



AFGØRELSE OM OMKOSTNINGSFORDELINGER M.V. INDREGNET I GRUNDLAGET FOR I/S AFFALDPLUS' VARMEPRIS

RESUMÉ

Forsyningstilsynet finder i denne afgørelse, at I/S AffaldPlus har overtrådt varmeforsyningsloven ved blandt andet at anvende en fordeling af fællesomkostningerne, der er urimelig, allokere for mange omkostninger til varmeproduktionen samt tilbageholde overskydende CO₂-kvoter tildelt varmeproduktionen.

Konkret har varmekunderne betalt 2.766.010 kr. for meget for deres fjernvarme for 2018 og 2019, jf. også nedenfor.

Baggrunden for denne sag er en klage fra Næstved Fjernvarme A.M.B.A. (herefter Næstved Fjernvarme) over I/S AffaldPlus' (herefter AffaldPlus) varmepris for 2018 samt tidligere år, hvor prisen er opgjort efter samme metode som i 2018.

Næstved Fjernvarmes påstande er:

- Fordelingsnøglen til allokering af AffaldPlus' fællesomkostninger mellem selskabets forskellige affaldsaktiviteter (hhv. forbrændingsanlæg og øvrige affaldsaktiviteter), er baseret på en omsætningsfordeling, hvilket ikke medfører en omkostningsægte pris
- Omkostninger til "Kommunikation og kommuneservice" bør ikke være en del af fællesomkostningerne, da omkostningerne ikke er afholdt af hensyn til affaldsforbrændingssiden
- Gratis CO₂-kvoter tildelt varmeproduktionen anvendes til dækning af CO₂-udledning fra el-produktionen og bortkølet varme på forbrændingsanlægget, hvilket er i strid med varmeforsyningsloven og kvotebekendtgørelsen
- Omkostninger til CO₂-kvoter, der relaterer sig til el-produktionen og bortkøling på forbrændingsanlægget, bør betragtes som en særomkostning for affaldssiden og derfor ikke som en del af fællesomkostningerne

FORSYNINGSTILSYNET

Torvegade 10
3300 Frederiksværk

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

Næstved Fjernvarme anfører, at AffaldPlus bør pålægges at overføre eventuelle beløb til tilbageførsel direkte til Næstved Fjernvarme frem for at nedbringe den fremtidige omkostningsbestemte pris til prisloftet.

Forsyningstilsynet vurderer at SK Varme A/S (herefter SK Varme) også er part i sagen. SK Varme har ikke indsendt en klage ligesom Næstved Fjernvarme, men har afgivet skriftlige bemærkninger på et senere tidspunkt på baggrund af en partshøring, jf. nedenfor.

Afgørelsen tager udgangspunkt i forholdene i 2018, da det er dette år, som parterne har sendt de nødvendige oplysninger for, herunder en tidsregistrering. Afgørelsen inddrager dog både forholdene i 2018 og 2019, hvad angår omkostninger til CO₂-kvoter, der relaterer sig til el-produktionen og bortkøling på forbrændingsanlægget, da Forsyningstilsynet har modtaget specifikke oplysninger om disse to år fra parterne.

Forsyningstilsynet kan ikke på det foreliggende grundlag vurdere fordelingen af fællesomkostningerne i 2020, 2019 samt i årene før 2018, og vil derfor bede AffaldPlus redegøre for dette i en selvstændig sag.

Forsyningstilsynet konstaterer, at AffaldPlus ligeledes fordeler fællesomkostninger mellem forbrændingsanlæggene i Næstved og Slagelse på basis af disse anlægs andel af den samlede årlige omsætning for forbrændingsanlæggene. Dette forhold er dog ikke genstand for denne klage, men kan blive behandlet særskilt efterfølgende. Denne afgørelse vedrører derfor alene fordelingen af fællesomkostningerne mellem affaldsforbrænding og øvrige affaldsaktiviteter baseret på omsætning som fordelingsnøgle.

Hvad angår gratis CO₂-kvoter tildelt varmeproduktionen, så vurderer Forsyningstilsynet, at afgørelsen kun vedrører Næstved Fjernvarme, idet SK Varme efter eget udsagn ikke er omfattet af kvotesystemet. Afgørelsen vedrører perioden 2012 til 2019, da Forsyningstilsynet vurderer at det påklagede forhold vedrører hele denne periode.

Forsyningstilsynet foretager i sagen en rimelighedsvurdering efter varmeforsyningsloven af den anvendte fordelingsnøgle samt den i 2018 konkret anvendte fordeling af fællesomkostningerne mellem aktivitetsområderne i AffaldPlus. Endvidere foretages en rimelighedsvurdering af, at omkostningerne under "Kommunikation og kommuneservice" er håndteret som fællesomkostninger. Endelig vurderes klagepunkterne omkring håndtering og betalinger af CO₂-kvoter tildelt varmeproduktion samt håndtering af omkostningerne til CO₂-kvoter i forbindelse med elproduktion og bortkøling.

AFGØRELSE

Forsyningstilsynet træffer afgørelse om følgende:

- Anvendelse af aktivitetsområdernes årlige omsætning som nøgle til allokering af AffaldPlus' fællesomkostninger til indregning i varmeprisen til Næstved Fjernvarme og SK Varme er urimelig, jf. varmeforsyningslovens § 21, stk. 4, idet områdernes anvendelse af fællesomkostninger ikke har en entydig sammenhæng til den årlige omsætning.

- Den i 2018 konkret anvendte omkostningsfordeling af AffaldPlus' fællesomkostninger mellem forbrændingsanlæggene og de øvrige affaldsaktiviteter på 50/50% er ikke urimelig, idet AffaldPlus har fremlagt dokumentation for dette gennem en tidsregistrering, jf. varmeforsyningslovens § 21, stk. 4.
- Affald Plus har indregnet 14.840 kr. for meget i priserne til Næstved Fjernvarme i forbindelse med omkostningsfordelingen i 2018.
- Affald Plus har indregnet 1.193.570 kr. for meget i priserne til SK Varme i forbindelse med omkostningsfordelingen i 2018.
- Det er ikke urimeligt at indregne omkostninger til "Kommunikation og kommuneservice" i priserne for fjernvarmen som en del af fællesomkostningerne mellem affaldsforbrænding og øvrige affaldsaktiviteter, jf. varmeforsyningslovens § 21, stk. 4.
- Det er ikke urimeligt at behandle omkostninger til CO₂-kvoter, der relaterer sig til produktion af el og bortkøling af varme, som en fællesomkostning for varme- og affaldssiden.
- Det er urimeligt, når omkostninger til CO₂-kvoter, der relaterer sig til produktion af både el og bortkøling af varme, betragtes som en særomkostning for varmesiden. AffaldPlus har for 2018 og 2019 derfor indregnet hhv. 356.000 kr. og 1.201.600 kr. for meget i priserne for Næstved Fjernvarme, idet Næstved Fjernvarme i stedet for at betale 100% af omkostningerne på hhv. 890.000 kr. i 2018 og 3.004.000 kr. i 2019, kun skal betale 60% svarende til hhv. 534.000 kr. og 1.802.400 kr. jf. varmeforsyningslovens § 21, stk. 4.
- Gratis CO₂-kvoter tildelt varmeproduktionen kan ikke anvendes til dækning af CO₂-udledning fra el-produktionen og bortkølet varme, jf. varmeforsyningslovens § 20, stk. 8 og 9 og bekendtgørelse nr. 1181 af 12. december 2012 om CO₂-kvoter tildelt til varmeproduktion, § 7 og § 8.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

SAGSFREMSTILLING

Sagen drejer sig om fastsættelse af prisen for levering af varme fra AffaldPlus til Næstved Fjernvarme og SK Varme. AffaldPlus driver bl.a. et affaldsforbrændingsanlæg i Næstved og i Slagelse, der producerer både fjernvarme og elektricitet i forbindelse med bortskaffelse af forbrændingseget affald. Næstved Fjernvarme er aftager af varmen fra affaldsforbrændingsanlægget i Næstved, mens SK Varme er aftager af varmen fra affaldsforbrændingsanlægget i Slagelse.

Prisen for levering af varme er opgjort på baggrund af dels en del af de omkostninger, der direkte vedrører affaldsforbrændingsanlægget i henholdsvis Næstved og Slagelse, og dels en andel af AffaldPlus' fællesomkostninger, der ikke er henført til en specifik aktivitet i selskabet.

AffaldPlus fordeler fællesomkostningerne mellem de forskellige affaldsaktiviteter efter omsætningen i den enkelte hovedaktivitet i de enkelte år. Disse aktiviteter består af

Brændbart affald, Miljøanlæg, Genanvendeligt materiale, Farligt affald, Genbrugspladser, Kubeordninger, Dagrenovation Sorø kommune, Storskraldsordning Slagelse kommune, Kommunespecifikke ydelser samt Administration m.v. Dvs. energi vs. "øvrige affald", nedenfor kaldet henholdsvis "affaldsforbrænding" og "øvrige affaldsaktiviteter".

