



VEKS – PRISDIFFERENTIERING MED PRISGARANTI

1. RESUMÉ

1. Energitilsynet har i 2010 taget stilling til et forslag til en prismodel for distributionskunder fra Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S (herefter VEKS). Prismodellen gik ud på, at VEKS skulle indgå en prisaf tale med prisgaranti, hvor distributionskunder, der skifter fra naturgas til fjernvarmeforsyning, maksimalt skulle betale op til 90 % af udgiften ved opvarmning med naturgas. Tanken var, at prisgarantien skulle sikres via justering af de årlige afskrivninger af distributionsnettet, men hvis distributionsnettet ikke var afskrevet efter 25 år, var det VEKS' forslag, at restafskrivninger kunne indregnes i transmissionstariffen. Energitilsynet fandt i sin tilkendegivelse af 29. november 2010 denne prismodel rimelig og i overensstemmelse med praksis for prisharmonisering og -differentiering.

2. Gasprisen er imidlertid faldet meget, hvorfor VEKS er begyndt at indregne restafskrivninger løbende i stedet for først efter 25 år – angiveligt som et lån fra transmissionskunder til distributionskunder.

3. NetVarme har ved brev af 22. februar 2016 gjort indsigelse mod VEKS' prismodel for distributionskunder. NetVarme står for "Netværk for Vestegnens Fjernvarmedistributions selskaber". NetVarme finder, at forudsætningerne for Energitilsynets tilkendegivelse af 2010 er bristet.

4. Der er sket en lovændring i 2015, som vurderes at medføre, at tilkendegivelsen ikke kan opretholdes fremover, men bør ændres. Hvorvidt en tilkendegivelse kan tilbagekaldes og ændres beror på en afvejning mellem indrettelseshensyn hos VEKS og modstående hensyn – i denne sag de offentlige interesser og forbrugershensyn. Det vurderes, at Energitilsynets tilkendegivelse fortsat bør være gældende for VEKS' eksisterende aftaler og delvist for nye aftaler i de eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget investeringer i distributionsnet. Tilkendegivelsen vil ikke være gældende for nye aftaler i nye distributionsområder.

5. Det vurderes, at en VEKS' prismodel efter ændringen af lovgivningen i 2015 ikke vil kunne tillades fremover, fordi den medfører, at udækkede omkostninger fra den ene kundegruppe ved en prisdifferentiering ikke kan indregnes i en anden kundegrupes pris. Prisharmonisering må fremover alene foretages indenfor samme led i værdikæden og ikke på tværs af leddene i værdikæden, idet det vurderes at medføre en risiko for urimelig skævvridning og krydssubsidiering, hvis distributionskunder skulle betale samme pris som transmissionskunder, da der for et

SEKRETARIATET FOR
ENERGITILSYNET

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

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

transmissionselskab er betydeligt større anlægsomkostninger forbundet med forsyning af distributionskunder i forhold til transmissionskunder.

6. Varmeforsyningsvirksomheder bør være varsomme med at anvende prisaftaler, som indebærer en risiko for, at indtægterne ikke kan dække udgifterne. Langvarige prisgarantier kan bringe varmforsyningsvirksomheder i økonomiske problemer og resultere i et tab for deres ejere.

2. TILKENDEGIVELSE

7. Energitilsynet har på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering tilkendegivet følgende *i forhold til eksisterende aftaler og nye aftaler i eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget væsentlige investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 2 i lov om varmforsyning:*

- Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010 vil på grund af en afvejning mellem indrettelseshensyn hos VEKS og andre modstående hensyn fortsat være gældende i forhold til VEKS' eksisterende aftaler, der er baseret på en prisdifferentiering med rabat. Udækkede distributionsomkostninger (restafskrivninger) som følge af eksisterende aftaler vil i overensstemmelse med tilkendegivelsen af 2010 kunne indregnes i transmissionsstariffen i en periode på 20 år fra aftalens indgåelse op til den fordel, som distributionskunders tilslutning på sigt vil medføre for samtlige kunder, og maksimalt over en periode på 30 år fra anlæggets idriftsættelsestidspunkt.
- Tilsvarende gælder for nye aftaler i eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer. I forhold til eventuelle restafskrivninger fra disse aftaler vil tilkendegivelsen af 2010 også fortsat være gældende, dog vil prisdifferentieringen med rabat, hvor de eventuelle restafskrivninger vil kunne indregnes i transmissionskundernes tariffer op til den fordel, som distributionskunders tilslutning vil medføre for samtlige kunder, i så fald alene kunne foretages i en mere begrænset periode på maksimalt 10 år fra aftalens indgåelse.
- Indregning af udækkede distributionsomkostninger (restafskrivninger) vil ikke kunne ske midlertidigt over en periode, hvorefter de bliver betalt tilbage med "rente" (som "lån"). Det er, jf. ovenfor, muligt at indregne udækkede distributionsomkostninger i transmissionstariffen som prisdifferentiering, men det er ikke muligt, at distributionskunderne betaler dem tilbage til transmissionskunderne, da det forudsætter, at der i en længere periode opkræves en pris, der er højere end den omkostningsbestemte pris, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1, hvilket ikke er tilladt. Medmindre det omkostningsmæssigt kan begrundes som en prisdifferentiering, vil indregning af et beløb i den ene kundegrupes pris til at nedsætte en anden kundegrupes pris ikke være en nødvendig omkostning og dermed ikke være indregningsberettiget, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 5.
- Energitilsynet har ikke kompetence til at behandle klager vedrørende civile retlige tvister, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt.

8. Energitilsynet har på baggrund af vedlagte sagsfremstilling og vurdering med fremadrettet virkning tilkendegivet følgende *i forhold til nye aftaler i nye distributionsområder eller i eksisterende distributionsområder, hvor der ikke er foretaget væsentlige investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg, jf. § 2 i lov om varmforsyning:*

- For så vidt angår VEKS' valg om at prisdifferentiere mellem transmission og distribution gælder fremadrettet, at en prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 5. Et valg om at prisdifferentiere således, at distributionskunderne betaler særømkostninger til distribution vil medføre, at udækkede særømkostninger til distribution ikke kan indregnes i de fællesomkostninger, der udgør transmissionstariffen, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 5.
- Omkostninger, der ikke er indregningsberettigede, kan heller ikke indregnes midlertidigt over en periode, hvorefter de bliver betalt tilbage med "rente" (som "lån"), jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 5.
- Varmeforsyningslovens § 20, stk. 5, tillader prisdifferentiering med mere fordelagtige vilkår ved tilslutning af nye kunder, forudsat at prisnedsættelsen sker i en begrænset periode. Det vurderes, at denne periode må være maksimalt 5 år, og at fordelene i alt ikke overstiger den besparelse, som udvidelsen af kundegrundlaget medfører for samtlige kunder. Det vurderes, at VEKS fremadrettet, i nye distributionsområder samt i eksisterende distributionsområder, hvor der ikke er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer, vil kunne anvende denne form for prisdifferentiering med fordelagtige vilkår på den del af tariffen, som er fælles for samtlige kunder, dvs. via en rabat på transmissionstariffen.
- Varmeforsyningsvirksomheder har generelt mulighed for, men ikke pligt til at prisdifferentiere mellem kunde grupper, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 5. Hvis kunde grupperne ikke er i samme led i værdikæden, dvs. enten i transmissionsled eller i distributionsled, vil en prisharmonisering som udgangspunkt dog medføre urimelige prisvirkninger og dermed ikke være tilladt, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

9. Energitilsynet har endvidere bemyndiget Sekretariatet for Energitilsynet til:

- at indlede forhandlinger med VEKS med henblik på effektivering af tilkendegivelsen og, hvis dette ikke er muligt, at træffe afgørelse i overensstemmelse med tilkendegivelsen, jf. § 39 i Energitilsynets forretningsorden, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

3. SAGSFREMSTILLING

3.1. INDLEDNING

10. NetVarme har ved brev af 22. februar 2016 gjort indsigelse mod prisdifferentiering i VEKS. NetVarme er en forkortelse for Netværk for Vestegnens Fjernvarmedistributionsselskaber. Følgende selskaber er medlemmer: Albertslund Forsyning, Greve Fjernvarme, Hvidovre Fjernvarme, Høje Taastrup Fjernvarme a.m.b.a., Ishøj Varmeværk, Roskilde Forsyning, Rødovre Kommunale Fjernvarmeforsyning, Solrød Fjernvarme a.m.b.a., Vallensbæk Fjernvarme NORD A.m.b.a., Vallensbæk Fjernvarme SYD A.m.b.a.

