

# PRISEN PÅ VARME

## Indregningsberettigede udgifter efter varmforsyningslovens § 20

### THE COST OF HEAT

#### Allowed expenses under § 20 of the Danish heat supply act

af SIMON TERP

*Når et varmforsyningsanlæg sælger varme til sine kunder reguleres prisen oftest af prisbestemmelsen i varmforsyningslovens § 20 – og dermed ikke af markedskræfterne. Med denne specialeafhandling behandles spørgsmålet om, hvordan varmforsyningsanlæg, der er underlagt VFL § 20, opgør deres varmepris. Afhandlingens hovedfokus bliver herigennem spørgsmålet om, hvornår varmforsyningsanlæggenes udgifter kan siges at være indregningsberettigede efter VFL § 20.*

*For at besvare de ovenstående spørgsmål behandler specialet tre emner: 1) prisbestemmelsens anvendelsesområde, 2) prisbestemmelsens grundlæggende kriterier for indregning (nødvendighedsbetingelsen samt henregningen under én af de i loven eller i medfør af loven fastsatte udgiftskategorier), 3) de særlige forpligtelser, som prisbestemmelsen medfører for visse anlæg, herunder anlæg med forenet produktion og anlæg der modtager varme og videredistribuerer denne (substitutionsprincippet og omkostningsfordelingsnøglen).*

*Centralt for specialet er det, at der foretages en empirisk analyse af de relevante prismyndigheders praksis for at undersøge indholdet af de såkaldte indregningsbetingelser. Ift. prisbestemmelsens nødvendighedsbetingelse konkluderes det, at varmforsyningsanlæggenes tillægges et betragteligt skøn, når det skal vurderes om en udgift er 'nødvendig'. Dette skyldes i høj grad, at prismyndighederne som udgangspunkt ikke foretager såkaldt 'bilagsrevision'. Derudover konkluderer specialet, at prismyndighedernes praksis ift. fortolkningen af udgiftskategorierne i VFL §§ 20, stk. 1-2 i nogen grad kan siges at være uoverensstemmende.*

---

## INDHOLDSFORTEGNELSE

---

INTRODUKTION.....	2
Afhandlingens emne og problemstillinger .....	2
Afhandlingens retskilder .....	3
DEL 1: PRISBESTEMMELSENS ANVENDELSESOMRÅDE.....	4
Omfattede anlægstyper.....	5
'Kollektive varmforsyningsanlæg' .....	5
'Industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v.'....	8
Energis form og formål.....	9
Hovedregel: opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til rumvarmeformål omfattes.....	9
Undtagelse: opvarmet vand fra et centralt kraftvarmeanlæg til procesformål omfattes.....	10
DEL 2: DEN OMKOSTNINGSBESTEMTE PRIS .....	11
Indregningspligt.....	11

Hvile i sig selv-princippet: anlægget har indregningspligt.....	12
Maksimalprisbestemmelse: anlægget har ikke indregningspligt.....	12
Indregningsbetingelser .....	13
Betingelse 1: udgiften skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er angivet i loven eller fastsat i medfør af loven.....	13
Betingelse 2: udgiften skal være 'nødvendig' i varmforsyningslovens forstand .....	21
Indregningstidspunktet .....	30
Varmeprisen dannes på baggrund af et budget.....	30
Kun realiserede udgifter kan indregnes .....	30
Håndtering af over- og underdækning.....	31
DEL 3: SÆRLIGE FORPLIGTELSE FOR VISSE ANLÆG .....	33
Substitutionsprisen .....	33
Betingelser for princippet anvendelse.....	34
Prisen på værker med forenet produktion.....	38
Den lovmæssige regulering .....	38
Omkostningsfordelingsnøglen.....	39
AFSLUTNING .....	40
KILDEANGIVELSE.....	41

---

## INTRODUKTION

---

### AFHANDLINGENS EMNE OG PROBLEMSTILLINGER

Fjernvarmforsyningen betragtes som et naturligt monopol, der er karakteriseret ved, at mange varmemeforbrugere ikke har et reelt valg, når de skal indkøbe energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand.<sup>1</sup>

For at beskytte varmemeforbrugere mod urimelige priser er der derfor indført prisreguleringsregler på varmforsyningsområdet.<sup>2</sup> Disse regler findes i varmforsyningslovens kapitel 4, hvor særligt prisbestemmelsen i VFL § 20 regulerer varmeprisen.

Hvis et varmforsyningsanlæg er underlagt den regulering, der følger af VFL § 20, vil der i anlæggets varmepris alene kunne indregnes udgifter, der opfylder to grundlæggende betingelser: udgifterne skal være "nødvendige", jf. VFL § 20, stk. 1, og udgifterne skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er angivet i loven eller fastsat i medfør af loven, jf. VFL §§ 20, stk. 1-2.

Med denne specialeafhandling behandles spørgsmålet om, hvordan varmforsyningsanlæg, der er underlagt VFL § 20, opgør deres varmepris. Afhandlingens hovedfokus bliver herigennem spørgsmålet om, hvornår varmforsyningsanlæggenes udgifter kan siges at være indregningsberettigede efter VFL § 20.

Med det formål at undersøge og besvare de ovenstående spørgsmål er afhandlingen opdelt i tre dele:

---

<sup>1</sup> Gram Mortensen og Olesen: Ønsker om marked og støtte, side 170-171

<sup>2</sup> Gram Mortensen og Olesen: Ønsker om marked og støtte, side 170-171

I afhandlingens *del 1* vil der indledningsvist blive redegjort for prisbestemmelsens anvendelsesområde. Prisbestemmelsen omfatter en række opregnede anlægstyper, hvor den producerede eller distribuerede energi har en vis form og benyttes til et vist formål. Kun anlæg omfattet af prisbestemmelsen vil være underlagt bestemmelsens prisregulering.

I afhandlingens *del 2* behandles den prisudregningsmetode, der følger af VFL § 20. Det gennemgås bl.a. om varmforsyningsanlæggene kan siges at være pålagt en indregningspligt samt hvilke tidsmæssige betingelser, der kan stilles til udgifters indregning, men hovedemnet er prisbestemmelsens to indregningsbetingelser. Betingelserne kan ikke siges at normere et sikkert retsudfald, og det er blevet fremført, at der er tale om vage regler, der kræver en betydelig grad af fortolkning. Særligt centralt for afhandlingen er det derfor, at der foretages en omfattende empirisk analyse af Energitilsynet og Energiklagenævnets afgørelser for at undersøge, hvordan disse myndigheder forstår nødvendighedsbetingelsen i VFL § 20, stk. 1, samt hvilken fortolkningsstil disse myndigheder anlægger, når de enkelte udgiftskategorier i VFL §§ 20, stk. 1-2 skal fortolkes. Ift. førstnævnte betingelse er det afhandlingens påstand, at myndighedernes praksis vedr. foretagelse af bilagsrevision har stor betydning for nødvendighedsbetingelsens retsvirkninger. Ift. sidstnævnte betingelse er det afhandlingens hypotese, at der kan findes uoverensstemmelser i prismyndighedernes praksis.

I afhandlingens sidste del, *del 3*, undersøges de særlige forpligtelser, som visse anlægstyper pålægges i medfør af VFL § 20. Selvom alle varmforsyningsanlæg, der omfattes af VFL § 20, er underlagt den prisudregningsmetode, der fastsættes heri, så har reglen et indhold, der pålægger visse anlægstyper særlige forpligtelser. Varmeforsyningsanlæg, der aftager varme til videredistribution, er således underlagt et substitutionsprincip, og på varmforsyningsanlæg med forenet produktion skal der fastlægges en omkostningsfordelingsnøgle.

Ovenstående gennemgang af afhandlingens indhold medfører, at visse emner ikke behandles på trods af, at disse kan siges at have relation til spørgsmålet om, hvordan varmeprisen opgøres på varmforsyningsanlæg omfattet af VFL § 20. Dette er nødvendigt i en afhandling af denne størrelse for at sikre, at de enkelte emner behandles tilbundsående.

Der foretages således ikke en analyse af hver enkelt udgiftskategori nævnt i VFL § 20, stk. 1 eller fastsat i medfør af VFL § 20, stk. 2, da en sådan gennemgang ville blive meget omfattende. Enkelte af udgiftskategorierne belyses dog med afhandlingens undersøgelse af den fortolkningsstil, som prismyndighederne anvender, når udgiftskategorierne skal fortolkes.

VFL §§ 20, stk. 7-17 indeholder konkrete undtagelser til udgiftstyper, der ellers ville kunne siges at være indregningsberettigede efter VFL § 20, stk. 1. Disse undtagelser benævnes kun sporadisk i afhandlingen, da deres indhold ikke ses at bidrage til den generelle forståelse af de overordnede indregningsbetingelser.

Bestemmelsen i VFL § 20a giver klima-, energi- og bygningsministeren (nu energi-, forsynings- og klimaministeren) adgang til at fastlægge såkaldte indtægtsrammer for varmforsyningsanlæggene, der er omfattet af VFL § 20, stk. 1. Indførelsen af sådanne rammer kan sætte et loft for omfanget af de indregningsberettigede udgifter, et varmforsyningsanlæg kan indregne, men adgangen er endnu ikke blevet udnyttet, og bestemmelsen gennemgås derfor ikke nærmere i denne afhandling.

## **AFHANDLINGENS RETSKILDER**

I afhandlingen besvares de ovenstående spørgsmål gennem brug af almindelig juridisk metode. Anvendelsen af juridisk metode medfører, at de relevante retskilder beskrives og analyseres med henblik på at opnå viden om VFL § 20.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 105-106

Retskildebegrebets indhold kan diskuteres. I denne afhandling forstås retskildebegrebet forholdsvist snævert,<sup>4</sup> og det er dermed love og bekendtgørelser, forarbejder, retssædvaner, retspraksis samt administrativ praksis, der kan danne grundlag for retsopfattelsen. Denne afgrænsning af retskilderne betyder ikke, at juridisk litteratur ikke anvendes i afhandlingen. Selvom retslitteraturen ikke anses for at være en selvstændig retskilde, kan denne anvendes som et redskab til at forstå de opregnede retskilder.

Det er væsentligt at bemærke, at retskildetyper administrativ praksis anvendes i et endog meget stort omfang i afhandlingen. Der vil således blive benyttet en række afgørelser fra Energitilsynet, som er tilsynsmyndighed på varmeområdet, jf. VFL § 21, samt afgørelser fra Energiklagenævnet, der er den relevante klagemyndighed på området, jf. VFL § 26. Den retskildemæssige værdi af disse administrative afgørelser kan diskuteres, da afgørelserne efterfølgende kan ændres af domstolene.<sup>5</sup> Når prismyndighedernes afgørelser alligevel anvendes i et stort omfang, skyldes dette, at der tilsyneladende ikke findes tilgængelig og offentliggjort domstolspraksis med betydning for afhandlingens emne. Dette indikeres af, at kun 25 af Energiklagenævnets afgørelser er blevet indbragt for domstolene siden 2003<sup>6</sup> på trods af, at Energiklagenævnet fungerer som klagenævn for afgørelser afsagt inden for en lang række retsområder.<sup>7</sup> Uden domstolsafgørelser på afhandlingens område synes den administrative praksis at kunne tillægges større vægt, da afgørelserne således bliver afgørende for retstilstanden.<sup>8</sup>

Det kan overvejes, hvorfor varmemforsyningsrådets aktører angiveligt er tilbageholdende med at benytte domstolene som konfliktløsningsmetode. Svaret kan være, at systemet med Energitilsynet og Energiklagenævnet anses for at være et fyldestgørende afgørelses- og klagesystem. Det kan endvidere tænkes, at aktørerne finder, at domstolene vil være tilbageholdende med at tilsidesætte den høje grad af specialistviden, som prismyndighederne besidder. Derudover kan det have en vis betydning, at varmemforbrugere formentlig ikke altid vil være søgsmålsberettigede, da disse ikke nødvendigvis har den fornødne konkrete og individuelle interesse i sagen.<sup>9</sup>

---

## **DEL 1: PRISBESTEMMELSENS ANVENDELSESOMRÅDE**

---

Som nævnt i introduktionen behandles det med denne afhandling, hvordan varmemforsyningsanlæg, der er omfattet af prisbestemmelsen i VFL § 20, opgør deres varmepriser. Indledningsvist vil der derfor blive redegjort for prisbestemmelsens anvendelsesområde.

Varmeforsyningsloven indeholder ikke som andre love en selvstændig bestemmelse, der fastlægger lovens samlede anvendelsesområde.<sup>10</sup> Uden en sådan bestemmelse må anvendelsesområdet for VFL § 20 udledes gennem en fortolkning af dennes indhold.

Ifølge bestemmelsens ordlyd er der overordnet set to betingelser, der skal være opfyldt, før et anlæg kan siges at være omfattet af reguleringen heri. Et varmemforsyningsanlæg er således alene omfattet af prisreguleringen, hvis:

- 1) anlægstypen er omfattet af opregningen i bestemmelsen, og
- 2) energiens form og formål, falder inden for det, der er opregnet i bestemmelsen.

---

<sup>4</sup> Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 109-116

<sup>5</sup> Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 114

<sup>6</sup> <http://www.ekn.dk/retssager>

<sup>7</sup> Bekendtgørelsen vedr. forretningsorden for Energiklagenævnet, § 1

<sup>8</sup> Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 114

<sup>9</sup> Rammeskov Bang-Pedersen og Højlund: Den civile retspleje, side 111-114

<sup>10</sup> Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 345

Disse betingelser gennemgås separat nedenfor.

## OMFATTEDE ANLÆGSTYPER

Prisbestemmelsen i VFL § 20 omfatter efter sin ordlyd alle "[k]ollektive varmforsyningsanlæg, industrivirk-somheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v.", når energien fra disse anlæg har en vis form og benyttes til et vist formål.

De i bestemmelsen opregnede anlægstyper gennemgås i det følgende. Først behandles begrebet 'kollektive varmforsyningsanlæg', og derefter behandles de øvrige anlægstyper.

Indledningsvist kan det påpeges, at VFL § 20 overordnet set omfatter et stort antal forskelligartede anlæg. Dette skyldes bl.a., at flere af de anlægstyper, der kan kaldes kollektive varmforsyningsanlæg, er meget bredt definerede, og at oplystningen af anlægstyper i VFL § 20, stk. 1, ikke er udtømmende.

### 'Kollektive varmforsyningsanlæg'

Begrebet 'kollektive varmforsyningsanlæg' er defineret med den indledende bestemmelse i VFL § 2. Anlæg, der kan kaldes kollektive varmforsyningsanlæg og dermed potentielt omfattes af prisbestemmelsen, er opregnede i VFL § 2, stk. 1, nr. 1-4 og udgør:

Fjernvarmforsyningsanlæg, solvarmeanlæg, affaldsforbrændingsanlæg mv., herunder varmepumper til kombineret produktion af varme og køling, og kraftvarmeanlæg med en eleffekt på 25 MW eller derunder, jf. VFL § 2, stk. 1, nr. 3

Fælles for de ovennævnte anlægstyper er, at der er tale om produktionsanlæg.<sup>11</sup> Bestemmelsens opregning af produktionsanlæg, der kan være kollektive varmforsyningsanlæg, er efter ordlyden ikke udtømmende, men i forbindelse med indførelsen af begrebet 'varmepumper' blev det i lovforarbejderne præciseret, at "[...] *fortolkningen af bestemmelsen har hidtil været forholdsvis restriktiv.*"<sup>12</sup>

Hvad, der skal forstås ved det førstnævnte begreb 'fjernvarmforsyningsanlæg', synes ikke at volde problemer i praksis, men kan være af betydning, når begrebet 'blokvarmecentraler' skal defineres, jf. nærmere nedenfor. Fjernvarmforsyningsanlæggene blev omtalt i forarbejderne til den første varmforsyningslov fra 1979 og udgør anlæg: "[...] *som leverer varme til forskellige ejendomme med forskellige ejere. Kundekredsen vil sjældent være fastlagt ved anlæggets opførelse, hvorfor tilslutningsgraden varierer. Fjernvarmeanlæg kan være kommunalt eller privat ejede [...]*"<sup>13</sup>. Den varierende kundekreds synes at være central ift. afgrænsningen overfor ikke-kollektive varmforsyningsanlæg og de såkaldte blokvarmecentraler.

Lovforarbejderne yder ikke mange fortolkningsbidrag til forståelsen af de anvendte begreber 'solvarmeanlæg' og 'affaldsforbrændingsanlæg'. Om solvarmeanlæg er det blot anført, at det er fundet hensigtsmæssigt at medtage disse anlæg, da den teknologiske udvikling har medført, at enkelte større solvarmeanlæg indgår i den kollektive varmforsyning.<sup>14</sup> Det fastslås dog, at udvidelsen af VFL § 2, stk. 1, nr. 3 ikke omfatter "[...] *anlæg, som er installeret på og skal forsyne den enkelte ejendom.*"<sup>15</sup> Sådanne anlæg vil derfor ikke være kollektive. Affaldsforbrændingsanlæggene er ikke definerede i lovforarbejderne. Her anføres det blot, at det med indførelsen af begrebet i VFL § 2, stk. 1, nr. 3 er "*præciseret, at tillige affaldsforbrændingsanlæg m.v.,*

---

<sup>11</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 37

<sup>12</sup> LFF nr. 121 af 29/01 2014, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 2

<sup>13</sup> LFV nr. 258 af 8/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 2

<sup>14</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 2

<sup>15</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 2

der fungerer som produktionsanlæg til fjernvarmeforsyning, er omfattet af definitionen.”<sup>16</sup> Begrebet må således fastlægges gennem praksis.

’Varmepumper til kombineret produktion af varme og køling’ kan ifølge lovforarbejderne ”*anvende varmen i luften eller vandet til at producere fjernvarme eller fjernkøling.*”<sup>17</sup> Prisbestemmelsen i VFL § 20 finder dog alene anvendelse på sådanne anlægs varmeproduktion, da VFL § 20, udover at anlægget skal kunne kvalificeres som et kollektivt varmeforsyningsanlæg, også stiller krav om, at energien fra anlægget har en vis form, jf. nedenfor.

I bekendtgørelse nr. 566 af 2. juni 2014 vedr. godkendelse af projekter for kollektive varmeforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen) er begrebet ’kraftvarmeanlæg’ defineret i § 2, stk. 1, nr. 3 som: ”*Et anlæg til samtidig produktion af termisk energi og elektrisk eller mekanisk energi i en og samme proces.*” Nedenfor er det beskrevet, hvordan projektbekendtgørelsens forståelse af begrebet ’blokvarme-central’ er lagt til grund i to afgørelser fra Energiklagenævnet. Det samme kan derfor antages at gøre sig gældende for begrebet ’kraftvarmeanlæg’.

Kraftvarmeanlæggene vil alene være ’kollektive varmeforsyningsanlæg’, hvis anlæggene har en eleffekt på 25 MW eller derunder. At der er tale om kollektive varmeforsyningsanlæg, medfører bl.a., at lovens prisbestemmelse og lovens kapitel 2 om kommunernes planlægningskompetence finder anvendelse. Anlæggene er dog tillige underlagt elforsyningsloven ift. den del af produktionen, der kan henføres til el-området, jf. elforsyningslovens § 2.<sup>18</sup> De større kraftvarmeanlæg med en eleffekt på over 25 MW vil således ikke være kollektive varmeforsyningsanlæg i VFL § 2’s forstand og vil som udgangspunkt ikke være omfattede af VFL. Det følger dog direkte af VFL § 20, stk. 1, at varmeproduktionen på kraftvarmeanlæg med en eleffekt på over 25 MW alligevel er omfattede af prisbestemmelsen.

#### Anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp fra kraftvarmeværker, affaldsforbrændingsanlæg, industrivirksomheder, geotermiske anlæg m.v., jf. VFL § 2, stk. 1, nr. 2

Den ovennævnte bestemmelse medfører som nævnt, at flere varmeproduktionsanlæg kan siges at være ’kollektive varmeforsyningsanlæg’. Nærværende bestemmelse, VFL § 2, stk. 1, nr. 2, omfatter i stedet de såkaldte varmefremføringsanlæg, der således også kan henføres under begrebet. Fremføringsanlæg er i forarbejderne til den første varmeforsyningslov beskrevet som: ”[...] *alle anlæg, der er nødvendige for at transmittere og distribuere opvarmet vand eller damp [...]*”<sup>19</sup> Med andre ord er et fremføringsanlæg den ledning, der fører energien til en forbruger eller et distributionsanlæg.<sup>20</sup> Sådanne fremføringsanlæg vil i høj grad være kollektive varmeforsyningsanlæg, da de efter bestemmelsens ordlyd, kan modtage energien fra en lang række forskelligartede produktionsanlæg.

#### Anlæg til produktion og fremføring af andre brændbare gasarter end naturgas, jf. VFL § 2, stk. 1, nr. 1

Efter VFL § 2, stk. 1, nr. 1 vil både produktions- og fremføringsanlæg, der beskæftiger sig med andre brændbare gasarter end naturgas, være kollektive varmeforsyningsanlæg, når gassen benyttes til rumopvarmningsformål. I forbindelse med vedtagelsen af en ny naturgasforsyningslov i år 2000 blev bestemmelsen ændret, og naturgas blev undtaget fra varmeforsyningslovens anvendelsesområde.<sup>21</sup> Andre gasarter end na-

---

<sup>16</sup> LFF nr. 60 af 07/11 1989, bemærkninger til lovforslaget, § 2, til stk. 1

<sup>17</sup> LFF nr. 121 af 29/01 2014, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 2

<sup>18</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 37-38

<sup>19</sup> LFV nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 2

<sup>20</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 36-37

<sup>21</sup> LFF nr. 240 af d. 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 1. Distributionsnet til fremføring af naturgas er dog stadig omfattet af lovens kapitel 2-3, jf. § VFL § 2, stk. 3

turgas som f.eks. biogas, flaskegas og brandgas vil stadig være omfattede.<sup>22</sup> Biogasanlæg kan dog undtages fra prisbestemmelsens anvendelsesområde efter den såkaldte undtagelsesbekendtgørelse, jf. nærmere nedenfor.