En del af de opgjorte fællesomkostninger vedrører afdelingen "Kommunikation og kommuneservice". Afdelingen leverer ydelser i forbindelse med udbud, planlægning, kunde-rådgivning og kommunikation.

AffaldPlus har for 2018 fået tildelt 20.273 stk. CO₂-kvoter i form af gratiskvoter, der tildeles produktion af fjernvarme i Næstved i forbindelse med EU's kvotesystem. Derudover har AffaldPlus i varmeprisen for 2018 og 2019 indregnet en omkostning på hhv. 891.000 kr. og 3.004.000 kr. til køb af CO₂-kvoter for Næstved. Disse kvoter er anvendt til dækning af CO₂-udledning ved el-produktion og bortkøling af varme.

AffaldPlus er som affaldsforbrændingsselskab underlagt et prisloft, der fastsættes af Forsyningstilsynet hvert år i oktober i det år, der går forud for det år, hvor det træder i kraft. For 2018 var prisloftet fastsat til 89 kr./GJ. AffaldPlus opkrævede en varmepris på 81,34 kr./GJ i 2018.

Den 29. januar 2020 indgav Næstved Fjernvarme en klage over AffaldPlus til Forsyningstilsynet.

Forsyningstilsynet er i klagen anmodet om, at:

- Pålægge AffaldPlus at tilbagebetale det for meget indregnede beløb for 2018 og tilbage i tiden til Næstved Fjernvarme, såfremt Forsyningstilsynet – helt eller delvist - ikke kan godkende indregningen af omkostninger vedrørende CO₂-kvoter og "Kommunikation og kommuneservice" samt fordelingen af AffaldPlus' fællesomkostninger.
- Pålægge AffaldPlus, i tilfælde af tilbagebetaling til Næstved Fjernvarme, at overføre beløbet direkte til Næstved Fjernvarme frem for at beløbet anvendes til at nedbringe den fremtidige omkostningsbestemte fjernvarmepris til prisloftet.

Som angivet ovenfor vedrører de påklagede forhold også SK Varme med undtagelse af håndtering af de gratis CO₂-kvoter. En tilbageførsel af midler kan derfor vedrøre både Næstved Fjernvarme og SK Varme.

Der har i perioden frem til den 1. juli 2020 været fremsendt skriftlige indlæg fra Næstved Fjernvarme og AffaldPlus samtidig med, at Forsyningstilsynet har anmodet om supplerende oplysninger. Derudover blev udkastet til sagsfremstilling med oplysninger fra Næstved Fjernvarme og AffaldPlus den 10. februar 2021 sendt i partshøring hos SK Varme. SK Varme svarede den 24. februar 2021.

PARTERNES OPLYSNINGER OG SYNSPUNKTER

Parternes væsentligste oplysninger og synspunkter er angivet nedenfor under temaer.

FORDELINGSNØGLE FOR AFFALDPLUS' FÆLLESOMKOSTNINGER

Næstved Fjernvarme

Næstved Fjernvarme gør med klage af 27. januar 2020 gældende, at en fordelingsnøgle til fordeling af fællesomkostninger mellem affaldsforbrænding og øvrige affaldsaktiviteter baseret på omsætning ikke giver en omkostningsægte pris for de enkelte økonomiske aktiviteter.

Aktiviteter, hvor omkostningerne er relativt høje, overvæltes herved på aktiviteter, hvor omkostningerne er relativt lavere, men hvor omsætningen er højere. Næstved Fjernvarme begrundet dette med, at der ved affaldsforbrænding er en høj omsætning ved produktion af el og varme uden, at det medfører højere administrationsomkostninger, der udgør en stor del af fællesomkostningerne.

Næstved Fjernvarme anfører konkret, at med en omsætning for behandlingen af brændbart affald i 2018 på 217.666.000 kr. ud af en samlet omsætning på 432.904.000 kr. i AffaldPlus opnås en fordelingsnøgle på 50,28% (51,13% i det reviderede budget).

AffaldPlus' fællesomkostninger til administration m.v. udgør 22.400.000 kr. efter det reviderede budget. (22.446.000 kr. i henhold til budget 2018). Baseret på førstnævnte og en fordelingsnøgle på 51,13%, medfører det, at 11.452.000 kr. af fællesudgifterne fordeles til brændbart affald.

Af disse 51,13% eller 11.452.000 kr. henføres 73,22% eller 8.385.000 kr. til affaldsforbrændingsanlægget i Næstved. Næstved Fjernvarme gør dog samtidig opmærksom på, at AffaldPlus i priseftersvisningen for 2018 opgør Næstved Affaldsforbrændingsanlægs andel af fællesomkostningerne til 78,09%. Den øvrige andel henføres til affaldsforbrændingsanlægget i Slagelse. Fordelingen er baseret på omsætningsforholdet mellem affaldsforbrændingsanlæggene i hhv. Næstved og Slagelse.

Dette betyder, at 37,44% af AffaldPlus' fællesomkostninger henføres til forbrændingsanlægget i Næstved. Herefter sker der en 60/40%-fordeling mellem varme- og affaldssiden, således at 22,46% af fællesomkostningerne svarende til 5.031.000 kr. indregnes i varmeprisen leveret til Næstved Fjernvarme.

Næstved Fjernvarme konstaterer dog samtidig, at i henhold til AffaldPlus' årsrapport og priseftersvisningen bliver der indregnet samlede administrationsomkostninger på 5.841.000 kr. i varmeprisen.

Næstved Fjernvarme gør gældende, at en fordeling af fællesomkostningerne til varmesiden på 22,46% ikke er rimelig. Når fordelingen ikke er kostægte kan det fjerne incitamentet til at effektivisere en dyr aktivitet, fordi der ikke er sammenhæng mellem, hvor dyr aktiviteten er, og hvor stor en andel af fællesomkostningerne, som den enkelte aktivitet bærer.

Næstved Fjernvarme finder derfor, at det vil være mere retvisende at basere fordelingen på de faktisk anvendte ressourcer, hvilket kan ske ved hjælp af tids- eller sagsregistrering. Alternativt kan fordelingen foretages forholdsmæssigt på baggrund af de mængder affald, der behandles inden for den enkelte aktivitet. Næstved Fjernvarme vurderer, at det vil føre til en fordeling på 19% til brændbart affald, der herefter skal fordeles mellem affaldsforbrændingsanlæggene i Næstved og Slagelse og igen mellem varme- og affaldssiden.

Næstved Fjernvarme har med mail af 14. maj 2020 yderligere uddybet deres synspunkt i sagen.

Næstved Fjernvarme erkender, at man er bekendt med at fællesomkostningerne har været fordelt efter omsætning, men understreger samtidig, at man ikke har været tilstrækkelig opmærksom på den skævvridning, som en sådan fordelingsnøgle medfører.

Næstved Fjernvarme fastholder samtidig, at tons er en mere retvisende nøgle til fordelingen af fællesomkostningerne end omsætning med henvisning til deres tidligere argumenter.

AffaldPlus

AffaldPlus gør med svar af 17. april 2020 gældende, at et skøn baseret på omsætning er et rimeligt og tilstrækkeligt retvisende skøn, der samtidig er enkelt og ikke forbundet med særlige omkostninger.

AffaldPlus understreger, at fællesomkostningerne kun vedrører de omkostninger, der ikke kan henføres direkte til hver afdeling. Det vil sige håndtering af forbrændingsanlæggene samt drift af disse, der er administrativt langt de tungeste.

AffaldPlus forklarer, at fordelingen af fællesomkostninger mellem forbrændingsanlæg og de øvrige affaldsaktiviteter sker efter et skøn baseret på omsætning. Det medfører, at ca. 50% af fællesomkostningerne henføres til forbrændingsanlæggene. Det er baseret på en opgjort samlet omsætning på 426.831.000 kr., herunder energiafdelingens omsætning på 213.265.000 kr. Da de samlede fællesomkostninger opgøres til 20.772.000 kr. bliver energiafdelingens andel på 10.379.000 kr.

Fordelingen mellem forbrændingsanlægget i Slagelse og Næstved sker ligeledes på basis af omsætningen, hvilket medfører, at ca. 78% af forbrændingsanlæggenes andel af fællesomkostningerne henføres til forbrændingsanlægget i Næstved. Det medfører, at 8.103.000 kr. henføres til forbrændingsanlægget i Næstved.

Herefter sker der en 60/40% fordeling af fællesomkostningerne for Næstved mellem varme- og affaldssiden. Det resulterer i, at der henføres 4.862.000 kr. til varmesiden, hvilket igen medfører en fordeling af fællesomkostningerne til varmesiden på 23,40%.

AffaldPlus er ikke enig i, at fordelingen til varmesiden ligger på et for højt niveau og refererer til Energiklagenævnets afgørelse af 11. februar 2005 vedrørende Reno Syd, der angiver at en andel på 30% af administrationsomkostningerne til varmesiden var rimelig.