11. NetVarmes indsigelse vedrører sekretariatets vejledende udtalelse af 16. december 2015 (j.nr. 15/10653), som bygger på Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010 (j.nr. 4/0920-8901-0559) om forslag til prisdifferentiering med prisgaranti for kunder, der er konverteret fra naturgas til fjernvarme. Ved denne tilkendegivelse blev en prismodel, hvor VEKS' distributionskunder i områderne Køge og Tranegilde kunne få en prisgaranti på fjernvarmeprisen i forhold til naturgasprisen, ikke vurderet urimelig.

12. I denne sag bliver alene behandlet spørgsmålet om, hvorvidt en varmforsyningsvirksomhed, der prisdifferentierer mellem forskellige kundegrupper, kan indregne omkostninger, der ikke kan dækkes af den ene kundegrupes pris, i den anden kundegrupes pris. Desuden er der i sagens forløb opstået et spørgsmål om mulighed for at indregne omkostninger til at yde lån.

13. I afsnit 3.2 beskrives VEKS' aktiviteter. Afsnit 3.3 indeholder en beskrivelse af den prismodel, som er behandlet i Energitilsynets tilkendegivelse og sekretariatets vejledende udtalelse. Afsnit 3.4. behandler NetVarmes indsigelse og i afsnit 3.5. er VEKS' redegørelse for forholdene gengivet. VEKS' redegørelse har givet NetVarme anledning til at komme med et supplerende indlæg, som gengives i afsnit 3.6. VEKS' supplerende bemærkninger hertil fremgår af afsnit 3.7.

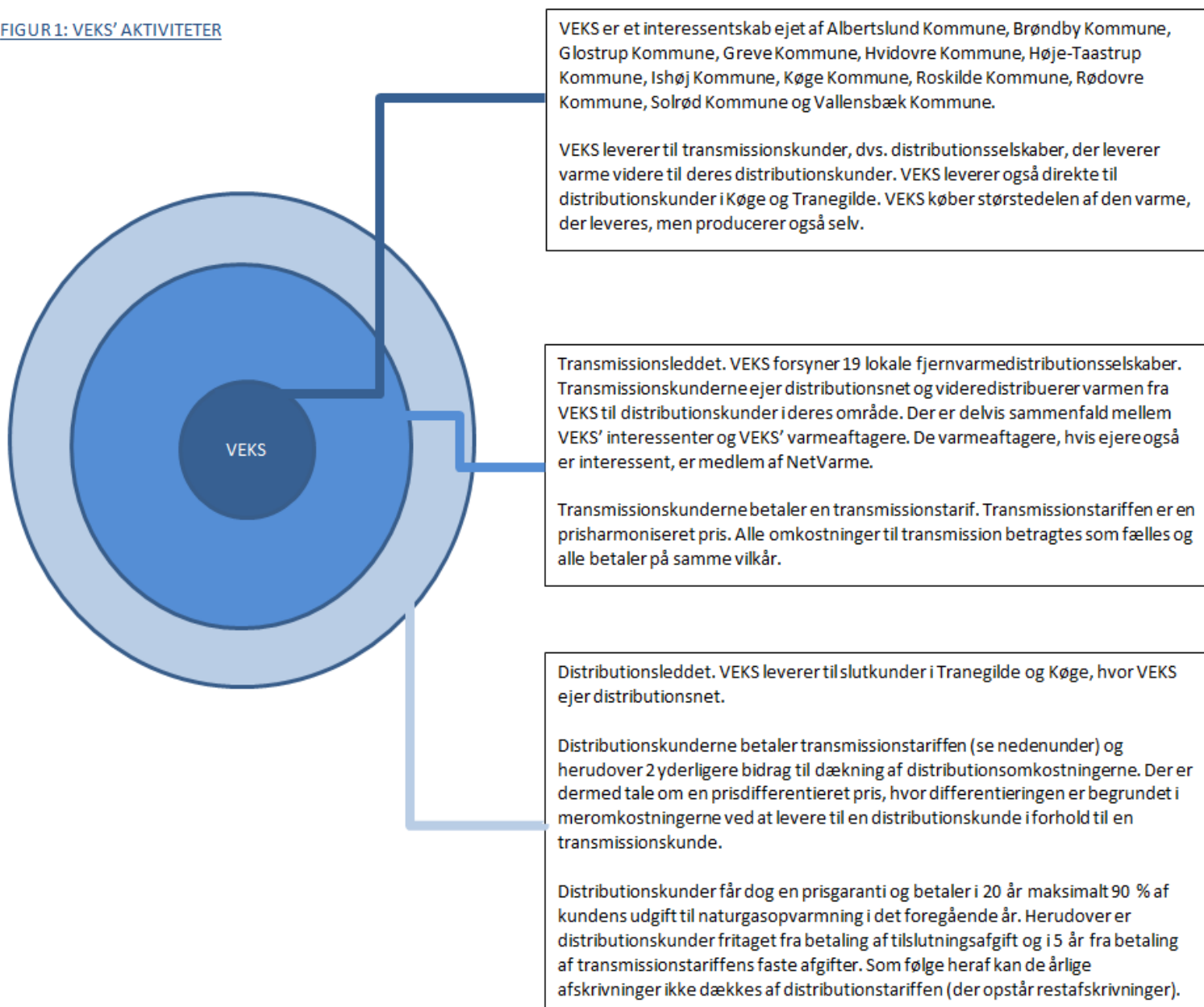
3.2. OM VEKS

14. VEKS er et interessentskab med 12 interessenter: Albertslund Kommune, Brøndby Kommune, Glostrup Kommune, Greve Kommune, Hvidovre Kommune, Høje-Taastrup Kommune, Ishøj Kommune, Køge Kommune, Roskilde Kommune, Rødovre Kommune, Solrød Kommune og Vallensbæk Kommune.

15. VEKS forsyner efter oplysninger på deres hjemmeside 19 lokale fjernvarmedistributionsselskaber med varme på Vestegnen i hovedstadsområdet. De lokale fjernvarmedistributionsselskaber sælger varmen videre til private forbrugere, erhvervs kunder og institutioner. VEKS blev i 1984 etableret for at kunne udnytte overskudsvarme dels fra kraftvarmeverker dels fra affaldsforbrænding og større industrivirksomheder. Desuden leverer VEKS i dag også til slutkunder via VEKS' distributionsnet Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme.

16. VEKS' aktiviteter fremgår af figur 1 nedenunder. VEKS som kommunalt ejet fællesskab forestilles af den inderste, mørkeblå cirkel. VEKS' transmissionsaktiviteter ligger i den mellemste cirkel, som er klar blå. VEKS leverer til transmissionskunderne, dvs. fjernvarmedistributionsselskaberne, jf. pkt. 15. Disse transmissionskunder betaler en transmissionstarif, som består af puljeprisen (de variable omkostninger) og faste afgifter. Transmissionskunderne videredistribuerer varme til deres distributionskunder eller slutkunder i den yderste, lyseblå cirkel. VEKS har selv også distributionsaktiviteter, og er således, ligesom transmissionskunderne, aktiv i den lyseblå cirkel, hvor VEKS leverer direkte til slutkunder i Køge og Tranegilde. VEKS' distributionskunder betaler transmissionstariffen samt to yderligere bidrag til distributionsomkostninger.

FIGUR 1: VEKS' AKTIVITETER



17. VEKS har oplyst, at fjernvarmeprojektet i Køge er rettet mod konvertering af naturgaskunder, og at der ifølge projektbeskrivelsen som udgangspunkt kun tilsluttes kunder med et areal over 300 m². I september 2016 leveres der næsten udelukkende til boligselskaber, kommunale institutioner og erhvervskunder.