#### Blokvarmecentraler, herunder kraftvarmecentraler med en eleffekt på 25 MW eller derunder, jf. VFL § 2, stk. 1, nr. 4

Blokvarmecentraler er som udgangspunkt også kollektive varmforsyningsanlæg. Begrebet 'blokvarmecentral' blev allerede benyttet med den første varmforsyningslov fra 1979. Ifølge forarbejderne til loven adskiller disse anlæg sig fra andre varmforsyningsanlæg, ved: "[...] *at de sædvanligvis er planlagt og etableret i forbindelse med opførelsen af et større boligbyggeri med det formål at forsyne et bestemt antal brugere (lejere eller bestemte bygninger).*"<sup>23</sup> I den ovennævnte projektbekendtgørelse er blokvarmecentraler derimod defineret som: "[e]n varme- eller kraft-varme-central, der er etableret i forbindelse med et større byggeri, hvis formål er at forsyne en lukket kreds eller et forudbestemt antal brugere med energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand", jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4.

Forarbejderne til den første varmforsyningslov og definitionen i projektbekendtgørelsen er ikke nødvendigvis overensstemmende. Begge steder er det centralt, at kundekredsen er forudbestemt i modsætning til de ovennævnte fjernvarmforsyningsanlæg. Det er derimod mere tvivlsomt, om anlægget skal være "*planlagt og etableret i forbindelse med opførelsen af et større byggeri*" (som i projektbekendtgørelsen) eller blot "*sædvanligvis er planlagt og etableret i forbindelse med opførelsen af et større boligbyggeri [min fremhævning]*" (som i lovforarbejderne fra 1979).

Energiklagenævnet har i to sager udtalt, at definitionen fra projektbekendtgørelsen kan benyttes som udtryk for, hvad der generelt forstås ved en blokvarmecentral inden for VFL's område.<sup>24</sup> Dermed synes blokvarmecentralen at skulle være opført på samme tid, som den bygning, den leverer varme til. I begge sager anså nævnet dog anlæggene for blokvarmecentraler, selvom anlæggene ikke var etablerede i forbindelse med et større byggeri. Kravet er således ikke ufravigeligt. Det centrale i vurderingen synes derfor at være, om anlægget forsyner en lukket kreds af brugere eller ej. Denne forståelse er nærmere i overensstemmelse med forarbejderne til den første varmelov end med projektbekendtgørelsen. Afgrænsningen er væsentlig, da kun blokvarmecentraler kan undtages fra reguleringen i VFL § 20 gennem den såkaldte undtagelsesbekendtgørelse, der er udstedt i medfør af VFL § 2, stk. 5, jf. straks nedenfor.

#### Undtagelser til opregningen af kollektive varmforsyningsanlæg

Som en generel undtagelse til opregningen af kollektive varmforsyningsanlæg i VFL § 2, stk. 1, nr. 1-4, bestemmer VFL § 2, stk. 2, at begrebet ikke omfatter mindre produktionsanlæg med en kapacitet på under 0,25 MW eller mindre fremføringsanlæg, som modtager opvarmet vand, damp eller gas fra produktionsanlæg med en sammenlagt kapacitet på under 0,25 MW.

Derudover kan energi-, forsynings- og klimaministeren, ifølge VFL § 2, stk. 5, undtage visse former for kollektive varmforsyningsanlæg helt eller delvist fra loven. Denne bemyndigelse er udnyttet med udstedelsen af bekendtgørelse nr. 1332 af 2. december 2012. I medfør af denne undtagelsesbekendtgørelse, kan både biogasanlæg og blokvarmecentraler i et vist omfang undtages fra varmforsyningslovens kapitel 4 og dermed prisreguleringen i VFL § 20.

---

<sup>22</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, s. 34 med henvisning til LFF nr. 60 af 07/11 1989

<sup>23</sup> LFV nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 2

<sup>24</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 24/09 2013 (Vejlesøparken 1), side 10 og Energiklagenævnets afgørelse af 08/10 2014 (Novozymes), side 9

Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1, kan anlæg til produktion og fremføring af biogas undtages fra VFL's kapitel 4 efter ansøgning til Energitilsynet. Dispensationen kan opnås, ”såfremt anlægget leverer til en virksomhed omfattet af varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, der har en anden aftagemulighed”, jf. bekendtgørelsens §§ 1, stk. 2-3. Muligheden for at blive undtaget prisbestemmelsen skal formentlig ses som en støtte til biogasanlæggene, men det er ikke nødvendigvis en fordel for anlæggene at være undtaget fra prisbestemmelsen. Dette skyldes to forhold:

For det første er det kun hvile i sig selv-anlæg, der har mulighed for at opnå kommunegaranti til eventuelle lån. Disse garantier er ofte afgørende for, om et anlæg kan få den nødvendige finansiering til anlægsudgifterne.<sup>25</sup>

For det andet kan prisfastsættelsen ikke siges at være helt fri på trods af opnåelsen af en dispensation. Dette er netop hensigten med betingelsen om, at værket, som modtager biogasanlæggets energi, skal have en anden aftagemulighed.<sup>26</sup> Dette varmeforsyningsanlæg vil stadig være underlagt VFL § 20, og da det har en anden aftagemulighed udover biogasanlægget, vil anlægget skulle vælge den billigste varmeleverandør, jf. substitutionsprincippet, som gennemgås i denne afhandlings tredje del. Biogasanlægget er derfor alligevel begrænset af konkurrenternes priser, selvom anlæggets varmepris ikke er omkostningsbestemt.<sup>27</sup>

Udover dispensationsadgangen for biogasanlæg er opvarmet vand eller damp fra en boligbloks, virksomheds eller institutions egen blokvarmecentral undtaget fra bestemmelserne i lovens kapitel 4, ”såfremt anlægget udelukkende leverer opvarmet vand eller damp til boligblokkens, virksomhedens eller institutionens eget forbrug.”, jf. bekendtgørelsens § 2. Undtagelsen er forståelig: hvis blokvarmecentralen alene leverer varme til blokvarmecentralens ejere, er det ikke problematisk, at prisfastsættelsen er fri.

Efter Energiklagenævnets opfattelse medfører betingelsen, ”at anlægget direkte eller indirekte skal have samme ejer, som den virksomhed mv., som det pågældende anlæg forsyner.”<sup>28</sup> I den konkrete sag, hvor nævnet udtalte ovenstående, ejede virksomheden Novozymes en blokvarmecentral, der forsynede Novozymes selv og den koncernforbundne søstervirksomhed Novo Nordisk med både rumvarme og procesvarme. Novozymes ejede ikke andele i Novo Nordisk, men begge selskaber var i sidste ende delvist ejet af Novo A/S, der besad 25,5 % af kapitalandelene i selskaberne og havde over 70 % af stemmerettighederne i begge selskaber. At selskaberne havde samme moderselskab var ifølge nævnet for fjernliggende til, at blokvarmecentralen og de to virksomheder kunne siges at have samme ejer. Nævnet åbnede dog op for, at ejersammenfaldet kunne have været tilstrækkeligt, hvis blokvarmecentralens ejer, Novozymes, havde ejet dele af søstervirksomheden Novo Nordisk.

Selvom ovenstående betingelse ikke skulle være opfyldt, er blokvarmecentraler med en varmekapacitet på mellem 0,25 MW og 1 MW dog altid undtaget fra anmeldelsespligten i VFL § 21, stk. 1, jf. bekendtgørelsens § 3.

### **'Industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v.'**

Udover de ovennævnte kollektive varmeforsyningsanlæg omfattes også ”[...] industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v.” af prisbestemmelsen, når energien fra disse anlæg har en vis form og anvendes til et vist formål, jf. VFL § 20, stk. 1.

Kraftvarmeanlæg med en eleffekt på over 25 MW kan som beskrevet ikke henføres til begrebet ’kollektive varmeforsyningsanlæg’, jf. VFL § 2, stk. 1, nr. 3 e.c. Selvom disse anlæg således ikke vil være omfattede af

---

<sup>25</sup> Energitilsynets vejledning vedr. undtagelsesbekendtgørelsen, side 1

<sup>26</sup> Energitilsynets vejledning vedr. undtagelsesbekendtgørelsen, side 2

<sup>27</sup> Energitilsynets vejledning vedr. undtagelsesbekendtgørelsen, side 2

<sup>28</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 08/10 2014 (Novozymes), side 10



størstedelen af VFL's bestemmelser, vil de dog stadig være underlagt prisbestemmelsen ift. varmeproduktionen fra sådanne anlæg, jf. VFL § 20, stk. 1.

Hvad, der skal forstås ved 'industrivirksomheder' og 'geotermiske anlæg', er usikkert, da begreberne ikke er defineret i hverken loven eller dennes forarbejder. Begrebernes indhold må fastlægges i praksis, men skal ifølge Bent Ole Gram Mortensen og Pernille Aagard Truelsen fortolkes bredt.<sup>29</sup>

Det bør i øvrigt bemærkes, at opregningen i VFL § 20, stk. 1 afsluttes med et "m.v." Der er derfor ikke tale om en udtømmende opregning af anlægstyper, der kan omfattes af prisbestemmelsen. Den teknologiske udvikling kan hermed henføre nye former for varmeforsyningsanlæg til prisbestemmelsens anvendelsesområde.<sup>30</sup> Den ikke-udtømmende opregning er muligvis baggrunden for, at de to ovenstående forfattere foreslår, at bestemmelsens anlægskategorier fortolkes bredt.

Det forhold, at prisbestemmelsen omfatter flere anlægstyper end blot de VFL § 2-definerede 'kollektive varmeforsyningsanlæg', synes at medføre visse (teoretiske) fortolkningsproblemer, der i sidste ende alene kan afklares i praksis:

Det kan f.eks. overvejes, om en industrivirksomhed, der leverer overskudsvarme fra en produktion, er omfattet af prisreguleringen uanset virksomhedens varmekapacitet. Begrebet 'kollektive varmeforsyningsanlæg' omfatter som nævnt ikke produktionsanlæg, der har en kapacitet på mindre end 0,25 MW, jf. VFL § 2, stk. 2. En lignende undtagelse findes ikke ift. industrivirksomheder, da disse ikke er kollektive varmeforsyningsanlæg. Det kan derfor overvejes, om der skal analogiseres fra VFL § 2, stk. 2, eller om industrivirksomheden er omfattet af prisbestemmelsens anvendelsesområde uanset kapacitet.

Bestemmelsens ufuldstændige opregning af anlægstyper, der kan henføres til prisbestemmelsens anvendelsesområde, giver også fortolkningsmæssige problemer. Det kan således overvejes, om et fjernvarmeforsyningsanlæg, der er undtaget fra lovens definition af et kollektivt varmeforsyningsanlæg, fordi anlægget har en produktion på under 0,25 MW, jf. VFL § 2, stk. 2, alligevel skal omfattes af prisbestemmelsens regulering i medfør af VFL § 20, stk. 1's ikke-udtømmende karakter.

## ENERGIENS FORM OG FORMÅL

Udover at energien skal være produceret eller fremført på et af de ovenstående varmeforsyningsanlæg, før prisbestemmelsen kan finde anvendelse, så indeholder VFL § 20, stk. 1 også en betingelse om, at energien fra anlæggene skal have en vis *form* og anvendes til et vist *formål*.

### Hovedregel: opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas til rumvarmeformål omfattes

Ifølge VFL § 20, stk. 1, skal den energi, der produceres eller fremføres på anlæggene, være "opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas", før prisbestemmelsen kan finde anvendelse. Denne betingelse ses ikke at give juridiske afgrænsningsproblemer i praksis og gennemgås derfor ikke nærmere i denne afhandling.

Mere fortolkningsmæssigt problematisk synes det derimod at være, at det som hovedregel kræves, at den opvarmede vand, damp eller gas leveres "med det formål at levere energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand", før prisbestemmelsen finder anvendelse, jf. både VFL § 2, stk. 1, og VFL § 20, stk. 1. Det er med andre ord en betingelse, at energien benyttes til det, der ofte er benævnt rumvarmeformål.

Overfor rumvarmeformål står procesvarmeformål, der som udgangspunkt ikke omfattes af prisreguleringen i VFL § 20. Procesvarme er i litteraturen blevet defineret som "betegnelsen for den varmeenergi, der medgår i en produktionsproces"<sup>31</sup>, og i lovforarbejderne til et nyligt fremsat lovforslag er levering af varme til et va-

---

<sup>29</sup> Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 348

<sup>30</sup> Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 348

<sup>31</sup> Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 346, note 64

skeri eller til tørring af hø fremhævet som eksempler på procesformål.<sup>32</sup> Grænsedragningen mellem procesvarme og rumvarme synes ikke altid skarp.<sup>33</sup>

Procesvarme undtages som nævnt både efter VFL § 2, stk. 1, og VFL § 20, stk. 1. Retsvirkningen er dog forskellig alt efter hvilken bestemmelse, der udelukker procesvarmeleverancen:

*Efter VFL § 20, stk. 1* undtages kun de enkelte leverancer af procesvarme fra prisbestemmelsens anvendelsesområde. Som udgangspunkt kan varmforsyningsanlægget og modtageren her forhandle sig frem til en varmepris. Øvrige rumvarmeleverancer fra anlægget vil stadig være omfattede af prisbestemmelsens regulering.

*Efter VFL § 2, stk. 1* kan et anlæg derimod helt undtages fra definitionen på et kollektivt varmforsyningsanlæg, hvis anlæggets hovedformål er at levere energi til andet end rumvarmeformål. Herefter vil *hverken* anlæggets procesvarmeleverancer eller rumvarmeleverancer være omfattet af prisreguleringen, medmindre anlægget, i stedet for et kollektivt varmforsyningsanlæg, kan kvalificeres som en "*industrivirksomhed, et kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW eller et geotermisk anlæg m.v.*", jf. opregningen i VFL § 20, stk. 1. Denne undtagelse kan siges at være relativt teknisk, men hovedformålsbetingelsen har støtte i VFL's forarbejder, hvor det nævnes, at "[a]nlæg hvis hovedformål er at levere energi til andet end bygningsopvarmning, f.eks. til procesformål i industrien, betragtes ikke som kollektivt varmforsyningsanlæg."<sup>34</sup>

#### **Undtagelse: opvarmet vand fra et centralt kraftvarmeanlæg til procesformål omfattes**

I VFL § 20, stk. 1, 2. pkt. er der indført en undtagelse til ovenstående hovedregel. Ifølge dette punktum anvendes prisbestemmelsen i VFL § 20 også "[...] på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraftvarmeanlæg, jf. § 10, stk. 6 i lov om elforsyning".

Undtagelsen har den retsvirkning, at *procesvarme*, der leveres fra et centralt kraftvarmeanlæg, tillige er omfattet af prisreguleringen i VFL § 20. Ifølge elforsyningslovens § 10, stk. 6 kan energi-, forsynings- og klimaministeren fastsætte regler om hvilke kraftværkspladser, der betegnes som centrale. Denne beslutning er taget med bekendtgørelse nr. 565 af 2. juni 2014 om tilladelse til etablering og ændring af elproduktionsanlæg, hvori § 17 oplister de 16 større anlæg, der kan betegnes som centrale.

Undtagelsens formål kan findes i dens tilblivelse. I 2010 udarbejdede Energitilsynet en tilkendegivelse vedr. anvendelsen af VFL's prisbestemmelse på procesvarmeleverancer<sup>35</sup>, fordi der var opstået usikkerhed herom. Usikkerheden var en følge af, at VFL's formålsbestemmelse på den ene side bestemte, at lovens formål var at fremme den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi til "*bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand*", jf. VFL § 1. På den anden side indskrænkede VFL § 20, stk. 1 ikke eksplicit prisbestemmelsens anvendelsesområde til kun at omfatte rumvarmeleverancer, som det er tilfældet nu. I forarbejderne til den første varmforsyningslov var det ligefrem beskrevet, at prisbestemmelsen, der dengang var § 26, "*omfatter alle leverancer af varme eller gas fra de i § 26 nævnte virksomheder.*"<sup>36</sup> Med støtte i disse forarbejder og praksis fra den tidligere tilsynsmyndighed på området, Gas- og Varmeprisudvalget, tilkendegav Energitilsynet da også, at leverancer af procesvarme var omfattet af prisreguleringen i VFL § 20, men at dette fandtes uhensigtsmæssigt.<sup>37</sup>

Tilkendegivelsen gav anledning til en lovændring. Med vedtagelsen af lov nr. 577 af 18. juni 2012 indskrænkede Folketinget prisbestemmelsens anvendelsesområde til som udgangspunkt kun at omfatte rumvarmele-

---

<sup>32</sup> LFF nr. 177 af 25/03 2015, almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3.2

<sup>33</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 34 med henvisning til afgørelse vedr. kogebrug

<sup>34</sup> LFV nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 2

<sup>35</sup> Energitilsynets tilkendegivelse vedr. procesvarme

<sup>36</sup> LFV nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 26

<sup>37</sup> Energitilsynets tilkendegivelse vedr. procesvarme, afsnit 56

verancer. Samtidig blev undtagelsen i VFL § 20, stk. 1, 2. pkt. indført. Denne undtagelse var ikke en del af det oprindelige lovforslag, der derimod tilkendegav, at alle købere af procesvarme skulle være underlagt markedsbetingelser.<sup>38</sup> Undtagelsen kom først til i forbindelse med Folketingets udvalgsbehandling.<sup>39</sup> Baggrunden for undtagelsens indførelse var bl.a., at aftagerne af procesvarme fra de store varmforsyningsanlæg ofte er relativt små kunder i anlæggenes øjne og derfor ikke har nogen reel forhandlingsposition. De monopolhensyn, der ligger til grund for prisbestemmelsen, var derfor også tilstede ift. disse procesvarmeaftagere.

---

## DEL 2: DEN OMKOSTNINGSBESTEMTE PRIS

---

Når et varmforsyningsanlæg er omfattet af VFL § 20, og anlæggets varmepris derfor opgøres efter den prisudregningsmetode der er fastsat heri, siges varmeprisen at være omkostningsbestemt. Dette skyldes, at alene omkostninger (eller 'udgifter' med lovens ord) kan indregnes i den varmepris, som varmforsyningsanlægget kan opkræve. Derudover indeholder prisbestemmelsen en række øvrige betingelser, som disse udgifter skal kunne opfylde, før de kan siges at være indregningsberettigede i varmeprisen.

I de følgende afsnit behandles indledningsvist spørgsmålet om, hvorvidt varmforsyningsanlæggene er pålagt en indregnings*pligt*. Derefter analyseres prisbestemmelsens to lovfastsatte betingelser, og slutteligt behandles de tidsmæssige betingelser, der stilles til udgifters indregningsberettigelse.

### INDREGNINGSPLIGT

Der synes ikke at være enighed mellem prismyndighederne og dele af retslitteraturen om princippet bag VFL § 20. Prismyndighedernes praksis medfører, at myndighederne kan siges at anse VFL § 20 for at være en videreførelse af hvile i sig selv-princippet i en traditionel forstand. Retlitteraturen betegner derimod typisk VFL § 20 som en maksimalprisbestemmelse.

Med hvile i sig selv-princippet i traditionel forstand forstås i denne afhandling det ulovbestemte princip, der er udviklet gennem tilsynspraksis, og som var gældende for kommunale varmforsyningsanlæg fra 1950'erne og indtil ikrafttrædelsen af den første varmforsyningslov<sup>40</sup>. Princippet indebar, at de kommunale forsyningsanlægs indtjening og omkostninger over en årrække skulle balancere<sup>41</sup> eller med andre ord: 'hvile i sig selv'. Hvis princippet siges at være videreført med VFL § 20, medfører dette, at varmforsyningsanlæggene *hverken* kan indregne overskud eller drives med underskud.

Hvis VFL § 20 derimod anses for at være en maksimalprisbestemmelse, er prisbestemmelsen ikke til hinder for, at der fastsættes priser, der er *lavere* end dem, som varmforsyningsanlæggene potentielt kunne have opnået efter VFL. Der er derfor tale om en modificeret udgave af det traditionelle hvile i sig selv-princip. Det er særligt professor Bent Ole Gram Mortensen, der har fremført denne betragtning.<sup>42</sup>

Den praktiske forskel på de to opfattelser, der gennemgås nærmere i det følgende, er formentlig ikke stor. Efter begge betragtninger tillægges varmforsyningsanlæggene i medfør af VFL § 20, stk. 1 en *ret* til at indregne deres udgifter i varmeprisen, når disse udgifter opfylder bestemmelsens betingelser. Forskellen på de to opfattelser er således alene spørgsmålet om, hvorvidt varmforsyningsanlæggene også har en *pligt* til at indregne indregningsberettigede udgifter i varmeprisen, eller om anlæggene alternativt kan drives med underskud, hvis dette skulle være ønskværdigt.

---

<sup>38</sup> LFF nr. 183 af 02/05 2012, bemærkninger til lovforslaget, afsnit 6.1.-6.2.

