



I/S AffaldPlus  
Ved Fjorden 20  
4700 Næstved

**Kontor/afdeling**  
Center for Forsyning

**Dato**  
20. maj 2016

**J nr.** 2015-6475

TMAL/

Fremsendes alene pr. e-mail til:

I/S AffaldPlus: [tof@affaldplus.dk](mailto:tof@affaldplus.dk) og [affaldplus@affaldplus.dk](mailto:affaldplus@affaldplus.dk),  
Næstved Varmeværk A.m.b.a.v/advokat Agnete Nordentoft, Bech-Bruun:  
[ano@bechbruun.dk](mailto:ano@bechbruun.dk) og Energitilsynet: [post@energitilsynet.dk](mailto:post@energitilsynet.dk)

### **Ansøgning om dispensation fra prisloft for affaldsvarme for 2016**

Energitilsynet udmeldte ved afgørelse af 15. oktober 2015 et prisloft for affaldsforbrændingsanlæggene for 2016 på 75 kr./GJ. I/S AffaldPlus (herefter AffaldPlus) ansøgte den 23. november 2015 Energistyrelsen om dispensation fra prisloftet. Prisloftet ønskes forhøjet fra 75 kr./GJ til 92 kr./GJ svarende til den budgetterede, omkostningsbestemte varmepris.

#### Energistylens afgørelse

Ansøgningen om dispensation imødekommes ikke.

#### Sagsfremstilling

AffaldPlus er et affaldsforbrændingsanlæg, der sælger varme til Næstved Fjernvarme A.m.b.a. (herefter Næstved Fjernvarme), som videredistribuerer varmen til forbrugerne. Prisloftet har betydning for den pris, AffaldPlus kan opkræve for varmeleverancen til Næstved Fjernvarme.

AffaldPlus har som baggrund for dispensationsansøgningen bl.a. henvist til følgende:

- Beregningsgrundlaget for prisloftet er ikke retvisende. Prisloftet fastsættes på baggrund af varmepriiserne fra 16 centrale kraftværker, som har en stor varmeproduktion, der vægter højt i prisloftsberegningen. Størstedelen af kraftværkerne leverer varme til store centrale transmissionsanlæg, og kan dermed afsætte den fulde varmeproduktion hele året. Enhedsprisen bliver derfor mindre end for et anlæg, som en stor del af året kun kan udnytte produktionskapaciteten delvist. De centrale værker anvender ofte også billige brændsler og varmeprisen er reelt en marginalpris, da et sådant værk grundlæggende drives som elværk. AffaldPlus kan kun udnytte 10 % af den samlede forbrændings- og varmeproduktionskapacitet i sommermånederne, hvis der ikke bortkøles. Værket har derfor ikke mulighed for at reducere enhedsomkostningerne ved at udnytte

**Energistyrelsen**

Amaliegade 44  
1256 København K

T: +45 3392 6700  
E: [ens@ens.dk](mailto:ens@ens.dk)

[www.ens.dk](http://www.ens.dk)



produktionsapparatet optimalt. Der bør ved udmeldingen af prisloftet for affaldsforbrændingsanlægget tages højde for disse forskelle.

- Anlægget vil først være afskrevet i 2026. Energistyrelsen har i forbindelse med et høringsnotat til prisloftsbekendtgørelsen oplyst, at der var mulighed for at udsætte virkningen af det nye prisloft for anlæg, der ikke var afskrevet. Et dampproducerende forbrændingsanlæg som AffaldPlus' anlæg er endvidere ca. 40 % dyrere at etablere end et varmtvandsanlæg med samme varmeproduktion.
- Prisloftet medfører konkurrenceforvridning. AffaldPlus får en underdækning på ca. 13,5 mio. kr., som affaldskunderne dermed skal betale. Der skabes på den måde utilsigtet en konkurrencefordel for de forbrændingsanlæg, der ligger i hovedstadsområdet, og som kan udnytte deres fulde forbrændingskapacitet og afsætte varmen i alle årets timer. Af vejledningen til prisloftsbekendtgørelsen fremgår, at prisloftet bl.a. skal sikre, at reglerne ikke kan føre til konkurrenceforvridning mellem affaldsforbrændingsanlæggene.