AffaldPlus argumenterer endvidere med, at en betydelig del af de samlede administrative omkostninger, der vedrører lokal ledelse og administration, henføres direkte til disse aktiviteter og dermed ikke indgår i fællesomkostningerne.

AffaldPlus gør derudover opmærksom på, at forbrændingsanlægget i Næstved er langt den mest komplicerede enhed at drive. AffaldPlus uddyber dette med, at der er en betydelig administration forbundet med at fremskaffe forbrændingseget affald, produktion og afsætning af elektricitet, vedligehold af anlægget og bortskaffelse af slagge og restprodukter, levering af varme, miljøgodkendelse og overholdelse af gældende regler.

AffaldPlus mener, med henvisning til Reno Syd-sagen, at der ikke er krav om at føre et timesagsregnskab for administration af et forbrændingsanlæg. Det er samtidig ikke praktisk muligt, at foretage en kostægte fordeling af fællesomkostningerne uden et detaljeret timesagsregnskab. Derfor står tilbage at foretage et relevant og rimeligt skøn.

AffaldPlus gør opmærksom på, at fordelingen baseret på omsætning lå til grund for parternes indgåelse af en aftale om varmeløse og har været uændret. AffaldPlus mener derfor, at praksis med brug af omsætning som fordelingsnøgle, der er Næstved Fjernvarme bekendt, er grundlaget for parternes aftale og leveringsforhold, og dermed en rimelig aftale.

AffaldPlus henviser derudover til en vejledning fra Forsyningstilsynet fra 2018 om fordeling af administrationsomkostninger mellem transmission og distribution af varme. Vejledningen foreslår, at fordelingen kan ske ud fra de øvrige omkostninger, der er forbundet med de pågældende anlæg. AffaldPlus mener, at det gør det relevant at fordele fællesomkostninger ud fra omsætning, der i høj grad bygger på kostpris i en hvile-i-sig selv økonomi.

AffaldPlus afviser at anvende affaldsmængden som fordelingsnøgle, idet denne ikke afspejler den tidsmæssige indsats eller øvrige ressourcer knyttet til den fælles administration. AffaldPlus uddyber det med, at aflæsning af betonbrokker med høj vægtfylde på en genbrugsplads ikke medfører nogen særlig administration, og i øvrigt ikke indgår i fællesomkostningerne. Affald med høj vægtfylde, frem for lav vægtfylde, medfører ikke behov for særlig administration og kan derfor ikke anvendes som fordelingsnøgle for fællesomkostningerne hos AffaldPlus.

AffaldPlus anfører, at man i forbindelse med den indbragte sag har foretaget en skønnet opgørelse af tidsforbruget for de fælles administrative medarbejdere for 2019. Opgørelsen, der bygger på individuelle skøn hos den enkelte medarbejder, angiver at forbrændingsanlæggenes andel af de samlede fællesudgifter udgør 48,4%, hvilket i væsentlig grad svarer til den fordeling, der fremkommer med brug af omsætning som fordelingsnøgle (50-51 % for 2018).

AffaldPlus uddyber deres bemærkninger med mail af 29. maj 2020. I mailen fastholder AffaldPlus, at det administrative personales skønnede opgørelse af tidsforbrug vedrører, hvad de konkret har brugt af tid på opgaver for henholdsvis forbrændingsanlæg og øvrige affaldsaktiviteter. AffaldPlus understreger ligeledes, at opgørelsen af omkostninger til den fælles administration vedrører opgaver, der er blevet løst af den fælles administration for de forskellige afdelinger.

AffaldPlus afviser samtidig, at der er tale om skævvridning af omkostningsfordelingen eller om forhold, som Næstved Fjernvarme ikke har haft kendskab til.

AffaldPlus fastholder, at tons ikke er et egnet grundlag til fordeling af fællesomkostninger, da det relaterer sig mere til fysisk arbejde end administration.

SK Varme

SK Varme gør med svar af 24. februar 2021 gældende, at fællesomkostninger ikke bør fordeles ud fra omsætningen på de enkelte aktiviteter, idet omsætningen ikke afspejler de enkelte aktiviteters belastning af fællesfunktionerne. SK Varme mener dog, at omsætning kan anvendes til at fordele fællesomkostningerne mellem forbrændingsanlæggene i Næstved og Slagelse, idet der er tale om ensartede aktiviteter. SK Varme gør ligeledes opmærksom på, at de for 2018 blev opkrævet 4.290.000 kr. i fælles administrationsomkostninger. Imidlertid burde de kun være opkrævet 3.067.000 kr. ud fra det oplyste i sagsfremstillingen, der blev sendt i høring på det tidspunkt.

OMKOSTNINGER TIL "KOMMUNIKATION OG KOMMUNESERVICE"

Næstved Fjernvarme

Næstved Fjernvarme gør med klage af 27. januar 2020 gældende, at omkostninger til fællesomkostningen "Kommunikation og kommuneservice" ikke kan indregnes i varmeprisen.

Næstved Fjernvarme henviser til, at AffaldPlus i notat af 4. november 2019 har beskrevet at omkostninger til udbud, planlægning, kunderådgivning og kommunikation allokeres til affaldsforbrænding og øvrige affaldsaktiviteter i Næstved som en del af fællesomkostningerne og fordelt efter omsætning.

Næstved Fjernvarme anfører, at omkostningerne til udbud ikke altid er nødvendige omkostninger, der skal indregnes i varmeprisen. Det forudsætter, at der er tale om udbud, der vedrører affaldsforbrændingsanlægget og er foretaget af hensyn til at kunne levere fjernvarme. I modsat fald kan det ikke indregnes.

Næstved Fjernvarme oplyser, at man som opfølgning på AffaldPlus' notat af 4. november 2019 hhv. den 13. november og 9. december 2019 har spurgt AffaldPlus, hvilke konkrete udbud afdelingen for kommuneservice har foretaget i 2017 og 2018, uden at få et svar fra AffaldPlus. Næstved Fjernvarme mener derfor, at der ikke er fremlagt dokumentation for størrelsen af omkostningerne til udbud.

Hvad angår de øvrige ydelser anfører Næstved Fjernvarme, at disse må betragtes som særomkostninger for affaldssiden, idet de ikke vedrører administration af affaldsforbrændingsanlægget men myndighedsopgaver og andre opgaver, som AffaldPlus udfører for ejerkommunerne. Næstved Fjernvarme anfører ligeledes, at afdelingens personalesammensætning understøtter, at der ikke er tale om administration af et affaldsforbrændingsanlæg. Endelig understreger Næstved Fjernvarme, at AffaldPlus har oplyst, at der sker tidsregistrering af personalet i afdelingen, hvorfor det må være muligt at vurdere andelen af arbejdet, der vedrører affaldsforbrændingsanlægget.

Næstved Fjernvarme konstaterer, at der i henhold til AffaldPlus' reviderede budget for 2018 er indregnet fællesomkostninger til afdelingen "Kommunikation og kommuneservice" på 5.096.000 kr. Det medfører, at 1.144.686 kr. eller 22,46% af afdelingens samlede fællesomkostninger indgår i varmeprisen. Dog har AffaldPlus i mail af 28. november 2019 oplyst, at varmesidens andel er 1.171.000 kr. af samlede fællesomkostninger opgjort til 5.004.000 kr., hvilket svarer til 23,40% af de samlede fællesomkostninger.

Næstved Fjernvarme har med mail af 13. maj 2020 yderligere uddybet sit synspunkt i sagen. Næstved Fjernvarme anerkender, at omkostninger vedrørende de angivne udbudsopgaver kan indregnes i varmeprisen, dog ikke i det omfang som er et resultat af den anvendte fordelingsnøgle.

Næstved Fjernvarme fastholder samtidig, at de øvrige opgaver der løses af "Kommunikation og kommuneservice" ikke kan indregnes i varmeprisen. Derfor kan den anvendte time-opgørelse heller ikke anvendes til fordeling af fællesomkostninger.

AffaldPlus

AffaldPlus gør med svar af 17. april 2020 gældende, at en skønnet fordeling baseret på omsætning af de omkostninger til "Kommunikation og kommuneservice", der ikke henføres direkte til kommunerne, er både den mest enkle og samtidig rimelig.

AffaldPlus understreger, at det kun er en begrænset del af omkostningerne til "Kommunikation og kommuneservice", der indgår i fællesomkostningerne. Opgaver for de enkelte kommuner betales af disse over det særlige grundgebyr fastsat ud fra indbyggertal, og belaster dermed ikke varmesiden.

AffaldPlus oplyser, at man både i 2018 og 2019 gennemførte 13 udbud, hvoraf de 7 vedrørte affaldsforbrænding. Disse udbud vedrørte bl.a. et ildfast murværk, sandblæsning samt kemikalier og støvmålere. AffaldPlus understreger, at udbuddene vedrører forbrændingsanlæggene generelt, men ikke nødvendigvis specifikt vedrører varmeleverancen. I sidstnævnte tilfælde vil det snarere være en særømkostning for varmesiden.