<sup>39</sup> LFB nr. 183 af 31/05 2012, bemærkninger, nr. 1

<sup>40</sup> Gram Mortensen: Prisbestemmelser og myndighedskompetencer, side 13-15

<sup>41</sup> Gram Mortensen: Prisbestemmelser og myndighedskompetencer, side 14

<sup>42</sup> Gram Mortensen og Olesen: Ønsker om marked og støtte, side 170; Tegner Anker m.fl.: Kommunal miljøforvaltning, side 77-78 og Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 375

### **Hvile i sig selv-princippet: anlægget har indregningspligt**

Bemærkningerne til den første varmforsyningslov bidrager ikke til forståelsen af princippet bag VFL § 20. Det nævnes blot, at ”§ 26 [nu § 20] fastslår hvilke udgifter, der kan indregnes ved beregningen af priser”<sup>43</sup> i overensstemmelse med bestemmelsens ordlyd. I lovforarbejderne til en række senere ændringer af VFL er hvile i sig selv-princippet benævnt ved navn, men det anføres ikke, hvordan lovgiver forstår princippet.<sup>44</sup>

På trods af lovforarbejdernes manglende klarhed synes både Energiklagenævnet og Energitilsynet at anse VFL § 20, stk. 1, for at forhindre, at anlæggene drives med underskud. Anlæggene pålægges herigennem en indregningspligt. Dette følger af flere afgørelser.

Klarest er Energiklagenævnets afgørelse af 28. marts 2006. Afgørelsen omhandlede, hvorvidt en godtgørelse, som Odense Kraftvarmeværk betalte til Fynsværket, kunne indregnes i Odense Kraftvarmeværks' varmepris. Godtgørelsen var kompensation for en ringere udnyttelse af Fynsværket i forbindelse med etablering af et nyt affaldsforbrændingsanlæg. I afgørelsen udtalte Energiklagenævnet, at:

*”Odense Kraftvarmeværk A/S må således hverken drives med underskud eller med overskud. Priserne for produktion af el, varme og affaldsforbrænding må med andre ord fastlægges således, at de kun lige dækker de nødvendige omkostninger, jf. herved principperne i elforsyningslovens § 75, stk. 3 og varmforsyningslovens § 20 [min fremhævning].”<sup>45</sup>*

I forbindelse med en sag om transmissionsselskabet VEKS' potentielt ulovlige overdækning udtalte Energitilsynet i en afgørelse fra 2007, i overensstemmelse hermed, at:

*”VEKS er som kollektiv varmforsyningsvirksomhed undergivet varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv-princip [...] Princippet indebærer, at den pris, som forsyningsvirksomheden opkræver for ydelsen, skal modsvare de faktiske og nødvendige omkostninger, som virksomheden har ved at producere eller levere ydelsen. Prisen skal med andre ord være omkostningsægte således, at udførelsen af forsyningsopgaven hverken indebærer en indirekte beskatning eller subsidiering af brugerne [...] Princippet gælder, uanset den kommunalretlige oprindelse, for alle kollektive varmforsyningsanlæg, uanset ejerskab eller organisationsforhold [min fremhævning].”<sup>46</sup>*

### **Maksimalprisbestemmelse: anlægget har ikke indregningspligt**

På trods af Energiklagenævnets og Energitilsynets ovenstående udtalelser synes dele af retslitteraturen at hævde, at VFL § 20 er en maksimalprisbestemmelse. Herigennem afvises det, at anlæggene skulle være pålagt en indregningspligt.

Opfattelsen kan siges at have nogen støtte i bestemmelsens ordlyd, hvorefter anlægget ”kan [...] indregne *nødvendige udgifter*”. Der kan argumenteres for, at benyttelsen af ordet ’kan’ i modsætning til ord som ’skal’ eller ’må’ medfører, at det er fakultativt, om anlægget vil indregne udgifterne i varmeprisen.

I en enkelt ældre afgørelse fra 25. august 2003 synes Energitilsynet at anlægge dette syn på princippet bag VFL § 20, stk. 1:

*”Det står parterne [et produktionsanlæg og et fremføringsanlæg] frit for at aftale priser, der ligger under den pris, der fremkommer ved anvendelse af lovens bestemmelser. Det vil derimod være i strid*

---

<sup>43</sup> LfV nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger, § 26

<sup>44</sup> Se f.eks. LFF nr. 240 af 29/03 2000, almindelige bemærkninger, afsnit 1 og LFF nr. 156 af 09/02 2006, almindelige bemærkninger, kapitel 3.A

<sup>45</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 28/03 2006 (Odense Kraftvarmeværk 1), side 39-40

<sup>46</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS), afsnit 94-100

*med lovgivningen, hvis der aftales priser, der ligger højere, dvs. priser der overstiger den laveste af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen.”<sup>47</sup>*

Sammenfattende kan det siges, at spørgsmålet om, hvorvidt VFL § 20 er en maksimalprisbestemmelse eller en hvile i sig selv-bestemmelse i traditionel forstand, i sidste ende må afgøres af domstolene. Det er dermed usikkert, om varmforsyningsanlæggene er pålagt en indregningspligt. Retskilderne synes ikke at give et entydigt svar: på den ene side står den administrative praksis med svag støtte i forarbejderne, og på den anden side står dele af retslitteraturen med nogen støtte i bestemmelsens ordlyd.

## **INDREGNINGSBETINGELSER**

Uanset om prisreguleringen i VFL § 20, stk. 1 anses for at være et udtryk for det traditionelle hvile i sig selv-princip eller en maksimalprisbestemmelse, så medfører bestemmelsen som nævnt, at varmforsyningsanlæggene alene kan indregne *udgifter* i deres priser.

Denne grundlæggende betingelse om, at alene udgifter kan indregnes, har den retsvirkning, at anlæggene som hovedregel er afskåret fra at indregne overskud i varmepriserne. Indregning af overskud kræver dermed anden lovhjemmel og tillades kun i begrænset omfang: varmforsyningsanlæg, der benytter vedvarende energi som brændsel, kan indregne et vist overskud, jf. VFL § 20b, 1. pkt. Det samme kan industrivirksomheder, der leverer overskudsvarme til et kollektivt varmforsyningsanlæg, jf. VFL § 20b, 2. pkt. Endelig er alle varmforsyningsanlæg tillagt en adgang til at indregne et overskud, der stammer fra forrentning af indskudskapitalen, hvis dette tillades af Energitilsynet, jf. den såkaldte afskrivningsbekendtgørelses § 6.

Selvom et varmforsyningsanlæg skulle have afholdt en udgift og dermed opfyldt den grundlæggende indregningsbetingelse, så er det ikke afgjort, at udgiften kan indregnes. VFL § 20, stk. 1 opstiller to yderligere betingelser, som udgiften skal kunne opfylde, før udgiften er indregningsberettiget. Disse lovbestemte betingelser er af Energitilsynet formuleret således:

- 1) *”Omkostningen skal være af en art, som er omfattet af den udtømmende opregning i loven”,* og
- 2) *”Omkostningen skal have været nødvendig”<sup>48</sup>*

Betingelserne gennemgås nedenfor.

### **Betingelse 1: udgiften skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er angivet i loven eller fastsat i medfør af loven**

En nødvendig udgift kan indregnes i varmeprisen, når den kan henregnes til én eller flere af udgiftskategorierne i VFL § 20, stk. 1. Der skal således være tale om en udgift, der kan karakteriseres som:

- energi (tidligere benævnt brændsel),
- lønninger og andre driftsomkostninger,
- efterforskning,
- administration og salg,
- omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispareaktiviteter efter VFL §§ 28a, 28b og 29,
- finansieringsudgifter ved fremmedkapital eller
- underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne.

Alternativt kan den nødvendige udgift indregnes, hvis den kan omfattes af afskrivningsbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af VFL § 20, stk. 2, 2. pkt. Bekendtgørelsen omfatter:

---

<sup>47</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 46

<sup>48</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 262

- driftsmæssige afskrivninger,
- henlæggelser til nyinvesteringer og
- forrentning af indskudskapital.<sup>49</sup>

Derudover har energi-, forsynings- og klimaministeren mulighed for at fastsætte regler om, at andre udgiftstyper end dem, der er nævnt i VFL § 20, stk. 1, kan indregnes, jf. VFL § 20, stk. 2, 1. pkt., samt regler vedr. indregning af kompensationsbetaling mellem værker ved ændringer af områdeafgrænsningen, jf. VFL § 20, stk. 2, 2. pkt. Bemyndigelserne er endnu ikke benyttede.

VFL § 20, stk. 7-17 indeholder specifikke undtagelser til de ovenstående udgiftstyper. Således kan f.eks. udgifter til erhvervelse af CO<sub>2</sub>-kvoter og et varmemforsyningsanlægs betaling af afgift som følge af dennes brug af affald som brændsel siges at være driftsomkostninger. Alligevel er adgangen til at indregne disse udgifter henholdsvis begrænset og afskåret, jf. VFL §§ 20, stk. 8 og 12.

At en udgift skal kunne henregnes til en af de ovenstående udgiftskategorier rejser to spørgsmål, der er genstand for behandling i det følgende. For det første om opregningen af udgiftskategorier i VFL § 20, stk. 1 er udtømmende og for det andet, hvilken fortolkningsstil prismyndighederne benytter, når de relativt 'vage' kategorier skal udfyldes.

#### Er opregningen af udgiftskategorier i VFL § 20, stk. 1 udtømmende?

VFL § 20, stk. 1 angiver ikke eksplicit, om bestemmelsens udgiftskategorier har udtømmende karakter. Hermed adskiller VFL sig fra andre forsyningslove, der på en mere direkte måde kan siges at regulere spørgsmålet.

På den ene side ses vandforsyningslovens prisbestemmelse, der efter sin formulering synes at fastslå, at bestemmelsens opregning er udtømmende. Almene vandforsyningsanlæg kan således alene indregne *"de i denne bestemmelse anførte udgifter"* i deres priser, jf. vandforsyningslovens § 52a.

På den anden side tilkendegiver både naturgasforsyningsloven og elforsyningsloven, at deres opregninger er ufuldstændige. Naturgasforsyningslovens § 37 fastslår således, at priser for ydelser fra distributionsselskaber og forsyningspligtige selskaber fastsættes *"under hensyntagen til selskabernes omkostninger til indkøb af energi, lønninger [...]"*. Elforsyningslovens § 71 bestemmer, at Energinet.dk og dennes helejede datterselskaber i deres priser kan indregne nødvendige omkostninger, *"herunder til indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser [...]"*.

De opblødende adverbier som 'herunder' og 'under hensyntagen til', der indikerer, at opregningen i henholdsvis elforsyningsloven og naturgasforsyningsloven ikke er udtømmende, findes ikke i VFL § 20. Dette er blevet set som en indikation på, at bestemmelsen har udtømmende karakter.<sup>50</sup> En sådan modsætningslutning kan imidlertid ikke støttes, da fortolkningens udgangspunkt i så fald ville være, at lovens opregning er udtømmende. Der ses ikke at være holdepunkter for dette.

Ordlyden af VFL § 20, stk. 2, 1. pkt. kan derimod siges at støtte, at opregningen anses for udtømmende. Der kan således argumenteres for, at denne bestemmelse medfører, at andre udgifter end de opregnede alene kan indregnes i varmeprisen, hvis dette tillades af ministeren i bekendtgørelsesform:

*"Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7."*

<sup>49</sup> De enkelte udgiftskategorier i VFL § 20, stk. 1 og 2 gennemgås ikke selvstændigt i denne afhandling.

<sup>50</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmemforsyningslovens § 20's forstand, side 48

Udover ovenstående bestemmelses ordlyd synes både den administrative praksis og litteraturen at støtte, at VFL § 20, stk. 1 har udtømmende karakter. Den første stillingtagen i den administrative praksis kom med en afgørelse fra 1993 afsagt af Konkurrenceankenævnet, der dengang var relevant klagemyndighed. Heri fastslog ankenævnet, at VFL § 20, stk. 1 efter sin formulering måtte anses for udtømmende.<sup>51</sup> Denne udtalelse er senere støttet af både Energiklagenævnet<sup>52</sup> og Energitilsynet.<sup>53</sup> Den juridiske litteratur finder tilsvarende, at opstillingen er udtømmende med henvisning til myndighedernes praksis.<sup>54</sup>

Samlet set kan det derfor med nogen sikkerhed konkluderes, at opregningen af udgiftskategorier i VFL § 20, stk. 1 er udtømmende. Det anerkendes dog samtidig, at kategorierne er 'vage', og derfor kan siges at indeholde et betydeligt rum for fortolkning. Det næste spørgsmål der behandles er hvorledes prismyndighederne forvalter dette fortolkningsrum.

### Hvilken fortolkningsstil benytter prismyndighederne, når udgiftskategorierne skal fortolkes?

I artiklen *Ønsker om marked og støtte* anfører forfatterne følgende om udgiftskategorierne:

*"De enkelte omkostningslementer synes dog angivet med så vage kriterier, at der er betydelig rum for udfyldende fortolkning."*<sup>55</sup>

Dette udsagn er senere gentaget i en artikel i *Tidskrift for Miljø*<sup>56</sup> og er tilsyneladende adopteret af Energitilsynet i mindst én afgørelse.<sup>57</sup>

Udsagnet synes da også relativt ukontroversielt. Anvendelsen af udgiftskategorier som f.eks. 'driftsomkostninger' eller 'administration og salg' i VFL § 20, stk. 1 kan ikke siges at normere et sikkert retsudfald. Der er med andre ord tale om upræcise regler<sup>58</sup>, og der kræves følgelig præciserende fortolkning (som også kaldes udfyldende fortolkning)<sup>59</sup>, når reglerne skal anvendes. Dette ses også at være tilfældet i praksis:

I Energitilsynets afgørelse fra d. 29. september 2008 vedr. Lemvig Varmeværk skulle tilsynet vurdere, hvorvidt Lemvig Varmeværk kunne indregne finansieringsudgifter til et lån i varmeprisen. Lånet var blevet benyttet til etableringen af et nyt biogaskraftvarmewærk i form af et datterselskab. Tilsynet udtalte følgende om udgiftskategoriens indhold: *"Det er i bestemmelsens ordlyd ikke nærmere defineret hvilke finansieringsomkostninger, der kan være tale om [...]."*<sup>60</sup> Derfor måtte tilsynet fortolke præciserende.

Et andet eksempel kan gives med Energiklagenævnets afgørelse fra 4. november 2004, hvor nævnet skulle vurdere, hvorvidt udgifter til repræsentation afholdt af Middelfart Fjernvarme kunne siges at være en drifts-

---

<sup>51</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 48

<sup>52</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 10/12 2004 (Københavns Kommune), side 35

<sup>53</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/09 2008 (Lemvig Biogas), side 30; Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 4;

Energitilsynets afgørelse af 28/03 2011 (Odense Kraftvarmewærk 2), afsnit 68 og Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 216

<sup>54</sup> Basse m.fl.: Miljøretten 6, side 377 og Gram Mortensen og Olesen: *Ønsker om marked og støtte*, side 171

<sup>55</sup> Gram Mortensen og Olesen: *Ønsker om marked og støtte*, side 171

<sup>56</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 48-49

<sup>57</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 8 og 73

<sup>58</sup> Blume: *Retssystemet og juridisk metode*, side 80

<sup>59</sup> Blume: *Retssystemet og juridisk metode*, side 233

<sup>60</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/09 2008 (Lemvig Biogas), afsnit 29

omkostning og/eller en administrationsomkostning i VFL § 20's forstand.<sup>61</sup> Også her var præciserende fortolkning nødvendig.

Det synes således oplagt, at de enkelte udgiftskategorier i VFL § 20 ofte kræver præciserende fortolkning. Med baggrund i den administrative praksis kan man dog herudover argumentere for, at prismyndighederne i et væsentligt omfang har fortolket de enkelte kategorier både udvidende og indskrænkende og dermed ikke blot fortolket præciserende/udfyldende.

Udvidende fortolkning er i denne afhandling defineret som den fortolkningsstil, der benyttes, når en regel anvendes på tilfælde, som falder uden for dens anvendelsesområde efter en naturlig sproglig forståelse.<sup>62</sup> Omvendt forstås der med indskrænkende fortolkning den fortolkningsstil, der benyttes, når en regel ikke anvendes, selvom dette efter en naturlig sproglig forståelse vil være muligt.<sup>63</sup>

Det faktum, at prismyndighederne kan siges at anvende begge ovenstående fortolkningsstile, når udgiftskategorierne skal fortolkes, er ikke nødvendigvis problematisk. Dette kan blot ses som et resultat af, at prismyndighederne vægter de forskellige hensyn (f.eks. til varmemefbrugere og varmemeforsyningsanlæg) forskelligt i de konkrete sager. Det kan også tænkes, at prismyndighederne finder, at nogle udgiftskategorier bør fortolkes udvidende, mens andre bør fortolkes indskrænkende.

Når den administrative praksis alligevel kan siges at være problematisk på dette område, skyldes det, at der i en række afgørelser opstilles tilsyneladende generelle fortolkningsregler, der ikke efterfølgende anvendes:

*På den ene side* findes der afgørelser, hvor de enkelte udgiftskategorier analyseres tilbundsgående, og hvor der argumenteres for, at udgiftskategoriernes udtømmende karakter generelt kan siges at medføre, at de enkelte kategorier skal 'fortolkes snævert', eller at udvidende fortolkning afskæres.

*På den anden side* står afgørelser, der i modsætning til det ovenstående, i højere grad, end hvad der umiddelbart kan siges at følge af VFL § 20, tillader indregning af udgifter i varmepriserne. Dette sker i praksis på to forskellige måder. For det første ved at fortolke udgiftskategorierne udvidende. For det andet ved benyttelsen af en tilsyneladende praksisskabt undtagelse, hvorefter udgiftens naturlige sammenhæng med det at drive et varmemeforsyningsanlæg af den pågældende art og størrelse kan være tilstrækkeligt til, at udgiften kan indregnes.

Afgørelserne, som danner baggrund for det ovenstående, gennemgås i det følgende.

#### *Afgørelser hvor der argumenteres imod udvidende fortolkning af udgiftskategorierne*

Det første eksempel er Energitilsynets afgørelse af 23. februar 2009. I afgørelsen var spørgsmålet, hvorvidt 19 lokale fjernvarmeselskaber kunne indregne betalingen af en kompensation i deres varmepriser. Fjernvarmeselskaberne overvejede at betale kompensationen til Hovedstadsregionens Naturgas (HNG) som følge af en potentiel konvertering af naturgaskunder til fjernvarmekunder. Dette ville sikre, at HNG's økonomiske forhold ikke forrykkedes på trods af ændringen af områdeafgrænsningen mellem naturgas og fjernvarme.<sup>64</sup>

I afgørelsen undersøges det - i modsætning til flere af de nedenfor refererede afgørelser – tilbundsgående, om udgiften kan henregnes til en lovens opregnede udgiftskategorier. Energitilsynet fastslår således indledningsvist i dennes behandling af sagen, at VLF § 20, stk. 1, ikke indeholder en direkte angivelse af, at en kompensation fra et kollektivt varmemeforsyningsanlæg til et naturgasselskab kan indregnes i fjernvarmeprisen. Ifølge tilsynet er det alene udgiftskategorierne 'andre driftsomkostninger' og 'salg', der kan tænkes, at kunne omfatte

---

<sup>61</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme), side 10

<sup>62</sup> Nielsen og Tvarnø: Retskilder og Retsteorier, side 218 og Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 235-236

<sup>63</sup> Nielsen og Tvarnø: Retskilder og Retsteorier, side 217 og Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 235

<sup>64</sup> Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 13-23



en sådan kompensation, og uden fortolkningsbidrag i lovforarbejderne må disse kategorier forstås efter deres "almindelige anvendelse".<sup>65</sup>

Til forståelsen af salgsbegrebet benyttes regnskabslovgivningen, hvor salg indebærer de omkostninger, der kan siges at være forbundet med salgsaktiviteten såsom reklameudgifter og sponsorkontrakter. Ligeledes benyttes regnskabslovgivningen, når begrebet 'andre driftsomkostninger' skal fortolkes. Heri er begrebet defineret som omkostninger, som det ikke er muligt at placere under de øvrige poster i resultatopgørelsen.<sup>66</sup>

Tilsynets forståelse af udgiftskategorien 'andre driftsomkostninger' kan problematiseres. 'Andre driftsomkostninger' synes ikke at være en selvstændig udgiftskategori i VFL som i regnskabslovgivningen. Udgiftskategorien i VFL § 20, stk. 1, hedder derimod "*lønninger og andre driftsomkostninger*", hvor lønninger således er et eksempel på den type driftsomkostninger, der kan indregnes i varmeprisen. Efter en ordlydsfortolkning bør kategorien derfor formentlig betegnes som 'driftsomkostninger' og ikke 'andre driftsomkostninger'.

Med baggrund i Energitilsynets fortolkning af udgiftskategorien 'andre driftsomkostninger' finder tilsynet, at kompensationen terminologisk er omfattet af VFL § 20, stk. 1<sup>67</sup>, men anfører herefter, at:

*"[...] det er Energitilsynets sekretariats vurdering, at varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, hvad angår indregningsberettigede omkostninger i fjernvarmepriserne, skal fortolkes snævert, fordi bestemmelserne konkret oplister de udgifter/omkostningsarter, som kan indregnes i fjernvarmepriserne. En kompensation til et naturgasselskab som følge af en konvertering til naturgaskunder til fjernvarme er efter sekretariatets vurdering en omkostningsart af en så specifik natur, at omkostningen ikke prismæssigt blot kan indfortolkes som eksempelvis 'andre driftsomkostninger' [min fremhævning]."*<sup>68</sup>

Med baggrund i den udtømmende opregning af udgiftskategorier i VFL § 20, stk. 1, finder tilsynet således, at udgiftskategorierne generelt skal "*fortolkes snævert*", og anvender indskrænkende fortolkning i den konkrete sag: terminologisk er udgiften, ifølge Energitilsynet, omfattet af kategorien 'andre driftsomkostninger', men reglen anvendes ikke på trods heraf.