18. VEKS har oplyst, at baggrunden for VEKS' påbegyndelse af distributionsaktiviteter har været, at daværende klima- og energiminister Connie Hedegaard tilskrev samtlige kommunalbestyrelser i 2008/2009 med opfordring til, at kommunalbestyrelserne benyttede sig af varmforsyningslovens muligheder for konvertering fra individuel naturgasforsyning til fjernvarme, da der i 2008 var påvist store samfunds-, selskabs- og brugerøkonomiske samt miljømæssige fordele ved en sådan konvertering.

3.3. VEKS' PRISMODEL FOR DISTRIBUTIONSKUNDER

19. I 2009 påbegyndte VEKS en proces for fastlæggelsen af vilkårene for konvertering af naturgasforsynede varmførbrugere til fjernvarme. I løbet af 2009 og 2010 foretog VEKS således en række beregninger af, hvordan konvertering af naturgaskunder ville påvirke brugerøkonomien for VEKS' øvrige kunder, og hvilken økonomimodel baseret på rimelige økonomiske principper, der kunne sikre balancen mellem maksimal frivillig tilslutning fra kunder, der tidligere var individuelt naturgasforsynede, og at kundetilslutningen til stadighed var til fordel for samtlige VEKS' transmissionskunder. På dette grundlag udviklede VEKS en tarif, som bl.a. medførte, at konverterede naturgaskunder kunne tilbydes en tarif baseret på gasprismodellen. Tariffen skulle være rent variabel. Prismodellen blev forelagt Energitilsynet.

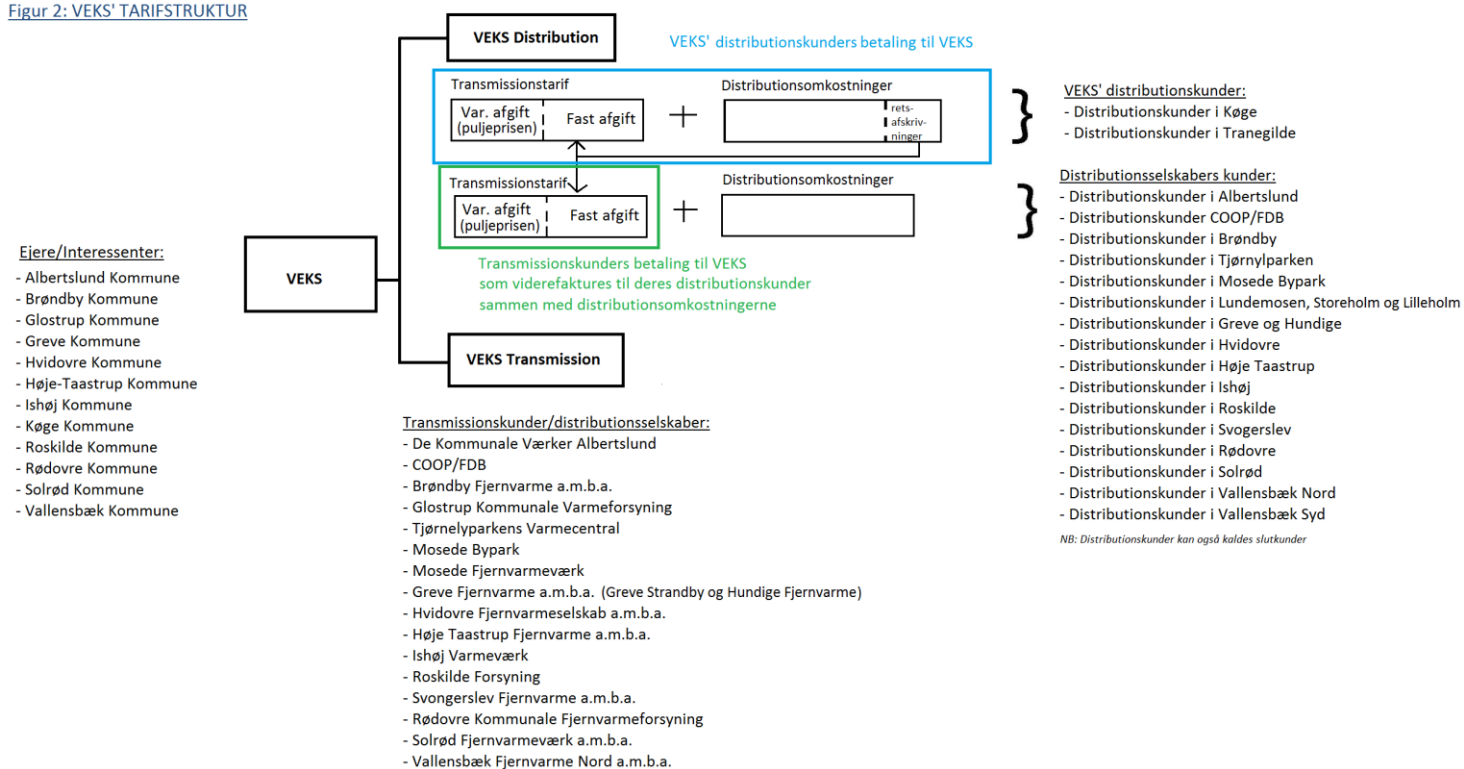
20. Det fremgår af Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010¹, at VEKS' distributionstarif sammensættes af VEKS' generelle tarif (transmissionstarif) tillagt to bidrag for distributionsomkostninger. Et bidrag, der dækker pumpeudgifter, varmetab, administration og reparationer vedrørende distribution, samt et bidrag, der dækker afskrivninger på og forrentning af anlægsinvesteringer i distribution. Distributionskunder, der konverterer fra naturgas til fjernvarme, får dog en prisgaranti, som transmissionstariffen tillagt de to bidrag ikke kan overstige. Der tilbydes disse kunder en fjernvarmetarif, som er fastsat som 90 % af det foregående års omkostninger ved at anvende naturgas. Tariffen reguleres hvert år i forhold til det foregående års naturgaspriser.² Desuden skulle disse kunder fritages for at betale tilslutningsbidrag (investeringsbidrag og stikledningsbidrag). VEKS har senere oplyst, at alle kunder i distributionsområderne tilbydes denne tarif, dvs. uanset om de konverterer fra naturgas, har haft en anden opvarmningsform eller der er tale om nybyggeri.

¹ Energitilsynets tilkendegivelse er medtaget som bilag 3.

² Der henvises til bilag 4.

21. Der henvises for en oversigt af tarifstrukturen for VEKS' forskellige kundegrupper til figur 2 nedenunder. VEKS har transmissionskunder, der videredistribuerer varmen til deres distributionskunder eller slutkunderne. VEKS leverer dog også selv direkte til slutkunder i Køge og Tranegilde. Figuren viser igen VEKS' ejere eller interessenter på venstre side. Desuden vises VEKS' levering til transmissionskunderne under VEKS Transmission og VEKS' direkte levering til slutkunder under VEKS Distribution på højre side.

Figur 2: VEKS' TARIFSTRUKTUR



22. På højre side i figur 2 ovenfor findes alle distributionskunder, som også kaldes slutkunder, der får varme fra VEKS, både VEKS' egne distributionskunder og transmissionskundernes distributionskunder. Alle slutkunder betaler VEKS' transmissionstarif. Slutkunderne i Køge og Tranegilde betaler denne tarif direkte til VEKS. De øvrige slutkunder betaler denne tarif via betaling til VEKS' transmissionskunder. For alle slutkunder gælder, at nye kunder ikke betaler transmissionstariffens faste afgift.

