsentation. Formålet med disse rettigheder er dels at styrke parternes retssikkerhed over for Forsyningstilsynet, dels at give tilsynet det bedst mulige grundlag for at træffe en korrekt afgørelse.

Varmeforsyningsloven indeholder ikke særskilte regler om, hvem der er part i en forrentningssag. Vurderingen af, hvem der kan være part, skal derfor foretages ud fra de almindelige forvaltningsretlige regler. Den som afgørelsen om forrentning er rettet til, er part i forrentningssagen. Men andre kan også være parter. Det afhænger af, om de kan anses for at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og dens udfald.

Væsentlige interesser

27. Folketingets Ombudsmand har i flere sager udtalt, at for at en afledt interesse skal væsentlig nok til at udløse partsstatus, skal den være lige så stærk som den interesse parterne har i sagen, f.eks. [FOU nr. 2006.428](#). Ved vurderingen af om interessen er tilstrækkelig væsentlig må det tages i betragtning, hvor indgribende betydning sagens udfald får for virksomheden/forbrugeren, samt om interessen er direkte.

Når udfaldet af en sag ikke har direkte og automatiske virkninger for en virksomhed/forbruger, men alene øger sandsynligheden for, at visse følger af betydning for virksomheden/forbrugeren indtræder, vil interessen i sagen som oftest være så indirekte og usikker, at vedkommende ikke vil blive tillagt partsstatus.

Interessen skal desuden være retlig. Det vil sige, at afgørelsen skal have en retlig følge for virksomheden/forbrugeren, f.eks. en betalingsforpligtigelse. En moralsk eller følelsesmæssig interesse i en sags udfald er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at udløse partsstatus. I [SKM2013.475.LSR](#) fastslog byretten, at et administrations-selskab i en sambeskattet koncern, ikke var klageberettiget i en sag om de tidligere datterselskabers skatteansættelse. Selskabets interesse i at undgå at tilbagebetale sambeskatningsbidrag ansås som en afledt økonomisk interesse. Landsskatteretten anførte, at selvom virksomheden havde en økonomisk interesse, var det ikke en så direkte retlig interesse at det medførte partsstatus. Den retlige interesse skal således være en konkret og direkte følge af afgørelsen.

Er interessen meget stærk og anerkendelsesværdig, vil dette dog efter omstændighederne blive anset for tilstrækkeligt til at udløse partsstatus, uanset at det kan være tvivlsomt, om interessen kan karakteriseres som retlig.

En interesse skal imidlertid – udover at være væsentlig og retlig – også være individuel. Ombudsmanden finder ikke, at afgørelser, der på et ensartet grundlag gør indgreb i interesser hos en større personkreds, uden videre medfører partsstatus til medlemmerne af personkredsen eller til sammenslutninger af denne personkreds.

Dette betyder, at den pågældende afgørelse skal være mere indgribende over for parten, i forhold til andre personer, som berøres af afgørelsen. F.eks. vil den almindelige varmemeforbruger, via varmeregningen, skulle afholde sin del af den godkendte forrentning af indskudskapitalen. Det er dog ikke i sig selv er nok til at udløse partsstatus, det gælder som udgangspunkt også sammenslutninger af denne personkreds. F.eks. [FOU nr. 2004.274](#), hvor ombudsmanden mente, at det høje støjniveau ved en skydebane adskilte 6 omboende fra det meget store antal af øvrige omboende, der efter det oplyste blev berørt i mindre grad.

Part i klagesager

28. Partsbegrebet omfatter også klagere. En borger, der som klageberettiget har indgivet en klage til en rekursinstans, er part i selve klagesagen.

De borgere, der klager over en afgørelse, vil ofte også have været parter i sagen, mens den blev behandlet i første instans. Det skyldes, at partsbegrebet som udgangspunkt i hvert fald omfatter personer, som efter forvaltningsrettens almindelige regler er klageberettigede. Kriterierne for at være klageberettiget efter forvaltningsrettens almindelige regler er således normalt sammenfaldende med kriterierne for partsstatus.

Klagere behøver dog ikke nødvendigvis at have været parter i første instans.

Partsbegrebet er beskrevet i afsnit 6.2 i Energiklagenævnets afgørelse af 6. september 2019, j.nr. 18/00342. Denne gennemgang har desuden taget udgangspunkt i et overblik over partsbegrebet, som Folketingets Ombudsmand har udarbejdet med grundlag i [forarbejderne til forvaltningsloven](#), Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, praksis og relevant litteratur. https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel_forvaltningsret/partsbegrebet/

2.6 OFFICIALPRINCIPPET

29. Officialprincippet (også kaldet officialmaksimen eller undersøgelsesprincippet) indebærer, at forvaltningsmyndigheden har ansvaret for, at de nødvendige oplysninger til brug for behandlingen af en sag foreligger. Se f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 17. september 2018, J.nr. 18/00206, hvor klagenævnets hjemviser en sag på grund af utilstrækkelige oplysninger. Klagenævnet fandt, at "officialprincippet er et grundlæggende princip i forvaltningsretten og indebærer, at det påhviler en myndighed at oplyse sagen. Det følger videre heraf, at myndigheden ikke kan træffe afgørelse i sagen, før de nødvendige oplysninger foreligger. Officialprincippet er en garantiforskrift og er af væsentlig betydning for afgørelsens lovlighed og rigtighed. Utilstrækkelig sagsoplysning vil kunne bevirke, at afgørelsen må tilsidesættes som ugyldig".
30. Inden der træffes afgørelse i sagen har Forsyningstilsynet således ansvaret for, at sagen er tilstrækkeligt oplyst til, at der kan træffes den rigtige afgørelse. Dette betyder dog ikke, at de nødvendige oplysninger altid skal fremskaffes af Forsyningstilsynet.
31. I ansøgningssager, som f.eks. når en varmemevirksomhed som om forrentning, vil det påhvile ansøgeren at fremskaffe en række oplysninger, der ofte skal kunne

dokumenteres. Hvilke oplysninger der er nødvendige for Forsyningstilsynet kan træffe en materielt lovlig og rigtig afgørelse og hvilke af disse oplysninger, der skal fremskaffes af virksomheden fremgår af de følgende kapitler. Energiklagenævnet udtaler bl.a. i afgørelse af 11. marts 2015, J.nr 1021-13-233-64:

[...] Det anerkendes, at der er indkøbt administrative og kunderelaterede ydelser, men det er ikke dokumenteret, at de fulde beløb har været nødvendige omkostninger [...] Det tilkommer Energitilsynet som tilsynsmyndighed at fastlægge grundlaget for skønsudøvelsen, herunder indhente oplysninger om rimelige og nødvendige udgifter til administrative og kunderelaterede ydelser [...].

Der kan læses nærmere om officialprincippet i den forvaltningsretlige litteratur, f.eks. "Forvaltningsret", 1. udgave 2018, af Niels Fenger (red.), s. 484 ff.

"Forvaltning, sagsbehandling" af Karsten Revsbech m.fl., side 145 ff., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 7. udgave, 2014.

2.7 SKØN

32. For så vidt angår de kriterier, der kan og skal inddrages i skønnet over en rimelig forrentning af indskudskapitalen i den enkelte varmemvirksomhed og udøvelsen af skønnet henvises til kriterienotatet og EGJ 2017.

2.8 LIGHEDSGRUNDSÆTNINGEN

33. Lighedsgrundsætningen fastsætter, at væsentligt lige forhold skal behandles lige i retlig henseende – ensartede fakta skal føre til ensartede retsfølger. Lighedsgrundsætningen har især betydning som en supplerende ramme ved anvendelsen af bestemmelser, som overlader myndigheden et skøn. Enkeltstående fravigelser af praksis til fordel for en virksomhed eller borger må for så vidt betragtes som værende i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, medmindre der i det enkelte konkrete tilfælde foreligger en saglig og tungtvejende grund til fravigelsen.

Der kan læses nærmere herom hos Folketingets Ombudsmands Beretning 2009, almindelige emner, lighedsgrundsætningen: http://beretning.ombudsmanden.dk/yderligere_materiale/almindelige_forvaltningsretlige_spoergsmaal_2009/ og i den forvaltningsretlige litteratur, se f.eks. "Forvaltningsret, Almindelige emner", af Jens Garde m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2016, 6. udgave, side 253 ff.

2.9 NY ELLER GAMMEL WACC

34. I EGJ 2012 anvendte Energitilsynet en WACC-model til støtte for skønnet af, hvad der udgjorde en rimelig forrentning i EGJ Varme i perioden 2003-2010 (gammel WACC). I WACC-notatet har Energitilsynet tilpasset denne model og fastsat ny WACC-metode på varmeområdet (ny WACC). I EGJ 2017 tog Energitilsynet endvidere stilling til, hvilken WACC-model der skal indgå i vurderingen af, hvad der kan udgøre en rimelig forrentning i perioden frem til og med 2016 og fra 2017 og frem. Af afgørelsen fremgår:

"9. Energitilsynet har på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering tilkendegivet følgende:

- *At Energitilsynet tiltræder, at der også for alle andre ansøgere vedrørende perioden frem til og med 2016 skal foretages både et skøn over den rimelige forrentning med udgangspunkt i den gamle WACC-model, og et skøn med udgangspunkt i den justerede WACC-model, og at afgørelsen om godkendelse af forrentning for det enkelte år træffes i overensstemmelse med det gunstigste udfald for ansøgeren, medmindre ansøgeren har søgt om et andet, lavere beløb. For regnskabsår fra og med 2017 skal der alene foretages et skøn med udgangspunkt i den justerede WACC-model. [...]*

2.10 BEMYNDIGELSE

35. Energitilsynet bemyndigede i principnotatet det daværende Sekretariatet for Energitilsynet til, inden for en given ramme, at træffe afgørelse i sager om forrentning af indskudskapital på vegne af Energitilsynet. Da Forsyningstilsynet blev etableret den 1. juli 2018, overtog Forsyningstilsynet bemyndigelsen til at træffe afgørelser i sager om forrentning af indskudskapital med hjemmel i varmemforsyningsloven. Af principnotatet fremgår bl.a. følgende:

"[...] Indenfor disse rammer bemyndiger Energitilsynet sekretariatet til at træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentningssats. [...]"

36. Notatet om forenet produktion indeholdt endvidere følgende bemyndigelse til sekretariatet:

"[...] Inden for disse supplerende rammer bemyndiger Energitilsynet sekretariatet til, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning, at træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen, hvor 1) ansøgeren har eller har haft forenet produktion og/eller 2) har foretaget udlodninger eller nye indskud efter opgørelsen af den initiale indskudskapital. [...]"