Efter afsigelsen af afgørelsen blev VFL § 20, stk. 2 i øvrigt ændret, således at ministeren nu kan "*fastsætte regler om indregning i priserne af kompensation ved et projekt til ændring af områdefægrænsningen*", jf. VFL § 20, stk. 2, 2. pkt. Dette skete med vedtagelsen af lov nr. 622 af 12. juni 2010, hvor ovenstående afgørelse specifikt er nævnt i forarbejderne som baggrund for ændringen<sup>69</sup>. Adgangen er dog endnu uudnyttet.

Det bemærkes i øvrigt, at Energiklagenævnet tilbage i 2004 har accepteret, at en godtgørelse som Odense Kraftvarmeværk skulle betale til Fynsværket, kunne indregnes i Odense Kraftvarmeværks' varmepris, som en "*nødvendig driftsomkostning*."<sup>70</sup> Godtgørelsen blev givet som kompensation for en ringere udnyttelse af Fynsværket i forbindelse med etableringen af et nyt affaldsforbrændingsanlæg.

Afgørelsens betoning af, at VFL § 20's udgiftskategorier skal fortolkes snævert, kan i en mere moderat udformning genfindes i Energitilsynets afgørelse af 24. juni 2014. Sagen omhandlede et fejlslagt geotermiprojekt med udgifter for ca. 165. mio. kr. Projektet blev igangsat af foreningen Viborg Fjernvarme og senere overtaget af Energi Viborg Kraftvarme.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 27-29

<sup>66</sup> Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 30-31

<sup>67</sup> Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 32

<sup>68</sup> Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG), afsnit 35

<sup>69</sup> LFF nr. 154 af 04/03 2010, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 4

<sup>70</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 28/03 2006 (Odense Kraftvarmeværk 1), side 40

<sup>71</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 1-6

Sagens hovedspørgsmål var, hvorvidt to forskellige udgiftstyper kunne indregnes i varmeprisen: efterforskningsudgifter afholdt i forbindelse med geotermiprojektet samt en række udgifter, der var afholdt med henblik på den senere etablering af selve geotermianlægget.<sup>72</sup>

Energitilsynet slog fast, at de udgifter, der vedrørte nødvendige undersøgelser forud for den eventuelle etablering af et geotermianlæg, var omfattet af VFL § 20, og udgifterne kunne dermed indregnes i varmeprisen.<sup>73</sup> Der synes ikke at være megen tvivl herom, da udgiftskategorien 'efterforskning' netop blev indført med henvisning til undersøgelser forud for geotermiprojekter.<sup>74</sup>

Derefter anvendte Energitilsynet præciserende fortolkning og argumenterede for, at også omkostninger til nedlukning af en ophørt efterforskning måtte være omfattet af udgiftskategorien 'efterforskning', da der ikke i loven er stillet krav om, at efterforskningen får et bestemt udfald.<sup>75</sup>

Tilbage stod spørgsmålet om, hvorvidt de udgifter, der ikke var afholdt til efterforskning, men derimod med henblik på etablering af et potentielt anlæg, kunne omfattes af VFL § 20's udgiftskategorier.<sup>76</sup> Her udtalte Energitilsynet følgende om fortolkningen af udgiftskategorierne i VFL § 20, stk. 1:

*"I den forbindelse er det Energitilsynets opfattelse, at bestemmelsens opregning er udtømmende, hvilket afskærer, at de oplyste begreber fortolkes udvidende. Det bygger på systematikken i prisreguleringen, hvorefter det kræver en positiv oplystning, før en omkostning er omfattet. Det er desuden alene ministeren, der efter § 20, stk. 2, administrativt kan udvide oplystningen med andre typer af omkostninger, hvilket i så fald skal ske ved bekendtgørelse og ikke i en konkret afgørelse [...]"<sup>77</sup> Dette understøtter en fortolkning om, at der gælder det forsigtighedsprincip, at anlægsomkostninger afholdt i forbindelse med geotermiprojekter først kan indregnes i priserne, når det med sikkerhed kan konstateres, at der er grundlag for en produktion [mine fremhævninger]."<sup>78</sup>*

Den citerede udtalelse kan som nævnt siges at være mere moderat end tilsynets udtalelse i den ovenstående afgørelse vedr. kompensationsbetalingen til HNG. Dette skyldes, at der ikke her argumenteres for, at udgiftskategorierne generelt skal 'fortolkes snævert', men alene for at udgiftskategorierne ikke må fortolkes udvidende.

Selvom det med de to ovennævnte afgørelser således kan siges at være usikkert, om udgiftskategorierne i VFL § 20 generelt skal fortolkes indskrænkende, så synes det derimod utvivlsomt, at begge afgørelser medfører, at udvidende fortolkning af udgiftskategorierne er afskåret. Dette har ifølge Energitilsynet hjemmel i kategoriernes udtømmende karakter, jf. VFL §§ 20, stk. 1-2.

På trods heraf kan prismyndighederne i flere afgørelser siges at have fortolket udgiftskategorierne i VFL § 20 udvidende. Eksempler herpå gennemgås i det følgende.

*Afgørelser der i højere grad, end hvad der følger af VFL § 20, tillader indregning af udgifter i varmeprisen*

I Energitilsynets afgørelse af 26. februar 2007 klagede en varmemeforbruger over VEKS' indregning af udgifter til diverse rådgivnings-, forsknings- og udviklingsprojekter. VEKS var herunder som led i et DANIDA projekt, vært for to praktikanter fra fjernvarmeselskabet i Ulaan Baatar i Mongoliet.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 271

<sup>73</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 272

<sup>74</sup> LFF nr. 240 af d. 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 6

<sup>75</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 273

<sup>76</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 274

<sup>77</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 275

<sup>78</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 276

<sup>79</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS), afsnit 31-33

I afgørelsen er det ikke anført om Energitilsynet fandt, at de ovenstående udgiftstyper kunne henregnes under en af udgiftskategorierne, der er opregnet i VFL § 20, stk. 1 eller fastsat i medfør af VFL § 20, stk. 2. Særligt værtskabet, der måske endda kan siges at være en form for ulandsstøtte, synes ikke umiddelbart at kunne henføres til kategorierne.

Energitilsynet udtalte blot kortfattet, at udgifterne var indregningsberettigede, og lagde herved vægt på, at *"alle udgiftsposterne [...] har naturlig sammenhæng med driften af en varmforsyningsvirksomhed af VEKS' art og størrelse, og at det samlede beløb er beskedent i forhold til VEKS' samlede omsætning."*<sup>80</sup>

Afgørelsen er blevet set som et udtryk for en undtagelse til betingelsen i VFL § 20, stk. 1 om, at en udgift skal være 'nødvendig', før den kan indregnes.<sup>81</sup> På samme måde kan afgørelsen også ses som et udtryk for en undtagelse til betingelsen om, at en udgift skal kunne henregnes til mindst én af udgiftskategorierne i VFL § 20. De lovbestemte betingelser i VFL § 20 synes i medfør af en sådan undtagelse tilsidesat, hvis blot udgiften og den medfølgende aktivitet har en 'naturlig sammenhæng' med driften af et varmforsyningsanlæg samt et 'beskedent' omfang set i lyset af varmforsyningsanlæggets omsætning.

Undtagelsen er behandlet nærmere nedenfor i afsnittet om nødvendighedsbetingelsen. Her skal det blot anføres, at anvendelsen tillader anlæggene at indregne flere udgifter i deres varmepriser, end hvad der umiddelbart følger af VFL § 20, stk. 1. Hermed synes udgiftskategorierne at være fortolket udvidende.

Afgørelsen, og dermed undtagelsen, støttes af Energitilsynets afgørelse af 28. februar 2011. Her var spørgsmålet, om Fjernvarme Fyn kunne indregne udgifter til anlæggets deltagelse i et projekt, som havde til formål at medvirke til at udvikle danske virksomheders afsætningsmuligheder på eksportmarkeder inden for rådgivning mv.<sup>82</sup> Igennem projektet forventede Fjernvarme Fyn bl.a. at opnå en øget mulighed for afprøvning af ny teknologi og på lang sigt at opnå et øget salg af 'know how'.<sup>83</sup>

Fjernvarme Fyn argumenterede selv for, at der kunne være tale om en energispareaktivitet, jf. VFL § 29, stk. 2, nr. 2, jf. VFL § 20, stk. 1. Dette undersøgte af tilsynet, som anerkendte, at forsknings- og udviklingsaktiviteter ifølge lovforarbejderne er omfattet af bestemmelsen, men tilsynet fandt dog, at formålet med fonden var øgede afsætningsmuligheder og ikke energibesparelser.<sup>84</sup> Det diskuteres derfor ikke, om VFL § 29 alene kan finde anvendelse, når energi-, forsynings- og klimaministeren pålægger virksomhederne at udføre energispareaktiviteterne, som det ellers fremgår af ordlyden af VFL § 29. Dette synes oplagt.

Efter afvisningen af, at der kunne være tale om en energispareaktivitet, udtalte Energitilsynet følgende:

*"De enkelte omkostningselementer, herunder 'andre driftsomkostninger' er angivet med så vage kriterier, at der er rum for udfyldende fortolkning. Det præciseres således ikke i hverken loven eller dens forarbejder, hvad der forstås ved andre driftsomkostninger."*<sup>85</sup>

Herefter benyttede tilsynet samme argumentationsform som i sagen ovenfor vedr. VEKS. Indregningen kunne således accepteres, da der var tale om en aktivitet, som havde *"naturlig sammenhæng med driften af en varmforsyningsvirksomhed af Fjernvarme Fyns art og størrelse"*.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS), afsnit 90-93

<sup>81</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 53-54

<sup>82</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 1-2

<sup>83</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 4

<sup>84</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 66-72

<sup>85</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 73

<sup>86</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 80

Igen kan man argumentere for, at afgørelsen er et eksempel på en undtagelse til betingelsen om, at en udgift skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er fastsat i loven eller i medfør af loven, jf. VFL §§ 20, stk. 1-2. Imod dette taler imidlertid Energitilsynets egen gennemgang af udgiftskategorierne 'energispareaktiviteter' og 'driftsomkostninger' og betoningen af, at kategorierne er vage. Det er derfor også muligt, at Energitilsynet fandt, at deltagelsen i projektet var en driftsomkostning i varmforsyningslovens forstand.

I så fald må det alligevel konstateres, at der er tale om udvidende fortolkning. Den naturlige sproglige forståelse af ordet 'driftsomkostning' synes at forudsætte, at omkostningen er med til at vedligeholde driften og ikke udvide denne, som det var tilfældet med projektet. Det er også opfattelsen i skatteretten, hvor driftsomkostninger kan fradrages den skattepligtige indkomst. Statsskattelovens § 6, stk. 1, litra a definerer disse driftsomkostninger som "*de udgifter, som i årets løb er anvendt til at erhverve, sikre og vedligeholde indkomsten*". Ifølge denne definition er udgifter til f.eks. udvidelse af virksomheden og videreuddannelse ikke driftsomkostninger, men derimod anlægsudgifter.<sup>87</sup>

Det mest entydige eksempel på udvidende fortolkning findes med Energiklagenævnets afgørelse af 31. marts 2008, hvor spørgsmålet var, hvorvidt Måbjergværkets ønske om indregning af udgifter til fremtidig skrotning af værket var urimeligt eller i strid med VFL § 20, jf. VFL § 21, stk. 4.<sup>88</sup>

Energitilsynets sekretariat, der i første omgang behandlede sagen, fandt ikke, at der var hjemmel til indregningen. Argumentationen gik dog ikke på, at udgifter til skrotning ikke kunne henregnes til udgiftskategorierne, men gik derimod på, at udgifterne først blev nødvendige i VFL § 20's forstand i takt med, at disse realiseres.<sup>89</sup> Det lå således implicit i sekretariatets argumentation, at skrotningsudgifter kunne omfattes af udgiftskategorierne. Det kan undre (og kritiseres), at Energitilsynets sekretariat slet ikke diskuterer dette spørgsmål. Umiddelbart synes ingen af kategorierne at kunne rumme skrotning. Hvis kategorien 'driftsomkostninger' anvendes, er ordlyden i hvert fald strakt til det yderste.

Ovenstående afgørelse blev påklaget til Energiklagenævnet, der hjemviste afgørelsen til Energitilsynet med en række bemærkninger:

Indledningstvist bemærkede Energiklagenævnet, at der ikke herskede tvivl eller uenighed om, hvorvidt omkostninger til skrotning har karakter af en nødvendig udgift i VFL's forstand. Igen udelades behandlingen af spørgsmålet om udgiftens henregning til udgiftskategorierne. Dernæst påpegede Energiklagenævnet, at tvisten alene relaterede sig til, på hvilket tidspunkt indregningen kunne ske, og fandt her, ligesom Energitilsynets sekretariat, at kun realiserede udgifter kunne anses for nødvendige og dermed indregnes i varmeprisen.<sup>90</sup>

Med baggrund i en række pragmatiske hensyn, herunder at det kunne anses for "*[...] urimeligt at lade udgiften bære udelukkende af det sidste produktionsårs brugere af værket i stedet for at sprede udgiften på den samlede kreds af brugere [...]*", accepterede Energiklagenævnet dog, at afskrivningsbekendtgørelsens § 5 benyttedes som hjemmel til den løbende indregning af de fremtidige udgifter.<sup>91</sup>

Afskrivningsbekendtgørelsens § 5, stk. 1 fastslår, at "*i priserne for opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas kan indregnes henlæggelser til nyinvesteringer*", og § 5, stk. 2 synes at forudsætte, at disse nyinvesteringer efterfølgende kan idriftsættes, da henlæggelserne tidligst kan "*[...] påbegyndes 5 år før det planlagte idriftsættelsessår*."

På trods af dette blev Måbjergværkets udgifter til skrotning sidestillet med en nyinvestering. Der synes ikke at være tvivl om, at der dermed er tale om udvidende fortolkning (eller analogisering). Dette anerkendes

---

<sup>87</sup> Pedersen m.fl.: Skatteretten 1, side 247 og 359

<sup>88</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 1

<sup>89</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 3-4

<sup>90</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 18

<sup>91</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 19

tilsyneladende også i afgørelsen, da Energiklagenævnet afsluttende anfører, at nævnet "[...] gerne havde set, at afskrivningsbekendtgørelsen indeholdt specifikke regler om behandlingen af omkostninger til skrotning."<sup>92</sup>

#### *Konklusion vedr. prismyndighedernes fortolkningsstil*

Den generelle afvisning af udvidende fortolkning som anvendelig fortolkningsstil, der ses med de to førstnævnte afgørelser, kan ikke siges at være overensstemmende med de sidstnævnte afgørelser, som alle i højere grad, end hvad der umiddelbart følger af en naturlig sproglig forståelse af VFL § 20, tillader indregning.

Ovenstående kan ikke udelukkende forklares med en praksisændring hos prismyndighederne, da afgørelsen vedr. Fjernvarme Fyn, hvor der anvendes udvidende fortolkning, er afsagt efter Energitilsynets afgørelse i sagen vedr. kompensationsbetalingen til HNG, hvor det udtales, at udgiftskategorierne skal 'fortolkes snævert'.

Der ses både fordele og ulemper ved prismyndighedernes brug af den udvidende fortolkningsstil. For brugen kan man anføre, at Energitilsynet og Energiklagenævnet hermed viser en pragmatisk respekt for den økonomiske virkelighed, som varmforsyningsanlæggene skal navigere i. Omvendt kan man imod fortolkningsstilen fremføre, at prismyndighederne udvander lovgivningsmagts (formentlig) udtømmende liste af udgiftstyper, der kan indregnes i varmeprisen. Dette sker ikke med den præciserende eller indskrænkende fortolkning, der holder sig tættere på bestemmelsens ordlyd og dermed muligvis på lovgivers intentioner. Der er med andre ord tale om en klassisk retsteoretisk diskussion: retspositivisme overfor retspragmatisme.<sup>93</sup>

Under alle omstændigheder kan man argumentere for, at prismyndighedernes praksis bør ensartes, således at Energitilsynet og Energiklagenævnet afgør, om den udtømmende opregning af udgiftskategorier i VFL § 20 *generelt* skal anses for at afskære udvidende fortolkning eller ej.

#### **Betingelse 2: udgiften skal være 'nødvendig' i varmforsyningslovens forstand**

Udover at varmforsyningsanlæggets udgift skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er angivet i loven eller fastsat i medfør af loven, så skal udgiften endvidere kunne siges at være 'nødvendig', før den kan indregnes i varmeprisen, jf. VFL § 20, stk. 1.

Det står umiddelbart klart, at det ofte vil kunne diskuteres, hvorvidt et varmforsyningsanlægs afholdelse af en udgift er nødvendig eller ej. I overensstemmelse hermed er betingelsen også blevet betegnet som en retlig standard af retslitteraturen.<sup>94</sup> En retlig standard (eller retsstandard) er kendetegnet ved, at der er tale om en regel, der ikke tilstræber at være udtømmende, men i stedet blot sætter en retning.<sup>95</sup> Dette kan siges at være en fordel, når Energitilsynet og Energiklagenævnet skal tilgodese og vægte en række ofte modsatrettede hensyn, herunder til både varmforsyningsanlæggene<sup>96</sup> og varmførbrugerne<sup>97</sup>, i deres afgørelser.

Som indledende eksempel på den fortolkningstvivil, som betingelsen medfører, kan man spørge, om udgifter til markedsføring afholdt af et varmforsyningsanlæg er en nødvendig udgift i VFL's forstand.

På den ene side kan det synes paradoksalt og dermed muligvis unødvendigt, at en virksomhed med et naturligt monopol skulle have behov for markedsføring. På den anden side kan et varmforsyningsanlæg måske have behov for at tiltrække de rette medarbejdere gennem markedsføring<sup>98</sup>, og anlægget kan faktisk have en

---

<sup>92</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 19

<sup>93</sup> Schaumburg-Müller og Evald: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, side 9 ff. samt 69 ff.

<sup>94</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 49 og Gram Mortensen: Prisbestemmelser og myndighedskompetencer, side 17 med note 37

<sup>95</sup> Blume: Retssystemet og juridisk metode, side 81

<sup>96</sup> Dette følger af formålsbestemmelsen i VFL § 1

<sup>97</sup> Jf. f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 11/02 2005 (Skanderborg Fjernvarme), side 41

<sup>98</sup> Gram Mortensen og Olesen: Ønsker om marked og støtte, side 171

(formentlig begrænset) mulighed for at få nye kunder, der ellers anvender f.eks. oliefyfyr.<sup>99</sup> Det kan hævdes, at svaret på, om en markedsføringsudgift er nødvendig, afhænger af udgiftens konkrete størrelse. Prismyndighederne har dog været tilbageholdende med at foretage såkaldt bilagsrevision, og myndighederne har i stedet argumenteret for, at tilsynet alene undersøger, hvorvidt udgiften efter sin art er nødvendig, jf. nærmere nedenfor. Bent Ole Gram Mortensen og Karsten Naundrup Olesen anfører i artiklen *Ønsker om marked og støtte*, at det endnu er uafklaret, om varmemforsyningsanlæg kan indregne markedsføringsudgifter.<sup>100</sup>

Selvom betingelsen således synes at indeholde et betydeligt rum for fortolkning, så giver retskilderne visse fortolkningsbidrag. Disse gennemgås i det følgende.

### Mulige fortolkningsbidrag i varmemforsyningsloven og dennes forarbejder

Hverken varmemforsyningsloven eller dennes forarbejder indeholder en definition af begrebet 'nødvendig'. I retslitteraturen er det dog hævdet, at der kan findes visse fortolkningsbidrag til forståelsen af begrebet i varmemforsyningsloven og forarbejderne.

Med støtte i VFL § 20's oprindelse i elforsyningsloven af 1976 er det således fremført, at nødvendighedsbegrebet i VFL § 20, stk. 1, skal forstås på samme måde som nødvendighedsbegrebet i elforsyningslovens prisbestemmelse.<sup>101</sup> I forarbejderne til den første varmemforsyningslov fra 1979 er sammenhængen mellem de to forsyningslove bemærket: "*Prisfastsættelsen inden for varmemforsyningsområdet svarer herefter til den ordning, der i dag gælder for el-forsyningsområdet.*"<sup>102</sup>

Den første elforsyningslov af 1976 indeholdte ligesom varmemforsyningsloven ikke fortolkningsbidrag til forståelsen af nødvendighedsbetingelsen.<sup>103</sup> Begrebet blev først defineret med vedtagelsen af lov nr. 494 af 9. juni 2004, hvor der i elforsyningslovens prisbestemmelse indførtes et nyt led, således at elforsyningslovens § 69, stk. 1, 2. pkt., kom til at lyde:

*"Ved nødvendige omkostninger forstås omkostninger, som virksomheden afholder ud fra driftsøkonomiske overvejelser med henblik på at opretholde en effektiv drift [min fremhævning]."*

I forarbejderne til lovændringen er det anført, at der alene er tale om en præcisering af retstilstanden.<sup>104</sup>

Hvilken betydning en anvendelse af elforsyningslovens definition på varmemforsyningslovens område vil have, anføres ikke i litteraturen. Det kan hævdes, at definitionens henvisning til varmemforsyningsanlæggets 'driftsøkonomiske overvejelser' kan sætte en vis grænse for, hvor objektivt (og dermed strengt) nødvendighedsbetingelsen kan fortolkes af retsanvenderne. Dette spørgsmål behandles i næste afsnit.