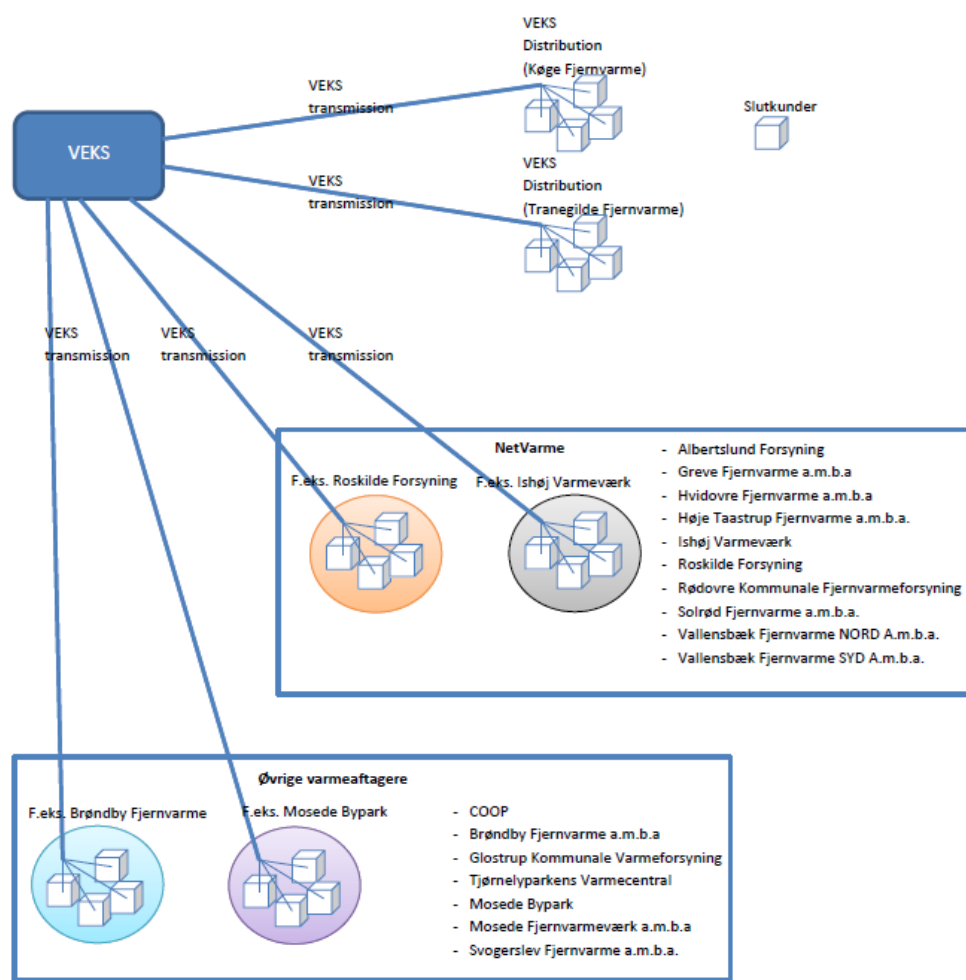
23. Desuden betaler alle slutkunder omkostninger til distribution. VEKS' slutkunder betaler disse omkostninger til VEKS i form af ovennævnte to bidrag for distribution. De øvrige slutkunder betaler for distribution til deres distributionselskab, dvs. VEKS' transmissionskunder.

24. VEKS har givet sine slutkunder i Køge og Tranegilde en prisgaranti, som pt. medfører, at ikke alle distributionsomkostninger kan dækkes af prisen. Efter Energitilsynets tilkendegivelse af 2010 og sekretariatets vejledende udtalelse af 2015 indregnes disse såkaldte restafskrivninger fra distributionsnet løbende i transmis-

sionsstariffen. På denne måde betaler de øvrige slutkunder, der er tilsluttet VEKS' transmissionskunder, også for distributionsomkostningerne i Køge og Tranegilde. Det gælder ikke omvendt. VEKS' slutkunder betaler alene deres egne distributionsomkostninger op til prisgarantien og betaler således ikke distributionsomkostninger i andre områder.

25. I figur 3 nedenunder illustreres det, hvilke slutkunder, der får leveret deres varme hele vejen fra VEKS, og hvilke slutkunder, der får varmen indirekte, via et distributionselskab. Det fremgår ligeledes af figuren, hvilke distributionselskaber, der er en del af NetVarme, og hvilke andre distributionselskaber, der i øvrigt forsynes af VEKS.

FIGUR 3: VEKS' TRANSMISSIONS- OG DISTRIBUTIONSNET OG TILSLUTTEDE KUNDER



26. I figur 3 overfor bliver VEKS' transmissionsnet illustreret af de fede linjer. VEKS' transmissionskunder, som er distributionselskaber, er tilsluttet VEKS' transmissionsnet. Distributionsnettene tilsluttet transmissionsnettet illustreres af de

tynde linjer, der går fra transmissionslinjen til de enkelte slutkunder. Slutkunder er illustreret som små tredimensionale kasser. I Køge og Tranegilde ejes distributionsnettet af VEKS og er der tale om direkte levering fra VEKS hele vejen til slutkunderne.

27. Energitilsynet tilkendegav den 29. november 2010, at VEKS' model for pris-differentiering og prisgaranti i henhold til varmforsyningslovens § 20, stk. 5, må betragtes som objektiv og ikke diskriminerende, hvis maksimalprisen inden for prisgarantien aldrig kan blive højere, end der er omkostningsdækning for. Desuden mente Energitilsynet, at det ikke kan betragtes som urimeligt i henhold til varmforsyningslovens § 21, stk. 4, at samtlige kunder helt eller delvist bidrager til betaling af anlægsomkostningerne i nye forsyningsområder, da tilslutningen af kunderne i de konverterede områder må betragtes som en fordel for samtlige kunder. Det kunne heller ikke betragtes som urimeligt at undlade at opkræve tilslutningsbidrag med den virkning, at samtlige kunder dækker omkostningerne hertil, idet antallet af bidragsydere til deling af faste omkostninger øges ved tilslutning af nye kunder.

28. Oprindeligt skulle prisgarantien sikres via afskrivninger af distributionsnettene i Køge og Tranegilde. I år, hvor driftsunderdækningen var større, skulle der afskrives mindre, og i år med en mindre driftsunderdækning kunne der afskrives mere. Hvis der efter 25 år skulle være en restgæld, skulle VEKS' øvrige (transmissions)kunder kunne være med til at betale restgælden via transmissionstariffen. Energitilsynet finder det ikke urimeligt, at VEKS transmission på denne måde skulle påføres en risiko for at komme til at bidrage til betaling af anlægsaktiverne i VEKS distribution, fordi anlægsomkostninger til distribution af VEKS ville kunne være pålagt samtlige kunder.

29. VEKS har efterfølgende ved brev af 6. november 2015 og på et møde mellem VEKS og sekretariatet den 2. december 2015 orienteret sekretariatet om, at VEKS er blevet opmærksom på, at det som § 60-selskab ikke indenfor lånebekendtgørelsens rammer vil kunne håndtere løbende underdækning i fjernvarmeprojekterne i distributionsområderne. Desuden har særligt et betydeligt fald i gasprisen i perioden 2010-2015 stærkt forringet økonomien i konverteringsprojekterne. I lyset af disse nye udviklinger var der ifølge VEKS risiko for, at det vil blive nødvendigt, at driftsunderdækningen løbende skal indregnes i VEKS' faste transmissionsafgift for at kunne sikre prisgarantien i de konverterede områder og for at forebygge, at restgælden efter 25 år vil blive for stor til afvikling indenfor afskrivningsreglernes maksimalperiode på 30 år.

30. I sin vejledende udtalelse af 16. december 2015³ fandt sekretariatet, at en lave pris eller prisgaranti skulle kunne begrundes i de besparelser, som tilslutning af distributionskunderne i de nye områderne skulle medføre for samtlige (transmissions)kunder. Desuden mente sekretariatet, at Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010 muliggjorde løbende indregning af driftsunderdækning som følge

³ Sekretariatets vejledende udtalelse er medtaget som bilag 5.

af den pris, som efter aftale gælder for de nye områder, i de eksisterende kunders priser op til et beløb, som svarer til den besparelse, som forsyning af de nye områder medfører for samtlige kunder.