37. EGJ 2017 indeholdt følgende bemyndigelse:

"10. Energitilsynet bemyndiger samtidig sekretariatet til:

- *At træffe afgørelse i alle sager om ansøgning om tilladelse til indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen – både verserende og fremtidige – inden for rammerne af denne sag, inkl. bilag, herunder tilkendegivelserne "WACC på varmeområdet", "Kriterier for skønnet over rimelig forrentning af indskudskapital", "Opgørelse af indskudskapital ved forenet produktion m.m.", "Principnotatet" og "Administrationsgrundlaget".*
- *At forhandle med EGJ Varme og med andre ansøgere, som får godkendt forrentning, om plan for indregning af forrentningen og til at tiltræde den, hvis varmeprisen ikke bliver urimelig, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4, og Energitilsynets forrentningsorden § 39. [...]"*

3. FASTSÆTTELSE AF FORRENTNINGSGRUNDLAG

3.1 BEGREBET "INDSKUDSKAPITAL" EFTER VARMEFORSYNINGSLOVEN

38. Det fremgår af varmemforsyningslovens § 20, stk. 2, og afskrivningsbekendtgørelsens § 6, at der i varmepriserne kan indregnes en rimelig forrentning af "indskudskapital". Hverken varmemforsyningsloven, forarbejderne hertil eller afskrivningsbekendtgørelsen indeholder en bestemmelse, der nærmere definerer begrebet "indskudskapital". For en gennemgang af forarbejderne til varmemforsyningsloven henvises til EGJ 2012 pkt. 83ff.

39. Begrebet "indskudskapital" i varmemforsyningsloven er et regulatorisk begreb, dvs. et af lovgiver defineret element i reguleringen af varmemforsyningen, der i denne sammenhæng er valgt som det beregningsmæssige udgangspunkt for fastsættelsen af en rimelig forrentning. Det reguleringsmæssige begreb "indskudskapital" er ikke identisk med begreberne egenkapital, kapitalindskud og selskabskapital (tidligere kaldet aktie- eller anpartskapital) efter årsregnskabsloven, efter selskabslovgivningen, herunder praksis om andelsselskaber, jf. også punkt 91-94 i EGJ 2012. Det fremgår af punkt 4.2.4 i Erhvervsstyrelsens vejledning om virksomheder med begrænset ansvar fra december 2013 at:

"[...] Der er ikke noget kapitalkrav i et andelsselskab. I mange andelsselskaber kan man blive deltager ved at indbetale et kapitalindskud og derefter "optjener" man en andelskapital i forhold til sin omsætning og selskabets driftsoverskud. [...]"

40. Gas- og Varmeprisudvalget og Energitilsynet har tidligere behandlet en række sager om forrentning af indskudskapital, jf. punkt 158 i EGJ 2012. Sammenfattende har det været udvalget og Energitilsynets praksis, at

- kun indskudskapital kan forrentes,
- egenkapital ud over indskudskapital ikke kan forrentes,
- andelskapital/aktiekapital efter en konkret vurdering kan anses for indskudskapital, og
- indskudskapital skal opgøres selvstændigt i værket's regnskab.

41. I forhold til det sidste punkt i opstillingen af den tidligere praksis kan det bemærkes, at der i EGJ 2009 og EGJ 2012 ikke blev inddraget oplysninger om eller lagt vægt på, hvorvidt indskudskapitalen var selvstændigt opgjort i virksomhedens regnskab.

42. I notatet om selskabsretlige kapitalændringer, jf. pkt. 88, har Energitilsynet endvidere udtalt følgende om definitionen på indskudskapital efter varmemforsyningsloven:

"33. Indskudskapital efter varmemforsyningsloven er beskrevet som "den kapital, som ejerne har indskudt i varmemforsyningssvirksomheden", jf. punkt 19.[...]"

3.2 OPGØRELSE AF DEN INITIALE INDSKUDSKAPITAL

43. Varmeforsyningsloven og tilhørende bekendtgørelser indeholder ikke nærmere bestemmelser om, hvordan den initiale indskudskapital skal opgøres. Nedenfor redegøres for det Energitilsynets praksis om, hvordan indskudskapitalen opgøres, jf. også afsnit 4.3 i EGJ 2012.

3.2.1 INITIAL INDSKUDSKAPITAL I VIRKSOMHEDER IDRIFTSAT FØR 1. MARTS 1981

44. For varmevirksomheder idriftsat før ikrafttrædelsen af varmemforsyningslovens prisbestemmelser den 1. marts 1981 er den initiale indskudskapital værdien af varmevirksomheden som helhed ved reguleringens ikrafttræden. For disse virksomheder kan den initiale indskudskapitals størrelse opgøres på to forskellige måder.

- 1) En varmevirksomhed, der har dokumentation i form af et eksisterende revideret regnskab enten pr. 1. marts 1981 eller for det regnskabsår, som er afsluttet tættest på denne dato (f.eks. 31. december 1980 eller 31. juni 1981) (Jf. afsnit 8.2, særligt punkt 177 i EGJ 2009), kan som udgangspunkt lægge egenkapitalen heri til grund for opgørelse af indskudskapitalen. Dette skyldes, at egenkapitalen er differencen mellem aktivernes værdi og virksomhedens gæld, jf. definitionen i § 25 i årsregnskabsloven.

45. Grunden til, at gælden skal trækkes fra aktivernes værdi, er, at to varmevirksomheder med aktiver med samme værdi, men med gæld af meget forskellig størrelse også vil have forskellig værdi.

46. Ved afgørelse af 8. juli 2014 havde Energitilsynet efter en gennemgang af Sønderborg Fjernvarmes A.m.b.a.'s budgetter, regnskaber og selvevaluering pålagt Sønderborg Fjernvarme at tilbageføre en kapitaldannelse på 15,05 mio. kr. til forbrugerne. Se nærmere om afgørelsen i principnotatets pkt. 41 og 42.

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 22. april 2015, j.nr. 1021-14-36, stadfæstet Energitilsynets afgørelse af 8. juli 2014. Energiklagenævnet udtalte i den forbindelse, at:

"[...] Grundlaget for opgørelsen af indskudskapital i forhold til varmemforsyningslovens prisbestemmelser er i klagers tilfælde egenkapitalen i år 1981. Det er Energiklagenævnets opfattelse, at det er den bogførte – og dermed dokumenterede – egenkapital for 1981, der skulle lægges til grund for opgørelsen. Den var for klagers vedkommende 24,44 mio. kr., plus de indgåede indskud på 3,00 mio. kr., i alt 27,45 mio. kr. At et beløb på 8,96 mio. kr., der ifølge klager vedrører tilslutningsafgifter indbetalt før marts 1981, eventuelt kunne have været tillagt indskudskapitalen pr. 1. marts 1981, og efterfølgende på klagers foranledning er blevet det i 1983/84, ændrer efter Energiklagenævnets opfattelse ikke ved, at den relevante opgjorte indskudskapital pr. 1. marts 1981 alene kan anses for at udgøre 24,44 mio. kr., plus de indgåede indskud på 3,00 mio. kr., i alt 27,45 mio. kr.[...]"

- 2) For det andet kan varmevirksomheden vælge at anvende det såkaldte administrationsgrundlag og den dertil hørende komponentliste med levetider og anskaffelsespriser i 1981 på en række fjernvarmekomponenter som grundlag for

beregning af aktivernes værdi ud fra genanskaffelsespriser. Det følger af Energitilsynets notat af 29. april 2008, j.nr. 4/0920-0200-0064, med vedlagt komponentliste/ bilag fra Energitilsynet og Dansk Fjernvarme fra februar 2008 "Aktiver i fjernvarmesektoren". Udgangspunktet er i øvrigt det samme: Værdien af varmevirksomheden pr. 1. marts 1981 beregnes som differencen mellem aktivernes værdi og virksomhedens gæld.

3.2.1.1 DOKUMENTATION VED ANVENDELSEN AF ADMINISTRATIONS-GRUNDLAGET

47. Anvendelse af administrationsgrundlaget forudsætter, at varmevirksomheden kan redegøre for følgende:

- a. Hvilke aktiver den besad pr. 1. marts 1981,
- b. anskaffelsestidspunktet for det enkelte aktiv og
- c. den samlede anskaffelsespris (anlægsomkostning) for det enkelte aktiv.

48. I notatet om administrationsgrundlaget hedder det i punkt 8-9:

"8. Det skal understreges, at anvendelse af komponentlisten er valgfri, idet forsyningerne ikke er bundet af en bestemt opgørelsesmetode. Virksomhederne kan således også helt eller delvist anvende komponentlisten. Det afgørende er, hvilken dokumentation forsyningen kan forelægge.

9. Uanset om virksomheden anvender komponentlisten eller en anden metode, vil sekretariatet konkret vurdere, om virksomheden i tilstrækkelig grad kan dokumentere eksistensen af de opgjorte aktivværdier."

49. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt A, har Energitilsynet taget nærmere stilling til de dokumentationskrav, som kan stilles til varmevirksomhederne, når de vælger at opgøre forrentningsgrundlaget på baggrund af administrationsgrundlaget. I tilkendegivelsen sondres der bl.a. mellem de værker, der ikke har anvendt standardpriserne i komponentlisten, og værker, der har anvendt komponentlisten helt eller delvist, jf. punkt 78 ff. i principnotatet:

"[...]

Værker, der ikke har anvendt standardpriserne i komponentlisten

78. Det er sekretariatets opfattelse, at der skal stilles strengere krav til værker, der udarbejder en kapitalopgørelse, som ikke følger komponentlistens standardpriser. Det gælder særligt ved dokumentation og sandsynliggørelse af aktivernes værdier. I disse sager vil det derfor altid skulle foretages en konkret vurdering af, om den fremsendte dokumentation er tilstrækkelig.

Værker, der har anvendt komponentlisten helt eller delvist

79. For værker, der har anvendt komponentlisten sonder sekretariatet mellem værker der:

- 1) *anvender komponentlisten fuldt ud,*
- 2) *anvender komponentlisten delvist, eller*

- 3) anvender komponenter, der indgår i komponentlisten, men med en anden værdiansættelse

80. Anvendes komponentlisten og de anførte standardpriser heri, antages det som udgangspunkt, at værkernes værdiansættelse er fyldestgørende. Anvendes komponentlisten delvist, f.eks. ved at det alene er visse aktiver, der værdiansættes på baggrund af komponentlistens standardpriser, mens andre aktiver værdiansættes uden anvendelse af komponentlisten, skærpes kravene til værkernes værdiansættelse, idet udgangspunktet i komponentlistens standardpriser afviges.

...