I retslitteraturen er der endvidere argumenteret for, at VFL § 20a støtter ovenstående definition af nødvendighedsbegrebet.<sup>105</sup> VFL § 20a indeholder hjemlen til den såkaldte indtægtsrammeregulering, der endnu ikke er blevet udnyttet. Baggrunden for opfattelsen er, at ministeren med bestemmelsen har mulighed for at fastsætte såkaldte indtægtsrammer, hvor "*rammerne fastsættes med henblik på dækning af de i § 20 nævnte omkostninger ved en effektiv drift af anlægget*" [min fremhævning], jf. VFL §§ 20a, stk. 1 og 2.

---

<sup>99</sup> Gram Mortensen og Olesen: *Ønsker om marked og støtte*, side 172

<sup>100</sup> Gram Mortensen og Olesen: *Ønsker om marked og støtte*, side 171

<sup>101</sup> Andersen Thrane: *Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmemforsyningslovens § 20's forstand*, side 49

<sup>102</sup> LFF nr. 258 af 08/06 1979, lovforslagets bemærkninger til kapitel 6 om priser

<sup>103</sup> LFF nr. 505 af 15/11 1974, lovforslagets bemærkninger til § 9

<sup>104</sup> LFF nr. 236 af 21/04 2004, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 68

<sup>105</sup> Andersen Thrane: *Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmemforsyningslovens § 20's forstand*, side 49

Efter denne forfatters vurdering er dette ikke nødvendigvis et holdbart argument. Det skyldes, at indtægtsrammereguleringen ifølge forarbejderne skal ses som en modifikation til hvile i sig selv-princippet i VFL § 20, stk. 1<sup>106</sup>, og dermed ikke som et bidrag til forståelsen heraf. Formålet med indtægtsrammerne er netop at tvinge varmforsyningsanlæggene til effektiviseringer ved at fastsætte en pris, der er under den, som anlæggene ellers ville kunne opkræve efter VFL § 20, stk. 1.<sup>107</sup> Den pris, der fastsættes i medfør af VFL § 20, stk. 1, må derfor være mere lempelig end den indtægtsramme, der kan fastsættes efter VFL § 20a, stk. 1, hvor kun udgifter, der opretholder en effektiv drift, kan indregnes.

Hvorvidt, VFL § 20a og sammenhængen mellem elforsyningsloven og varmforsyningsloven medfører, at nødvendige udgifter skal anses for at være udgifter, der afholdes "*med henblik på at opretholde en effektiv drift*", synes usikkert. Det bemærkes derfor også, at ovenstående blot er bidrag til forståelsen og næppe autoritative momenter i vurderingen.

Prismyndighederne anvender tilsyneladende ikke den ovennævnte definition, når nødvendighedsbetingelsen skal beskrives. Energitilsynet har mere lempeligt udtalt, at en udgift blot skal "*være nødvendig i forhold til den aktivitet at drive en varmforsyning*."<sup>108</sup> Efter begge opfattelser følger det dog, at udgiften skal have en vis sammenhæng med driften af et varmforsyningsanlæg, for at kunne siges at være nødvendig.

Uden sikre fortolkningsbidrag i de lovmæssige retskilder må de øvrige retskilder undersøges. Da nødvendighedsbetingelsen, som nævnt, kan siges at være en retlig standard, hvis indhold skal udfyldes i praksis, vil særligt den administrative praksis være af stor betydning for forståelsen af begrebet. Den administrative praksis gennemgås derfor i de følgende afsnit.

#### Prismyndighedernes forståelse af nødvendighedsbegrebet

Når prismyndighedernes forståelse af nødvendighedsbegrebet skal analyseres, kan man undersøge, om Energitilsynet og Energiklagenævnet forstår nødvendighedsbegrebet objektivt eller subjektivt:

En *objektiv fortolkning* af nødvendighedsbetingelsen vil medføre, at prismyndighederne forstår ordet 'nødvendig' i stil med dets synonym 'uundgåelig'. Her vil kun varmforsyningsanlæggenes objektivt optimale dispositioner være nødvendige og dermed kunne indregnes. Hensynet til varmemeforbrugerne vægtes her højt.

En *subjektiv fortolkning* vil omvendt medføre, at begrebet fortolkes mere lempeligt til fordel for varmforsyningsanlæggene. Begrebet forstås her nærmere i overensstemmelse med synonymet 'fornøden'. Her skal udgiften alene fremstå som optimal for det disponerende varmforsyningsselskab.

Energitilsynet har ikke nødvendigvis været stringent i sine udtalelser om tilsynets forståelse af nødvendighedsbetingelsen. I udgivelsen '*Fjernvarmeprisen – rigtig første gang*' anfører Energitilsynet således:

*"Princippet om nødvendige omkostninger betyder, at varmevirksomhederne skal vise, at de driver varmevirksomheden omkostningseffektivt. Omkostningseffektivitet betyder, at varmevirksomhederne producerer og distribuerer fjernvarmen sådan, at fjernvarmeforbrugerne skal betale så lidt som muligt for en sikker og stabil fjernvarme [min fremhævning]."*<sup>109</sup>

Udtalelsen om, at varmemeforbrugerne "*skal betale så lidt som muligt*", synes at pege henimod et mere objektivt nødvendighedsbegreb, hvor varmforsyningsanlæggene forpligtes til at handle optimalt og alene gives mulighed for at indregne udgifterne til de mest profitable løsninger.

---

<sup>106</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 7, afsnit 1

<sup>107</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 1, nr. 7, afsnit 2

<sup>108</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitlev), afsnit 47

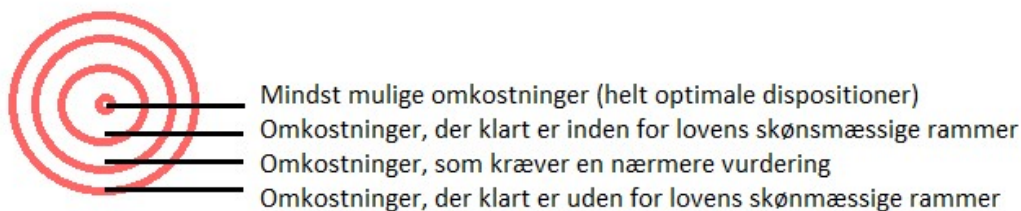
<sup>109</sup> Energitilsynets udgivelse 'Fjernvarmeprisen - rigtig første gang', side 12

I andre sammenhænge, f.eks. i Energitilsynets afgørelse af 24. juni 2014 vedr. et geotermiprojekt i Viborg, er myndigheden dog kommet med udtalelser, der medfører en noget lempeligere fortolkning af nødvendighedsbetingelsen.

I denne afgørelse afvises den ovenstående objektive fortolkning delvist, da begrebet "*skal fortolkes i overensstemmelse med de tilgængelige retskilder, hvoraf den almindelige sproglige forståelse, som kan være 'umuligt at klare uden' rangerer lavt og kun anvendes i mangel af andre mere betydende fortolkningsbidrag.*"<sup>110</sup>

I afgørelsen anerkendes det endvidere, at "[n]ødvendig omkostning som begreb i varmforsyningsloven er et skønsmæssigt begreb"<sup>111</sup>, og der tillægges "[...] ledelsen af varmforsyningsvirksomheder et vidt skøn for, hvilke omkostninger, der kan anses for nødvendige [...]"<sup>112</sup>.

Det vide skøn, der således tillægges ledelsen af en varmforsyningsanlæg, illustreres i sagen med følgende figur:<sup>113</sup>



Energitilsynets restriktive udtalelse fra udgivelsen '*Fjernvarmeprisen – rigtig første gang*' kunne lede tanker hen på, at alene udgifter, der kan henregnes til figurens kategori kaldet 'mindst mulige omkostninger (helt optimale dispositioner)', kan indregnes. Figuren viser derimod, at udgifter, der er mindre optimale, også kan indregnes efter tilsynets opfattelse.

Tilsynets udtalelser fra ovenstående sag vedr. geotermiprojektet i Viborg synes at kunne lægges til grund for prismyndighedernes forståelse af nødvendighedsbetingelsen. Varmeforsyningsanlæggenes ledelser overlades dermed et vidt skøn, når det skal vurderes, hvorvidt en disposition er nødvendig. Udover udtalelserne fra den konkrete afgørelse er dette i høj grad understøttet af prismyndighedernes praksis vedr. bilagsrevision, der behandles i det følgende afsnit.

Nedenfor gennemgås prismyndighedernes opfattelse af en række konkrete spørgsmål, der alle udspringer af nødvendighedsbetingelsen eller har indvirkning herpå. Det behandles således, om prismyndighederne foretager bilagsrevision, om udgifter der er opstået som følge af chancebetonede dispositioner kan indregnes, om urimelighedsbegrebet i VFL § 21, stk. 4 supplerer nødvendighedsbetingelsen og endeligt, om der gælder en bagatelgrænse ift. nødvendighedsvurderingen.

#### *Foretager prismyndighederne bilagsrevision?*

Som nævnt ovenfor kan nødvendighedsbegrebet ikke fortolkes sådan, at varmforsyningsanlæggenes konsekvent skal disponere objektivt optimalt. Varmeforsyningsanlæggenes ledelser overlades derimod et vidt

---

<sup>110</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 336

<sup>111</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 336

<sup>112</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 337

<sup>113</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 343, figur 3



skøn. I en praktisk henseende følger dette også af prismyndighedernes holdning til, hvorvidt Energitilsynet som tilsynsmyndighed skal foretage en egentlig bilagsrevision.

Ifølge prismyndighedernes praksis har Energitilsynet nemlig ikke *pligt* til at undersøge, om der er benyttet for mange midler til en konkret disposition, men blot om udgiften efter sin art kan siges at være nødvendig. Dette giver varmforsyningsanlæggene mulighed for at foretage dispositioner, der er mindre end optimale, selvom dette selvfølgelig ikke er ønskværdigt.

Et andet spørgsmål er, om prismyndighederne har *ret* til at foretage bilagsrevision, hvis dette skulle ønskes. Energitilsynet argumenterede her tidligt for, at tilsynet ikke havde (og tilsyneladende ikke ønskede) en sådan kompetence. Dette skete med Energitilsynets afgørelse af 10. november 2003, som senere blev påklaget til Energiklagenævnet og endelig afgjort med nævnets afgørelse af 4. november 2004.

Denne lidt specielle sag, der også er refereret i diverse nyhedsmedier<sup>114</sup>, omhandlede Middelfart Fjernvarmes overdrevne forbrug af såkaldt repræsentation. Revisionsvirksomheden Deloitte & Touche kunne berette, at der var ”*afholdt betydelige omkostninger til restaurationsbesøg, vin og spiritus etc. uden at baggrunden for afholdelsen er dokumenteret i bilagsmaterialet.*”<sup>115</sup>

I den påklagede afgørelse fra Energitilsynet havde tilsynet nægtet at foretage bilagsrevision med ordene:

*”Det er ikke [...] Energitilsynets opgave at gå ind i en bilagsrevision og vurdere enkeltposter til fx repræsentation. Denne opgave hører under varmforsyningsanlæggets revision og for private anlæg den demokratiske kontrol i forbindelse med forsyningens generalforsamling.”*<sup>116</sup>

I forbindelse med klagen over ovenstående afgørelse anmodede Energiklagenævnet tilsynet om at uddybe denne praksis. Hertil svarede tilsynet bl.a.:

*”Tilsynet foretager heller ikke for andre omkostningsarter en vurdering af den konkrete enkeltposts størrelse, fx om nødvendige udgifter til driftsbiler kan reduceres ved køb af et billigere bilmærke end det valgte [...]”*<sup>117</sup>

Energiklagenævnet accepterede til dels tilsynets praksis på området og fastslog, at Energitilsynet ikke havde en egentlig *pligt* til at foretage bilagsrevision. Nævnet fandt dog samtidig, at Energitilsynet i medfør af VFL § 20, stk. 1 havde ”*kompetence til at forhindre at helt eksorbitante poster – som klart ligger uden for den skønnsramme, der tilkommer selskabets organer – indregnes som nødvendige omkostninger.*”<sup>118</sup> Hermed blev tilsynet givet en *ret* til at foretage bilagsrevision. Denne praksis er senere gentaget af Energiklagenævnet<sup>119</sup> og anvendt af Energitilsynet.<sup>120</sup>

Efterfølgende har Energitilsynet yderligere tilkendegivet, hvornår tilsynet finder, at det besidder en *ret* til at foretage bilagsrevision. I Energitilsynets afgørelse af 24. juni 2014 vedr. geotermiprojektet i Viborg opstillede tilsynet først en formodningsregel vedr. enkeltposters nødvendighed til fordel for varmforsyningsanlæggene:

---

<sup>114</sup> <http://www.fyens.dk/middelfart/Forbrugsfest-paa-fjernvarmen/artikel/245962>

<sup>115</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme), side 2

<sup>116</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme), side 1

<sup>117</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme), side 4

<sup>118</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme), side 11

<sup>119</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 03/03 2008 (Slagslunde Fjernvarmelag), side 16

<sup>120</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS), afsnit 88-89

*"Energitilsynet finder, at tilsynets udgangspunkt for vurderingen af nødvendighed må være, at omkostninger, som er af en indregningsberettiget art er nødvendige, medmindre der i sagen er grundlag for at fastslå andet."*<sup>121</sup>

Derefter udtalte tilsynet, at denne formodningsregel kunne brydes:

*"I forhold til, hvad der giver grundlag for en nærmere vurdering, finder Energitilsynet, at det kan indgå, om der i sagen er omstændigheder, der kan skabe en mistanke om, at ledelsen ikke har sørget for et minimum af relevant information eller har haft andre interesser for øje end at forsøge at disponere så omkostningseffektivt for virksomheden som muligt - eksempelvis personlige interesser eller interesser i et koncernforbundet selskab [mine fremhævninger]."*<sup>122</sup>

Det kan diskuteres, om denne opfattelse af adgangen til bilagsrevision er overensstemmende med Energiklagenævnets afgørelse af 4. november.

Med Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004 står det klart, at Energitilsynet ikke har *pligt* til at foretage en egentlig bilagsrevision. Det står endvidere klart, at Energitilsynet har *ret* til at foretage en sådan, når enkeltposten er "*helt eksorbitant*". Det kan derimod diskuteres, om tilsynet også har en *ret* til at foretage bilagsrevision, når posten ikke er "*helt eksorbitant*". Spørgsmålet bliver derfor, om der skal slutes modsætningsvist fra Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004 vedr. tilsynets kompetence eller ej.

På den ene side er det formentlig nærliggende at slutte modsætningsvist, da Energiklagenævnet havde mulighed for blot at udtale, at tilsynet havde kompetence til at forhindre, at poster, som klart ligger uden for den skønssramme, der tilkommer selskabets organer, indregnes som nødvendige udgifter. Tilføjelsen om at posterne skulle være "*helt eksorbitante*" var ikke nødvendig i sagen.

På den anden side er der ikke noget autoritativt i varmeloven, som forhindrer tilsynet i at foretage en bilagsrevision, jf. hverken prisbestemmelsen i VFL § 20, stk. 1 eller kompetencebestemmelsen i VFL § 21, stk. 4. Derimod kan det anføres, at der med bestemmelsen i VFL § 23a, stk. 1, lægges op til en dybdegående kontrol, når Energitilsynet gives tilladelse til at "*gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, herunder virksomhedens regnskaber, øvrige regnskabsmaterialer, forretningsbøger og andre forretningspapirer*". Derudover synes der at være pragmatiske grunde til ikke at slutte modsætningsvist fra Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004. Hvis der f.eks. er mistanke om at personlige interesser har haft betydning for foretagelsen af en disposition og gjort denne dyrere end nødvendigt, kan det næppe være tilfældet, at tilsynet alene kan gribe ind, hvis udgiften *også* kan siges at være størrelsesmæssigt "*helt eksorbitant*".

Spørgsmålet kan vel ikke siges at være endeligt afklaret, men efter opfattelsen i denne afhandling bør der ikke slutes modsætningsvist fra Energiklagenævnets afgørelse af 4. november 2004, og praksis vedr. bilagsrevision kan derfor sammenfattes således:

- Energitilsynet har ikke *pligt* til at foretage en egentlig bilagsrevision.
- Energitilsynet har derimod *ret* til at vurdere enkeltposter (i hvert fald), når:
  - o posten kan siges at være "*helt eksorbitant*", eller
  - o der er mistanke om, at ledelsen "*har haft andre interesser for øje end at forsøge at disponere så omkostningseffektivt for virksomheden som muligt*" eller "*ikke har sørget for et minimum af relevant information*".

Det skal dog bemærkes, at der kan findes enkelte afgørelser, hvor prismyndighederne kan siges at foretage en egentlig bilagsrevision, selvom posten hverken synes "*helt eksorbitant*" eller drevet af andre interesser

---

<sup>121</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 344

<sup>122</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 345

end varmforsyningsanlæggets. Grænsen mellem bilagsrevision og kontrol af om en udgift efter sin art er nødvendig, kan derfor ikke altid siges at være skarp.

Som eksempel herpå kan Energiklagenævnets afgørelse af 28. marts 2006 gives. Denne tidligere omtalte afgørelse omhandlede hvorvidt en godtgørelse, som Odense Kraftvarmeværk skulle betale til Fynsværket, kunne indregnes i Odense Kraftvarmeværks' varmepris. Kompensationen blev betalt, fordi Odense Kraftvarmeværks etablering af et nyt affaldsforbrændingsanlæg ville medføre en ringere udnyttelse af Fynsværket. Energiklagenævnet fandt (i modsætning til tilsynet), at der var tale om en nødvendig driftsomkostning, der kunne indregnes i varmeprisen<sup>123</sup>. Udgiften var derfor *efter sin art* nødvendig. Energiklagenævnet gik dog videre og fandt, at Energitilsynet skulle afgøre, om kompensationens størrelse var udtryk for en nødvendig omkostning.<sup>124</sup> Hermed synes Energitilsynet at skulle foretage en vurdering af størrelsen på en enkeltpost.

*Er det nødvendigt at tage chancer?*

Når et varmforsyningsanlæg har en mulighed for at vælge en sikker løsning eller en chancebetonet løsning, så har Energitilsynet som udgangspunkt været tilbageholdende med at tillade anlæggene at tage chancer.<sup>125</sup> Med andre ord er udgifter der er opstået som følge af en chancebetonet disposition ofte ikke nødvendige og udgifterne kan dermed ikke indregnes i varmeprisen.

Et eksempel på dette kan ses med Energitilsynets vejledning om CO<sub>2</sub>-kvoter på varmeområdet. Heri anbefaler tilsynet, at handel med kvoter begrænses til det absolut nødvendige og udtaler, at:

*"Energitilsynet lægger vægt på, at varmeforbrugerne så vidt muligt har forudsigelige og stabile priser. Handel med CO<sub>2</sub>-kvoter indebærer mulighed for både tab og gevinst. I denne vejledning lægger Energitilsynet et forsigtighedsprincip til grund, så risikoen for tab (men også muligheden for gevinst) på handel med CO<sub>2</sub>-kvoter minimeres."*<sup>126</sup>

Et andet eksempel kan gives med Energitilsynets afgørelse af 25. juni 2014 vedr. Vester Hjermitslev Varmeværks anmodning om indregning af underdækning henover en periode på 15-18 år. Værkets betydelige underdækning var bl.a. opstået som følge af tab på långivning til værkets varmeleverandør.<sup>127</sup> Varmeleverandøren var nødlidende og havde ikke selv kunnet opnå lån<sup>128</sup>, og i forbindelse med sin vurdering af sagen udtalte Energitilsynets formand sig kritisk om fornuftigheden (og dermed nødvendigheden) af at udlåne midler til leverandøren:

*"Ved bedømmelsen af, om dispositionen med at låne Energiselskabet midler til den løbende drift ville kunne anses for at have en været fornuftig disposition - uanset at der ikke er tale om en omkostning, der efter sin art er indregningsberettiget – finder Energitilsynet i øvrigt, at det forhold, at det var nødvendigt for Energiselskabet at låne til den løbende drift, tydeligt burde have indikeret, at der var tale om en risikabel disposition, som udsatte varmeforbrugerne for en unødigt risiko."*<sup>129</sup>

Vurderingen kan være forskellig alt efter, hvilken af VFL § 20's udgiftskategorier den chancebetonede udgift kan henregnes til. Hvis der er tale om en udgift, der kan betegnes som 'efterforskning', synes Energitilsynet at acceptere en større grad af usikkerhed. Dette var tilfældet i den ovennævnte afgørelse vedr. geotermiprojektet i Viborg. Energitilsynet udtalte her, at geotermisk efterforskning af natur er en særlig risikabel aktivi-

---

<sup>123</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 28/03 2006 (Odense Kraftvarmeværk 1), side 40

<sup>124</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 28/03 2006 (Odense Kraftvarmeværk 1), side 41

<sup>125</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 50

<sup>126</sup> Energitilsynets vejledning vedr. CO<sub>2</sub>-kvoter, afsnit 3

<sup>127</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitslev), afsnit 2

<sup>128</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitslev), afsnit 14-15

<sup>129</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitslev), afsnit 68

tet<sup>130</sup>, og at lovgiver med adgangen til at indregne udgifter til geotermisk efterforskning måtte have accepteret den medfølgende betydelige risiko.<sup>131</sup>

Et område, hvor ovenstående spørgsmål har særlig relevans, er handlen med værdipapirer. Spørgsmålet er kun delvist belyst med Energitilsynets afgørelse af 25. maj 2009 vedr. Øster Toreby Varmeværk. Her afslog Energitilsynet i første omgang indregningen af urealiserede kurstab på værdipapirer og udlandslån med den begrundelse, at disse ikke var afholdt/betalt<sup>132</sup>, jf. nærmere nedenfor. Derudover tilkendegav Energitilsynet obiter dictum vedr. fremtidigt afholdte og dermed realiserede tab på værdipapirer, at det "vil afhænge af en konkret vurdering af, om den pågældende finansielle transaktion kan betragtes som nødvendig i forhold til den aktivitet at drive en varmforsyning."<sup>133</sup> Henvisningen til, at værdipapiret skal have en relation til varmforsyningsaktiviteten, synes at medføre, at varmforsyningsanlæg følgelig ikke kan handle med værdipapirer i al almindelighed.