AffaldPlus oplyser endvidere, at kommunikationsopgaver kan være relateret til den samlede håndtering af affald, hvor forbrændingsanlægget indgår som et af flere elementer, eller de kan direkte vedrøre driften af affaldsenergianlægget. I forhold til den samlede affaldsbehandling kan det dreje sig om vejledninger og kampagner, som skal sikre korrekt affaldssortering af borgerne, således at kun det ikke genanvendelige affald udnyttes. Det inkluderer ligeledes tilfredshedsundersøgelser blandt kunder og medarbejdere. Hvad angår forbrændingsanlæg er kommunikationsopgaverne f.eks. rettet mod virksomhedens interessenter vedrørende affaldsimport, der er en kapacitetsmæssig og økonomisk fordel for affaldsforbrænding.

AffaldPlus understreger, at der kun sker tidsregistrering af de opgaver, der løses for den enkelte kommune, og hvor der er en aftale om dette. AffaldPlus har dog bedt medarbejderne i "Kommunikation og kommuneservice" om at skønne deres tidsforbrug ligesom det var tilfældet for de andre administrative medarbejdere. Det giver som resultat, at energiafdelingens andel af de samlede fællesudgifter udgør ca. 43%, hvilket i væsentlig

grad svarer til den fordeling, der fremkommer med brug af omsætning som fordelingsnøgle.

AffaldPlus har med mail af 29. maj 2020 yderligere uddybet synspunkterne i sagen. AffaldPlus fremfører, at andre forhold end udbud er relevant for forbrændingsanlægget, f.eks. fremskaffelse af egnet brændbart affald. Derudover kan nævnes, at virksomheder vejledes f.eks. i hvorvidt en bestemt type affald kan sendes til forbrænding, datahåndtering til optimering af kapacitetsudnyttelse, mødeaktivitet med Næstved Fjernvarme, bistand med pris- og takstforhold og strategisk planlægning for forbrændingsanlægget.

AffaldPlus fastholder, at afdelingens personale har foretaget en vurdering af, hvor meget arbejde der er foretaget for forbrændingsanlægget.

SK Varme

SK Varme gør med svar af 24. februar 2021 gældende, at omkostninger til "Kommunikation og kommuneservice" ikke bør være en fællesomkostning, men en særømkostning for affaldssiden da de alene vedrører aktiviteter på affaldssiden. Udbud, der relaterer sig til affaldsforbrændingsanlæggene, skal dog pålignes affaldsforbrændingsanlæggene.

CO₂-KVOTER

1. GRATIS CO₂-KVOTER

Næstved Fjernvarme

Næstved Fjernvarme gør med klage af 27. januar 2020 gældende, at AffaldPlus har indregnet en for stor omkostning til CO₂-kvoter i prisen for fjernvarme til Næstved, idet AffaldPlus har anvendt gratiskvoter tildelt varmeproduktionen til dækning af CO₂-udledning fra el-produktion og bortkølet varme.

Næstved Fjernvarme understreger, at det følger af varmeforsyningsloven og kvotebekendtgørelsen, at gratiskvoter kun skal anvendes til at dække varmeproduktionens andel af CO₂-udledningen og ikke må bruges til andre kvoteomfattede aktiviteter. Der kan udelukkende indregnes omkostninger til køb af CO₂-kvoter for varmeproduktion, der overstiger den del af varmeproduktionen, der er dækket af de gratis CO₂-kvoter.

Næstved Fjernvarme understreger derudover, at det fremgår af kvotebekendtgørelsen, at overskud af CO₂-kvoter skal overføres vederlagsfrit til varmetaftageren på en af varmemodtageren anvist konto i EU's CO₂-kvoteregister.

Næstved Fjernvarme mener derfor, at AffaldPlus ikke kan anvende gratiskvoter beregnet for varmeproduktionen til dækning af el-produktion og bortkøling af varme.

Næstved Fjernvarme oplyser, at AffaldPlus for 2018 har fået tildelt 20.273 stk. CO₂-kvoter i form af gratiskvoter, der tildeles produktion af fjernvarme.

Næstved Fjernvarme har med mails af 13. maj 2020, 2. juni 2020 og 9. juni 2020 yderligere uddybet synspunkterne i sagen. Næstved Fjernvarme gør gældende, at der ikke eksisterer en aftale om, at overskydende CO₂-kvoter ikke skal overføres til Næstved Fjernvarme. Næstved Fjernvarme understreger, at man tværtimod har rykket AffaldPlus for at få overskydende CO₂-kvoter overført til deres konto i CO₂-kvoteregistret, men har fået oplyst, at der ikke var overskydende CO₂-kvoter at overføre. I perioden 2008 til 2012 overførte AffaldPlus hvert år overskydende CO₂-kvoter til Næstved Fjernvarmes konto i CO₂-kvoteregistret efter gældende regler.

Næstved Fjernvarme mener derfor, at AffaldPlus ikke har fulgt den gældende lovgivning om overførsel af overskydende CO₂-kvoter. Derimod har AffaldPlus skubbet deres køb af CO₂-kvoter til slutningen af den eksisterende CO₂-kvoteperiode. Da prisen på CO₂-kvoter er steget, er omkostningerne blevet større i forhold til en situation, hvor der var sket en løbende afregning af de overskydende CO₂-kvoter med Næstved Fjernvarme.

Affald Plus

AffaldPlus gør med svar af 17. april 2020 gældende, at forbruget af varmesidens CO₂-kvoter kun bruges til varmeproduktion. Varmesiden fik overført overskydende CO₂-kvoter før den nye kvote-periode startede i 2013.

AffaldPlus mener, at det er aftalt parterne imellem, at der ikke skal overføres CO₂-kvoter mellem parterne.

Dette kan dels betyde, at varmesiden ikke skal overføre manglende CO₂-kvoter til AffaldPlus, hvis der er underskud af CO₂-kvoter, men at de manglende kvoter indkøbes af AffaldPlus på vegne af varmesiden. Ligeledes kan det betyde, at overskud af CO₂-kvoter heller ikke overføres til varmesiden, hvis der er overskud af CO₂-kvoter, men fremføres til brug for efterfølgende års varmeproduktion. Der har ikke siden 2013 manglet CO₂-kvoter til varmeproduktionen. Det betyder, at CO₂-kvoter i overskud er ført frem og godskrevet varmesiden.

AffaldPlus har med mail af 29. maj 2020 og 9. juni 2020 yderligere uddybet synspunkterne i sagen. AffaldPlus har den opfattelse, at der har været en aftale mellem parterne om behandling af CO₂-kvoter, der medførte fravigelse af reglerne. AffaldPlus har efterfølgende i mail af 1. juli 2020 skrevet, at de er enige i at der ikke er en aftale og at man vil overføre overskydende gratis kvoter til Næstved Fjernvarme efter opgørelsen af kvoteregnskab for 2019.

2. CO₂-KVOTER TIL EL-PRODUKTION OG BORTKØLING AF VARME

Næstved Fjernvarme

Næstved Fjernvarme gør med klage af 27. januar 2020 gældende, at omkostninger til køb af CO₂-kvoter til dækning af el-produktionen og bortkøling af varme er en særømkostning for affaldssiden.

Næstved Fjernvarme understreger i den forbindelse, at bortkøling af varme skyldes, at der sker afbrænding af affald på et tidspunkt, hvor der ikke er behov for fjernvarme. Det er derfor en særømkostning for affaldssiden, der ikke kan afregnes i varmeprisen. Næstved Fjernvarme understreger endvidere, at den bortkølede varme relaterer sig til import af udenlandsk affald, der kunne være undgået.

Næstved Fjernvarme oplyser, at AffaldPlus i varmeprisen for 2018 har indregnet en ømkostning på 891.000 kr. til køb af CO₂-kvoter. Disse kvoter er anvendt til dækning af CO₂-udledning ved el-produktion og bortkøling af varme.

Næstved Fjernvarme har med mails af 13. maj 2020, 2. juni 2020 og 9. juni 2020 yderligere uddybet synspunkterne i sagen. Næstved Fjernvarme oplyser, at AffaldPlus i pris-eftervisningen for 2018 og 2019 har indregnet henholdsvis 890.000 kr. og 3.004.000 kr. i ømkostningerne til køb af CO₂-kvoter til elproduktion, hvilket svarer til at varmeprisen har dækket 100% af ømkostningen.

Næstved Fjernvarme fastholder, at ømkostninger til CO₂-kvoter i forbindelse med bortkøling af varme og elproduktion bør være en særømkostning for affaldssiden. Næstved Fjernvarme mener, at beregningen fra AffaldPlus af en nettoindtægt for varmesiden ved bortkøling af varme ikke er retvisende, eftersom mængden af bortkølet varme i 2015, hvor der ikke blev importeret affald, var væsentlig mindre.