91. Har et værk anvendt levetider, som ligger indenfor komponentlistens intervaller, vil sekretariatet som udgangspunkt ikke sætte spørgsmålstegn ved dette, da det netop følger af komponentlisten, at dette interval kan anvendes for de pågældende aktiver. Der kan dog være helt særlige tilfælde, hvor der er anvendt den højeste levetid i intervallet på samtlige aktiver uanset type, hvor sekretariatet kan undersøge grundlaget for dette nærmere. Endvidere vil sekretariatet spørge ind til dokumentationen, hvis det fremgår, at der er anvendt levetider, som ligger over intervallerne i komponentlisten.[...]."

50. Af tilkendegivelsen fremgår bl.a., at kravene til dokumentation og sandsynliggørelse af et aktivs værdi skærpes, hvis udgangspunktet i komponentlisten fraviges helt eller delvist, jf. principnotatets punkt 81. Det fremhæves i principnotatet, jf. punkt 83 og 87 mfl., at det er frivilligt for værkerne at ansøge om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital og frivilligt at anvende administrationsgrundlaget. Det er derfor op til værkerne at dokumentere den kapitalopgørelse, der skal danne grundlag for forrentningsgrundlaget. Alternativt kan værkerne anvende egenkapitalen pr. 1. marts 1981, det vil sige de bogførte værdier.
51. Det fremgår videre, at værkerne ikke kan anvende viden opnået efter 1. marts 1981 til at forhøje standarderne i komponentlistens interval for forventede levetidsstandard pr. 1. marts 1981, jf. punkt 89 ff., eller løbende tilpasse den initiale indskudskapital, da skønsudøvelsen for opgørelsen af forrentningsgrundlaget er den 1. marts 1981.
52. I Principnotatet, tilkendegivelse A, er vurderingen:
- At et aktivs værdi kan fastsættes ud fra mindste standardværdi, såfremt værket kan dokumentere aktivets eksistens pr. 1. marts 1981, men ikke kan dokumentere værdien.
 - At aktiver udgår af opgørelsen efter administrationsgrundlaget, hvis aktivets eksistens ikke kan dokumenteres pr. 1. marts 1981.
 - At sekretariatet har mulighed for at afskære administrationsgrundlagets anvendelse, hvis et værk generelt ikke kan dokumentere aktivernes eksistens eller værdiansættelse pr. 1. marts 1981.
 - At viden opnået efter 1. marts 1981, f.eks. viden om konkrete aktivers faktiske levetid, ikke kan anvendes til at forhøje standarderne i komponentlistens interval for forventede levetidsstandard pr. 1. marts 1981.
 - At muligheden for at anvende viden om forhold indtruffet efter 1. marts 1981 til at ændre opgørelsen af værdien af værkernes aktiver og dermed den initiale

indskudskapital pr. 1. marts 1981 afskæres. Dermed fraviges punkterne 1 og 4.2.2 d i komponentlisten.

I afgørelse af 17. december 2019, j.nr. 18/03961, side 25 af 38, finder Forsyningstilsynet, at virksomheden i nogen grad har dokumenteret eksistensen af aktiverne i kapitalopgørelsen, men ikke har benyttet priserne fra komponentlisten korrekt:

"[...]Forsyningstilsynet har herved bl.a. lagt vægt på, at virksomheden har anvendt GIS udtræk til at dokumentere ledningsnettet og understøttet disse data med tal fra diverse årsrapporter, samt med tal fra Dansk Fjernvarmes årsstatistikker.

Virksomheden har desuden GIS-digitaliseret gamle tegninger fundet i papirarkiver. Endvidere har Virksomheden fremsendt uddrag af det kommunale årsregnskab for 1980, hvoraf fremgår saldi for anlæg under udførelse og mellemregning/gæld til kommunen.

Virksomheden har foretaget en væsentlig renovering af ledningsnettet og inkluderer således disse tilgange i årene liggende tæt op til 1980. Da man ikke ved, hvilke rør som de ny-anlagte erstatter, har man konservativt søgt at tage rør som i 1979-1980 er ca. 15 år gamle ud af opgørelsen, samt erstattet gamle rør af en større dimension end de nye tilganges dimension tilsliger. Generelt er rør af ukendt type, dimension, eller anlægsår lagt tilbage i tid og/eller med mindste dimension. Samlet vurderer Forsyningstilsynet, at den anvendte metode sikrer en tilstrækkelig grad af konservatisme, dvs. en begrænset risiko for, at Forsyningstilsynet godkender en rimelig forrentning af indskudskapital på baggrund af et for højt forrentningsgrundlag. Forsyningstilsynet har i den forbindelse lagt vægt på, at det ville være urimeligt at opkræve forrentning hos forbrugerne af en værdi, der ikke i tilstrækkelig grad er dokumenteret.

Forsyningstilsynet finder imidlertid ikke, at virksomheden har anvendt priserne fra komponentlisten korrekt fsva. beregningen af den nedskrevne værdi for det fusionerede ledningsnet i 1979-1980. Endvidere har der været mangel på tilstrækkelig dokumentation vedr. visse af grundværdierne og for centraler/kedler.[...]"

3.2.1.2 PRISKATEGORI PGA. OMRÅDETS KARAKTER – CITY/BY/LET TERRÆN

53. Det fremgår af komponentlistens punkt 4.2.1., at der ved fastlæggelsen af standardpriserne for ledninger i jord skal vurderes, om ledningsanlægget ligger i et city-område, byområde eller let terræn. Der er anvendt forskellige standardpriser i komponentlisten for ledninger beliggende i jorden i de tre områder. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt C, fremgår følgende vedrørende afgrænsningen af de tre områder:

"117.

Komponentlisten indeholder ikke nærmere retningslinjer for, hvordan vurderingen af, hvilke områder et værks ledninger er beliggende i, skal foretages. Sekretariatet forstår dog på baggrund af ovenstående citat komponentlisten således, at der ved "city-område" som udgangspunkt menes områder med store veje, at der ved "byområde" som udgangspunkt menes områder med villaer (parcelhusbebyggelse), og at der ved "let terræn" som udgangspunkt menes områder uden bebyggelse.[...]"

54. Hvorledes et specifikt område skal kategoriseres kræver en konkret vurdering.

55. Det fremgår videre af principnotatet, at det er de enkelte værker, der skal foretage en fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf. Såfremt et værk ikke har begrundet/sandsynliggjort fordelingen tilstrækkeligt, f.eks. i form af et kort over forsyningsområdet, et kort over den kommunale zoneinddeling fra Geodatastyrelsens hjemmeside, eller andre beskrivelser heraf, der sandsynliggør, hvordan udlægningen af ledningerne så ud pr. 1. marts 1981, vil værket blive kontaktet med henblik herpå:

"123. Udgangspunktet er, at det er værkerne, der skal dokumentere deres opgørelse af aktivværdierne efter administrationsgrundlaget, herunder fordelingen af ledningerne i deres forsyningsområder på de tre kategorier pr. 1. marts 1981. Det er som anført endvidere frivilligt at benytte administrationsgrundlaget, hvorfor en manglende eller meget mangelfuld dokumentation for beregningerne foretaget i henhold hertil i yderste konsekvens kan medføre, at det konkrete værk i stedet må falde tilbage på den bogførte værdi. Sekretariatet finder dog, at i hvert fald dokumentation i form af kort over forsyningsområdet eller andre beskrivelser heraf, der sandsynliggør, hvordan udlægning af ledninger så ud pr. 1. marts 1981, vil kunne udgøre en tilstrækkelig sandsynliggørelse.

124. Sekretariatet er opmærksomt på, at en fordeling af ledningsnettet på de tre kategorier kan indebære et omfattende arbejde, idet der skal foretages en fordeling pr. 1. marts 1981. Det er derfor sekretariatets vurdering, at en datamæssig understøttelse af værkets fordeling, der f.eks. tager udgangspunkt i den kommunale zoneinddeling, vil kunne udgøre en tilstrækkelig begrundelse og sandsynliggørelse af ledningsnettets fordeling.

125. Via kort på Geodatastyrelsens hjemmeside, <http://gstkort.dk/spatialmap> er det f.eks. muligt at sammenligne kort fra 1980 med kort fra senere år og se på zonekort over bl.a. byzoner og landzoner. En tilstrækkelig begrundelse/sandsynliggørelse af ledningsnettets fordeling kan efter sekretariatets vurdering udgøre en procentuel fordeling af de tre kategorier på baggrund af et eller flere kort, der viser områdets zoner, idet der som anført er tale om et meget omfattende arbejde. Sekretariatet finder endvidere, at i de tilfælde, hvor et værk kan begrunde/sandsynliggøre, at en kategori var klart repræsentativt for hele området, vil det være muligt alene at anvende denne kategori for hele fordelingen. Det er sekretariatets vurdering, at disse fremgangsmåder vil give den mest retvisende fordeling i de tilfælde, hvor et værk ikke er i besiddelse af oplysninger om ledningsnettets fordeling i 1981.[...]"

56. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt C, er vurderingen:

- At værkerne skal foretage en dokumenteret fordeling af ledningsnettet på de tre områder eller en sandsynliggørelse heraf.

57. I EGJ 2017 udtalte Energitilsynet bl.a. følgende om EnergiGruppen Jylland Varme A/S' fordeling af ledningsnettet over city, by og let terræn:

"110. Sekretariatet har derfor sammenholdt de indsendte oversigtskort over city-ledningers placering med nutidige satellitfotos af de samme områder kombineret med stikprøvevis opslag i BBR for opførelsesår for bygninger (før eller efter opgørelsesdatoen) i områder fra de indsendte oversigtskort, der i dag ligner villaveje/parcelhuskvarterer.

111. På dette grundlag er det sekretariatets vurdering, at EGJ Varmes seneste opgørelse af ledningsnettets fordeling i på city, by og let terræn, som udover opgørelsen af cityledninger i meter også indeholder en risikomargin på opgørelsen af cityandelen, er sandsynliggjort ved det indsendte kortmateriale. Sekretariatet finder derfor, at EGJ Varmes prisfastsættelse af ledningerne ud fra deres placering kan lægges til grund ved opgørelsen af den initiale indskudskapital.

112. Sekretariatet har således lagt vægt på, at der ikke kan kræves dokumentation for hver enkelt meter i opgørelsen, men at sandsynliggørelse er tilstrækkelig. Sekretariatet har derfor ikke efterprøvet den nøjagtige angivelse af metermål eller taget stilling til karakteren af hver enkelt meter på oversigtkortene.[...].”