*Supplerer urimelighedsbegrebet i VFL § 21, stk. 4 nødvendighedsbetingelsen?*

Med kompetencebestemmelsen i VFL § 21, stk. 4, kan Energitilsynet give varmforsyningsanlæggene pålæg om, at priser, omkostningsfordeling og andre betingelser skal ændres for fremtiden. Dette kan ske, hvis disse "er i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20a eller 20b", eller hvis de er "urimelige".

Det står dermed klart, at Energitilsynet kan gribe ind overfor indregningen af unødvendige udgifter i varmeprisen. Det står ligeledes klart, at tilsynet også kan nægte indregningen af urimelige udgifter. Spørgsmålet er, om urimelighedsbegrebet får nogen betydning for udgifters indregningsberettigelse, når tilsynet i forvejen er overladt en stor grad af fleksibilitet med nødvendighedsbetingelsen. Eller sagt på en anden måde: kan en nødvendig udgift være urimelig?

Det synes oplagt, at der ofte vil være overensstemmelse mellem begreberne. Hvis en udgift kan betegnes som nødvendig, vil den formentlig også være rimelig, og hvis en udgift er unødvendig, vil den formentlig også være urimelig. Dette gælder dog ikke altid:

På baggrund af en række klager over prisforhøjelser på varme fra en række af E.ON's varmekværker tog Energitilsynet virksomheden op til regnskabsmæssig gennemgang.<sup>134</sup> Energitilsynet fandt, at E.ON's prisforhøjelser på to forskellige måder kunne siges at være urimelige, selvom disse muligvis var nødvendige.

*For det første* fordi en række udgifter ikke kunne indregnes. Udgifterne var betaling for koncerninterne ydelser, og disse var ikke faktureret ift. deres faktiske omkostning, men i stedet blot fastsat til et standardbeløb.<sup>135</sup> Ifølge Energitilsynet har varmforsyningsanlæggene, i medfør af hvile i sig selv-princippet, pligt til løbende at sikre, at kun nødvendige omkostninger bliver indregnet. En sådan kontrol "[...] forudsætter, at den regulerede virksomhed har præcis viden om de ydelser, som omkostningerne modsvarer."<sup>136</sup> Når en virksomhed ikke kan fremlægge baggrunden for en udgift, hindres "den gennemsigtighed og kontrol, som loven forudsætter"<sup>137</sup>, og på dette grundlag ansås udgifterne som urimelige, selvom disse muligvis var nødvendige.<sup>138</sup>

*For det andet* var prisforhøjelserne i sig selv urimelige alene pga. deres størrelse. Varmeaftagerne havde oplevet "særdeles store og pludselige prisforhøjelser, samt ændringer i forholdet mellem variable og faste

---

<sup>130</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 338

<sup>131</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg), afsnit 339

<sup>132</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/05 2009 (Øster Toreby), afsnit 23

<sup>133</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/05 2009 (Øster Toreby), afsnit 24

<sup>134</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 1

<sup>135</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 11-16

<sup>136</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 7

<sup>137</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 8

<sup>138</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 9

priselementer"<sup>139</sup>. Om urimeligheden udtalte tilsynet: "*Prisforhøjelserne er i de omhandlede forsyningsområder så store, at de efter sekretariatets vurdering er urimelige efter varmforsyningsloven, også selv om der måtte være en omkostningsmæssig begrundelse for prisstigningerne.*"<sup>140</sup>

Energitilsynets ovenstående udtalelser viser således, at både udgifter og prisforhøjelser kan være urimelige, selvom disse muligvis er nødvendige. Nødvendighedsbetingelsen i VFL § 20, stk. 1 suppleres således af urimelighedsbegrebet i VFL § 21, stk. 4.

*Findes der en bagatelgrænse ift. nødvendighedsbetingelsen?*

Det har været fremført, at prismyndighederne gennem den administrative praksis skulle have anerkendt en undtagelse til nødvendighedsbetingelsen i VFL § 20, stk. 1.<sup>141</sup>

Denne mulige undtagelse - eller bagatelgrænse - har baggrund i to afgørelser<sup>142</sup>, der også er gennemgået under afsnittet om prismyndighedernes fortolkning af udgiftskategorierne i VFL § 20, stk. 1. Fælles for begge afgørelser er, at de argumenterer for et 'relativitetssynspunkt', hvorefter nødvendighedsbetingelsen tilsyneladende ikke finder anvendelse, hvis den udgift der er afholdt af varmforsyningsanlægget blot har en størrelse, der kan siges at være 'beskeden' set i lyset af varmforsyningsanlæggets samlede omsætning.

I Energitilsynets afgørelse af 28. februar 2011 var spørgsmålet, om Fjernvarme Fyns udgifter til et projekt kunne indregnes.<sup>143</sup> Projektet ville på lang sigt øge varmforsyningsanlæggets eksportmuligheder.<sup>144</sup> Med tanke på at nødvendighedsvurderingen synes lempelig, og at varmforsyningsanlæggenes ledelser overlades et vidt skøn, kunne der argumenteres for, at denne udgift var 'nødvendig' selv uden brug af undtagelsen, da den havde en vis sammenhæng med anlæggets drift. I Energitilsynets afgørelse af 26. februar 2007 var spørgsmålet derimod, om VEKS bl.a. kunne indregne udgifter, som VEKS havde afholdt, fordi anlægget havde været vært for to praktikanter fra et fjernvarmeselskab i Mongoliet.<sup>145</sup> Værtskabet havde formentlig ingen positiv indflydelse på anlæggets drift, og udgiften ville næppe kunne indregnes uden brug af den praksiskabte undtagelse.

Anvendelsen af en undtagelse til nødvendighedsbetingelsen kan ses som problematisk. Ikke blot fordi den lovmæssige hjemmel til en sådan undtagelse kan diskuteres, men også fordi der skabes forskel på store og små varmforsyningsanlæg.<sup>146</sup> Store anlæg kan med undtagelsen indregne flere udgifter i deres priser end små. Mindre varmforsyningsanlæg må således selv afholde udgifterne til f.eks. projektdeltagelse, da udgifterne ikke nødvendigvis vil være beskeden ift. deres omsætning.

Det er usikkert, om Energiklagenævnet vil tilslutte sig ovenstående praksis. Nævnet har tidligere accepteret indregningen af udgifter til bestyrelses- og direktionsansvarsforsikringer med den begrundelse, at disse var en "*naturlig del i driften af et selskab som KOE og dermed en nødvendig omkostning i lovens forstand.*"<sup>147</sup> Der er dog tale om en ældre afgørelse fra 2001, og nævnet synes ikke at lægge samme vægt på omkostningens størrelse ift. varmforsyningsanlæggets omsætning, som i de ovenstående sager.

---

<sup>139</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 17

<sup>140</sup> Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON), afsnit 18

<sup>141</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 53

<sup>142</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS) og Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn)

<sup>143</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 2

<sup>144</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn), afsnit 28

<sup>145</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS), afsnit 31-37

<sup>146</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 54

<sup>147</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 03/10 2001 (KOE), side 3

## INDREGNINGSTIDSPUNKTET

I de forudgående afsnit er spørgsmålet om *hvilke* udgifter, der kan indregnes i et varmforsyningsanlægs varmepris, blevet behandlet. I dette afsnit skal det undersøges, *hvornår* en indregningsberettiget udgift rent tidsmæssigt kan tillades indregnet i varmeprisen.

Hverken VFL § 20, stk. 1, eller de øvrige bestemmelser i VFL's kapitel 4 om priser synes at regulere spørgsmålet eksplicit. Prismyndighederne har dog gennem praksis opsat visse regler for indregningstidspunktet. Reglernes retskildemæssige fundament kan diskuteres, men der kan muligvis argumenteres for, at reglerne følger forudsætningsvist af VFL § 20, stk. 1.

### Varmeprisen dannes på baggrund af et budget

*"Tariffer, omkostningsfordeling, og andre betingelser for ydelser omfattet af §§ 20 eller 20b [...]"* samt grundlaget herfor skal anmeldes til Energitilsynet, jf. VFL § 21, stk. 1, 1. pkt. Energitilsynet er endvidere tillagt en lovfæstet adgang til at fastsætte regler vedr. anmeldelsens form, jf. VFL § 21, stk. 1, 2. pkt.

Denne adgang er udnyttet med udstedelsen af bekendtgørelse nr. 1282 af 12. maj 2014 om anmeldelse af priser m.v. Med denne anmeldelsesbekendtgørelse indikerer Energitilsynet, at tilsynet finder, at varmeprisen skal dannes ud fra et anmeldt budget over det følgende års formodede udgifter. I bekendtgørelsens § 2, stk. 2, pålægges varmforsyningsanlæggene således at indsende budgetter og regnskabsoplysninger til prisetervisning. I Energitilsynets vejledning om bekendtgørelsen fastslås det i overensstemmelse hermed, at grundlaget for prisfastsættelsen er et budget,<sup>148</sup> og at dette budget skal periodiseres, således *"at omkostningerne henføres til det år, de vedrører."*<sup>149</sup>

Ifølge det ovenstående synes varmeprisen på anlæg, der er underlagt VFL § 20, stk. 1, således at blive opgjort på baggrund af et budget over det kommende års formodede udgifter. Tidsmæssigt kan de indregningsberettigede udgifter således indregnes i varmeprisen, før disse forfalder til betaling.

Den retskildemæssige baggrund for denne praksis, der indirekte fastsættes i den ovenstående anmeldelsesbekendtgørelse, vurderes som nævnt at være usikker, men den fremadrettede model har den fordel, at varmforsyningsanlæggene ikke tvinges til at afholde udgifter, før disse kan opkræves hos varmemeforbrugerne. Alternativet ville kunne give anlæggene likviditetsmæssige problemer. Løsningen har til gengæld den ulempe, at varmforsyningsanlæggene risikerer at opkræve en materielt forkeret varmepris, hvis budgettet ikke viser sig at holde. En sådan opstået over- eller underdækning skal følgelig håndteres, jf. nedenfor.

### Kun realiserede udgifter kan indregnes

Det følger af det ovenstående, at varmeprisen dannes ud fra et budget over det følgende års formodede udgifter. Prismyndighederne har konsekvent fundet, at udgifterne endvidere skal realiseres i dette budgetår, før de kan indregnes i varmeprisen.

Energiklagenævnets føromtalt afgørelse fra 31. marts 2008 kan tjene som illustrerende eksempel på problemstillingen. Sagens spørgsmål var, om Måbjergværkets ejere løbende kunne indregne fremtidige skrotningsomkostninger i værkets varmepris.<sup>150</sup> Udgifterne ville således ikke være realiserede på indregningstidspunktet, men kunne måske alligevel siges at relatere sig til budgetåret på anden vis.

---

<sup>148</sup> Energitilsynets vejledning vedr. anmeldelse af budget- og prisetervisning, side 2

<sup>149</sup> Energitilsynets vejledning vedr. anmeldelse af budget- og prisetervisning, side 5

<sup>150</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 1-2

Energiklagenævnet slog fast, at tvivlen i sagen ikke handlede om, hvorvidt der var tale om en nødvendig udgift, men alene om "på hvilket tidspunkt indregning i prisen kan ske."<sup>151</sup> Hverken Energitilsynet eller Energiklagenævnet fandt dog, at udgiften kunne indregnes, før den var realiseret.

Energitilsynet synes at finde hjemlen til denne afvisning i det faktum, at varmeprisen udarbejdes på baggrund af et budget:

*"Den omkostningsbaserede varmepris efter varmforsyningsloven opgøres på grundlag af et budget over alle omkostninger, der er indregningsberettigede nødvendige omkostninger efter lovens § 20, stk. 1. Når det pågældende år er gået, beregnes den omkostningsbestemte varmepris på baggrund af de realiserede omkostninger, og en eventuel overdækning eller underdækning overføres til det efterfølgende regnskabsår. Realiserede skrotningsomkostninger i det enkelte regnskabsår må anses for nødvendige omkostninger, som kan indregnes i varmepriserne det pågældende år. Dvs. at sådanne omkostninger kan indregnes i takt med, at de forekommer."*<sup>152</sup>

Energiklagenævnet fandt derimod hjemlen til afvisningen direkte i VFL § 20, stk. 1 med ordene:

*"Efter Energiklagenævnets opfattelse tager § 20, stk. 1 [...] efter en naturlig læsning sigte på udgifter, som afholdes (senest) i det år, hvortil prisen relaterer sig."*<sup>153</sup>

Princippet, om at udgifterne senest skal være realiserede i det år, som varmeprisen relaterer sig til, er endvidere benyttet i Energitilsynets afgørelse af 25. maj 2009 vedr. Øster Toreby Varmeværk<sup>154</sup> og i Energitilsynets tilkendegivelse vedr. indregning af skat i varmepriserne.<sup>155</sup> Princippet er også refereret i den juridiske litteratur.<sup>156</sup>

Princippet er dog ikke uden undtagelser. Det må således vige for den lovfastsatte undtagelse, der følger direkte af afskrivningsbekendtgørelsen udstedt med hjemmel i VFL § 20, stk. 2. Efter bekendtgørelsens §§ 5, stk. 1 og 2 kan et varmforsyningsanlæg indregne henlæggelser til nyinvesteringer i indtil 5 år før idriftsættelsesåret. Dermed kan udgifter, der endnu ikke er afholdte, i et vist omfang indregnes i varmeprisen.

### **Håndtering af over- og underdækning**

Ovenstående system med opkrævning af realiserede udgifter på baggrund af et udarbejdet budget vil ofte medføre, at varmemeforbrugerne enten vil have betalt for meget eller for lidt for varmen, når budgetåret er omme. Dette nævnes også i Energitilsynets udgivelse 'Fjernvarmeprisen - rigtig første gang':

*"Da varmeprisen dannes ud fra budgettet, vil der som udgangspunkt altid være afvigelser mellem de skønnede omkostninger, som afspejles i budgettet og de faktisk afholdte omkostninger."*<sup>157</sup>

Da varmforsyningsanlæggene i medfør af VFL § 20, stk. 1 på den ene side har pligt til ikke at opkræve mere, end hvad der kan dækkes af de nødvendige udgifter, og på den anden side har ret til at få dækket sine udgifter, skal denne under- eller overdækning følgelig håndteres.

Energitilsynet har i en vejledning om afvikling af over- og underdækning opstillet regler for håndteringen.<sup>158</sup> Vejledningen har baggrund i et praksisnotat, der er udarbejdet af tilsynets sekretariat.<sup>159</sup>

---

<sup>151</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 18

<sup>152</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 4-5

<sup>153</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket), side 18-19

<sup>154</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/05 2009 (Øster Toreby), afsnit 23

<sup>155</sup> Energitilsynets tilkendegivelse vedr. skat, afsnit 12

<sup>156</sup> Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmforsyningslovens § 20's forstand, side 49

<sup>157</sup> Energitilsynets udgivelse 'Fjernvarmeprisen - rigtig første gang', side 31

## Hovedreglen: indregning i priserne i det følgende regnskabsår

I vejledningen om afvikling af over- og underdækning defineres begreberne over- og underdækning:

*"Hvis varmforsyningen har flere realiserede indtægter end realiserede omkostninger, har forsyningen en overdækning. Hvis varmforsyningen har færre realiserede indtægter end realiserede omkostninger, har forsyningen en underdækning."*<sup>160</sup>

Som hovedregel skal begge situationer håndteres på samme måde. Over- eller underdækningen skal således "[...] tilbageføres til forbrugerne ved indregning i priserne i det efterfølgende regnskabsår."<sup>161</sup>

Hermed gælder det lidt særlige, at en fraflyttet forbruger kan undgå at deltage i afviklingen af en opstået underdækning og omvendt undgå at nyde godt af en opstået overdækning.<sup>162</sup> Princippet vedr. den fremadrettede indregning i varmepriserne er formentlig først og fremmest begrundet i de betydelige administrative omkostninger, som den alternative løsning ville medføre.

Ovenstående hovedregel er ikke uden undtagelser.

### Undtagelse 1: bagudrettet tilbagebetaling

For det første gælder der en særlig undtagelse for opståede overdækninger. Varmeforsyningsanlæggene kan her vælge at tilbageføre en overdækning "*'bagudrettet' til forbrugerne som et engangsbeløb i forbindelse med en årsafregning frem for at indregne overdækningen i det følgende varmeårs priser.*"<sup>163</sup> Energitilsynet accepterer denne undtagelse, fordi midlerne hurtigere kommer tilbage til varmekonsumenterne.<sup>164</sup> Ovenstående problem vedr. fraflyttede forbrugere opstår således ikke. Som påpeget af Energitilsynet i vejledningen kan der derimod opstå andre problemer ved brug af ordningen: f.eks. kan det overvejes, om en varmekonsumer, der modtager såkaldt varmhjælp fra kommunen, skal tilbagebetale en forholdsmæssig del af hjælpen, hvis forbrugeren modtager en tilbagebetaling fra varmforsyningsanlægget.<sup>165</sup>

Energitilsynet kan nægte en bagudrettet tilbagebetaling, hvis omkostningerne hertil kan siges at være urimelig, jf. VFL § 21, stk. 4, f.eks. hvis administrationsomkostningerne er for høje ift. ordningens fordele.<sup>166</sup>

### Undtagelse 2: uforholdsmæssigt store over- eller underdækninger

For det andet gælder der en fælles undtagelse for både under- og overdækninger. I medfør af denne undtagelse kan en uforholdsmæssig stor under- eller overdækning "*efter skriftlig aftale med sekretariatet indregnes i priserne over en periode.*"<sup>167</sup>

Ifølge vejledningen synes den eneste betingelse for undtagelsens brug at være, at over- eller underdækningen er "*uforholdsmæssig stor*". Praksis viser da også, at Energitilsynet er forholdsvis lempelig i vurderingen, når en underdækning har en vis størrelse, jf. f.eks. Energitilsynets afgørelse af 25. juni 2014 vedr. Vester Hjer-

---

<sup>158</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning

<sup>159</sup> Energitilsynets tilkendegivelse vedr. afvikling af over- eller underdækning

<sup>160</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 2

<sup>161</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.A

<sup>162</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.A

<sup>163</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.B

<sup>164</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.B

<sup>165</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.B

<sup>166</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3.B

<sup>167</sup> Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning, afsnit 3



mitslev Varmeværk<sup>168</sup> og Energitilsynets afgørelse af 29. august 2005 vedr. Svebølle-Viskinde Fjernvarmeselskab.<sup>169</sup>

Sidstnævnte afgørelse demonstrerer dog, at der foretages en afvejning af hensynet til varmemeforbrugerne, der ikke skal opleve for store prisstigninger, og varmemeforsyningsanlægget, der kan risikere at gentage fejlen, hvis en lang tilbagebetalingsperiode accepteres.

Svebølle-Viskinde Fjernvarmeselskab havde ved udgangen af varmeåret 2003/2004 en driftsunderdækning på 9,5 mio. kr. og samlede årlige indtægter på ca. 7,4 mio. kr.<sup>170</sup> Værkets underdækning oversteg således en hel årsindtægt og kunne derfor siges at være uforholdsmæssig stor. På denne baggrund søgte fjernvarmeværket om godkendelse til en indregningsperiode på 18 år.

På den ene side fandt Energitilsynet, at der var en risiko for, at fjernvarmeværket gentog fejlen, hvis man accepterede en lang indregningsperiode - ikke mindst fordi varmemeværket i så fald ikke ville konsolidere værket ved at henlægge eller afskrive tilstrækkeligt i denne periode:

*"Ved en afviklingsperiode på 18 år, som bestyrelsen ønsker, vil varmemeværket stadig være meget udsat for en gentagelse af den uheldige driftsmæssige påvirkning fra eventuelle havarier på grund af de beskudne afskrivninger og begrænsede muligheder for henlæggelser".<sup>171</sup>*

På den anden side ville en kort afviklingsperiode medføre meget høje priser fra et varmemeværk, der i forvejen var et af landets 10 dyreste.<sup>172</sup> Dette hensyn blev i sidste ende vægtet højest, og Energitilsynet accepterede en indregning af underdækningen henover 18 år.<sup>173</sup>

---

### **DEL 3: SÆRLIGE FORPLIGTELSE FOR VISSE ANLÆG**

---

I afhandlingens forrige del er reglerne for opgørelsen af den omkostningsbestemte varmepris beskrevet. Alle varmemeforsyningsanlæg, der omfattes af VFL § 20, er forpligtet til at benytte denne prisudregningsmetode, jf. VFL § 20, stk. 1.