Næstved Fjernvarme mener, at såfremt CO₂-kvoter til elproduktion betragtes som en fællesømkostning af Forsyningstilsynet, skal ømkostningen opgøres som om købet var foregået i de år, hvor kvote-mangoen er opstået. Næstved Fjernvarme henviser til tidligere afgørelser om eftervisning af overholdelse af prisloftet, der angiver, at ømkostningen skal henføres til det år ømkostningen vedrører og ikke betalingsåret.

AffaldPlus

AffaldPlus gør i svar af 17. april 2020 gældende, at behovet for CO₂-kvoter opstår i forbindelse med samproduktion af varme og elektricitet. Tiloversblevne CO₂-kvoter fra før 2013, efter varmesiden fik tildelt sin andel, vedrører alene elsidens, og er siden 2013 blevet brugt til elproduktion. Behov for CO₂-kvoter herudover indkøbes på markedet. Der har samlet været behov for 135.687 CO₂-kvoter ud over de gamle CO₂-kvoter fra før 2013. Der er foreløbigt indkøbt 129.000 CO₂-kvoter. Ømkostningen på 891.000 kr. til køb af CO₂-kvoter er afholdt i 2018 svarende til det tidspunkt, hvor CO₂-kvoterne er indkøbt.

AffaldPlus understreger, at hvad angår forbrændingsanlægget indgår den samlede drift vedrørende elproduktion i de ømkostninger, der fordeles mellem affald og varme. AffaldPlus mener, at det er i overensstemmelse med Forsyningstilsynets praksis. Det medfører, at nettoindtægten/-ømkostningen ved elproduktion, inklusiv ømkostningen til køb af CO₂-kvoter til elproduktion, deles 60/40% mellem varme- og affaldssiden.

AffaldPlus mener derfor, at indkøb af CO₂-kvoter i 2018 på 891.000 kr. til elproduktionen er en fællesømkostning, der indgår på lige fod i pris-eftervisningen med den fulde nettoindtægt fra elsalg.

AffaldPlus oplyser, at i det omfang, der importeres affald i sommerhalvåret, der medfører bortkøling, er det muligt at udskille nettovirkningen af denne drift ved at opgøre henholdsvis de marginale variable indtægter og de marginale variable udgifter ved denne bortkøling. For 2018 er denne nettovirkning positiv, dvs. det giver en nettoindtægt, der fordeles mellem varme- og affaldssiden. AffaldPlus finder ikke grundlag for at udskille dette fra opgørelsen af varmeprisen, da der er tale om en nettoindtægt til fordel for varmesiden. AffaldPlus vil dog foretage en sådan udskillelse såfremt Forsyningstilsynet ønsker det.

AffaldPlus har med mail af 29. maj 2020 og 9. juni 2020 yderligere uddybet synspunkterne i sagen. AffaldPlus er enig i, at omkostninger til CO₂-kvoter til elproduktion ikke er en særømkostning for varmesiden. Derfor vil AffaldPlus sørge for at rette dette forhold i varmeopgørelsen og fremsende det til Forsyningstilsynet, efter at sagen er afgjort.

AffaldPlus fastholder, at deres beregning af en nettoindtægt for varmesiden ved bortkøling af varme, er korrekt. Der kan ikke sammenlignes med 2015, fordi der blev mellemdeponeret affald, hvilket gav anledning til betydelige omkostninger, der ikke er relevante for den nuværende drift. Såfremt der skal ses bort fra køling, vil det kun være køling i forbindelse med import af affald.

SK Varme

SK Varme gør med svar af 24. februar 2021 gældende, at omkostninger i forbindelse med bortkøling af varme bør være en særømkostning for affaldssiden, idet det er et resultatet af en ubalance, der skyldes forhold på affaldssiden. Disse omkostninger kan bestå af affaldsvarmeafgift og køb af CO₂-kvoter til den bortkølede varme. Hvad angår CO₂-kvoter generelt har SK Varme ingen kommentarer, da man ikke er omfattet af kvotesystemet.

SAGENS PARTER

Forsyningstilsynet har i forbindelse med sagens behandling vurderet, hvem der kan anses som part(er) i sagen efter de almindelige forvaltningsretlige principper. Betingelserne for, at der kan tillægges partsstatus er, at parterne har en væsentlig og individuel interesse i afgørelsen. Begge betingelser skal være opfyldte, før aftagerne vil kunne tillægges partsstatus. Begreberne væsentlig og individuel interesse skal forstås i overensstemmelse med de almindelige forvaltningsretlige regler om partsstatus. At en interesse skal være væsentlig indebærer, at betydningen af afgørelsen for den pågældende skal være af en vis styrke og intensitet. En moralsk eller mere generel præget interesse er således ikke i sig selv tilstrækkelig. En interesse skal imidlertid – udover at være væsentlig – også være individuel.

Forsyningstilsynet anser herefter I/S Affald Plus (CVR nr. 65278316), Næstved Fjernvarme A.M.B.A. (CVR nr. 69995713) og SK Varme A/S (CVR 27736904) som parter i denne sag. Afgørelsen angår således den af AffaldPlus opkrævede pris for varme, som kun aftages af Næstved Fjernvarme samt SK Varme. Det er derfor Forsyningstilsynets vurdering, at alle tre selskaber har en væsentlig og individuel interesse i sagen.

HØRING

Udkast til afgørelse blev den xxx sendt i partshøring hos parterne. Forsyningstilsynet modtog høringssvar den X.X 2020 (udfyldes efter høring).

ORIENTERING OM OFFENTLIGGØRELSE

Den endelige afgørelse vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside www.forsyningstilsynet.dk.

Mener AffaldPlus, Næstved Fjernvarme eller SK Varme at visse oplysninger i afgørelsen bør undtages efter reglerne om myndigheders tavshedspligt, jf. Forvaltningslovens § 27, bedes AffaldPlus, Næstved Fjernvarme eller SK Varme angive disse oplysninger i høringsvaret med en begrundelse for, hvorfor oplysningerne ikke skal offentliggøres. Sådanne oplysninger kan f.eks. være oplysninger om forretningsforhold, som er af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden.

RETSGRUNDLAG

1) Varmeforsyningsloven samt bekendtgørelser udstedt i medfør af varmforsyningsloven.

Regler om anmeldelse og gyldighed

Det følger af varmforsyningslovens § 21, stk. 1, (lovbekendtgørelse nr. 1215 af 14. august 2020) at priser mv, skal anmeldes til Forsyningstilsynet. Manglende anmeldelse medfører ugyldighed, jf. § 21, stk. 3.

”Stk. 1. Tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser for ydelser omfattet af §§ 20 eller 20 b skal anmeldes til et tilsyn, der er nedsat af klima-, energi- og forsyningsministeren (Forsyningstilsynet), med angivelse af grundlaget herfor efter regler fastsat af tilsynet. Forsyningstilsynet kan fastsætte regler om formen for anmeldelse og om, at anmeldelse skal foretages elektronisk. Forsyningstilsynet kan fastsætte regler om, at anmeldelse skal ledsages af erklæring afgivet af en registreret revisor, statsautoriseret revisor eller kommunens revisor. Forsyningstilsynet kan give pålæg om anmeldelse.

...

Stk. 3. Tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser, der ikke er anmeldt som foreskrevet efter stk. 1, er ugyldige.

...

[...]”.

Fastsættelse af prisloft, CO₂-kvoter og Forsyningstilsynets indgrebsbeføjelse.

Efter Varmeforsyningslovens § 20, stk. 4, kan der fastsættes regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra et affaldsforbrændingsanlæg:

”[...]

Stk. 4. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg. I reglerne lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren og på at sikre, at varmemeforbrugerne alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Reglerne om et prisloft finder ikke anvendelse på anlæg, der efter regler i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomheder er godkendt til nyttiggørelse eller bortskaffelse af farligt affald som hovedaktivitet, og som er indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvornår et anlæg kan betragtes som indrettet og drevet med henblik på hovedsageligt at forbrænde farligt affald.

...

[...]”.

Varmeforsyningslovens § 20, stk. 8 og 9, omhandler håndtering af CO₂-kvoter for varmeproduktionen:

”[...]

Stk. 8. Udgifter til erhvervelse af kvoter til varmeproduktion må først indregnes i priserne for ydelser omfattet af stk. 1, når de gratis tildelte kvoter efter kapitel 4 i lov om CO₂-kvoter ikke er tilstrækkelige til at dække CO₂-udledningen fra varmeproduktionen.

Stk. 9. Værdien af overskydende CO₂-kvoter tildelt til varmeproduktion i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter modregnes i priserne for ydelser omfattet af stk. 1. Ved overskydende kvoter forstås, at antallet af gratis tildelte kvoter til producenten i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter er større end det antal, producenten faktisk har haft behov for til dækning af CO₂-udledningen fra varmeproduktionen.

...

[...]”.

Forsyningstilsynets generelle indgrebsbeføjelse er reguleret i varmemeforsyningslovens § 21, stk. 4.