3.4. NETVARMES INDSIGELSE

31. NetVarme repræsenterer distributionsselskaberne i de kommuner, der også er interessant i VEKS. Fire af NetVarmes distributionsselskaber er ejet af kommunen, de øvrige seks distributionsselskaber er forbrugerejede a.m.b.a.'er (se figur 3 i pkt. 25). I indsigelsen af 22. februar 2016 anfører NetVarme, at det i sagen om prisdifferentiering med prisgaranti er blevet lagt til grund, at transmissionskunderne sparer på de faste omkostninger ved tilslutningen af distributionsområderne. NetVarme finder ikke, at VEKS' tarif opfylder de krav, som Energitilsynet har stillet for prisdifferentieringen med prisgaranti, og mener derfor, at tariffen er ulovlig.

32. NetVarmes påstand er, at VEKS' faste omkostninger er steget med over 60 %, fra 157.565 t.kr. i 2012 til 255.282 t.kr. i 2016. Gennemsnittet af de seneste 3 års varmesalg uden konverteringer udgør ifølge NetVarme 7.607,9 TJ og konverteringerne udgør 579,4 TJ, som giver i alt 8.187,3 TJ. I de områder, hvor VEKS' særtarif er anmeldt (Ragnesminde, Køge og Tranegilde) er det forventede varmeaftag efter projektforslagene på 1.647 TJ. Hvis man benytter de oplysninger, der er i VEKS' regnskaber for 2012, 2013 og 2014 og budgetter for 2015 og 2016, sammenholder disse tal med projektforslagene fra områderne samt Brøndby Fjernvarmes regnskab for Ragnesminde, så kommer man ifølge NetVarme frem til, at det er sandsynligt, at VEKS' særtarif vil koste transmissionskunderne samlet 1.856 mio. kr. over projektperioden.

33. NetVarme anfører på denne baggrund:

Konklusionen må være, at VEKS' tarif ikke opfylder de krav, som tilsynet har stillet i den vejledende udtalelse, og at den derfor er ulovlig. Vi mener derfor at omkostninger i forbindelse med denne tarif, ikke kan pålægges transmissionskunderne, ligesom det heller ikke er lovligt at lade transmissionskunderne dække underskuddet på VEKS' distributionskunder, idet det ikke er en nødvendig udgift for at kunne levere transmission. Vi mener ligeledes, at VEKS bør pålægges at udfærdige en redegørelse for, hvordan VEKS fordeler fællesomkostningerne. I øjeblikket dækkes dette 100 % af transmissionskunderne, hvilket vi ikke mener, er lovligt, jf. i øvrigt vores indsendte klage.

3.5. VEKS' REDEGØRELSE

3.5.1. INDLEDNING

34. Sekretariatet afholdt den 21. september 2016 et møde med VEKS bl.a. for at få mere indsigt i VEKS' prisfastsættelse for distribution. Sekretariatet oplyste, at NetVarmes henvendelse havde givet anledning til at rejse en sag for at undersøge, om betingelserne for prisdifferentieringen i den konkrete sag er opfyldt, og om

rimeligheden af prismodellen. Sekretariatet spurgte på mødet til priserne for transmissions- og distributionskunder, og om VEKS kunne redegøre for, at tilslutning af distributionsområderne er til fordel for samtlige kunder, som er en betingelse for prisdifferentiering med prisgaranti.

35. Af referatet fra mødet fremgår bl.a. følgende:

I øvrigt kan det bemærkes, at sekretariatet vurderer, at en eventuel praksisændring alene vil kunne ske fremadrettet og ikke vil kunne berøre de allerede indgåede prisaftaler, såfremt VEKS har handlet i overensstemmelse med Energitilsynets tilkendegivelse og de retningslinjer, der er angivet heri.

[...]

Endvidere oplyste sekretariatet, at kriteriet om, at prisdifferentiering skal være til fordel for samtlige kunder, må ses over en årrække, ud fra en betragtning om, at nye kunder på sigt vil bidrage positivt til anlæggets samlede økonomi.

36. VEKS har på mødet og ved brev af 9. november 2016 redegjort for forholdene.

3.5.2. TARIFERING INDENFOR KØGE FJERNVARME OG TRANEGILDE FJERNVARME

37. Indledningsvis anfører VEKS, at VEKS har berettigede forventninger angående den nuværende tarifieringsmodel:

NetVarmes indsigelser er desuden fremsat til trods for, at der er tale om en tarifieringsmodel, der gentagne gange er anerkendt af Energitilsynet, og som VEKS derfor har tiltro til fortsat står ved magt.

VEKS har i sagens natur baseret økonomien og de privatretlige leveringsaftaler i Køge og Tranegilde Fjernvarme på denne tarifieringsmodel, som er en nødvendig forudsætning for at opnå frivillig tilslutning til konvertering fra naturgas til fjernvarme, hvorfor tarifieringsmodellen ikke uden videre kan ændres.

38. VEKS oplyser desuden, at tarifieringen af de naturgaskonverterede kunder indenfor Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme skal dække følgende bidrag:

- Bidrag 1: VEKS Transmissions puljepris
- Bidrag 2: Pumpe udgifter, varmetab, administration og reparationer vedrørende VEKS Distribution
- Bidrag 3: Afskrivninger på og forrentning af anlægsinvesteringer i VEKS Distribution

39. VEKS finder ikke, at der er tale om prisharmonisering:

Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme er således kunder i VEKS Transmission på fuldstændig lige fod med alle VEKS Transmissions øvrige kunder, og de ny-

tilsluttede områder får således ingen prisfordele på transmissionsvarmen, foruden det forhold, at der ikke skal betales fast afgift de første 5 år, nøjagtig som alle andre nyttilsluttede kunder, der tilsluttes – uanset om de konverteres fra naturgas eller ej.

3.5.3. VEKS DISTRIBUTIONS POSITIVE BIDRAG TIL VEKS TRANSMISSION

40. VEKS anfører, at tilslutning af kunderne i VEKS Distribution er en fordel for samtlige kunder:

- Køge Fjernvarme forventes at bidrage med minimum kr. 320 mio. til VEKS Transmission over projektets afskrivningsperiode.
- Tranegilde Fjernvarme forventes at bidrage med minimum kr. 115 mio. til VEKS Transmission over projektets afskrivningsperiode.
- Selv hvis naturgasprisen udvikler sig yderligere i negativ retning, vil tarifieringen af Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme ikke resultere i en netto negativ indvirkning på omkostningerne i VEKS Transmission, og yderligere prisfald vil ej heller medføre, at VEKS Transmission skal bidrage til afskrivningerne i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme.
- Den eneste grund til, at VEKS Transmission evt. vil skulle bidrage til afskrivningerne i Køge Fjernvarme eller Tranegilde Fjernvarme, vil være hvis eksempelvis lovgivning, politiske forhold eller lignende forhindrer at Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme betaler de fulde afskrivninger. Selv hvis VEKS Transmission, skal bidrage til afskrivningerne i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme, hvilket ikke forventes at være nødvendigt, er det i høj grad forventeligt, at projekterne netto vil bidrage positivt til VEKS Transmission og dermed det samlede VEKS fællesskab over projekternes afskrivningsperiode.

41. Det positive bidrag findes ifølge VEKS ved at se på størrelsen af marginale omkostninger forbundet med tilslutningen af nye kunder og hvorvidt VEKS Transmission bidrager til afskrivningerne på anlægsinvesteringer i VEKS Distribution. VEKS oplyser følgende om beregningerne for de marginale omkostninger⁴:

Beregningerne viste, at når en ny kunde konverteres fra naturgas og tilsluttes fjernvarme, udgør de marginale omkostninger for VEKS Transmission ved kundetilslutningen faste afgift ca. 40 % af afgiften, mens de resterende 60 % kunne medgå til nedsættelse af de øvrige kunders faste afgift, jf. bilag B, og således resultere i et netto positivt bidrag til VEKS Transmission. Der forventes en faldende tendens på de marginale omkostninger fremadrettet, således at 40 % er et konservativt maksimum for, hvordan de faste omkostninger påvirkes af nyttilslutninger.