VFL § 20 har dog et indhold, der medfører særlige forpligtelser i forhold til prisfastsættelsen på varme fra visse anlægstyper: varmemeforsyningsanlæg, der aftager varme og videredistribuerer denne, er således underlagt det såkaldte substitutionsprincip og på varmemeforsyningsanlæg med forenet produktion, skal der fastlægges en omkostningsfordelingsnøgle.

Disse særlige forpligtelser gennemgås i det følgende.

#### **SUBSTITUTIONSPRISEN**

Varmeforsyningsanlæg, der er underlagt prisreguleringen i VFL § 20, og som aftager varme til videredistribution, kan siges at være underlagt en særlig forpligtelse til at fremskaffe varmemængden så omkostningseffektivt som muligt. Alternativt vil udgifterne til varmekøbet ikke kunne indregnes i varmeprisen. Dette krav udspringer af VFL § 20, stk. 1, jf. nærmere nedenfor.

---

<sup>168</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitstlev)

<sup>169</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde)

<sup>170</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde), afsnit 2

<sup>171</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde), afsnit 25

<sup>172</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde), afsnit 26-27

<sup>173</sup> Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde), afsnit 31

Denne særlige forpligtelse er bl.a. blevet beskrevet i et 'Orienterende notat om substitutionspris og omkostningsbestemt pris' udarbejdet af den tidligere tilsynsmyndighed på varmeområdet, Gas- og Varmeprisudvalget, d. 6. november 1995.<sup>174</sup> Heri beskrives det såkaldte substitutionsprincip, som medfører, at et varmforsyningsanlægs indkøb af varme skal ske til den pris, der er lavest af enten den omkostningsbestemte pris eller substitutionsprisen. Substitutionsprisen er den pris, som varmekøberen kan fremskaffe varmemængden til ved egenproduktion eller ved køb hos tredjemand.<sup>175</sup>

Sidenhen kan der argumenteres for, at princippet er blevet fast administrativ praksis, da princippet er anvendt i en lang række afgørelser<sup>176</sup>, og der kan endvidere argumenteres for, at lovgivningsmagten har accepteret princippet, da der er redegjort for dette i en række lovforarbejder til ændringer af varmforsyningsloven.<sup>177</sup>

Det er væsentligt at bemærke, at den forpligtelse, der følger af substitutionsprincippet, ikke er en deklaratorisk undtagelse til den omkostningsbestemte pris. Den løsning, der giver den laveste varmepris, skal anvendes af varmekøberen.<sup>178</sup> Et varmforsyningsanlæg, der aftager varme, kan således ikke blot acceptere leverandørens omkostningsbestemte varmepris.

### Betingelser for princippets anvendelse

Der kan siges at være to overordnede betingelser, der skal være opfyldt, før substitutionsprincippet finder anvendelse:

*For det første* finder princippet alene anvendelse på et varmekøb foretaget af et varmforsyningsanlæg, der er omfattet af VFL § 20, og dermed ikke på en eventuel slutbrugers varmekøb. Ofte vil princippet netop anvendes af et kollektivt fremføringsanlæg, der ønsker en lavere pris fra sin varmeleverandør. Princippet kan derfor siges, at få affødte retsvirkninger for fremføringsanlæggens leverandører, der herigennem tvinges til at levere varmen til en lavere pris.

*For det andet* skal det varmforsyningsanlæg, der ønsker at anvende substitutionsprincippet som afregningsmetode, have en realistisk adgang til varmemængden fra anden side. Denne betingelse er ikke entydigt beskrevet af prismyndighederne, der f.eks. anfører, at anlæggene skal have "en eksisterende adgang til alternativ levering"<sup>179</sup>, eller at substitutionsprisen skal fastsættes ud fra en "faktisk eksisterende energiform."<sup>180</sup>

Betingelserne gennemgås nærmere i det følgende.

#### Betingelse 1: princippet gælder alene for varmforsyningsanlægs varmekøb

Det er som nævnt alene varmforsyningsanlæg omfattet af VFL § 20, der aftager varme, der skal og kan benytte substitutionsprincippet. Varmeforbrugere (eller slutbrugere) kan således ikke anvende princippet, selvom disse også kan siges at aftage varme.

Dette skyldes, at slutbrugerne ikke er omfattet af VFL § 20 og dermed heller ikke af substitutionsprincippet, som kan siges at udspringe af VFL § 20. Efter VFL § 20 må kun nødvendige udgifter som bekendt indgå i varmforsyningsanlæggets varmepris, og efter substitutionsprincippet "er det ikke en nødvendig omkostning for et fjernvarmeværk, at betale mere for varmen fra en varmeleverandør [...] end det vil koste fjernvarme-

---

<sup>174</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 135-136

<sup>175</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 135-136

<sup>176</sup> Se f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 19/11 2007 (Skagen Varmeværk), side 25; Energitilsynets afgørelse af 25/05 2003 (EKF), afsnit 55 og Energitilsynets afgørelse af 28/10 2002 (Aars Varmeværk), afsnit 63-64

<sup>177</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, almindelige bemærkninger, afsnit 3 samt LFF nr. 183 af 02/05 2012, bemærkninger til lovforslaget, afsnit 1.1.

<sup>178</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/01 2005 (Hanstholm Kraftvarmeværk), afsnit 38

<sup>179</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/01 2005 (Hanstholm Kraftvarmeværk), afsnit 39

<sup>180</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 51

*værket selv at producere varmen eller at købe den hos tredjemand.”*<sup>181</sup> Ligesom varmeproduktionsanlæggene således ikke må indregne unødvendige udgifter, så må et varmefremføringsanlæg heller ikke indkøbe dyrere varme end nødvendigt, jf. VFL 20, stk. 1.

Betingelsen fik betydning i Energiklagenævnets afgørelse af 22. april 2015, hvor grundejerforeningen Vejlesøparkens ønske om at anvende substitutionsprincippet blev afvist af klagenævnet. Vejlesøparken havde tidligere haft egen blokvarmecentral, men blev i 1990 påbudt at overgå til decentral kraftvarme<sup>182</sup>. Vejlesøparken indgik derfor en aftale med NESAs (nu E.ON), som opsatte og drev et kraftvarmeværk hos Vejlesøparken. Den eksisterende blokvarmecentral fungerede efterfølgende alene som spids- og reservelast.<sup>183</sup>

Efter en uoverensstemmelse vedr. E.ON's priser ønskede Vejlesøparken at anvende substitutionsprincippet, da man mente, at Vejlesøparkens egen blokcentral kunne producere varmen billigere, end E.ON havde mulighed for. Energiklagenævnet fandt ikke, at princippet kunne anvendes, da Vejlesøparken var slutbruger og udtalte bl.a.: *”Tilsvarende vil en anden slutbruger ikke kunne påberåbe sig substitutionsprincippet såfremt vedkommende har en egen alternativ varmekilde, f.eks. et VE-anlæg, hvor varmen er billigere at producere.”*<sup>184</sup>

### Betingelse 2: der skal være en eksisterende adgang til alternativ levering

Selvom betingelsen ikke altid udtrykkes helt ensartet af prismyndighederne, er det som nævnt ovenfor en betingelse for et varmeforsyningsanlæg, der ønsker at anvende substitutionsprincippet, at det har en eksisterende adgang til alternativ levering.

Hvad, der nærmere ligger heri, er sjældent anført af prismyndighederne i deres afgørelser, men i denne afhandling benyttes Energitilsynets udtalelse i en afgørelse fra 31. januar 2005, hvorefter alternativet *”[...] skal være faktisk tilstedeværende, det skal være lovligt, have tilstrækkelig kapacitet og adgang til brændsel.”*<sup>185</sup> Denne forståelse synes i øvrigt at kunne indeholde alle betingelser fra Gas- og Varmepriisudvalgets oprindelige notat om princippet og dennes anvendelse.<sup>186</sup>

Under betingelsen kan der derfor siges at ligge tre kumulative krav:

- 1) anlægget skal være faktisk tilstedeværende,
- 2) anlægget skal være lovligt, og
- 3) anlægget skal have tilstrækkelig kapacitet (herunder adgang til brændsel)

Disse krav gennemgås individuelt herunder.

#### *1) Anlægget skal være faktisk tilstedeværende*

Hvad angår kravet om faktisk tilstedeværelse, synes dette at forudsætte, at substitutionsmuligheden er fysisk tilstedeværende og ikke blot af hypotetisk karakter.

Betingelsen er anvendt i Energitilsynets afgørelse af 25. august 2003, hvor Skanderborg Fjernvarme klagede over prisen på den varme, som Skanderborg Fjernvarme aftog fra produktionsanlægget Reno Syd i årene 2001-2003.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejlen Varmeværk), afsnit 57

<sup>182</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 22/05 2015 (Vejlesøparken 2), side 1

<sup>183</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 22/05 2015 (Vejlesøparken 2), side 1-2

<sup>184</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 22/05 2015 (Vejlesøparken 2), side 6

<sup>185</sup> Energitilsynets afgørelse af 31/01 2005 (Hanstholm Kraftvarmeværk), afsnit 39

<sup>186</sup> Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer, side 136

<sup>187</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 13

Tilbage i 1999 havde Skanderborg Fjernvarme fået lavet en undersøgelse, der viste, at Skanderborg Fjernvarme kunne producere billigere varme end Reno Syd, hvis værket benyttede træpiller på dennes egen kedel. Værket mente derfor, at denne pris måtte være substitutionsprisen.<sup>188</sup> Heroverfor påpegede Reno Syd, at træpiller ikke kunne benyttes uden en væsentlig ombygning af værket, og henviste til et notat fra Teknologisk Institut.<sup>189</sup>

I sidste ende blev sagen afgjort med den begrundelse, at Skanderborg Fjernvarme ikke havde tilstrækkelig kapacitet, jf. nedenfor, men Energitilsynet bemærkede forinden, at ”anlægget skal eksistere rent fysisk” og at det i sagen var tvivlsomt, om dette krav var opfyldt.<sup>190</sup>

Det må herefter antages, at værket skal være til stede i en vis fysisk form. Derimod er det ikke afklaret, om værket skal være fuldt funktionsdygtigt, eller om det, som anført af Skanderborg Fjernvarme i sagen, er tilstrækkeligt, at værket kan blive funktionsdygtigt, hvis der reinvesteres i anlægget for et mindre beløb.

## 2) Anlægget skal være lovligt

Herunder ligger der mindst to spørgsmål: for det første om det kan være en betingelse for substitutionsprincippet anvendelse, at substitutionsmuligheden lovligt kan anvendes ift. kommunens varmeplanlægning i medfør af VFL's kapitel 2, og for det andet om det kan være en betingelse, at brændslet er miljømæssigt lovligt.

Begge spørgsmål er besvaret med Energitilsynets afgørelse af 27. februar 2006, der omhandler Vejen Varmeværks klage over prisen på varme fra Vejen Kraftvarmeværk. Vejen Varmeværk ønskede at anvende substitutionsprincippet og havde bl.a. adgang til egenproduktion på et flisanlæg. Anlægget havde alene planlægningsmæssig tilladelse til at producere varme, når en tilstrækkelig mængde varme ikke kunne leveres fra Vejen Kraftvarmeværks affaldsbaserede anlæg.<sup>191</sup>

På den ene side hævdede Vejen Varmeværk, at der nok var varmeplanlægningsmæssige binding, men at dette var uden betydning for substitutionsprincippet anvendelse:

*”Det er ikke en betingelse for brugen af princippet, at varmekilden uden videre skal kunne benyttes efter den almindelige varmeplanlægning. Hvis det var tilfældet kunne varmeværket jo blot gøre det, og princippet ville være overflødig.”<sup>192</sup>*

Heroverfor argumenterede Vejen Kraftvarmeværk for, at det i medfør af bl.a. ordlyden af Gas- og Varmeprisudvalget tidligere nævnte notat, er en betingelse, at der kan ”opnås tilladelse til produktion udover spids- og reservelast.”<sup>193</sup>

Energitilsynet gav Vejen Varmeværk medhold, og substitutionsprincippet kunne derfor anvendes. Dette skete med følgende begrundelse:

*”Ved substitutionsprisprincippet er formålet, at varmekunderne ikke kommer til at betale for meget for varmen. Varmekunderne forsøges stillet, som om varmen fortsat produceres på varmeværket uden den fortrængning, som er sket ved etableringen af et affaldskraftvarmeværk [...]*

---

<sup>188</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 18-20

<sup>189</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 30-31

<sup>190</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 51-52

<sup>191</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 33

<sup>192</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 32

<sup>193</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 45

*Det kan derfor ikke være nogen betingelse for at substitutionsprisprincippet kan anvendes, at benyttelsen af den pågældende produktion ikke er i strid med varmeplanlægningen. Det ville jo betyde, at princippet ikke ville få nogen praktisk betydning. Hvis der ikke var nogen varmeplanlægning i det pågældende område, var der ikke behov for substitutionsprincippet, da der så kunne produceres varme i overensstemmelse med almindelige driftsøkonomiske regler [min fremhævnings]."<sup>194</sup>*

Energitilsynet fastslog selv, at tilsynet ikke tidligere havde taget stilling til spørgsmålet, men fandt, at det lå i Gas- og Varmeprisudvalgets manglende interesse for spørgsmålet i udvalgets tidligere afgørelser, at der ikke var tale om en praksisændring.<sup>195</sup>

Obiter dictum besvarede Energitilsynet endvidere spørgsmålet vedr. den alternative brændsels miljømæssige lovlighed med ordene: ”Derimod skal den anvendte brændsel naturligvis overholde de miljømæssige regler for lovligt brændsel.”<sup>196</sup>

Sammenfattende kan det således siges, at betingelsen om lovlighed ikke vedrører den planlægningsmæssige lovlighed efter VFL's kapitel 2, men alene den miljømæssige.

### 3) Anlægget skal have en tilstrækkelig kapacitet

I Gas- og Varmeprisudvalget notat om substitutionsprincippet og i den administrative praksis er det anført, at anlægget skal have tilstrækkelig kapacitet og adgang til det relevante brændsel, før substitutionsprincippet kan finde anvendelse.

Det kan overvejes, hvad der ligger i begrebet ’tilstrækkelig kapacitet’. Hvis et varmforsyningsanlæg, der modtager varme fra et produktionsanlæg, alene kan substituere halvdelen af varmen ved egenproduktion, så er der principielt tre muligheder: 1) substitutionsprisen anvendes alligevel på hele varmekøbet, 2) substitutionsprisen anvendes alene på halvdelen af varmekøbet, eller 3) substitutionsprisen anvendes slet ikke.

Energitilsynet har tilsyneladende tilsluttet sig den sidste løsningsmodel og har dermed fundet, at ’tilstrækkelig kapacitet’ betyder, at substitutionsanlægget skal kunne substituere *hele* varmekøbet. Delvis substitution er således ikke en mulighed. Dette følger bl.a. af Energitilsynets ovennævnte afgørelse vedr. Vejen Varmeværk og Vejen Kraftvarmeværk.

Kraftvarmeværket, der leverede varmen, havde en varmeeffekt på ca. 8 MV. Vejen Varmeværks eget flisfyrede anlæg havde derimod alene en mærkepladeeffekt på 7 MV, men leverandøren af det flisfyrede varmeanlæg havde oplyst, at anlægget uden problemer ville kunne yde 8,5 MV konstant, og ved en testkørsel havde man fundet, at anlægget kunne yde 9,4 MV.<sup>197</sup>

Energitilsynet lagde (måske lidt overraskende) vægt på det flisfyrede anlægs formelle mærkepladeeffekt og dermed ikke på anlæggets faktiske ydeevne<sup>198</sup> og fastslog, at delvis substitution ikke er en mulighed:

*”Vejen Varmeværk AmbA’s substitutionspris beregnes ud fra varmeværkets samlede omkostninger ved at erstatte hele produktionen fra kraftvarmeværket med varme fra de forskellige varmekilder, som varmeværket råder over [min fremhævnings].”<sup>199</sup>*

---

<sup>194</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 62 og 64

<sup>195</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 66

<sup>196</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 67

<sup>197</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 26-27

<sup>198</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 78

<sup>199</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 77

En tilsvarende konklusion synes at følge af Energitilsynets afgørelse af 25. august 2003 vedr. Skanderborg Fjernvarme og Reno Syd. Her ønskede Skanderborg Fjernvarme, at substitutionsprisen blev udregnet ud fra varmekædens egenproduktion på et træpilleanlæg. Energitilsynet fandt ikke, at dette var muligt, da Skanderborg Fjernvarme, udover varmeaftaget fra Reno Syd, indkøbte endnu dyrere varme fra Århus Kommune Værker. Skanderborg Fjernvarmes kapacitet på træpilleanlægget var kun tilstrækkelig til at dække dette varmekøb, og "[d]a fjernvarmekæden ud fra en omkostningsoptimering først skal erstatte varmen fra den dyreste leverandør, er der ikke fornøden kapacitet til fortrængning af varme fra I/S Reno Syd."<sup>200</sup>

## PRISEN PÅ VÆRKER MED FORENET PRODUKTION

På anlæg med forenet produktion er udregningen af den omkostningsbestemte varmepris efter VFL § 20, stk. 1 særlig kompliceret. Dette skyldes, at flere ydelser produceres i én proces. På et affaldsforbrændingsanlæg kan der f.eks. være tre forenede produktioner: elproduktion, varmeproduktion og afskaffelse af affald.

Prismyndighederne har for anlæg med forenet produktion anerkendt, at prisfastsættelsen nødvendigvis må bero på et skøn, og der findes derfor ikke "en 'rigtig' omkostningsbestemt pris."<sup>201</sup> Det er med andre ord ikke muligt at fastlægge det enkelte produkts omkostninger entydigt.<sup>202</sup>

Priserne for værkets enkelte ydelser udregnes ved at fordele de særøkonomierne, der måtte kunne identificeres, og derefter fordele de betydelige fællesomkostninger, der vil være tilbage, efter en såkaldt omkostningsfordelingsnøgle.<sup>203</sup>

Prisfastsættelsen på varmforsyningsanlæg med forenet produktion er således også reguleret af prisbestemmelsen i VFL § 20, stk. 1, men reglen medfører her det særlige, at der skal fastlægges en omkostningsfordelingsnøgle.

## Den lovmæssige regulering

Som anført ovenfor er omkostningsfordelingsnøglen central, når varmeprisen skal bestemmes på anlæg med forenet produktion. På trods af dette findes der endnu ingen retsregler, der specifikt regulerer spørgsmålet.

Ministeren er givet adgang til at fastsætte sådanne regler, men bemyndigelsen er endnu ikke udnyttet. I medfør af VFL § 20, stk. 3, kan ministeren således "fastsætte regler om fordeling af omkostningerne til levering af ydelser omfattet af stk. 1 og andre ydelser", hvis dette skulle findes hensigtsmæssigt.

Af lovbestemmelsens forarbejder fremgår det, at bestemmelsen har et bredt anvendelsesområde.<sup>204</sup> Der kan således udstedes regler vedr. omkostningsfordelingen mellem forenet produktion af varme omfattet af VFL § 20, stk. 1, og "affaldshåndtering, elproduktion, produktion af varme eller biogas til proces eller produktion af køling". Baggrunden for reglens indførelse "er et ønske om at kunne lette Energitilsynets opgaver med at træffe afgørelser om omkostningsfordeling."<sup>205</sup>

Der findes dog en række andre lovbestemmelser, der på anden vis influerer på fastlæggelsen af varmeprisen på værker med forenet produktion:

I elforsyningsloven er det fastslået for ledelserne i både elproduktionsselskaber og affaldsforbrændingsanlæg, at deres omkostninger ikke må overvælttes på fjernvarmebrugere, jf. elforsyningslovens § 75, stk. 2 og § 75, stk. 3, 2. pkt. Der er en forhøjet risiko for krydssubsidiering på disse værker. F.eks. kan et anlæg

---

<sup>200</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 53

<sup>201</sup> Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd), afsnit 50

<sup>202</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 56

<sup>203</sup> Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk), afsnit 56

<sup>204</sup> LFF nr. 121 af 29/01 2014, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 2, nr. 8

<sup>205</sup> LFF nr. 121 af 29/01 2014, bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser, § 2, nr. 8

med forenet produktion af elektricitet og varme ønske at overvælte omkostningerne ved elproduktionen på varmesiden, da priserne for elektricitet som udgangspunkt beror på markedsforholdene, jf. elforsyningslovens § 75, stk. 1. Hvis varmemeforbrugerne pålægges omkostningerne, vil dette medføre en større fortjeneste for elværkerne.

Herudover er ministeren tillagt en adgang til at fastsætte et prisloft for "opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg", jf. VFL § 20, stk. 4. Denne adgang er udnyttet med udstedelsen af bekendtgørelse nr. 1213 af 17. december 2012 om fastsættelse af prislofter mv. Ifølge denne bekendtgørelses § 4, stk. 1, fastsættes prisloftet på opvarmet vand fra et affaldsforbrændingsanlæg til "*den vægtede gennemsnitspris for opvarmet vand produceret på de centrale kraft-varme-anlæg.*"

På affaldsforbrændingsanlæg bliver varmeprisen således den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisen, der er fastsat i medfør af prisloftet. Dette sætter grænser ift. fastlæggelsen af omkostningsfordelingsnøglen, da den del af omkostningerne, som varmemeforsyningen skal bære, ikke kan blive så høj, at varmeprisen vil overstige det fastsatte prisloft. Ifølge bestemmelsens forarbejder er dette netop meningen med prisloftet, da det anerkendes, "*at 'hvile-i-sig-selv'-princippet i varmemeforsyningsloven [...] ikke altid er tilstrækkeligt til at sikre rimelige varmepriser.*"<sup>206</sup>

Endeligt skal det nævnes, at værkernes besluttede omkostningsfordelingsnøgler skal anmeldes til Energitilsynet, jf. VFL § 21, stk. 1, og at Energitilsynet har kompetence til at ændre en besluttet omkostningsfordeling, hvis denne findes at være urimelig, jf. VFL § 21, stk. 4.