Efter denne bestemmelse kan Forsyningstilsynet gribe ind over for priser, betingelser og omkostningsfordeling (af fællesomkostninger ved behandling af affald og produktion af varme på affaldsforbrændingsanlæg), såfremt disse er urimelige eller i strid med bestemmelserne om prisfastsættelse i §§ 20, 20 b eller 20 c, § 28 b, stk. 4, eller regler udstedt i henhold til loven.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"[...]

Stk. 4. Finder Forsyningstilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller andre betingelser **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, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller betingelser, jf. dog stk. 6.

...

[...]"

De nærmere regler om håndteringen af CO₂-kvoter til varmeproduktion fremgår af Bekendtgørelse nr. 1181 af 12. december 2012 om CO₂-kvoter tildelt til varmeproduktion. Det fremgår bl.a. af bekendtgørelsen, at:

"[...]

§ 7. I tilfælde af overskud af varmekvoter hos varmeproduktionsenheden, jf. § 4, stk. 1, skal varmeproduktionsenheden senest den 30. april i kalenderåret, der følger efter det kalenderår, hvor CO₂-udledningen er sket, overføre varmekvoterne til varmetaftageren.

...

§ 8. Varmeproduktionsenheden og varmetaftageren kan aftale en anden måde at indregne værdien af mængden af overskud eller underskud af varmekvoter i varmeprisen end den anførte vederlagsfri overførsel efter § 4.

...

§ 9. Aftaler indgået efter § 3, stk. 4, § 5, stk. 2, og § 8 skal anmeldes til Energitilsynet efter § 21 i lov om varmeforsyning."

[...].

De nærmere regler om prislofter fremgår af prisloftbekendtgørelsen, jf. Bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg:

[...].

§ 4. Energitilsynet udmelder hvert år senest den 15. oktober med virkning for det følgende kalenderår et prisloft for opvarmet vand, der leveres fra affaldsforbrændingsanlæg. Energitilsynet udmelder prisloftet på sin hjemmeside. Prisloftet udmeldes i kroner pr. GJ leveret opvarmet vand.

[...]

2) Administrativ praksis fra Energitilsynet (som Forsyningstilsynet har afløst) og Energiklagenævnet.

Brug af indtægtssiden til fordeling af fællesomkostningerne

Energiklagenævnet har i afgørelse af 13. juni 2012 (J.nr. 1021-11-33-124) om prisen for affaldsvarme fra Odense Kraftvarmeværk A/S behandlet spørgsmålet om brug af indtægtssiden til at fordele fællesomkostningerne.

Af sagen fremgår det, at Energiklagenævnet finder en omkostningsfordeling, der alene er afhængig af indtægten fra el og varme, for urimelig.

I den konkrete sag medførte det, at varmesiden i nogle år betalte op til 100 pct. af fællesomkostningerne. Det betød, at varmesiden subsidierede affaldssiden. Det fremgår af sagen, at:

"[...]

Det er Energiklagenævnets opfattelse, at en metode til omkostningsfordeling – som anvendt i den konkrete sag – hvor omkostningsfordelingen alene er afhængig af indtægt fra el og varme er urimelig og dermed i strid med reglerne i varmeforsyningslovens § 21, Stk. 4, og elforsyningslovens § 75, stk. 3.

...

[...]"

Fordeling af faste omkostninger efter en variabel fordelingsnøgle

Energitilsynet har i afgørelse af 4. september 2015 om prisen på fjernvarme leveret af Brdr. Hartmann A/S til Tønder Fjernvarmeselskab A.m.b.a. (J.nr. 12/07412) behandlet spørgsmålet om brug af en variabel fordelingsnøgle for de faste omkostninger. Her fremgår det, at det er principielt forkert at fordele de faste fællesomkostninger efter en variabel fordelingsnøgle:

"[...]

At Sekretariatet for Energitilsynet finder det principielt forkert at fordele de faste fællesomkostninger, det vil sige omkostninger ekskl. omkostninger til naturgas, efter en variabel fordelingsnøgle, som det er sket.

...

[...]"

Opgørelse over fordelingen af fællesomkostninger

Energiklagenævnet har i afgørelse af 11. februar 2005 om Reno Syd I/S' varmepriser (J.nr. 21-193) behandlet spørgsmålet om opgørelse af fordelingen af fælles administrationsopgaver.

Her fremgår det, at Reno Syd fremlagde en redegørelse, der for hver medarbejder viste fordelingen af de fælles administrationsopgaver. Denne redegørelse blev lagt til grund for fordelingen af de fælles administrationsomkostninger:

"[...]

Hvad angår fastsættelsen af administrationsomkostningerne mellem varme- og affaldssiden finder nævnet, at udgangspunktet må tages i den reviderede årsrapport fra Renosyd I/S. Nævnet lægger derfor årsrapportens oplysninger om fordelingen af personalets opgaver til grund, hvoraf det fremgår, at der er en fordeling på 50/50 mellem affalds- og varmesiden.

...
[...].

CO₂-kvoter til el-produktion og bortkøling af varme

Energitilsynet har i afgørelse af 20. november 2015 om AffaldPlus' prisetervisning og varmeprisen for 2012 (J.nr. 13/10729) behandlet spørgsmålet om bortkøling af varme som en fællesomkostning.

I sagen fremgår det, at afgifterne vedrørende bortkøling af varme er en fællesomkostning:

"[...]

Energitilsynets faste praksis er, at omkostninger er fællesomkostninger, hvis det ikke er helt entydigt klart, at de alene vedrører den ene aftagergruppe. Der henvises eksempelvis til Energitilsynets afgørelse af 30. maj 2005 (j.nr. 3/1322-8901-0222) og den af 26. maj 2003 (j.nr. 3/1322-0101-0140). Det er desuden afgjort i en tidligere sag vedrørende Slagelse Kraftvarmeværk af 30. maj 2005 (J.nr. 3/1322-8901-0222), at køling som led i reguleringen af affaldsforbrændingsanlægget og omkostningerne ved fremskaffelse af affald er en fællesomkostning.

...

Sekretariatet finder på den baggrund, at bortkøling af varme om sommeren som følge af indgåelse af en kontrakt om at bortskaffe affald, herunder dagrenovation, der ikke kan mellemdeponeres, må anses for en fællesomkostning.

...

[...].

FORSYNINGSTILSYNETS BEGRUNDELSE FOR AFGØRELSEN

FORDELINGSNØGLE FOR AFFALDPLUS' FÆLLESOMKOSTNINGER

Talgrundlaget for omkostningsfordelingen

Forsyningstilsynet konstaterer, at AffaldPlus og Næstved Fjernvarme kommer frem til stort set den samme samlede andel af fællesomkostningerne til varmesiden på ca. 23%. Imidlertid er der en forskel i den numeriske andel ligesom mellemregningerne varierer.

Næstved Fjernvarme argumenterer imod en fordeling på ca. 23%, fordi de mener, at en omsætningsbaseret fordelingsnøgle skævvrider fordelingen af fællesomkostningerne.

Forsyningstilsynet har vurderet bilag A fremsendt af AffaldPlus, der angiver fordelingen af fællesomkostningerne for 2018. Forsyningstilsynet kan konstatere, at AffaldPlus indleder med at argumentere med, at ca. 50% af omsætningen kan henføres til affaldsforbrænding. Dernæst beregnes forholdet mellem omsætningen for affaldsforbrændingsanlægget i Næstved og forbrændingsanlæggenes samlede omsætning, hvilket giver ca. 78%. Imidlertid gør Forsyningstilsynet opmærksom på, at man også kunne have taget forholdet mellem omsætningen for forbrændingsanlægget i Næstved og de samlede fællesomkostninger direkte, hvilket vil give ca. 39% eller halvdelen.

Uanset om man først fordeler de samlede fællesomkostninger mellem affaldsforbrændingsanlæggene og øvrige affaldsaktiviteter for dernæst at finde Næstveds andel af de samlede fællesomkostninger ud fra den andel, der henføres til affaldsforbrændingsanlæggene, eller om man finder Næstveds andel ved at tage Næstveds andel af de samlede fællesomkostninger for alle aktiviteter, får man en beregnet andel for forbrændingsanlægget i Næstved på 8.078.000 kr. (afrundet fra 78% af 10.379.000 kr. eller 39% af 20.772.000 kr.) og dermed en andel for varmesiden på afrundet 4.847.000 kr. eller 60%.

Dette afviger lidt fra AffaldPlus' opgørelse på afrundet 8.103.000 kr. til forbrændingsanlægget i Næstved og dermed afrundet 4.862.000 kr. til varmesiden, hvilket skyldes at AffaldPlus medregner indtægter uden for omsætningen på 651.000 kr., når energiafdelingens andel af den samlede omsætning skal beregnes, men undlader at medtage denne indtægt ved beregning af forbrændingsanlægget i Næstveds andel af fællesomkostningerne. Dermed bliver forbrændingsanlæggets andel, samt Næstved Fjernvarmes andel, en smule større. Det medfører, at Næstved Fjernvarme har betalt 14.840 kr. for meget.