3.2.1.3 KORREKTION AF PRISNIVEAU SOM FØLGE AF GEOGRAFISK PLACERING

58. Af komponentlistens punkt 1 fremgår bl.a., at alle priser er angivet ekskl. moms i niveau marts 1981 og skal betragtes som priser gældende for Københavns omegn. Det fremgår videre, at for anlæg uden for Københavns omegn foretages en vurdering af prisniveauet i forhold til de angivne standardpriser. Der skal således foretages en geografisk korrektion af standardpriserne i komponentlisten for værker beliggende uden for Københavns omegn. For så vidt angår dokumentationen for den geografiske korrektion fremgår bl.a. følgende af principnotatet:

”108. Sekretariatet bemærker, at i EGJ-2009 blev forrentningsgrundlaget fastsat ud fra en kapitalopgørelse af 19. juni 2009, hvor det blandt andet fremgik, at EGJ foretog en geografisk prisreduktion på ca. 20 pct. for rør med en dimension under 273 mm.

...

I de sager, hvor et værk under henvisning til EGJ-2009 har vurderet, at en korrektion på ca. 20 pct. vil være rimelig, vil sekretariatet som udgangspunkt lægge denne vurdering til grund. Sekretariatet har herved lagt vægt på, at den geografiske forskel, der er mellem EGJs forsyningsområde og Københavns omegn, må anses for at være en repræsentativ rettesnor for prisforskellen i landsdelene, og det forhold, at det enkelte værk selv har vurderet at denne korrektion er rimelig. Såfremt et værk anvender en anden geografisk korrektion, vil sekretariatet på baggrund af værkets begrundelse/dokumentation konkret vurdere, om korrektionen er tilstrækkeligt underbygget.[...].”

59. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt B, tager Energitilsynet også nærmere stilling til, hvorledes Københavns omegn skal afgrænses, og hvilke værker der således skal foretage en geografisk korrektion.
60. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt B, er vurderingen:
- At værker uden for København og Københavns omegn skal foretage en geografisk korrektion.
 - At værker uden for København og Københavns omegn, der ikke har forholdt sig til spørgsmålet om geografisk korrektion, anmodes om at foretage denne korrektion vedlagt en nærmere dokumentation/begrundelse herfor.

- At Københavns omegn ved anvendelsen af administrationsgrundlaget omfatter alle værker med anlæg beliggende helt eller delvist indenfor 35 km fra Københavns centrum.

3.2.1.4 RESTLEVETIDER

61. Administrationsgrundlaget indeholder et antal eksempler på værdiansættelse af aktiver. I EGJ 2017 var EGJ Varme ikke enig i den Energitilsynets beregningsmetode for restlevetiden af aktiver, der indgår i kapitalopgørelsen. Af EGJ 2017 fremgår bl.a. følgende:

"5.2.4 RESTLEVETID

93. EGJ Varme i forbindelse med høringen har oplyst, at der ikke er nærmere information om anskaffelsesdato for aktiverne ud over, hvilket år de blev anskaffet, jf. bilag 2.

94. I forbindelse med, at sekretariatet gjorde EGJ Varme opmærksom på, at der optrådte tilgange efter 31. december 1980 i opgørelsen af den initiale indskudskapital, øgede EGJ Varme samtidig restlevetiderne i sin ansøgning for alle anlægsaktiver bortset fra målere og grunde med 1 år, uden at selve levetiden blev ændret for aktiverne generelt. EGJ Varme forøgede dermed aktivernes værdi med ca. 26,4 mio. kr.

95. EGJ Varmes ændring af restlevetiderne betyder, at aktivernes samlede genanskaffelsesværdi nedskrives med en mindre værdi. Investeringer foretaget i år 1980 indgår således i opgørelsen med deres fulde værdi uden fradrag, svarende til at der ikke er foretaget afskrivninger for den forløbne levetid i år 1980.

96. Der er således tale om, at EGJ Varme i den aktuelle ansøgning om opgørelse af har anvendt en metode for opgørelse af restlevetiden, der indebærer, at det første regnskabsår et aktiv er på virksomhedens balance ikke trækkes fra i den samlede levetid, men udgør et "år 0", som ligger forud for, at levetiden begynder at løbe pr. 1. januar året efter anskaffelsesåret.

97. Sekretariatet vurderer, at denne metode for opgørelse af restlevetiden ikke er i overensstemmelse med retningslinjerne i administrationsgrundlaget. Ifølge side 5-7 i administrationsgrundlaget udgør restlevetiden det antal år, der rester af levetiden på opgørelsestidspunktet, i eksemplet år 1981, jf. formlerne med "restlevetid i 1981/totallevetid" og eksemplerne nævnt på side 5-7, bl.a. om en fjernvarmeledning med en levetid på 40 år, hvor det hedder: "Da fjernvarmeledningen blev idriftsat i 1970, vil denne kunne indgå med 29/40 af den uafskrevne værdi".

98. Det er sekretariatets forståelse af administrationsgrundlaget, at skæringsdatoen for kapitalopgørelsen er den dato, som skal bruges konsekvent i alle dele af værdifastsættelsen, også opgørelsen af restlevetid. Beregningseksemplerne forudsætter, at opgørelsesdatoen er 1. marts 1981. Beregningen i eksemplet af restlevetiden til 29 år og den nedskrevne genanskaffelsesværdi til 29/40-dele af den ikke-nedskrevne værdi baseret på komponentlisten frem til 1981 svarer til, at fjernvarmeledningen er afskrevet i en periode fra og med 1970 til og med 1980, dvs. 11 år. Således er det første år af restlevetiden det år, hvor aktivet kom på balancen.

99. De øvrige eksempler i administrationsgrundlaget indeholder tilsvarende afskrivning også i aktivets første år. Eksemplerne opererer ikke med et "år 0", før restlevetiden begynder at løbe. Der er ingen tekst eller eksempler i administrationsgrundlaget, der giver udgangspunkt for en anden forståelse.

100. På den baggrund er det sekretariatets opfattelse, at EGJ Varme ved ikke at anvende administrationsgrundlagets metode til opgørelse af restlevetid men en anden metode, sådan at levetiden ikke begynder at løbe ved anskaffelsesårets start, men først 1. januar det følgende regnskabsår uden dokumentation for den nærmere anskaffelsesdato, har værdiansat aktiverne 26,4 mio. kr. højere end administrationsgrundlaget foreskriver, og at der skal tages højde herfor ved opgørelsen af den initiale indskudskapital.

101. Sekretariatet bemærker, at det ikke vil være rimeligt at opkræve forrentning hos forbrugere for en værdi, EGJ Varme ikke kan dokumentere, jf. behandlingen af emnet i bilag 2.

102. For så vidt angår EGJ Varmes henvisning til, at det skulle have betydning for opgørelsen, at der ikke kan medtages aktiver i kapitalopgørelsen, som er tilgået efter skæringsdagen, er det sekretariatet opfattelse, at dette beror på misforståelsen omkring starttidspunktet for levetiden. Der er netop ikke tale om at medtage af skrivninger i 1981, men at administrationsgrundlaget ikke giver grundlag for at tillægge et ekstra "år 0" i forhold til anskaffelsesåret ved opgørelsen af restlevetid på skæringstidspunktet.[...].

3.2.1.5 MANGLER I KOMPONENTLISTEN

62. Komponentlisten indeholder en vurdering af levetider og standardpriser for en række fjernvarmekomponenter, f.eks. ledninger i jord og ledninger i vand. For alle ledningstyper er der i komponentlisten angivet forskellige ledningsdimensioner, der angives i intervaller. Der er imidlertid et spring i intervaldimensionerne. Der er således et antal rørdimensioner, der ikke er angivet standardpriser og levetid for.
63. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt D, har Energitilsynet vurderet, hvorledes det skal gribes an, hvis et værk har dokumenteret eksistensen af rør, der falder imellem de intervaller, der er anvendt i komponentlisten, og værket f.eks. har valgt at anvende standardpriserne tilhørende intervallerne med de største dimensioner af de to intervaller, som rørene ligger imellem, og dermed valgt at anvende de højeste priser med en højere værdiansættelse til følge.
64. Energitilsynet fandt, at i de tilfælde, hvor et værk har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner, der falder imellem intervallerne i komponentlistens tabeller, at der ved beregningen af rørenes værdi bør anvendes en middelværdi mellem de to intervaller, som de konkrete rørdimensioner falder imellem. I Principnotatet er et udarbejdet regneeksempel til beregning af disse middelværdier Se pkt. 134 og 135 i Principnotatet, side 40.
65. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt D, er vurderingen følgende vedrørende manglerne i komponentlisten:
 - At værker, der har ledninger med rørdimensioner imellem komponentlistens intervaller, og i forbindelse med værdiansættelsen efter administrationsgrundlaget anvendt den højeste mulige pris, skal opdatere deres beregninger.

- At sekretariatet kontakter de værker, der har dokumenteret eksistensen af ledninger med rørdimensioner imellem intervallerne i komponentlisten, og som har anvendt den lavest mulige pris, og giver dem mulighed for at opdatere deres beregninger.
- At middelværdier kan anvendes på alle de aktiver, der fremgår af komponentlistens bilag 3, således at værker, der har anvendt en højere pris skal opdatere deres beregninger.
- At værker, der har anvendt en lavere pris end middelværdien på øvrige komponenter, får mulighed for at opdatere deres beregninger.

3.2.1.6 ÆNDRINGER MELLEM OPGØRELSESTIDSPUNKTET OG DEN 1. MARTS 1981

66. I notatet om administrationsgrundlaget hedder det i punkt 15:

"[...]Hvis opgørelsestidspunktet ikke er den 1. marts 1981 vil sekretariatet indhente oplysninger med henblik på at vurdere, om der er sket væsentlige ændringer i aktivværdierne i perioden mellem opgørelsestidspunktet og den 1. marts 1981. Hvis det er tilfældet, bør aktivværdierne ændres i overensstemmelse hermed. Forsyningens opgørelsesdato vil afhængig af regnskabsår således kunne ligge mellem 1. oktober 1980 og 30. september 1981.[...]"

67. Energiklagenævnet har bl.a. ved afgørelse af 22. april 2015, j.nr. 1021-14-36, tiltrådt det daværende Energitilsyns praksis med hensyn til de overordnede metoder til opgørelse af indskudskapitalen for varmemforsyningsvirksomheder stiftet før ikrafttrædelsen af prisbestemmelserne den 1. marts 1981. Se nærmere om afgørelsen nedenfor i afsnit 3.3.

68. Energiklagenævnet udtalte i den forbindelse, at det er den bogførte egenkapital for året 1981, der skal lægges til grund for opgørelsen af indskudskapitalen. Det forhold, at et beløb vedrørende tilslutningsafgifter indbetalt før marts 1981 eventuelt kunne have været tillagt indskudskapitalen pr. 1. marts 1981, medførte ikke, at indskudskapitalen kunne være forskellig fra den bogførte egenkapital.