42. VEKS har ved brev af 21. februar 2017 oplyst, at der i 2016 er foretaget opdaterede beregninger af de marginale omkostninger ved nyttilslutninger, og disse beregninger viser fortsat, at de marginale omkostninger efter et konservativt estimat udgør 40 %.

⁴ Det i citatet nævnte bilag B er vedhæftet denne tilkendegivelse som bilag 6.

43. Desuden har VEKS den 21. februar 2017 supplerende oplyst, at de beregnede bidrag fra Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme til VEKS Transmission på 320 mio. kr. henholdsvis 115 mio. kr. er beregnet som det faktiske, reelle bidrag, således at det forhold, at der ikke betales fast bidrag i 5 år, er indregnet. Det forhold, at distributionskunderne i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme ikke har betalt tilslutningsafgift påvirker ikke økonomien i VEKS Transmission. Omkostningen er lagt ind i afskrivningsgrundlagene for VEKS Distribution, og betales således som udgangspunkt kun af distributionskunderne.

44. Ved beregning af fordelten ved tilslutning på henholdsvis 320 mio. kr. for Køge Fjernvarme og 115 mio. kr. for Tranegilde Fjernvarme er der taget udgangspunkt i en projektperiode på 30 år. Prisgarantiens periode for kunder i VEKS Distribution er 20 år. VEKS oplyser, at der er ”en til vished grænsende sandsynlighed for”, at tilslutningen fortsat vil være til fordel⁵:

Prisen for naturgas skal således falde til et lavere niveau end ca. 1 kr./m³ ekskl. moms og afgifter i 2016 og derefter udvikle sig ud fra dette niveau, for at VEKS Transmission vil blive påvirket negativt af Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme.

45. Med hensyn til finansiering af anlægsinvesteringer i distributionsområderne oplyser VEKS, at der er en driftsunderdækning:

Eftersom varmeprisen i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme er bundet op på naturgasprisen, og at naturgasprisen er faldet ganske væsentligt i de seneste år, har det ikke været muligt at dække afskrivningerne indenfor VEKS Distribution i de senere år, hvilket har resulteret i en driftsunderdækning.

Dertil kommer, at Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme har været i en opbygningsfase, hvilket betyder at VEKS Distribution har haft store omkostninger og lave indtægter, frem til kundegrundlaget er fuldt udbygget. Det er fuldstændig normalt – og i øvrigt forudsat i varmforsyningslovens § 20, stk. 1 – at der i en opbygningsfase vil være visse driftsunderskud, blot økonomien samlet hviler i sig selv over projektets levetid.

46. Driftsunderdækningen indregnes løbende i varmeprisen for VEKS Transmission, men der er tale om et lån:

Med andre ord er der tale om et lån fra VEKS Transmission til VEKS Distribution, dvs. at hver gang der indregnes et beløb fra VEKS Distribution i priserne for VEKS Transmission, regnskabsføres et tilgodehavende i VEKS Transmission og et gældsbeløb i VEKS Distribution.

⁵ Gasprisen er i dag 1,33 kr./m³. Se også pkt. 108.

Der er tale om et lån, som er optaget på armslængde vilkår, idet VEKS Transmissions tilgodehavende ligeledes forrentes med en lånerente svarende til den rente, VEKS har på sin cash pool konto i Danske Bank.

47. Ved brev af 21. februar 2017 har VEKS supplerende oplyst, at de lån, som VEKS Distribution optager i VEKS Transmission, alene omfatter midlertidig dækning af driftsresultatet i Distribution.

48. Indregning af driftsunderdækningen i VEKS Transmission medfører pt., at delelementet puljeprisen i transmissionstariffen stiger, hvilket VEKS udtrykker som ”en negativ prisvirkning på puljeprisen”:

Indregningen af driftsunderdækninger fra Køge Fjernvarme i varmepriserne for VEKS Transmission resulterer i en negativ påvirkning på puljeprisen i VEKS Transmission med ca. 1 kr./GJ frem til 2035 (løbende priser). Dette beløb forventes dog at blive fuldt ud tilbagebetalt til VEKS Transmission efter ophøret af prisgarantiene, således at Køge Fjernvarme på dette tidspunkt vil påvirke varmepriserne i VEKS Transmission tilsvarende positivt.

Indregningen af driftsunderdækninger fra Tranegilde Fjernvarme i varmepriserne for VEKS Transmission resulterer i en negativ påvirkning på puljeprisen i VEKS Transmission med ca. 0,3 kr./GJ frem til 2035 (løbende priser). Dette beløb forventes dog at blive fuldt ud tilbagebetalt til VEKS Transmission efter ophøret af prisgarantiene, således at Tranegilde Fjernvarme på dette tidspunkt vil påvirke varmepriserne i VEKS Transmission tilsvarende positivt.

49. Med udgangspunkt i de nuværende prognoser forventer VEKS ikke, at VEKS Transmission endeligt skal afholde omkostninger til afskrivningerne på distributionsanlæggene, men det udelukkes ikke:

Hvorvidt VEKS Transmission skal bidrage til Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarmes afskrivninger afhænger i sidste ende af størrelsen af underdækningen forbundet med prisgarantiene, lovgivning, retspraksis og politiske forhold på tidspunktet for prisgarantiernes udløb. Hvis det således ikke er muligt at kræve de fulde afskrivninger dækket af Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme grundet ydre forhold, kan VEKS Transmission bidrage til afskrivningerne, som forudsat i Energitilsynets tilkendegivelse fra 2010.

50. VEKS har udarbejdet en handlingsplan med forskellige muligheder for at regulere økonomien i distributionsprojekterne, hvis det bliver nødvendigt:

- Afkorting af prisgarantier for fremtidige varmekunder, dog således at der fortsat skabes incitament til konvertering til fjernvarme
- Indførelse af tilslutningsbidrag og byggemodningsbidrag for nybyggeri, der er omfattet af tilslutningspligt
- Evt. opfordring til kommunerne til at indføre tilslutnings- og forblivelsespligt

- Evt. bidrag fra VEKS Transmission til distributionsområdernes afskrivninger, dog således at tilslutningen af de nye kunder til stadighed vil være til fordel for samtlige kunder.

3.5.4. KONSEKVENSERNE FOR EN ÆNDRING AF ENERGITILSYNETS TILKENDEGIVELSE FRA 2010 ELLER 2015

51. VEKS finder ikke, at allerede givne prisgarantier kan tilsidesættes:

Når man har fået godkendt en prismodel af Energitilsynet, og har udrullet denne ved indgåelse af bindende aftaler, må man kunne stole på, at modellen kan oprettholdes. Dette uanset om de oprindelige økonomiske principper måtte ændre sig.

3.5.5. NETVARMES OPGØRELSE AF "OMKOSTNINGEN" FOR DE ØVRIGE KUNDER

52. VEKS anfører, at NetVarmes forudsætninger for opgørelse af "omkostningen" for de øvrige kunder ikke er korrekt. For det første tager NetVarme ikke hensyn til de øgede indtægter fra salg af varme, som de øgede kundetilslutninger medfører:

Som anført ovenfor går 40 % af nyttilsluttede kunders faste afgift til VEKS Transmission til dækning af marginale omkostninger, navnlig til leje af spids- og reserve-lastkapacitet og øget drift og vedligehold.

[...]

Det vil altså – helt naturligt – medføre visse marginale omkostninger på den faste afgift, når der tilsluttes nye kunder i et selskab som VEKS.

At der medgår visse omkostninger til tilslutningen af nye kunder medfører imidlertid under ingen omstændigheder, at de ikke bidrager positivt til brugerøkonomien for de øvrige kunder. Som nævnt viser VEKS beregninger netop, at 60 % af den faste afgift for de nyttilsluttede kunder medgår til forbedring af brugerøkonomien for de øvrige kunder.

53. For det andet tager NetVarme ikke højde for andre forhold, der kan føre til stigninger i den faste afgift:

Investeringerne i Køge Kraftvarmeværk og transmissionsledningen til Køge kan derfor ikke anses som investeringer, der kan henføres til tilslutningen af Køge Fjernvarme eller Tranegilde Fjernvarme, men derimod er det investeringer, der kommer VEKS Transmission til gode, herunder Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme, som er almindelige kunder i VEKS Transmission.