SK Slagelse har ikke haft bemærkninger til talgrundlaget for omkostningsfordelingen. SK Varme havde dog en specifik bemærkning til deres egen andel af fællesomkostningerne. Ovenstående medfører, at forbrændingsanlægget i Slagelse har en andel på 2.300.716 kr. hvilket dermed giver en andel til varmesiden på 1.380.430 kr. eller 60%. SK Varme har oplyst, at de har betalt 4.290.000 kr., hvoraf varmesiden skal betale 60% eller 2.574.000 kr. Det beløber sig til en forskel på 1.193.570 kr.

AffaldPlus har dermed indregnet 1.193.570 kr. for meget i priserne til SK Varme.

Årlig omsætning som fordelingsnøgle

Forsyningstilsynet vurderer overordnet set, at brugen af den årlige omsætning som fordelingsnøgle giver anledning til en række problemstillinger.

Det antages implicit ved anvendelse af den årlige omsætning som fordelingsnøgle, at der er et fast forhold mellem udviklingen i omsætning og udviklingen i fællesomkostningerne for AffaldPlus' samlede forretningsområde. Hvis omkostningerne udvikler sig forskelligt i forhold til udviklingen i omsætningen inden for de enkelte afdelinger hos AffaldPlus, så sker der en skævvridning af omkostningsfordelingen.

Det er Forsyningstilsynet vurdering, at aktivitetsområdernes omsætning varierer fra år til år, hvilket medfører en løbende ændret fordeling af omkostningerne, uden at det reflekterer sig i anvendelsen af de underliggende fællesomkostninger for henholdsvis affaldsforbrænding og øvrig affaldshåndtering, der består af – i forhold til omsætningen –

faste administrationsomkostninger. Dermed opstår der et element af tilfældighed i en omkostningsfordeling baseret på omsætning.

Omsætningen i de forskellige afdelinger afhænger af prisudviklingen på de relevante produkter, f.eks. for elproduktionen i affaldsforbrændingsdelen. Dette har imidlertid ikke betydning for den reelle anvendelse af fællesomkostningerne i de enkelte segmenter.

Forsyningstilsynet finder, at metoden med at anvende en fordelingsnøgle baseret på årlig omsætning, skaber stor risiko for en urimelig fordeling af fællesomkostningerne.

Forsyningstilsynet henviser til Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012 om prisen for affaldsvarme fra Odense Kraftvarmeværk A/S. Her fremgår det, at Energiklagenævnet finder en omkostningsfordeling, der alene er afhængig af indtægten fra el og varme, for urimelig. I den konkrete sag medførte det, at varmesiden i nogle år betalte op til 100 pct. af fællesomkostningerne. Det betød, at varmesiden subsidierede affaldssiden.

I nærværende sag mellem AffaldPlus og Næstved Fjernvarme vil varmesiden ikke komme til at dække 100 pct. af fællesomkostningerne med den nuværende fordelingsnøgle. Imidlertid kan en skævvridning af fordelingen af fællesomkostningerne medføre, at den ene part betaler mere, fordi omsætningen stiger uden en ændring i trækket på fællesomkostningerne for den pågældende part. Dermed får indtægtssiden indflydelse på, hvordan fællesomkostningerne fordeles, og det kan medføre en risiko for, at den ene part subsidierer den anden part.

En fordelingsnøgle baseret på årlige mængder har samme udfordringer som den anvendte baseret på omsætning. Heller ikke i dette tilfælde er der et fast forhold mellem behandling af tons affald og udviklingen i fællesomkostningerne til administration, ligesom en række af et affaldsanlægs fællesomkostninger afholdes uanset hvor stor eller lille affaldsmængde, der er på hhv. affalds- og varmeområdet.

Forsyningstilsynet vurderer i den konkrete sag, at det vil være rimeligt, at en fordelingsnøgle er fast og ikke bestemmes af faktorer, som er omkostningerne uvedkommende. Forsyningstilsynet henviser til sin afgørelse af 4. september 2015 om prisen på fjernvarme leveret af Brdr. Hartmann A/S til Tønder Fjernvarmeselskab A.m.b.a., hvor det fremgår, at det er principielt forkert at fordele de faste fællesomkostninger efter en variabel fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen skal afspejle, at der er et fast forhold i fordelingen af de faste fællesomkostninger, der ikke ændrer sig med for eksempel kortsigtede variationer i omsætningsfordelingen mellem energi og affald.

Tidsregistrering som skøn for fordeling

AffaldPlus henviser til Energiklagenævnets afgørelse af 11. februar 2005 om Reno Syd I/S, der angiver, at der ikke gælder noget krav om udarbejdelse af et timesagsregnskab. AffaldPlus vurderer samtidig, at det ikke er muligt at foretage en kostægte fordeling af fællesudgifterne uden et timesagsregnskab.

Forsyningstilsynet er enig i, at et timesags- eller tidsregistreringsregnskab ikke er et krav. Forsyningstilsynet konstaterer samtidig, at AffaldPlus præsenterer et tidsregistreringsskema for 2019, der anviser en fordeling af fællesomkostningerne til affaldsfor-

brænding i form af administration på ca. 48 %. Opgørelsen fra AffaldPlus er efter Forsyningstilsynets opfattelse det bedste alternativ til en egentlig løbende tidsregistrering fordi fællesomkostningerne består af administrationsomkostninger i form af lønomkostninger, hvor der må antages at være et lige forhold mellem brug af tid på administration og udviklingen i administrationsomkostningerne.

Forsyningstilsynet tager derfor opgørelsen efter tidsregistrering til efterretning.

AffaldPlus argumenterer med, at tidsregistreringen understøtter 50/50-omsætningsfordelingen fundet ud fra omsætningsfordelingen. Imidlertid kan det også forholde sig således, at det er tilfældigt, at omsætningsfordelingen rammer den samme fordeling som observeret ved tidsregistreringen i 2018/2019. En fast fordelingsnøgle kan således tage udgangspunkt i, at der er grundlag for en fordeling til forbrændingsanlæggene på 50% som opgjort af AffaldPlus.

På denne baggrund vurderes de konkret foretagne omkostningsallokeringer i 2018 ikke at være urimelig, idet denne fordeling af fællesomkostninger (50-50) omtrent er på niveau med den foretagne tidsregistrering i 2019.

Forsyningstilsynet finder ligeledes, at selskabet som en mulighed fremadrettet med medlemrum kan opdatere en fast fordelingsnøgle opgjort på basis af en konkret tidsregistrering.

Det ændrer ikke ved, at fordelingen efter årlig omsætning som princip efter Forsyningstilsynets vurdering er urimelig, selvom den i 2018/2019 fører til samme resultat som tidsregistreringsmetoden.

Konteringsvejledning ikke relevant for denne sag

AffaldPlus har henvist til konteringsvejledning til varmevirksomheder fra Forsyningstilsynet, der under et afsnit om fordeling af administrationsomkostninger mellem produktion, transmission og distribution, angiver, at det kan ske ud fra en fordelingsnøgle, hvis det ikke kan ske via et velbegrundet skøn. Denne fordelingsnøgle kan baseres på den holdsmæssige fordeling af de samlede driftsomkostninger for varmevirksomheden.

Forsyningstilsynet bemærker i den forbindelse, at formålet med den nævnte vejledning er at sikre en ensartet indberetning af omkostninger for varmevirksomheder til brug ved en kommende ny økonomisk regulering af varmevirksomhederne, herunder med opdeling mellem forskellige typer af varmevirksomhed. I det tilfælde, at en varmevirksomhed ikke kan fordele administrationsomkostninger mellem produktion, transmission og distribution ud fra et skøn, kan man anvende en fordelingsnøgle baseret på varmevirksomhedens driftsomkostninger.

Den anviste fordeling er således baseret på omkostninger inden for varmevirksomhed og ikke som i nærværende sag omsætning fra forskellige typer aktiviteter som varmeproduktion og affaldsbehandling. I sidstnævnte tilfælde er problemet netop, at omsætningen kan udvikle sig forskelligt mellem de enkelte aktiviteter, uden at det afspejler en tilsvarende udvikling i de pågældende omkostninger. Der er derfor efter Forsyningstilsynets opfattelse ikke en relevant sammenhæng til den omtalte vejledning. Endelig skal

Forsyningstilsynet gøre opmærksom på, at en vejledning ikke kan stå over varmemforsyningsloven eller anvendt praksis.

Forsyningstilsynet vurderer på denne baggrund, at AffaldPlus' anvendte fordelingsnøgle baseret på årets omsætning er urimelig, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4.

Forsyningstilsynet konstaterer, at AffaldPlus ligeledes fordeler fællesomkostninger mellem forbrændingsanlæggene i Næstved og Slagelse på basis af disse anlægs andel af den samlede årlige omsætning for forbrændingsanlæggene. Det forudsætter ligeledes et tilnærmelsesvist fast forhold mellem udviklingen i fællesomkostninger og omsætning. I det tilfælde kan man bruge fordelingen 78/22% til henholdsvis Næstved og Slagelse forbrændingsanlæg. Dette forhold er dog ikke genstand for denne klage, men kan blive behandlet særskilt efterfølgende, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4.