Næstved Fjernvarme er hertil bl.a. fremkommet med følgende bemærkninger:

- Der er ikke hjemmel til at hæve prisloftet for AffaldPlus. Energistyrelsen kan i henhold til prisloftbekendtgørelsens § 4, stk. 5, hæve prisloftet, hvis særlige forhold af hensyn til forsyningsikkerheden taler for det. AffaldPlus' anmodning er ikke begrundet i hensynet til forsyningsikkerheden. AffaldPlus har begrundet anmodningen med, at den budgetterede forbrændingspris ikke umiddelbart kan ændres, da den indgår i de kommunale affaldsgebyrer, som er fastsat i forbindelse med godkendelsen af de kommunale budgetter, og at AffaldPlus finder reglerne uhensigtsmæssige. Disse forhold kan imidlertid ikke begrunde, at Energistyrelsen hæver prisloftet for AffaldPlus. De anførte forhold gælder desuden for størstedelen af de danske affaldsforbrændingsanlæg, hvilket i sig selv udelukker en dispensation. AffaldPlus er et kommunalt fællesskab, og har gennem interessentkommunernes indsamlings- og anvisningsordninger, rådighed over den samlede mængde affald, som opstår i kommunerne. Når kommunerne anviser affald til forbrænding på AffaldPlus' affaldsforbrændingsanlæg i Næstved, skal borgere og virksomheder således følge anvisningen, medmindre affaldet eksporteres til forbrænding i udlandet. Følgen af at varmeprisen er maksimeret af prisloftet, er derfor alene, at AffaldPlus må effektivisere eller hæve forbrændingspriserne, og hvis forbrændingspriserne hæves, vil det ikke true forsyningsikkerheden.



- Der er ikke hjemmel til, at prisloftet for AffaldPlus først skal gælde fra et senere tidspunkt. AffaldPlus har henvist til, at forbrændingsanlægget i Næstved først er afskrevet i 2026. AffaldPlus har i den forbindelse henvist til prisloftbekendtgørelsens § 8, stk. 5, og til Energistyrelsens høringsnotat til bekendtgørelsen. Prisloftbekendtgørelsens § 8, stk. 5, bestemmer imidlertid, at perioden efter stk. 1-3, inden for hvilken varmeafregningsprisen skal nedsættes til maksimalprisen efter § 3, efter ansøgning kan forlænges, hvis særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det. Anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter således tillige, at forsyningssikkerheden for varme er truet, hvilket ikke er tilfældet. Det forhold, at anlægget ikke er afskrevet, kan derfor ikke i sig selv begrunde, at prisloftet ikke skal gælde fra den 1. januar 2016.
- En dispensation vil stride mod formålet med prisloftet. Formålet med prisloftet er ifølge varmforsyningslovens § 20, stk. 4, bl.a. at sikre, at varmebrugere alene skal bære de omkostninger, der kan henføres til varmeproduktionen. Dette formål er nærmere uddybet i forarbejderne til varmforsyningsloven. Det fremgår heraf, at for affaldsforbrændingsanlæggene har det vist sig, at "hvile-i-sig-selv"-princippet i varmforsyningsloven ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre rimelige varmepriser. Den omkostningsbestemte varmepris er ligeledes vanskelig at opgøre, da det er kompliceret ud fra objektive kriterier at foretage en præcis fordeling af de fælles omkostninger på affaldsforbrændingsanlæggene.

#### Retsgrundlag

Prisloftsbekendtgørelsen<sup>1</sup> er udstedt i medført af varmforsyningslovens<sup>2</sup> § 20, stk. 4. Prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg fastsættes med virkning fra 1. januar 2016 i henhold til prisloftsbekendtgørelsens § 4 på følgende måde:

"[...]

**§ 4.** Prisloftet for levering af opvarmet vand produceret ved affaldsforbrænding fra et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes af Energitilsynet til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på de centrale kraft-varme-anlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning inklusiv eventuelle senere afgiftsændringer.

*Stk. 2.* I beregningen af den i stk. 1 nævnte gennemsnitspris indgår ikke varmeproduktionsprisen fra de kraft-varme-anlæg, hvis varmeleverance i det pågældende år var mindre end 1000 TJ. Ved beregning af

<sup>1</sup> Bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012 om fastsættelse af prisloftet og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg.

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24. november 2014 om varmforsyning med senere ændringer.



gennemsnitsprisen på de øvrige anlæg ses der desuden bort fra varmeproduktionspriserne fra de to kraft-varme-anlæg med de højeste produktionsomkostninger per energienhed.

*Stk. 3.* Energitilsynet tillægger eller fratrækker eventuelle senere ændringer i energiafgift, CO<sub>2</sub>-afgift eller forsynings sikkerhedsafgift, som ikke er afspejlet i de priser, som gennemsnitsprisen beregnes på, således, at der i prisloftet tages højde for disse aktuelle prisændringer. Alene afgiftsændringer, der er bekendtgjort før 1. september og som er trådt i kraft eller vil træde i kraft i det år, som prisloftet gælder for, skal indregnes i prisloftet.

*Stk. 4.* Prisloftet for levering af damp produceret ved affaldsforbrænding på et affaldsforbrændingsanlæg fastsættes til et beløb, der svarer til prisloftet for levering af opvarmet vand forøget med dokumenterede eller sandsynliggjorte meromkostninger for produktion af damp i forhold til produktion af varmt vand.

*Stk. 5.* Energistyrelsen kan hæve prisloftet, hvis særlige forhold af hensyn til forsynings sikkerheden taler for det.