Endelig er der sket stigninger i VEKS' faste afgift, som slet intet har med de nye distributionsområder at gøre, eksempelvis konverteringen af Avedøreværket til at køre med biomasse og levetidsforlængelsen af værkets blok 1. Dette skulle gøres uanset om der var blevet tilsluttet nye kunder.

54. Endeligt bemærker VEKS, at Ragnesminde ikke er ejet af VEKS, men af Brøndby Fjernvarme a.m.b.a.:

Ragnesminde er således fuldstændig irrelevant for vurderingen af nærværende sag, og kan ikke medregnes i NetVarmes opgørelse.

3.6. NETVARMES SUPPLEREDE BEMÆRKNINGER TIL INDSIGELSEN

3.6.1. ENERGITILSYNETS FORUDSÆTNINGER I DEN VEJLEDENDE UDTALELSE

55. NetVarme fastholder, at forudsætningerne for prisgarantien ikke er overholdt:

En af de væsentligste forudsætninger for tilsynets vejledende udtalelse vedrørende praksis er, at prisgarantiordningen og tilslutningen af nye kunder er til fordel for alle transmissionskunder.

I 2010 var det forudsat, at der ved projektafslutningen skulle være tilsluttet ca. 900 kunder med et varmeaftag på ca. 207.000 MWh. Indtil dato er 130 kunder tilsluttet med et varmeaftag på 67.000 MWh.

Samtidig er projektøkonomien steget fra ca. 650 mio. kr. til 920 mio.kr.. Med den gældende garantiordning kan VEKS ikke overholde afskrivningsperioden på 30 år. Den er nu estimeret til mere end 40 år.

[...]

Vores standpunkt er, at det er VEKS, der har ansvaret for, at forudsætningerne for projektforslaget samt prisgarantien overholdes. Og det gør de ikke.

3.6.2. TARIFFEREN SOM "FORDEL"

56. NetVarme finder, at det må stå enhver klart, at prisgarantiordningen har afledte negative økonomiske konsekvenser over for VEKS:

VEKS påstår, at Køge Fjernvarme og Tranegilde samlet bidrager positivt til VEKS transmission.

Når VEKS samtidig argumenterer for, at der skal være økonomiske lånetransaktioner mellem VEKS transmission og VEKS distribution for de nævnte distributionsområder for at få økonomien til at hænge sammen, så er det vanskeligt at vinde forståelse for påstanden.

57. NetVarme bruger Ragnesminde, som er overdraget fra VEKS til Brøndby Fjernvarme a.m.b.a., som eksempel på, at VEKS' model medfører, at der opbygges et større underskud end afskrivningerne:

Ragnesminde er projekteret i 2010 efter de principper, som VEKS efterfølgende har benyttet i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme.

[...]

..., hvilket giver Ragnesminde et underskud på 5.235 tkr. eller et underskud, der er større end afskrivningerne. Derfor vil der ikke i fremtiden være råd til afdrag på lånene til investeringen i Ragnesminde.

58. NetVarme finder desuden, at prismodellen giver risiko for, at den faste afgift ikke vil blive dækket over afskrivningsperioden, og at VEKS' påstand om, at distributionsområderne vil bidrage positivt over projektets afskrivningsperiode, dermed er for optimistisk:

Da der hverken er tilslutnings- eller byggemodningsbidrag i projektet, hviler den optimistiske budgettering på en 100 % variabel afgift, der samtidig skal dække det faste afgiftsgrundlag. Det giver sig selv, at der ved en sådan afgiftsfastsættelse med en kombination af prisgaranti er risiko for, at den faste afgift ikke vil blive dækket over afskrivningsperioden på 30 år.

59. Med hensyn til det interne lånearrangement, som VEKS beskriver i sin redegørelse, finder NetVarme, at et sådant lånearrangement ikke kan gennemføres uden kundernes accept:

Her er der tale om en lånevirksomhed fra en del af VEKS til en anden del – fra transmissionsdelen til distributionsdelen. Samtidig tilkendes det, at lånet optages på "armslængde" vilkår.

[...]

I VEKS' tilfælde betyder "armslængde", at selskabet selv kan fastsætte lånebetingelserne, herunder rentevilkårene, og at armslængde kan sikre VEKS et håndfast greb om vilkårene for begge dele af VEKS' virksomhed.

[...]

NetVarme er af den opfattelse, **at** et sådant lånearrangement ikke kan gennemføres uden kundernes accept af udlån af deres midler, der bidrager til øget likviditet i VEKS' distributionsaktiviteter, men som skulle have været tilbagebetalt til kunderne, **at** forrentningen skal fastsættes på markedsvilkår, og **at** der i VEKS' budgetter skal tages højde for dette.

60. NetVarme påpeger endeligt, at hverken Køge Fjernvarme eller Tranegilde bidrager til betaling af fast afgift, hvilket fører til en forskelsbehandling af kunder:

I de andre distributionsselskaber betales der for både ledningstab, afdrag på lån og andre udgifter i relation til fjernvarmeudbygningen, hvor VEKS har fastsat en 5-årig fritagelse for fastafgiften.

Der er således tale om en klar forskelsbehandling af VEKS' kunder, hvor de andre distributionskunder ved fordelingen af den samlede fastafgift samtidig er bidragsydere til ledningstab m.m. i de nævnte nye områder i Køge og Tranegilde.

3.6.3. "HANDLEPLANEN"

61. VEKS har fremsat 4 punkter i en handleplan. NetVarme påpeger, at de nævnte handlemuligheder enten kræver beslutning i kommune eller hviler på uforpligtenhed handlemuligheder, hvor andre skal handle eller betale:

Der er intet nævnt om indskud fra VEKS' ejere, optimeret projektstyring eller økonomiske besparelser i VEKS, hvilket formentlig kunne opveje underskuddet.

3.6.4. TRANSMISSIONSKUNDERNES AFTALEMÆSSIGE RETTIGHEDER

62. NetVarme finder, at de med transmissionskunderne indgående aftaler medfører, at indtægterne (provenuet) fra de nye distributionsområder fratrækkes VEKS' omkostninger før fordeling af de faste afgifter over transmissionskunderne:

Alle transmissionskunder i det hidtidige VEKS-system, det vil sige uden de nye distributionsområder i VEKS, har indgået aftale med VEKS, hvor følgende fremgår:

"Aftager betaler en fast afgift til dækning af VEKS' faste omkostninger...."

Såfremt der tilkommer aftagere som ikke er medregnet grundlaget (jf. bilag 2), og som kræver, at VEKS foretager yderligere investeringer (jf. dog bilag 10), skal deres faste afgift enten medtages i fordelingsnøglen, som derved ændres, såfremt der herom kan opnås enighed med alle aftagere, eller der skal afregnes på en anden måde og provenuet fratrækkes VEKS' omkostninger før fordelingen."

[...]

Det betyder, at VEKS ikke via ensidigt fremstillede fordelingsnøgle (bilag 7) kan anvende midler fra de hidtidige transmissionskunder til at dække underskud på de nye distributionsområder i VEKS, og der vil ikke kunne optages nye afgiftsfritagende kunder i fordelingsnøglen, medmindre der er enighed herom. Der skulle i så fald være indgået en aftale med alle aftagere om dette, hvilket ikke er tilfældet.

3.6.5. KOMMENTAR TIL VEKS' PÅSTAND OM BILLIGERE VARMEKØB FRA KVV

63. NetVarme kommenterer VEKS' påstand om at Køge Kraftvarmeværk (KVV) er en god forretning for de kunder i VEKS-systemet, som var kunder, før KVV og Køge Fjernvarme blev tilsluttet:

VEKS nævner i svaret, at det er blevet dyrere for Køge Fjernvarme end planlagt, fordi selskabet er blevet en del af VEKS. Det er ikke rigtigt, idet den primære årsag er, at det er blevet dyrere end planlagt, og at prisen fra KVV ikke er de forudsatte ca. kr./GJ 60 men et væsentligt højere beløb, se ovenstående. Endvidere ville et

selvstændigt Køge Fjernvarme selv have skullet bære underskuddet fra KVV i perioden frem til den fulde udbygning af Køge Fjernvarme. Dette havde betydet, at priserne i Køge Fjernvarme havde ligget på niveauet med priserne fra barmarksværkerne. Nu et dette underskud blevet delt på de "gamle" kunder.