69. Det fremgår ikke af administrationsgrundlaget, hvad der menes med "væsentlig ændring". Administrationsgrundlaget giver derfor heller ikke værkerne nærmere holdepunkter for vurderingen af, om der er tale om en væsentlig ændring. Af Principnotatet, tilkendegivelsens punkt F, fremgår, at vurderingen af, om der er sket væsentlige ændringer ikke kun vedrører opgørelsestidspunktet for fastsættelsen af den initiale indskudskapital for værker, der anvender komponentlisten og nedskrevne genanskaffelsesværdier, men at det tillige vedrører opgørelsestidspunktet for fastsættelsen af den initiale indskudskapital, der anvender den bogførte værdi i et revideret regnskab pr. 1. marts 1981. I Principnotatet, tilkendegivelsens punkt F, er vurderingen:

- At sekretariatet i sagsbehandlingen spørger de enkelte værker om, hvorvidt værket vurderer, at der har været væsentlige ændringer mellem den anvendte regnskabsdato/opgørelsesdato og 1. marts 1981. Sekretariatet lægger som udgangspunkt denne vurdering til grund, medmindre der foreligger konkrete oplysninger, der giver grund til nærmere undersøgelse.

3.2.2 INITIAL INDSKUDSKAPITAL I VIRKSOMHEDER IDRIFTSAT EFTER 1. MARTS 1981

70. Den initiale indskudskapital for varmevirksomheder idriftsat efter den 1. marts 1981, er den kapital, som ejeren/ejerne har indskudt i virksomheden ved virksomhedens stiftelse, f.eks. som andelskapital. Indskud vil oftest være kontante indskud. Indskudskapitalen skal i selskabets bogføring opgøres særskilt.
71. Det fremgår af administrationsgrundlagets pkt. 5, at:

"Dette administrationsgrundlag giver et udgangspunkt for opgørelse af fjernvarmeaktiver pr. 1. marts 1981..."

72. Således kan en varmevirksomhed, der ikke består af eller har overtaget anlæg, der var i drift den 1. marts 1981, ikke kan vælge at anvende administrationsgrundlaget til opgørelse af indskudskapital, jf. også EGJ 2009 og EGJ 2012.

3.3 EFTERFØLGENDE ÆNDRINGER AF FORRENTNINGSGRUNDLAGET

73. Det er indskudskapitalen ved begyndelsen af et regnskabsår, der kan søges forrentet (forrentningsgrundlaget).
74. Indskudskapitalen ved regnskabsårets start opgøres på baggrund af den initiale indskudskapital med følgende korrektioner for efterfølgende forhold siden 1. marts 1981, jf. EGJ 2009 og EKN 2010, afsnit 4.4 i EGJ 2012 samt Principnotatet, tilkendegivelse G:
- Nye indskud fra ejerne.
 - Nedsættelse af indskudskapitalen ved udlodning til ejerne eller ved anden udskillelse af aktiver uden vederlag.
 - Forrentning af indskudskapital, som er tiltrådt af Energitilsynet (og nu Forsyningstilsynet), og som fortsat er indestående i virksomheden, jf. også Energi-klagenævnets afgørelse nævnt af 17. september 2007, jnr. 21-356, hvor CTR fik medhold i, at forrentning af indskudskapital skal tillægges indskudskapitalen. Det er efter Energitilsynets praksis i senere afgørelse om forrentning af indskudskapitalen i CTR, Jf. j.nr.4/0929-0303-0039, samt i EGJ 2009 og EGJ 2012 ikke et krav, at den godkendte forrentning er indregnet i priserne på afgørelses-tidspunktet.
 - Regnskabsmæssig modregning. Når dispositionen er foretaget, uden at det er en åbenlys fejl i anmeldelsen, kan den modregnede indskudskapital således ikke efterfølgende genskabes/ændres med tilbagevirkende kraft for at opnå et højere forrentningsgrundlag, jf. Principnotatets punkt 163. Det gælder uanset hvilken post, indskudskapitalen er modregnet i.
75. Disse korrektioner gælder, uanset om varmevirksomheden blev stiftet før eller efter den 1. marts 1981.
76. Forsyningstilsynet bemærker, at der således ved EGJ 2009 og EGJ 2012 er indført ny praksis, hvor ejerforholdet for det værk, der har søgt om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapital, ikke længere kan tillægges betydning ved afgørelsen af, om tilladelsen kan opnås eller ej.

77. For så vidt angår vurderingen af, om det er i strid med det konkrete forbruger-ejede værks egne vedtægter at ansøge om tilladelse til forrentning af indskudskapital, bemærker Forsyningstilsynet, at det følger af energimyndighedernes praksis, at dette spørgsmål må henvises til domstolene.
78. Energiklagenævnet har ved afgørelse af 22. april 2015, j.nr. 1021-14-36 konkret afvist en anden type efterfølgende bevægelse end oplyst i pkt. 74. Energiklagenævnet stadfæstede Energitilsynets afgørelse af 8. juli 2014, hvorved Energitilsynet på baggrund af en gennemgang af Sønderborg Fjernvarme A.m.b.a.'s budgetter, regnskaber og selvevaluering pålagde Sønderborg Fjernvarme at tilbageføre kapitaldannelse på til forbrugerne.
79. I afgørelsen fandt Energiklagenævnet bl.a., at forskellen mellem Sønderborg Fjernvarmes indskudskapital pr. marts 1981 og den i priseftersvisningerne anførte indskudskapital var udtryk for en kapitaldannelse, der skulle tilbageføres til forbrugerne. Energitilsynet lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at en del af beløbet fremkom ved forskellen mellem klagers indskudskapital pr. marts 1981 med tillæg af medlemsindskud indtil maj måned 1985, som det ikke kunne dokumenteres vedrørte indskudskapital.
80. Desuden afviste Energiklagenævnet i afgørelsen, at det udgjorde en godkendelse eller grundlag for en retligt berettiget forventning, at den forkert opgjorte indskudskapital i flere år havde fremgået af priseftersvisninger m.v.:

"[...]På baggrund af sagens oplysninger og de foreliggende dokumenter er det endvidere Energiklagenævnets opfattelse, at det ikke kan lægges til grund, at det daværende Gas- og Varmepresudvalg skulle have godkendt klagers opgørelse af indskudskapitalen, ligesom det heller ikke kan lægges til grund, at Energitilsynet stiltiende skulle have accepteret klagers opgørelse ved ikke at reagere på klagers indsendte priseftersvisninger, hvoraf fremgår, at indskudskapitalen er 42,5 mio. kr. Energiklagenævnet finder ligeledes ikke, at klager på baggrund af korrespondancen med Gas- og Varmepresudvalget og indsendelsen af de efterfølgende mange priseftersvisninger har kunnet have en berettiget retlig forventning om, at klagers opgørelse af indskudskapitalen på 42,5 mio. kr. var i overensstemmelse med varmemeforsyningslovens regler. Energiklagenævnet har herved navnlig lagt vægt på, at hverken Gas- og Varmepresudvalget eller Energitilsynet skal opføre eller godkende varmemeforsyningsvirksomhedernes indskudskapital. Dette er alene aktuelt for tilsynsmyndighederne i forbindelse med en anmodning om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapitalen, hvilket ikke har været tilfældet for klagers vedkommende. [...]"

81. Energiklagenævnet har ved en afgørelse af 17. juni 2010, j.nr. 1021-233, (Afgørelsen er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk) stadfæstet Energitilsynets afgørelse af 9. juli 2009 om gennemgang af priser og budgetter for Grenaa Varmeværk a.m.b.a. Værket skulle tilbageføre kr. 7.589.582 til forbrugerne gennem nedsættelse af den prismæssige anlægssaldo. Af værkets årsrapport for 2007 fremgik tilslutningsafgift (-bidrag) på 14.961.691 kr. under posten egenkapital. Beløbet var fremkommet ved, at værket i årene 1981 til 1989 fejlagtigt posterede forbrugernes indbetalte tilslutningsbidrag under egenkapital. Klagenævnet fandt, at tilslutningsbidragenes placering under egenkapital var urimelig

efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 2, og § 21, stk. 4, fordi det ville medføre, at forbrugerne skulle betale et tilsvarende beløb i afskrivninger.

I afgørelse af 17. december 2019, j.nr. 18/03961, side 18 fastslår Forsyningstilsynet, at
gældseftergivelse eller modtagelse af gaver, der ikke medfører en indre formueforøgelse, kan ikke sidestilles med en forhøjelse af indskudskapital.:

[...]Jf. principnotatet gives der tilladelse til forrentning af indskudskapital (ikke egenkapital), justeret for efterfølgende kontante (likvide) indskud og udlodninger. Gældseftergivelser er specifikt undtaget fra opgørelsen af indskudskapitalen, som en koncernintern (ejermæssig) kapitaldisposition uden likviditetseffekt, der ikke kan medregnes.

- Det er ikke alle typer af bevægelser i den samlede egenkapital (fx. gældseftergivelser eller modtagelse af pengegaver, der medfører en indre værdi/formue forøgelse), der kan sidestilles med en forhøjelse af indskudskapitalen.

- Den gæld, som eftergives Verdo Varme, erstattes med en tilsvarende gæld blot til "tilknyttede virksomheder", altså koncerninterne långivere. Den likviditetsmæssigt indskudte selskabskapital er medgået til at nedbringe mellemregningen med Randers Kommune, mens der ikke er dokumentation for, at der herudover er indskudt likvide midler fra ejerne, som kan forøge indskudskapitalen. [...]

3.4 FORENET PRODUKTION OG REGULERINGEN AF UDLODNINGER OG NYE INDSKUD

82. I notatet om forenet produktion har Energitilsynet tilkendegivet principperne for, hvorledes indskudskapitalen – forrentningsgrundlaget – skal opgøres, når den varmforsyningsvirksomhed, der har ansøgt om tilladelse til indregning af forrentning af indskudskapitalen, har forenet produktion. I notatet tog Energitilsynet også stilling til værdiansættelsen af udlodninger og reguleringen af nye indskud og udlodninger. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"7. Det indstilles, at Energitilsynet på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 2, tilkendegiver følgende principper:

- Decentrale kraftvarmeværker, distributions- og transmissionsvirksomheder og biogas- og bygasanlæg uden regnskabsmæssig adskillelse kan som udgangspunkt få forrentning af hele den initiale indskudskapital.*
- Centrale værker, affaldsforbrændningsanlæg, decentrale kraftvarmeværker, distributions- og transmissionsvirksomheder og biogas- og bygasanlæg med regnskabsmæssig adskillelse kan alene få forrentning af den del af den initiale indskudskapital, der kan henføres til varmesiden.*
- Udlodninger værdiansættes på tidspunktet for udlodningen og korrigeres efter samme fordeling som mellem varmesiden og de andre ydelser, som den initiale indskudskapital oprindeligt er fordelt efter. I de tilfælde, hvor det er dokumenteret/sandsynliggjort, at et nyt indskud alene eller primært er foretaget med henblik på anlægsinvesteringer til varmesiden, og hvor der efterfølgende foretages*

en udlodning, fastsættes udlodningen forholdsmæssigt mellem varmesiden og de andre ydelser.