### **Omkostningsfordelingsnøglen**

Uden lovregulering på området må prismyndighedernes praksis undersøges, når der skal findes vejledning ift. fastlæggelsen af omkostningsfordelingsnøglen.

Praksis viser, at der formentlig ikke kan opstilles en egentlig hovedregel ift. fællesomkostningernes fordeling. Der skal med andre ord foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag. Dette kan anskueliggøres med afgørelser vedr. fordelingen af udgifter på affaldsforbrændingsanlæg med varmeproduktion: i én afgørelse fordeles fællesudgifterne således med 55 % til varmesiden og 45 % til affaldssiden<sup>207</sup>, i en anden måtte varmesiden maksimalt bære 75 %<sup>208</sup> og i en tredje blev fordelingen fastlagt med 60 % til varmeprisen og 40 til affaldssiden (efter at Energiklagenævnet havde afvist en lighedling).<sup>209</sup>

Derudover viser praksis, at en lang række faktorer bør tages i betragtning, når omkostningsfordelingsnøglen skal fastlægges. I en nyere afgørelse vedr. Odense Kraftvarmeværk gennemgår Energiklagenævnet disse faktorer. I sagen havde Odense Kraftvarmeværk klaget over Energitilsynets afgørelse, hvori Odense Kraftvarmeværk blev pålagt at tilbageføre ca. 251 mio. kr. til dennes varmeaftager, Fjernvarme Fyn, fordi omkostningsfordelingen mellem kraftvarmeværkets varmeside og affaldsside ifølge tilsynet var urimelig.<sup>210</sup>

Omkostningsfordelingen var fastlagt ved aftale mellem Odense Kraftvarmeværk og Fjernvarme Fyn, men havde ikke baggrund i værkets udgifter. Dette medførte, at "*Fjernvarme Fyn (fjernvarmemeforbrugerne) i perioden fra år 2000 til år 2010 i gennemsnit har betalt ca. 75 pct. af fællesomkostningerne på kraftvarmeværket - og i nogle år op til 100 pct.*"<sup>211</sup>

---

<sup>206</sup> LFF nr. 240 af 29/03 2000, almindelige bemærkninger, afsnit 3

<sup>207</sup> Energitilsynets afgørelse af 26/05 2003 (EKF)

<sup>208</sup> Energitilsynets afgørelse af 28/10 2002 (Aars Varmeværk)

<sup>209</sup> Energitilsynets afgørelse af 24/02 2015 (Odense Kraftvarmeværk 4)

<sup>210</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 1

<sup>211</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 37

Energitilsynet fandt, at fællesomkostningerne skulle have været lige delt mellem affaldssiden og varmesiden, men Energiklagenævnet ophævede afgørelsen og fastslog, at Energitilsynet skulle tage hensyn til en række forhold i tilsynets nye afgørelse. Energiklagenævnets vurderingsmomenter synes ikke at være konkret begrundede, og de kan således siges at gælde for alle værker med forenet produktion, der skal fastsætte en omkostningsfordelingsnøgle. I medfør af afgørelsen skal værkerne derfor:

*For det første* vurderer om fordelingsnøglen giver en varmepris, der "ligger på niveau med den varmepris, der fremkommer efter substitutionsprisen."<sup>212</sup> Det skulle derfor i den konkrete sag undersøges, om den varmepris, som en given omkostningsfordelingsnøgle ville medføre for Fjernvarme Fyn, var på niveau med den varme, som Fjernvarme Fyn, kunne købe hos tredjemand eller producere ved egenproduktion. Vurderingsmomentet har støtte i forarbejderne til varmforsyningsloven.<sup>213</sup>

*For det andet* skal det vurderes, om "affaldsbortskaffelsesprisen ligger på niveau med prisen for bortskaffelse af affald andre steder i landet"<sup>214</sup> ved brug af omkostningsfordelingsnøglen. Også dette moment har støtte i forarbejderne og den tidligere praksis fra Gas- og Varmeprisudvalget.<sup>215</sup>

*For det tredje* blev det påpeget, at ovenstående faktorer alene er "pejlemærker", og at Energitilsynet derfor er overladt et "vidt skøn" i dennes rimelighedsvurdering af omkostningsfordelingen.<sup>216</sup>

*For det fjerde* og sidste fandt klagenævnet, at der skal være "fuldstændig klarhed over, hvilke omkostninger der skal kategoriseres som fællesomkostninger, og hvilke omkostninger der skal kategoriseres som særømkostninger", inden sammenligningen med substitutionsprisen og affaldsbortskaffelsesprisen foretages.<sup>217</sup> Dette krav til et sikkert beslutningsgrundlag skærpes, jo mere indgribende afgørelsen er. I sagen gik den potentielt urimelige omkostningsfordeling 10 år tilbage, og en ændring ville derfor medføre store tilbagebetalingskrav. Der var derfor tale om en indgribende afgørelse.

---

## AFSLUTNING

---

Med denne afhandling er det beskrevet hvordan varmeprisen opgøres på varmforsyningsanlæg, der er underlagt VFL § 20. En række spørgsmål med relation til dette emne er behandlet: der er bl.a. redegjort for VFL § 20's anvendelsesområde, det er diskuteret om varmforsyningsanlæggene kan siges at have en indregningspligt og reglerne for håndteringen af opståede over- og underdækninger er gennemgået. Emnets hovedspørgsmål har dog været, hvornår anlæggets udgifter kan siges at være indregningsberettigede efter betingelserne i VFL § 20, stk. 1. Som det er gennemgået, så opstiller bestemmelsen to betingelser for udgifters indregningsberettigelse: udgifterne skal være "nødvendige", jf. VFL § 20, stk. 1, og udgifterne skal kunne henregnes til en udgiftskategori, der er angivet i loven eller fastsat i medfør af loven, jf. VFL §§ 20, stk. 1-2. Disse betingelser og deres fortolkning er afgørende for varmeprisens opgørelse.

I afhandlingen er det fundet, at de lovfæstede betingelser efterlader et betydeligt rum for fortolkning, når de skal anvendes af varmforsyningsanlæggene, prismyndighederne og i side ende potentielt af domstolene. Dette fortolkningsrum opstår ikke mindst fordi nødvendighedsbetingelsen i VFL § 20, stk. 1 kan siges at være en retlig standard, men også fordi de enkelte udgiftskategorier i VFL §§ 20, stk. 1-2 kan siges at være vagt formulerede.

---

<sup>212</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 38

<sup>213</sup> LFF nr. 240 af d. 29/03 2000, almindelige bemærkninger, afsnit 3

<sup>214</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 38

<sup>215</sup> LFF nr. 240 af d. 29/03 2000, almindelige bemærkninger, afsnit 3

<sup>216</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 38 <sup>217</sup> Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3), side 38



Centralt for afhandlingen er det derfor, at der er blevet foretaget en empirisk analyse af prismyndighedernes praksis, for at undersøge, hvordan disse myndigheder forstår nødvendighedsbetingelsen samt hvilken fortolkningsstil myndighederne anlægger, når de enkelte udgiftskategorier i VFL §§ 20, stk. 1-2 skal fortolkes.

Ift. nødvendighedsbetingelsens indhold er det gennem denne analyse fundet, at varmemforsyningsanlæggets ledelse er tillagt et vidt skøn, når det skal vurderes om en udgift er nødvendig i varmemforsyningslovens forstand. Dette følger i en praktisk henseende af, at prismyndighederne som udgangspunkt ikke foretager bilagsrevision, men alene vurderer om en udgiftstype er nødvendig efter sin art. Derudover har gennemgangen vist, at myndighederne indfortolker en række konkrete krav under nødvendighedsbetingelsen. F.eks. synes Energitilsynet at være restriktive med at tillade indregningen af udgifter, der er en følge af chancebetonede dispositioner, og visse anlægstyper underlægges særlige forpligtelser: varmemforsyningsanlæg, der aftager varme, skal således overholde det såkaldte substitutionsprincip og på anlæg med forenet produktion skal der fastlægges en omkostningsfordelingsnøgle.

Ift. undersøgelsen af hvilken fortolkningsstil myndighederne anlægger, når de enkelte udgiftskategorier i VFL §§ 20, stk. 1-2 skal fortolkes, så har gennemgangen af prismyndighedernes praksis vist, at myndighederne ikke kan siges at anvende en ensartet fortolkningsstil i alle sager. Myndighederne anvender således både præciserende, udvidende og indskrænkende fortolkning. Dette er ikke nødvendigvis problematisk, men bliver det, når der i to af Energitilsynets afgørelser argumenteres for, at udvidende fortolkning på et generelt plan er afskåret, som følge af udgiftskategoriernes udtømmende opregning i VFL §§ 20, stk. 1-2, imens både Energitilsynet og Energiklagenævnet i andre afgørelser kan siges at benytte denne fortolkningsstil. Det foreslås derfor med afhandlingen, at prismyndighederne afgør hvorvidt de anser brugen af udvidende fortolkning for afskåret.

---

## KILDEANGIVELSE

---

I det følgende udgør den kursiverede tekst kildens forkortelse. Denne forkortelse er benyttet i afhandlingen.

### Love og bekendtgørelser

#### *Varmeforsyningsloven, VFL*

Lovbekendtgørelse nr. 1307 af 24/11 2014 om varmemforsyning

#### *Elforsyningsloven*

Lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25/11 2013 om elforsyning

#### *Vandforsyningsloven*

Lovbekendtgørelse nr. 1199 af 30/09 2013 om vandforsyning mv.

#### *Naturgasforsyningsloven*

Lovbekendtgørelse nr. 1331 af 25/11 2013 om naturgasforsyning

#### *Afskrivningsbekendtgørelsen*

Bekendtgørelse nr. 175 af 18/03 1991 om driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og forretning af indskudskapital ifølge lov om varmemforsyning som senere ændret ved bekendtgørelse nr. 596 af 8. juni 2007

#### *Bekendtgørelsen vedr. forretningsorden for Energiklagenævnet*

Bekendtgørelse nr. 664 af 19/06 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet

#### *Undtagelsesbekendtgørelsen*

Bekendtgørelse nr. 1332 af 02/12 2010 om undtagelse af biogasanlæg og blokvarmecentraler fra kapitel 4 i lov om varmemforsyning

*Bekendtgørelsen vedr. prislofter for affaldsforbrændingsanlæg*

Bekendtgørelse nr. 1213 af 17/12 2012 om fastsættelse af prislofter og maksimalpriser for fjernvarme fra affaldsforbrændingsanlæg

*Anmeldelsesbekendtgørelsen*

Bekendtgørelse nr. 1282 af 12/05 2014 om anmeldelse af priser, omkostningsfordeling og andre betingelser for produktion, transport og levering af fjernvarme samt produktionsomkostninger til brug for fastsættelse af prislofter

*Projektbekendtgørelsen*

Bekendtgørelse nr. 566 af 02/06 2014 om godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg

*Bekendtgørelsen vedr. etablering af elproduktionsanlæg*

Bekendtgørelse nr. 565 af 02/06 2014 om tilladelse til etablering og ændring af elproduktionsanlæg

Forarbejder til varmforsyningsloven

*LFV nr. 258 af 08/06 1979*

vedr. forslag til lov om varmforsyning

*LFF nr. 60 af 07/11 1989*

vedr. forslag til lov om varmforsyning

*LFF nr. 240 af d. 29/03 2000*

vedr. ophævelse af bestemmelser om naturgas, ændrede prisbestemmelser, Energitilsynet og ændrede klagebestemmelser

*LFF nr. 236 af 21/04 2004*

vedr. sikring af uafhængighed i den overordnede infrastruktur, ændring af kapitalbegreber, markedsovergang for miljøvenlig elektricitet, fremme af vindmølleudbygning, privat ankenævn på energiforsyningsområdet, anvendelse af brændsler i kraft-varme-værker m.v.

*LFF nr. 156 af 09/02 2006*

vedr. energispareaftalen, havvindmølleudbud, statens købepligt til regionale eltransmissionsnet og gasdistributionsnet, kommuners påbegyndelse af nye aktiviteter i relation til bestemmelserne om modregning i bloktilskud m.v.

*LFF nr. 154 af 04/03 2010*

vedr. Indførelse af datahub, finansiering af øgede energibesparelsesaktiviteter samt ændring af varmforsyningslovens formåls- og tilsynsbestemmelser m.v.

*LFF nr. 183 af 02/05 2012*

vedr. Biomassebaseret varmeproduktion på centrale kraft-varme-anlæg og udvalgte barmarksværker, undtagelse af forbrænding af farligt affald fra prisloftbestemmelserne samt forbud mod installation af olie- og naturgasfyr til bygningsopvarmning m.v.

*LFB nr. 183 af 31/05 2012*

vedr. Biomassebaseret varmeproduktion på centrale kraft-varme-anlæg og udvalgte barmarksværker, undtagelse af forbrænding af farligt affald fra prisloftbestemmelserne samt forbud mod installation af olie- og naturgasfyr til bygningsopvarmning m.v.

*LFF nr. 121 af 29/01 2014*

vedr. implementering af EU's energieffektivitetsdirektiv m.v.

*LFF nr. 177 af 25/03 2015*

vedr. Kommuners adgang til varetagelse af varmeforsyningsvirksomhed samt bygningsopvarmning baseret på vedvarende energi m.v.

Forarbejder til elforsyningsloven

*LFF nr. 505 af 15/11 1974*

vedr. forslag til lov om elforsyning

Juridisk litteratur

*Basse m.fl.: Miljøretten 6*

Ellen Margrethe Basse, Bent Ole Gram Mortensen, Anita Rønne og Pernille Aagaard: Miljøretten 6 – Energi og klima, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

*Gravesen m.fl.: Varmeforsyningsloven med kommentarer*

Klaus V. Gravesen, Christine Ravnsholt Hartmann, Kamma Eilscou Holm Jonassen: Varmeforsyningsloven med kommentarer, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

*Gram Mortensen: Prisbestemmelser og myndighedskompetencer*

Bent Ole Gram Mortensen: Prisbestemmelser og myndighedskompetencer, 1. udgave, opdrag fra Energitilsynet og Energiklagenævnet

*Gram Mortensen og Olesen: Ønsker om marked og støtte*

Bent Ole Gram Mortensen og Karsten Naundrup Olesen: Ønsker om marked og støtte, Juristen 2014, nr. 5

*Tegner Anker m.fl.: Kommunal miljøforvaltning*

Helle Tegner Anker, Birgitte Egelund Olsen og Bent Ole Gram Mortensen: Kommunal miljøforvaltning – i retlig belysning, 1. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag

*Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmeforsyningslovens § 20's forstand*

Thomas Andersen Thrane: Nødvendige omkostninger til klima- og miljøtiltag i varmeforsyningslovens § 20's forstand, TfM 2015, 13

*Blume: Retssystemet og juridisk metode*

Peter Blume: Retssystemet og juridisk metode, 2. udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag

*Nielsen og Tvarnø: Retskilder og Retsteorier*

Ruth Nielsen og Christina D. Tvarnø: Retskilder og Retsteorier, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

*Schaumburg-Müller og Evald: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*

Sten Schaumburg-Müller og Jens Evald: Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag

*Pedersen m.fl.: Skatteretten 1*

Kurt Siggaard, Niels Winther-Sørensen, Jakob Bundgaard, Inge Langhave Jeppesen, Jane Ferniss, Malene Kerzel, Claus Hedegaard Eriksen, Jens Wittendorff og Jan Pedersen: Skatteretten 1, 6. udgave, Karnov Group Denmark

*Rammeskov Bang-Pedersen og Højlund: Den civile retspleje*

Ulrik Rammeskov Bang-Pedersen og Lasse Højlund: Den civile retspleje, 2. udgave, Pejus

### Energitilsynets vejledninger

*Energitilsynets vejledning vedr. CO<sub>2</sub>-kvoter*

Energitilsynets vejledning af 07/06 2007 om CO<sub>2</sub>-kvoter på varmeområdet

*Energitilsynets vejledning vedr. anmeldelse af budget- og prisettersvisning*

Energitilsynets vejledning af 01/06 2009 om anmeldelse af budget- og prisettersvisning

*Energitilsynets vejledning vedr. afvikling af over- og underdækning*

Energitilsynets vejledning nr. 9297 af 01/06 2009 om praksis for afvikling af over- eller underdækning

*Energitilsynets vejledning vedr. undtagelsesbekendtgørelsen*

Energitilsynets vejledning nr. 9664 af 02/12 2010 om bekendtgørelse om undtagelse af biogasanlæg og blokvarmecentraler fra kapitel 4 i lov om varmforsyning'

*Energitilsynets udgivelse 'Fjernvarmeprisen - rigtig første gang'*

Håndbog udarbejdet af Energitilsynet: Fjernvarmeprisen - rigtig første gang, 2010

### Energitilsynets tilkendegivelser

*Energitilsynets tilkendegivelse vedr. afvikling af over- eller underdækning*

Energitilsynets tilkendegivelse af 26/01 2009 vedr. afvikling af over- eller underdækning, j.nr. 4/0920-02000278

*Energitilsynets tilkendegivelse vedr. skat*

Energitilsynets tilkendegivelse af 25/01 2010 vedr. spørgsmål om indregning af skat i varmepriserne, j.nr. 4/0904-0100-0005

*Energitilsynets tilkendegivelse vedr. procesvarme*

Energitilsynets tilkendegivelse af 23/06 2010 vedr. anvendelsen af varmforsyningslovens prisbestemmelse på procesvarmeleverancer, j.nr. 4/0906-0300-0011

### Energiklagenævnets afgørelser:

*Energiklagenævnets afgørelse af 03/10 2001 (KOE)*

j.nr. 97-2311-0045

*Energiklagenævnets afgørelse af 04/11 2004 (Middelfart Fjernvarme)*

j.nr. 21-223

*Energiklagenævnets afgørelse af 10/12 2004 (Københavns Kommune)*

j.nr. 21-92

*Energiklagenævnets afgørelse af 11/02 2005 (Skanderborg Fjernvarme)*

j. nr. 21-193

*Energiklagenævnets afgørelse af 28/03 2006 (Odense Kraftvarmeværk 1)*

j.nr. 11-242

*Energiklagenævnets afgørelse af 19/11 2007 (Skagen Varmeværk)*

j.nr. 21-465

*Energiklagenævnets afgørelse af 03/03 2008 (Slagslunde Fjernvarmelaug)*

j. nr. 21-590

*Energiklagenævnets afgørelse af 31/03 2008 (Måbjergværket)*  
j.nr. 21-501

*Energiklagenævnets afgørelse af 13/06 2012 (Odense Kraftvarmeværk 3)*  
j.nr. 1021-11-33-124

*Energiklagenævnets afgørelse af 24/09 2013 (Vejlesøparken 1)*  
j.nr. 1021-13-60-30

*Energiklagenævnets afgørelse af 08/10 2014 (Novozymes)*  
j.nr. 1021-14-4-29

*Energiklagenævnets afgørelse af 22/04 2015 (Vejlesøparken 2)*  
j.nr. 1021-14-31-39

#### Energitilsynets afgørelser

*Energitilsynets afgørelse af 28/10 2002 (Aars Varmeværk)*  
j.nr. 3/1322-0102-0001

*Energitilsynets afgørelse af 25/05 2003 (EKF)*  
j.nr. 3/1322-0101-0140

*Energitilsynets afgørelse af 25/08 2003 (Reno Syd)*  
j.nr. 3/1322-0102-0011

*Energitilsynets afgørelse af 31/01 2005 (Hanstholm Kraftvarmeværk)*  
j.nr. 3/1322-8901-0241

*Energitilsynets afgørelse af 29/08 2005 (Svebølle-Viskinde)*  
j.nr. 3/1322-8901-02557'

*Energitilsynets afgørelse af 27/02 2006 (Vejen Varmeværk)*  
j.nr. 4/0920-0102-0002

*Energitilsynets afgørelse af 26/02 2007 (VEKS)*  
j.nr. 4/0920-8901-0017

*Energitilsynets afgørelse af 29/09 2008 (Lemvig Biogas)*  
j.nr. 4/0920-0200-0089

*Energitilsynets afgørelse af 23/02 2009 (HNG)*  
j.nr. 4/0920-8901-0214

*Energitilsynets afgørelse af 25/05 2009 (Øster Toreby)*  
j.nr. 4/0920-8901-0190

*Energitilsynets afgørelse af 22/06 2009 (E.ON)*  
j.nr. 4/0920-0200-0275

*Energitilsynets afgørelse af 28/02 2011 (Fjernvarme Fyn)*  
j.nr. 4/0920-8901-0388

*Energitilsynets afgørelse af 28/03 2011 (Odense Kraftvarmeværk 2)*  
j.nr. 4/0920-0101-0103

*Energitilsynets afgørelse af 24/06 2014 (Geotermi i Viborg)*  
j.nr. 12/14226

*Energitilsynets afgørelse af 25/06 2014 (Vester Hjermitslev)*  
j.nr. 14/05532

*Energitilsynets afgørelse af 24/02 2015 (Odense Kraftvarmeværk 4)*  
j.nr. 12/11100