OMKOSTNINGER TIL "KOMMUNIKATION OG KOMMUNESERVICE"

Forsyningstilsynet vurderer, at de fremsendte oplysninger og opgørelser fra AffaldPlus understøtter, at omkostningerne til afdelingen "Kommunikation og kommuneservice" er en del af fællesomkostningerne. Der er således en række aktiviteter, der vedrører affaldsforbrændingssiden.

Forsyningstilsynet noterer, at alle parter i de fremsendte indlæg er enige om, at omkostningerne i forbindelse med udbud er en fællesomkostning.

Forsyningstilsynet vurderer endvidere, at det er korrekt at omkostninger i forbindelse med kommunikationsopgaver kan være relateret til den samlede håndtering af affald, hvor forbrændingsanlægget indgår som et af flere elementer, eller kan vedrøre driften af affaldsforbrændingsanlægget. Det er dermed gjort sandsynligt fra AffaldPlus' side, at kommunikationsopgaver også er en fællesomkostning.

Forsyningstilsynet vurderer derfor, at det ikke er urimeligt at betragte omkostninger til "Kommunikation og kommuneservice", der ikke kan henføres direkte til kommunerne, som fællesomkostninger, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4.

I forhold til vurdering af metoden til fordeling af fællesomkostningerne henvises til afsnittet om fordelingsnøgle ovenfor.

CO2-KVOTER

1. GRATIS CO2-KVOTER

Forsyningstilsynet vurderer, at det følger af varmemforsyningslovens § 20, stk. 8 og 9, og bekendtgørelse nr. 1181 af 12. december 2012 om CO₂-kvoter tildelt til varmeproduktion (kvotebekendtgørelsen), at gratiskvoter kun skal anvendes til at dække varmeproduktionens andel af CO₂-udledningen.

Der kan udelukkende indregnes omkostninger til køb af CO₂-kvoter for varmeproduktion, der overstiger den del af varmeproduktionen, der er dækket af de gratis CO₂-kvoter. Det fremgår ligeledes af kvotebekendtgørelsen, at overskud af CO₂-kvoter skal overføres vederlagsfrit til varmeaftageren på en af varmemodtageren anvist konto i EU's CO₂-kvoteregister. Omvendt skal manglende CO₂-kvoter overføres fra varmeaftageren til modparten.

Kvotebekendtgørelsen hjemler parterne mulighed for at aftale nærmere om kvotehåndteringen.

Der har i forbindelse med sagen været uenighed mellem parterne om hvorvidt der eksisterede en aftale om, at overskydende CO₂-kvoter ikke skulle tilbageføres til Næstved Fjernvarme. Forsyningstilsynet konstaterer dog i den forbindelse, at AffaldPlus i mail af 1. juli 2020 skriver, at man er enig i at der ikke er en aftale og at man derfor vil overføre overskydende gratiskvoter til Næstved Fjernvarme efter opgørelsen af kvoteregnskab for 2019. Forsyningstilsynet lægger til grund, at det gælder for hele perioden 2012-2019.

Der ses heller ikke at være anmeldt en aftale mellem AffaldPlus og Næstved Fjernvarme i Forsyningstilsynets anmeldelsessystem ENAO.

Forsyningstilsynet bemærker, at det følger af kvotebekendtgørelsen, at en sådan aftale ville skulle anmeldes til Forsyningstilsynet efter reglerne i varmemforsyningslovens § 21. Efter varmemforsyningslovens § 21, stk. 3, skal sådanne aftaler anmeldes for at være gyldige.

Manglende anmeldelse af en sådan aftale betyder, efter Forsyningstilsynets vurdering, at man følger kvotebekendtgørelsens almindelige ordning. Overførsel af de overskydende gratiskvoter skal derfor ske til Næstved Fjernvarme i henhold til kvotebekendtgørelsens regler.

Forsyningstilsynet gør derfor opmærksom på, at såfremt at parterne måtte indgå en aftale om fordeling af CO₂-kvoter, skal det anmeldes til Forsyningstilsynet via ENAO.

2. CO₂-KVOTER TIL EL-PRODUKTION OG BORTKØLING AF VARME

Forsyningstilsynet vurderer, at CO₂-kvoter til elproduktion kan betragtes som en fællesomkostning i henhold til gældende praksis om, at elomkostninger kan betragtes som fællesomkostninger på forbrændingsanlægget mellem varme og affald ligesom også elindtægterne indgår fælles. Forsyningstilsynet vurderer ligeledes, at omkostningen til CO₂-kvoter skal opgøres i forhold til det år den vedrører, svarende til det år, hvor kvotemangoen er opstået.

Forsyningstilsynet vurderer endvidere, at bortkøling af varme er en fællesomkostning da det er et led i den fælles drift af et affaldsforbrændingsanlæg, hvor man forsøger at optimere produktionen af el og varme i samspil med affaldshåndteringen. Som en del af denne optimeringsproces finder Forsyningstilsynet det ikke unaturligt, at AffaldPlus importerer affald, selvom det i perioder kan resultere i bortkøling. Det er i tråd med Forsyningstilsynets (tidligere Energistilsynet) afgørelse om AffaldPlus' prisetervisning og varmepris for 2012, hvor det fremgår at afgifterne vedrørende bortkøling af varme er en

fællesomkostning. I sagen henvises der bl.a. til Forsyningstilsynets faste praksis med at omkostninger er fællesomkostninger, hvis det ikke er helt entydigt klart, at de alene vedrører den ene aftagergruppe. I afgørelsen vurderes det, ligeledes med henvisning til tidligere praksis, at bortkøling af varme om sommeren er en fællesomkostning. Forsyningstilsynet konstaterer i den forbindelse, at AffaldPlus gør rede for at der i 2018 var en nettoindtægt ved import af affald også selvom importen medførte bortkøling.

Forsyningstilsynet konstaterer, at AffaldPlus er enig i, at omkostninger til CO₂-kvoter til elproduktion ikke er en særømkostning for varmesiden. I stedet for at betale 100% af omkostningerne på hhv. 890.000 kr. i 2018 og 3.004.000 kr. i 2019, skal Næstved Fjernvarme kun betale 60% svarende til hhv. 534.000 kr. og 1.802.400 kr. Forsyningstilsynet konstaterer, at AffaldPlus vil sørge for at rette dette forhold i varmeopgørelsen og fremsende det til Forsyningstilsynet efter at sagen er afgjort.

VIDERE PROCES:

Forhandling

Når der er truffet afgørelse i sagen, vil Forsyningstilsynet kontakte AffaldPlus med henblik på en forhandling om, hvordan de konkrete forhold bringes til ophør, jf. varmeforsyningslovens § 21, stk. 4. De konkrete forhold, der skal bringes til ophør er:

- For meget indregnet i priserne i forbindelse med omkostningsfordelingen i 2018.
- For meget indregnet i priserne i forbindelse med omkostninger til CO₂-kvoter, der relaterer sig til produktion af el og bortkøling af varme, idet de er indregnet som en særømkostning for varmesiden i 2018 og 2019.
- Manglende overførsel af ubrugte CO₂-kvoter i perioden 2012-2019.

Efter endt forhandling vil der blive truffet afgørelse om, hvordan de konkrete forhold bringes til ophør.

Ny sag

Forsyningstilsynet vil oprette en ny sag om omkostningsfordeling for årene før og efter 2018.

Forsyningstilsynet kan ud fra resultatet af tidsregistreringen i 2019 ikke på det foreliggende grundlag vurdere om en omkostningsfordeling baseret på omsætning i 2020, 2019 samt i årene før 2018 har været urimelig.

Forsyningstilsynet vil derfor anmode AffaldPlus om, at dokumentere om tidsregistreringen, der begrundet omkostningsfordelingen i 2018, er repræsentativ for den konkret anvendte fordeling af fællesomkostningerne for 2020, 2019 samt årene før 2018, eller AffaldPlus kan dokumentere en anden fast fordeling for disse år.

KLAGEVEJLEDNING

Eventuel klage over en afgørelse kan indbringes for Energiklagenævnet, jf. § 26 i

lovbekendtgørelse nr. 1215 af 14. august 2020 om varmeforsyning. Klagen skal være skriftlig og være indgivet inden 4 uger efter, at Forsyningstilsynets afgørelse er meddelt.

Klagen indgives til:

Energiklagenævnet
Nævnenes Hus
Toldboden 2
8800 Viborg
Tlf.: 72 40 56 00
E-mail: ekn@naevneneshus.dk

Energiklagenævnets kontortid kan have betydning for, om klagen er indgivet i rette tid. Nærmere information om klagefristen, hvem der kan klage (klageberettiget) og nævnets klagebehandling fremgår af Energiklagenævns hjemmeside www.ekn.dk.

Med venlig hilsen

Bjørn Denninger
Fuldmægtig
Tlf. 4171 5408
bjde@forsyningstilsynet.dk