- Nye indskud fordeles efter samme fordeling mellem varmesiden og de andre ydelser som anvendt ved fordelingen af den initiale indskudskapital. I de tilfælde, hvor det er dokumenteret/sandsynliggjort, at et nyt indskud alene er foretaget med henblik på anlægsinvesteringer til varmesiden, kan det nye indskud dog som helhed lægges til indskudskapitalen på varmesiden og forrentes over varmepriserne. Tilsvarende hvis det nye indskud helt eller i højere grad vedrører de andre ydelser, så fordelingen mellem ydelserne er en anden end den, der blev anvendt ved den initiale indskudskapital, så skal dette afspejles i fordelingen af det nye indskud.
- Procesvarme anses for at være forenet produktion, såfremt den er separat prisfastsat i forhold til rumopvarmning og ikke efter varmforsyningslovens regler.
- Sekretariatet bemyndiges til at træffe afgørelse på vegne af Energitilsynet i alle sager om forrentning af indskudskapital med forenet produktion, samt sager hvor ansøgeren har foretaget udlodninger eller indskud, når Energitilsynet har taget stilling til den WACC-model, der indgår i vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning. [...]”

83. I notatet om selskabsretlige kapitalændringer, jf. pkt. 88, har Energitilsynet endvidere udtalt følgende om betydningen af ændringer i selskabskapitalen for opgørelsen af indskudskapitalen:

”34. Det er derfor sekretariatets vurdering, at indskudskapitalen alene påvirkes af de ændringer i selskabskapitalen, hvor varmevirksomhederne får tilført nye midler fra ejerkredsen eller der udloddes midler til ejerkredsen. Sammenlægninger af bestående varmevirksomheder, og ændringer i selskabskapitalen som bygger på en nutidig vurdering af en bestående varmevirksomheds værdi opgjort pr. datoen for transaktionen, jf. punkt 27, kan derimod ikke påvirke indskudskapitalens størrelse, da der hverken er tilført nye midler til varmevirksomheden fra ejerne eller overført midler fra varmevirksomheden til ejerne.[...]”

3.5 FLERE VÆRKER I ÉT SELSKAB

84. Energitilsynets tilkendegivelse om flere værker i et selskab har fastlagt, at selskaber med flere værker skal opgøre særskilt indskudskapital for hvert enkelt værk. Tilkendegivelsen definerer et værk som:

”20. Det afgørende for, hvorvidt der er tale om et eller flere værker i sammenhæng med denne sagsfremstilling, er om anlæggene er etableret på en sådan måde, at de kan udgøre en virksomhed i sig selv og med deres fysiske leveringsforhold ville kunne sælges/udskilles som en selvstændig virksomhed i drift og indgå som sådan i en anden varmevirksomhed uden væsentlige ændringer i leveringssystem/ledninger. Derimod har anlæggets størrelse i sig selv i denne forbindelse ingen betydning for, om det er et selvstændigt værk, eller blot en del af et værk.

21. Som indikationer på flere værker i samme virksomhed kan nævnes, om varmen fra værkerne afregnes til forskellige priser, hvilket vil tale for, at varmevirksomhed må anses for at

bestå af flere værker. Derudover kan der også være en indikation i, om anlæggene er beliggende på samme eller forskellige p-numre ("adresser") i cvr-registret. Det vil dog altid være en konkret vurdering afhængigt af leveringspunktet eller leveringspunkterne fra virksomheden til dens kunder/aftagere, hvorvidt en varmekapacitet må anses for at bestå af flere værker. [...]"

85. Af tilkendegivelsen fremgår at, efter en sammenlægning (f.eks. ved fusion eller opkøb) holdes de oprindelige værker adskilt i relation til opgørelse af indskudskapital og godkendelse af rimelig forretning, herunder indregningen af forrentningen.
86. Af tilkendegivelsen fremgår endvidere en undtagelse til hovedreglen om, at værkernes indskudskapital skal opgøres separat. Såfremt der er prisharmoniseret for værkerne, kan der opgøres en samlet indskudskapital for værkerne.
87. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

"4. Energitilsynet har på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering i medfør af varmeforsyningslovens § 20, stk. 2, tilkendegivet følgende principper:

- A. *At der ved opgørelsen af indskudskapitalen tages udgangspunkt i, at alle varmekapaciteter, som har ansøgt om forrentning af indskudskapital, skal opgøre en indskudskapital for hvert værk i virksomheden.*
- B. *At såfremt varmekapaciteten ved starten af beregningsåret, der er ansøgt om forrentning for, har prisharmoniseret mellem flere eller alle værker, og der er ansøgt om forrentning af indskudskapital for alle de omfattede værker, kan virksomheden i stedet opgøre en samlet indskudskapital i disse sager.*
- C. *At varmekapaciteter, der ikke kan opgøre en indskudskapital for hvert værk og ikke har harmoniserede priser, skal foretage en rimelig fordeling af indskudskapitalen.*
- D. *At eventuelle nye indskud og udlodninger opgøres og fordeles på samme måde som indskudskapitalen, medmindre der er dokumentation for anden fordeling.*
- E. *At i sager, hvor reglerne om anvendt indskudskapital finder anvendelse og fører til, at den anvendte indskudskapital udgør et mindre beløb end indskudskapitalen, skal nedjusteringen fordeles i samme forhold mellem virksomhedens værker, som indskudskapitalen er fordelt, medmindre der er dokumentation for, at den anvendte indskudskapital vedrører de forskellige værker i et andet forhold.*
- F. *At der ved godkendelse af forrentning fastlægges et forrentningsbeløb for hvert værk i virksomheden med udgangspunkt i en individuel risikovurdering af det pågældende værk, medmindre virksomheden har valgt at ansøge om forrentning af en samlet indskudskapital med henvisning til prisharmonisering, hvorefter risikovurderingen tilsvarende skal ske samlet.*
- G. *At den godkendte forrentning som udgangspunkt indregnes i det enkelte værks forsyningsområde, medmindre virksomheden har harmoniserede priser for de samme værker som havde en samlet opgørelse af indskudskapitalen i afgørelsen om forrentning.*

- H. *At Energitilsynet bemyndiger Sekretariatet for Energitilsynet til inden for ovenfor nævnte principper om indskudskapital og anvendt indskudskapital at træffe afgørelse i alle sager, hvor ansøgeren har eller har haft flere værker i samme virksomhed.[...]*”.

3.6 BETYDNINGEN AF SELSKABSRETlige KAPITALÆNDRINGER MV. FOR OPGØRELSEN AF INDSKUDSKAPITAL

88. Energitilsynet har i notatet om selskabsretlige kapitalændringer taget stilling, hvordan disse ændringer skal tillægges betydning ved opgørelsen af indskudskapitalen. Af notatet fremgår bl.a. følgende:

Tilkendegivelse

8. *Energitilsynet har på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering i medfør af varmemeforsyningslovens § 20, stk. 2, tilkendegivet følgende:*

- *Ved opgørelsen af indskudskapitalen gælder det generelt, at den eksisterende indskudskapital ikke påvirkes af en ændring i virksomhedsform eller af selskabsretlige kapitalændringer, som alene bygger på enten en ny vurdering af virksomhedens værdi eller en overførsel af selskabets egenkapital til selskabskapital. Dette indebærer bl.a. at:*
- *Hvis typen af selskabsretlig kapitalforhøjelse kan påvirke indskudskapitalen, vil indbetalt overkurs i sammenhæng hermed udgøre indskudskapital.*
- *Hvis typen af selskabsretlig kapitalforhøjelse ikke kan påvirke indskudskapitalen vil overkurs i sammenhæng hermed heller ikke udgøre indskudskapital.*
- *Gældskonvertering udgør en forøgelse af indskudskapitalen, medmindre selskabet på tidspunktet for gældskonverteringen må anses for nødlidende. Dette undersøges ved at spørge ansøgeren, hvorvidt der på konverteringstidspunktet var tvivl om driften kunne fortsætte det næste år. Kun hvis svaret eller andre omstændigheder konkret giver grundlag derfor, skal det undersøges nærmere om selskabet anses som nødlidende på konverteringstidspunktet.*
- *Fusion med kapitalforhøjelse alene baseret på værdien af ophørende selskaber ændrer ikke den samlede indskudskapital, når selskaberne er bestående varmemeforsyningsvirksomheder. Indskudskapitalen vil udgøre summen af de deltagende virksomheders indskudskapital forud for fusionen.*
- *Kapitalnedsættelse med udbetaling til ejerne udgør en nedsættelse af indskudskapitalen, mens kapitalnedsættelse til dækning af tab eller henlæggelse til særlig reserve ikke ændrer indskudskapitalen.*
- *At Energitilsynet bemyndiger Sekretariatet for Energitilsynet til inden for de angivne principper at træffe afgørelse i alle sager om forrentning af indskudskapital uanset, om varmemeforsyningsvirksomheden er et kapitalselskab eller ej.[...]*”.

4. FASTSÆTTELSE AF FORRENTNINGSBELØB/WACC-MODEL

4.1 FASTSÆTTELSEN AF FORRENTNINGSBELØBET

89. Som gentaget i EGJ 2017 (Se bl.a. punkt 125 i EGJ 2017), fremgår det hverken af afskrivningsbekendtgørelsen, af varmeforsyningslovens § 20, stk. 2, eller af forarbejderne til denne bestemmelse, hvad der skal forstås ved en "rimelig forrentning", herunder hvilke lovlige hensyn Forsyningstilsynet kan eller skal inddrage i den vurdering, tilsynet skal foretage efter afskrivningsbekendtgørelsens § 6.

90. I overensstemmelse hermed har Energiklagenævnet i EKN 2010 fastslået, at der ved vurderingen af, om en given forrentning af indskudskapitalen kan anses for rimelig, er overladt Energitilsynet et betydeligt skøn, og at dette skøn kan tage afsæt i en WACC-model. Af Energiklagenævnets afgørelse fremgår bl.a. følgende:

"[...]Der er hverken i varmeforsyningslovens § 20, stk. 2, eller i forarbejderne til bestemmelsen samt i afskrivningsbekendtgørelsens § 6 nærmere defineret, hvorledes begrebet rimelig skal forstås herunder, hvilken hensyn der kan indgå i Energitilsynets vurdering af, om en given forrentning af indskudskapitalen kan anses for rimelig. Ved denne vurdering er der således overladt et betydeligt skøn til Energitilsynet.