*Stk. 6.* Når maksimalprisen efter § 3 er prisloftet, kan et affaldsforbrændingsanlæg i perioder, hvor varmetafteren efterspørger en mængde opvarmet vand eller damp, som affaldsforbrændingsanlægget kun kan levere, hvis anlægget reducerer elproduktionen, tillægger det af Energitilsynet udmeldte prisloft, jf. stk. 1-3, stk. 4 eller stk. 5, den indregningsberettigede omkostning til kompensation for manglende elindtægter eller merudgiften til afgifter som følge af den øgede varmeproduktion.

[...]"

Prisloftet fastsættes således til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på de centrale kraftvarmeanlæg inklusiv eventuelle senere afgiftsændringer, jf. § 4, stk. 1. Det fremgår videre af § 4, stk. 5, at Energistyrelsen kan hæve prisloftet, hvis særlige forhold af hensyn til forsynings sikkerheden taler for det.

Af vejledningen til prisloftsbekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende om dispensation efter § 4, stk. 5:

"[...]

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



7.12. Hvis et affaldsforbrændingsanlæg eksempelvis ikke kan tilbyde en tilstrækkelig lav pris, kan det ikke få tilstrækkeligt affald og dermed ikke levere tilstrækkelig varme. Hvis der i så fald ikke er en alternativ forsyningsmulighed i området, der kan erstatte eller supplere varmeleverancen fra affaldsforbrændingsanlægget, vil varmemeforbrugere ikke kunne få tilstrækkelig varme før forsyning til fremføringsanlægget er sikret på anden vis, f.eks. ved at affaldsforbrændingsanlægget omstilles til flis, at der etableres en transmissionsledning til et andet varmeproducerende anlæg eller at der etableres et nyt varmeproducerende anlæg.

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

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

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

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

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

[...]"

Energistyrelsen har endvidere i medfør af § 8, stk. 5, mulighed for at forlænge overgangsperioden for visse leveringsaftaler i forbindelse med det ændrede beregningsgrundlag med virkning for 1. januar 2016 (den nu gældende regulering), hvis særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det.

"[...]

**§ 8.** ...

...

*Stk. 5.* Perioden efter stk. 1-3, inden for hvilken varmeafregningsprisen skal nedsættes til maksimalprisen efter § 3, kan af Energistyrelsen efter ansøgning forlænges, hvis særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det.

[...]"

Af vejledningen til prisloftsbekendtgørelsen fremgår bl.a. følgende om dispensation efter § 8, stk. 5:

"[...]

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

10.2.12. Energistyrelsen kan således give adgang til, at bekendtgørelsen først får virkning fra et senere tidspunkt end det, der er nævnt i § 8, og at leveringsaftalen derfor først skal være i overensstemmelse med maksimalprisbestemmelserne fra et senere tidspunkt end det stk. 1-3 anførte.

10.2.13. Energistyrelsen kan anvende beføjelsen i § 8, stk. 5, i tilfælde, hvor særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det. Der henvises for yderligere vejledning om begrebet forsyningssikkerheden til afsnit 7.11-7.18.

[...]"



### Begrundelse for afgørelsen

Prisloftet for affaldsforbrændingsanlæg fastsættes med virkning fra 1. januar 2016 til den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på de centrale kraftvarmeanlæg inklusiv eventuelle senere afgiftsændringer, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 4, stk. 1.

Energistyrelsen kan efter prisloftsbekendtgørelsens § 4, stk. 5, hæve prisloftet, hvis særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden taler for det.

Energistyrelsen finder på baggrund af de i sagen forelagte oplysninger, at der ikke er særlige forhold af hensyn til forsyningssikkerheden, som i det konkrete tilfælde taler for at give en dispensation. Energistyrelsen har ved vurderingen navnlig lagt vægt på, at der i den konkrete sag ikke er grundlag for at antage, at AffaldPlus på nuværende tidspunkt ikke kan få en tilstrækkelig mængde affald, at der ikke er en alternativ forsyningsmulighed, eller at anlægget er ved at omstille til andet brændsel og på den baggrund i en periode har øgede omkostninger.

Energistyrelsen har overvejet, om der er grundlag for at give dispensation efter prisloftsbekendtgørelsens § 8, stk. 5, om forlængelse af overgangsperioden. Energistyrelsen har imidlertid ikke fundet anledning til at give dispensation under henvisning hertil. Energistyrelsen kan henvise til begrundelsen ovenfor.

Energistyrelsen imødekommer på den baggrund ikke dispensationsansøgningen.

Energistyrelsen kan oplyse, at styrelsen er i dialog med Dansk Affaldsforening og Dansk Fjernvarme om beregningsgrundlaget for prisloftet.

### Klagevejledning

Energistirelsens afgørelse kan efter varmemforsyningslovens § 26, stk. 1, påklages til Energiklagenævnet, Frederiksborggade 15, 1360 København K. Klage skal være indgivet skriftligt inden fire uger efter, at afgørelsen er meddelt.

Med venlig hilsen

Tina Alander Lindfors