...

Energiklagenævnet forstår Energitilsynets afgørelse således, at Energitilsynet i forbindelse med vurderingen af, hvorvidt størrelsen af en forrentning, der anmodes indregnet i prisen, kan anses for rimelig, har lagt beregningsresultatet af WACC-modellen til grund. Energiklagenævnet finder,

at Energitilsynets vurdering af, hvorvidt en anmodning om forrentning af indskudskapital kan anses for rimelig, som udgangspunkt kan tage afsæt i den af Energitilsynet anvendte WACC-model. Modelberegningerne kan således indgå som et element ved vurderingen af, om en anmodning om forrentning af indskudskapital er rimelig. Modelberegningerne kan dog ikke erstatte det konkrete skøn, som Energitilsynet pligtmæssigt skal udøve i henhold til afskrivningsbekendtgørelsens § 6.[...]

91. For Forsyningstilsynets godkendelse betyder princippet "rimelig forrentning", at der er tale om en samlet vurdering af alle de elementer, der udgør fastsættelsen af forrentningen, jf. bl.a. punkt 120 i EGJ 2012, kriterienotatet og bilag 1 til EGJ 2017, side 11-14.
92. Det er Forsyningstilsynets praksis, at der ved regnskabsår, som ikke er sammenfaldende med kalenderåret, anvendes WACC-modellen for hvert af de omfattede kalenderår forholds-mæssigt svarende til den del af regnskabsåret, som ligger i året (sådan at hver måned tæller 1/12), jf. EGJ 2017, punkt 185.

4.2 FORRENTNINGSSAGER PÅ BAGGRUND AF BOGFØRT VÆRDI

93. Energitilsynet har i Principnotatet, tilkendegivelsens punkt E, med følgende ordlyd taget stilling til, om vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning, også skal tage afsæt i en WACC-beregning, hvor den initiale indskudskapital er opgjort på baggrund af den bogførte værdi:

- "At vurderingen af, hvad der udgør en rimelig forrentning, tager afsæt i beregninger foretaget efter en af Energitilsynet tilpasset WACC-model uanset, hvorledes den initiale indskudskapital er opgjort."

4.3 INDREGNING AF GODKENDT FORRENTNING

94. § 7-9 i bekendtgørelse nr. 941 af 4. juli 2017 indeholder nærmere regler for indregningen af en godkendt forrentning. Bestemmelsen i § 9 vedrører indregningen af forrentning godkendt efter den tidligere bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991. Af bestemmelserne fremgår følgende:

"§ 7. En ansøgning om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapital skal være modtaget i Energitilsynet tidligst 12 måneder og senest 9 måneder inden begyndelsen det regnskabsår, som ansøgningen vedrører.

Stk. 2. Energitilsynet træffer afgørelse i ansøgningssagen senest 3 måneder efter begyndelsen af det regnskabsår, som ansøgningen vedrører.

Stk. 3. Den del af den tilladte forrentning af indskudskapital, der ikke er indregnet senest 18 måneder efter afgørelsen, er ikke indregningsberettiget, jf. dog § 8.

§ 8. Energitilsynet kan fastsætte vilkår om, at virksomheden skal indregne forrentning af indskudskapital over en periode, der svarer til det antal år, der meddeles tilladelse for, hvis Energitilsynet ikke kan træffe afgørelse inden den frist, som fremgår af § 7, stk. 2.

Stk. 2. Energitilsynet kan ikke fastsætte vilkår om, at indregning af forrentning af indskudskapital sker over en længere periode end 4 år.

Stk. 3. Den del af den tilladte forrentning af indskudskapital, der ikke på de fastsatte vilkår er indregnet i afsluttede regnskabsår, er ikke indregningsberettiget.

§ 9. En ansøgning om tilladelse til at indregne forrentning af indskudskapital, der skal behandles efter reglerne i bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991 om driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og forrentning af indskudskapital i følge lov om varmeforsyning meddeles på vilkår om, at

1) indregning skal foretages hurtigst muligt, og

2) den årlige indregning højst svarer til 10 pct. af virksomhedens omkostninger excl. tilladt forrentning af indskudskapital i de anmeldte regnskabsoplysninger til eftervisning af tariffer (priseftersyn) for det regnskabsår, der begynder i 2015 efter bekendtgørelse om anmeldelse af tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser for levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prisloft.

Stk. 2. Energitilsynet kan ikke fastsætte vilkår om, at indregning af forrentning af indskudskapital sker over en længere periode end 8 år. Medfører det i stk. 1 nævnte, at indregning ikke kan ske inden for en periode af 8 år, meddeles tilladelsen på vilkår om, at det overstigende beløb, indregnes forholdsmæssigt i perioden.

Stk. 3. Den del af den tilladte forrentning af indskudskapital, der ikke på de fastsatte vilkår er indregnet i afsluttede regnskabsår, er ikke indregningsberettiget.[...]"

4.4 PRISLOFTER

95. I principnotatet tilkendegav Energitilsynet følgende om betydningen af prislofter for affaldsforbrændingsanlæg i beregningsåret:

"[...]185. Som det fremgår af retsgrundlagets punkt 54 følger det af Energitilsynets praksis, at affaldsforbrændingsanlæg skal afsætte varmen til den laveste af (1) den omkostningsbestemte pris, (2) substitutionsprisen og (3) prisloftet.

186. Den omkostningsbestemte pris er de indregningsberettigede omkostninger mv. for året, jf. varmforsyningslovens prisbestemmelser. Forrentning af indskudskapital med Energitilsynets tiltræden er en af de omkostningsarter, som kan indgå i den omkostningsbestemte pris, jf. § 20, stk. 2. Sekretariatet finder derfor ikke, at forrentning af indskudskapital har en særstilling i forhold til andre elementer i den omkostningsbestemte pris.

187. Det betyder, at prisloftet kan have den betydning, at det afskærer forrentning helt eller delvis i beregningsåret (det år, der er ansøgt om forrentning for), hvis beløbet helt eller delvist ikke kan rummes under prisloftet.

188. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at værker ikke kan vælge at korrigere foretagne afskrivninger efter afslutningen af et varmeår for herved at skabe plads til indregning af forrentning under prisloftet for beregningsåret, jf. retsgrundlagets punkt 55. Medmindre et værk har været i dialog med sekretariatet og fået en anden udmelding, sådan at der konkret eventuelt vil kunne være tale om berettigede forventninger, jf. punkt 202, vil de derfor have disponeret bindende, hvis de ved budgetanmeldelse og priseftersvisning har "fyldt op" med afskrivninger på den omkostningsbestemte pris, så den svarer til den højst mulige under hensyn til prisloftet. Dette kan også ses i lyset af andre bindende dispositioner som modregning af indskudskapital, jf. punkt 157 ff. og regnskabsmæssige valg i 1981, jf. Sønderborgsagen, jf. punkt 39 og 41 ff.

189. Sekretariatet finder ikke, at der i reglerne på området er levnet plads til dispensation for afskrivningsreglerne og/eller prisloft, fordi der har været en lang sagsbehandlingstid – uanset om virksomheden forventede, at det ville være muligt, uden at have fundet støtte i udmeldinger fra Energitilsynet eller sekretariatet og uden at have været i dialog med samme herom, og har disponeret ud fra sin egen forståelse af reglerne.

190. Energitilsynet tilkendegiver på denne baggrund følgende:

At forrentning af indskudskapital lige som andre omkostningstyper i varmforsyningsloven skal kunne rummes under prisloftet i beregningsåret for at kunne indregnes. Er prisloftet nået et givet beregningsår, kan ansøgninger for året allerede derfor afvises. [...]"

96. På baggrund af tilkendegivelsen har et antal af de affaldsforbrændingsanlæg, der har ansøgt Energitilsynet om tilladelse til indregning af forrentning i varmepriserne, givet udtryk for, at de er uenige i, at prislofterne kan afskære dem fra en forrentning. Prisloftbekendtgørelsen er udstedt af Energistyrelsen. Sekretariatet anmodede på denne baggrund ved e-mail af 6. april 2018, Henvendelsen har j.nr. 18/02831. Energistyrelsen som regeludstedende myndighed om en vejledende udtalelse om prisloftets betydning ved affaldsforbrændingsanlægs ansøgninger om forrentning af indskudskapital. Af sekretariatets henvendelse fremgår bl.a. følgende:

"2. Sekretariatet anmoder om Energistirelsens vejledende udtalelse om, hvorvidt prisloftet er bindende for affaldsværkerne i forhold til indregningen af forrentning af indskudskapital

forstået således, at affaldsværkerne ikke vil kunne opkræve en forrentning, hvis det betyder, at de overskrider prisloftet i ansøgningsåret*. Hvis prisloftet er bindende for affaldsværkerne i forhold til indregningen af forrentning af indskudskapital, bedes Energistyrelsen endvidere besvare, om indregningen heraf vil kræve, at affaldsforbrændingsanlæggene får en dispensation af Energistyrelsen fra prisloftet i de relevante år.

...

* På baggrund af bl.a. Energistyrelsens vejledende udtalelse om fortolkning og anvendelse af prisloftbekendtgørelsen ved indregning af krav fra SKAT i AffaldPlus leveringspriser til Næstved Varmeværk af 11. marts 2015 (Energistyrelsens j.nr. 2015-183 (2008/2014-0065)) lægger sekretariatet til grund, at en forrentning, der ikke kan indregnes pga. prisloftet, ikke vil kunne fremføres til indregning i et senere år, hvor der er plads under prisloftet.

8. På grund af den tidsmæssige forskydning har affaldsforbrændingsanlæggene anmeldt budgetter til Energitilsynet og prisetvist for ansøgningsårene – anlæggene har således ikke længere mulighed for at ændre i deres budgetter og derved få mulighed for at fastsætte en omkostningsbestemt pris, der er lavere end prisloftet for de enkelte år. Konkret har nogle anlæg f.eks. anført, at de ønsker at ændre på deres afskrivninger i ansøgningsårene til et mindre beløb.

9. Sekretariatet bemærker i den forbindelse, at Energitilsynet generelt har en restriktiv praksis for dispensation fra anmeldelsesbekendtgørelsen. Denne praksis er tiltrådt af Energiklagenævnet. Energitilsynet har således alene givet mulighed for dispensation herfra i ét tilfælde ved tilkendegivelse af 26. juni 2017 om kriterier for dispensation fra revisorerklæring for overskudsvarmeleverandører. Hensynet bag såvel kravene om anmeldelse af pris, budget og prisetvisning som den restriktive praksis for dispensation er beskyttelsen af varmekunderne ved, at de modtagne oplysninger udgør et pålideligt grundlag for offentligheden og for Energitilsynets kontrol og analyser, jf. også punkt 11 nedenfor.

10. Det foreliggende spørgsmål handler konkret om ændring af driftsmæssige afskrivninger. Efter Energimyndighedernes praksis er en driftsmæssig afskrivning foretaget ved anmeldelsen, jf. f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 1. september 2015 med j.nr. 1021-15-1 om Energitilsynets afgørelse af 25. november 2014 om afskrivningsgrundlaget for en transmissionsledning.

11. Det følger endvidere klart af Energitilsynets praksis og vejledninger, at afskrivninger skal være de samme i budgettet som i prisetvisningen, da det ellers ikke vil være muligt for Energitilsynet at føre tilsyn med prisen. Denne praksis er tiltrådt af Energiklagenævnet, jf. f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 3. juli 2007 (j.nr. 21-537), hvoraf bl.a. følgende fremgår af begrundelsen af Energiklagenævnets afgørelse: "Energitilsynet har i den forbindelse henvist til, at en efterfølgende ændring med tilbagevirkende kraft af de afskrivninger, som har ligget til grund for prisberegningen, vil umuliggøre Energitilsynets kontrol med varmemforsynings prisberegning". Hvis afskrivningerne ikke er de samme i budget og prisetvisning, vil det som udgangspunkt kunne sidestilles med en overskudsdisponering. En overskudsdisponering er ikke tilladt, da det følger af varmemforsyningslovens § 20 og princippet om nødvendige omkostninger, at det er budgettet, som er det grundlag, som prisen opkræves efter – hvis grundlaget ændres efterfølgende, kan det skabe uklarhed over, hvordan prisen har været sammensat.

...

13. Sekretariatet forstår prisloftbekendtgørelsen således, at prisloftet fastsættes på baggrund af produktionsomkostningerne. Prisloftet udmeldes efter reglerne af Energitilsynet, og prisloftet fastsættes årligt uden omkostninger til forrentning af indskudskapital, men inklusiv tillæg for renter og afskrivninger vedrørende investeringer i centrale kraftvarmeanlæg

...

15. Sekretariatet har på denne baggrund fundet behov for at få en afklaring om fortolkningen af prisloftregulerings betydning ved affaldsforbrændingsanlæggenes ansøgninger om forrentning af indskudskapital. Da prisloftet fastsættes uden forrentning, der jo ikke er en produktionsomkostning, bliver den maksimalpris, som affaldsanlæggene kan indregne, fastsat uden den omkostningsart, som prisloftet efter Energitilsynets fortolkning kan afskære affaldsanlæggene fra at kunne opkræve. Forrentning af indskudskapitalen er en omkostning, der kan indregnes i varmepriserne med Energitilsynets tilladelse, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 1 og 2, men forrentning af indskudskapital er efter sekretariatets vurdering som anført ikke udtryk for en produktionsomkostning, og den indgår heller ikke i fastsættelsen af prisloftet. [...]”.

97. Energistyrelsen har ved e-mail af 24. maj 2018 bl.a. udtalt følgende på baggrund af henvendelsen fra sekretariatet, Energistirelsens j.nr. 2018-9864:

”[...]

Energistirelsens sammenfattende vejledende udtalelse

Prisloftet er bindende for affaldsforbrændingsanlæggene i forhold til indregning af forrentning af indskudskapital. Affaldsforbrændingsanlæggene vil kunne indregne godkendt forrentning i det omfang prisen samlet set ikke overstiger prisloftet.

Indregning af godkendt forrentning af indskudskapital udover prisloftet vil kræve en dispensation fra Energistirelsen.

...

Retsgrundlag

...

Affaldsforbrændingsanlæg er derfor underlagt et prisloft, når de leverer varme. Prisloftet skal, som det fremgår af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmemproduktion.

Prisloftsbekendtgørelsen er udstedt i medfør af varmemforsyningslovens § 20, stk. 4.

Det fremgår af vejledningen nr. 9083 af 26. februar 2013 til prisloftbekendtgørelsen, vejledning, at prisloftreguleringen er en regulering med maksimalpriser. 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 et konkurrerende anlæg kan producere varmen til.

Energistirelsen har tidligere afgivet en vejledende udtalelse om muligheden for at indregne omkostninger til betaling af afgift til SKAT, såfremt prisloftet overskrides⁶. Sagen omhand-

lede indregning af skattemæssige omkostninger i prisen for levering af varme fra et varmekværk. SET anmodede Energistyrelsen om en vejledende udtalelse om, hvorvidt omkostninger til betaling af afgift til SKAT må indregnes såfremt prisloftet overskrides for et givent år. Energistyrelsen udtalte, at produktionsomkostninger fra år t, tillagt eventuelle andre omkostninger fra år t, som dog opkræves senere end år t, skal holdes under prisloftet og substitutionsprisen for år t. Omkostninger fra år t, som ikke har været kendt i år t, og som derfor ikke er opkrævet endnu, godt må tillægges varmeprisen i et senere år, fx t+3, såfremt den pris, som opkræves for varmen i det pågældende år, t+3, holdes under prisloftet og substitutionsprisen for det pågældende år. Såfremt de samlede omkostninger for år t kan holdes under prisloftet for år t, må varmeprisen for år t+3, inklusive opkrævning af underdækningen fra forrige år godt overstige prisloftet for år t + 3. Energistyrelsen udtaler, at styrelsen finder, at varmemforsyningslovens § 20, stk. 4, giver hjemmel til at afskære affaldsforbrændingsanlæg fra at opkræve omkostninger, der overstiger prisloftet.

...

Energistirelsens vejledende udtalelse

Energistyrelsen vurderer, at prisloftreguleringen indebærer, at et affaldsforbrændingsanlæg højst må opkræve den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Energistyrelsen vurderer yderligere på baggrund af forarbejderne til reguleringen, at eventuelle omkostninger, der overstiger prisloftet, ikke kan opkræves igen i et senere år. Energistyrelsen har lagt vægt på, at forrentning af indskudskapital ikke er en produktionsomkostning, og at det udtrykkeligt fremgår af såvel ordlyden af bestemmelsen, som af forarbejderne, at formålet med reguleringen er at sikre, at varmemforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen.

Energistyrelsen har også lagt vægt på, at der ikke påhviler affaldsforbrændingsanlæggene nogen pligt til at forrente deres indskudskapital og heller ikke til at opkræve en godkendt forrentning. Energistyrelsen har desuden lagt vægt på tidligere praksis på området.

Energistirelsens vurdering betyder, at der kun kan indregnes godkendt forrentning af indskudskapital for et affaldsforbrændingsanlæg i det omfang det kan rummes under prisloftet i det eller de år, som forrentning er godkendt for. Indregning af forrentning af indskudskapital kan desuden ske i et senere år end det eller de år, der er godkendt forrentning for. Energistyrelsen vurderer, at prisloftet i indregningsåret kan overskrides uden dispensation, men alene op til prisloftet for det år, der er ansøgt om forrentning for. En indregningsberettiget omkostning, fx forrentning, vil således ikke kunne gemmes til et senere år, hvor der er plads til indregning under prisloftet, såfremt forrentningen i det år, som forrentningen vedrører ikke kunne rummes under prisloftet i dette år.

Indregning af forrentning af indskudskapital fra forrentningsår, hvor der ikke er plads til indregningen under prisloftet vil kræve Energistirelsens dispensation hertil. Dispensation kan efter prisloftbekendtgørelsens § 9 ske, hvis særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det.

⁵ VEJ nr 9083 af 26. februar 2013

⁶ Energistirelsens j.nr, 2015-183(2008-2014-0065)

[...].

5. TILSLUTNINGS- OG FORBLIVELSESPLIGT

98. Reglerne om pålæg af tilslutnings- eller forblivelsespligt er reguleret i Bekendtgørelse nr. 904 af 24. juni 2016 om tilslutning m.v. til kollektive varmforsyningsanlæg (tilslutningsbekendtgørelsen), der i § 1 indeholder følgende definition af begreberne:

"§ 1. I denne bekendtgørelse forstås ved:

1) Tilslutningspligt: En forpligtelse for en ejendom til at være tilsluttet det kollektive varmforsyningsanlæg i området, hvilket bl.a. indebærer, at ejendommens ejer skal bidrage økonomisk til den kollektive forsyning, jf. § 7.

2) Forblivelsespligt: En forpligtelse for en ejendom, der allerede er tilsluttet det kollektive varmforsyningsanlæg i området, til at forblive tilsluttet dette, hvilket bl.a. indebærer, at ejendommens ejer skal blive ved at bidrage økonomisk til den kollektive forsyning, jf. § 7. [...]"

99. Ansvar for den kommunale varmeplanlægning ligger hos kommunerne efter varmforsyningslovens kapitel 2, som derfor ikke er omfattet af Forsyningstilsynets kompetence. Det har imidlertid en betydning for risikovurderingen, om der er en aftagepligt for forbrugerne. Der er forsyningspligt for varmforsyningsvirksomheder, inden for forsyningsområdet, uanset om der er tilslutningspligt eller ej. Det fremgår af Bekendtgørelse nr. 1792 af 27. december 2018 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen) § 10. Ligger en ejendom inden for forsyningsområdet, er virksomheden forpligtet til at tilslutte, hvis en kunde ønsker dette. Er der tilslutningspligt har kunden en betalingspligt men ikke aftagepligt.

100. Projektbekendtgørelsens § 10:

"§ 10. En varmedistributionsvirksomheds eller naturgasdistributionsselskabs ret til at forsyne et område som følge af godkendelse af et projekt efter §§ 8 eller 9 medfører forsyningspligt over for de ejendomme, der er beliggende i området, fra tidspunktet for kommunalbestyrelsens godkendelse, jf. dog stk. 2 og 3.

Stk. 2. En varmedistributionsvirksomhed eller et naturgasdistributionsselskab, der er forsyningspligtigt efter stk. 1, kan udskyde forsyningen af en ejendom i sit forsyningsområde, når bruger-, selskabs- eller samfundsøkonomiske hensyn tilsiger det. Forsyningen af ejendommen skal i så fald finde sted fra det tidspunkt, hvor der er forsyningsmulighed fra anlægget, dog senest fem år efter kommunalbestyrelsens godkendelse af projektet.

Stk. 3. Stk. 1 gælder ikke i områder, hvor kommunalbestyrelsen har pålagt tilslutnings- eller forblivelsespligt efter varmforsyningsloven eller planloven."