3.7. VEKS' SUPPLERENDE BEMÆRKNINGER

64. VEKS har ved brev af 21. februar 2017 afgivet supplerende bemærkninger, bl.a. om det anvendte talmateriale, som gengives her.

3.7.1. PROJEKTFORUDSÆTNINGER

65. VEKS oplyser, at det er korrekt, at det i projektforslaget for Køge Fjernvarme var en forudsætning, at der skal være tilsluttet i alt 900 kunder med et samlet forbrug på 207 GWh – i 2025:

Det var således i projektforslaget forudsat, at der på nuværende tidspunkt skulle vær tilsluttet ca. 200 kunder med et samlet varmeforbrug på ca. 100 GWh.

Der var pr. 31. december 2016 tilsluttet 224 kunder til Køge Fjernvarme med et forbrug på ca. 67 GWh. Det bemærkes dog, at ikke alle kunder har været tilsluttet hele 2016, hvorfor varmeaftaget ikke afspejler det fremtidige årsforbrug fra kunderne. Årsforbruget fra de tilsluttede 224 kunder er således større end de anførte 67 GWh. Der er således ikke tale om, at tilslutningstakten på projektet er væsentligt ændret i forhold til projektforslaget.

[...]

Beregningerne viser under disse forudsætninger om tilslutningstakten, at tilslutningen af kunderne i Køge Fjernvarme er en fordel for samtlige kunder, jf. i det hele VEKS' indlæg af 9. november 2016.

3.7.2. ANALYSEMETODE FOR ØKONOMISKE PROGNOSE

66. VEKS anfører, at NetVarmes prognoser baseret på en bagudrettet analyse af Ragnesminds økonomi ikke vil bibringe de økonomiske prognoser et retvisende billede, da der ikke er taget hensyn til den fremtidige udvikling:

VEKS har foretaget en nøje vurdering heraf, herunder ved at sammenholde forskellige analyser af forventningerne til naturgasprisen. De sammenholdte analyser er Deloitte's Price Forecast juni 2016, EICs analyse af naturgasprisen, Energistyrelsens analyse af naturgasprisen fra maj 2016 og Statistas analyse fra 2016. På baggrund heraf har man valgt at basere de økonomiske prognoser på Energistyrelsens fremskrivningstakter for prisen for en forbruger. Der er derfor tale om en fremskrivning baseret på rimelige økonomiske principper.

3.7.3. LÅN MELLEM VEKS TRANSMISSION OG VEKS DISTRIBUTION

67. VEKS finder det ikke korrekt, når NetVarme anfører, at lån mellem VEKS Transmission og VEKS Distribution indikerer, at tilslutningen af Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme ikke skulle være en fordel for samtlige kunder:

At der på nuværende tidspunkt er lån mellem VEKS Transmission og VEKS Distribution er alene udtryk for, at der på nuværende tidspunkt ikke er den nødvendige likviditet i distributionsprojekterne, og således ikke, at distributionsprojekterne bidrager negativt til VEKS Transmission. Netop det forhold, at der er tale om et lån, understreger dette.

68. VEKS finder, at der med et lån fra Transmission til Distribution tages mest hensyn til Transmission, fordi alternativet vil være at indregne driftsunderdækningerne endeligt i transmissionskundernes priser:

Finansieringen blev i efteråret 2015 forelagt Energitilsynets sekretariat, som godkendte, at finansieringsformen var i overensstemmelse med Energitilsynets tilkendegivelse fra 2010. Desuden er VEKS Transmissions finansiering af driftsunderdækninger i VEKS Distribution den metode, hvor VEKS Transmission påvirkes mindst af likviditeten i VEKS Distribution. Alternativet er således, at VEKS Transmission endeligt afholder driftsunderdækningerne i VEKS Distribution, som forudsat i Energitilsynets tilkendegivelse i 2010.

3.7.4. FORDELING AF FAST AFGIFT

69. VEKS bemærker, at det er ens for alle nytilsluttede slutkunder, at der ikke skal betales fast afgift de første 5 år efter tilslutningen, hvorfor der ikke er tale om forskelsbehandling.

70. Med hensyn til NetVarmes henvisning til en aftale indgået mellem VEKS og transmissionskunderne, anfører VEKS, at det ligger uden for Energitilsynets kompetence at tage stilling til en sådan aftale og retsvirkningerne heraf.

4. RETSGRUNDLAG

71. Retsgrundlaget fremgår af bilag 1.

5. HØRING

72. Et udkast til tilkendegivelse er sendt i høring den 3. marts 2017 til sagens parter: VEKS, NetVarme og VEKS' øvrige transmissionskunder, med frist for afgivelse af bemærkninger den 17. marts 2017. Desuden er Dansk Energi, Dansk Fjernvarme og Dansk Industri orienteret om høringen. NetVarme, Dansk Energi og Dansk Industri har den 17. marts 2017 afgivet høringssvar. VEKS har efter anmodning fået udsat fristen og afgivet høringssvar den 31. marts 2017.

73. Ved mail af 30. marts 2017 har NetVarme oplyst, at Svogerslev Fjernvarme a.m.b.a. har tilsluttet sig NetVarmes indsigelse og høringssvar.

74. NetVarme har desuden ved mail af 11. april 2017 fremsendt et kontrahørings-svar.

75. Der henvises til bilag 7, som indeholder en gengivelse af de indkomne høringssvar samt sekretariatets bemærkninger hertil. De fulde høringssvar findes i bilag 8-13.

6. BEGRUNDELSE

6.1. INDLEDNING

76. I dette afsnit beskriver sekretariatet først i afsnit 6.2 den gældende praksis om prisdifferentiering. I afsnit 6.3. gives en nærmere definition af prisharmonisering og prisdifferentiering. Af afsnit 6.4 fremgår praksis om prisaftaler og afvikling af over- eller underdækning. I afsnit 6.5 beskrives VEKS' prisfastsættelse overfor de forskellige kundegrupper. Afsnit 6.6 indeholder sagens spørgsmål. I afsnit 6.7 vurderes sagens spørgsmål. Afsnit 6.8 indeholder konklusionen.

6.2. GÆLDENDE REGLER OG PRAKSIS OM PRISDIFFERENTIERING

77. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 1, indebærer som udgangspunkt et samtidighedsprincip, som betyder, at det er brugerne af de pågældende anlæg, der skal bære omkostningerne ved anlæggets etablering og drift. Bestemmelsen tillader dog fremføring af underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne (retsgrundlagets pkt. 7 og 11, bilag 1), som kan betragtes som en afvigelse fra samtidighedsprincippet (retsgrundlagets pkt. 26 og 27, bilag 1).

78. Varmeforsyningslovens § 20, stk. 5, tillader desuden, at virksomheder kan fastsætte forskellige priser til enkelte forbrugere, grupper af forbrugere og geografiske områder (retsgrundlagets pkt. 20, bilag 1). Det kan ligeledes betragtes som en afvigelse fra samtidighedsprincippet, hvis der sker prisharmonisering af to forskellige geografiske områder, der ikke er fysisk forbundet med hinanden og derfor har deres eget forsyningsanlæg. Hvis disse områder prismæssigt set sammenlægges betyder det, at også andre end anlæggets brugere betaler for anlægget (se f.eks. Energitilsynets overvejelser vedrørende samtidighedsprincippet i retsgrundlagets pkt. 27, bilag 1).

79. Da prisdifferentiering blev muliggjort ved lov nr. 308 af 9. juni 1982, fremgik det af forarbejderne, at prisdifferentieringen forudsættes anvendt efter rimelige driftsøkonomiske principper (retsgrundlagets pkt. 21, bilag 1). Ved ændring af bestemmelsen ved lov nr. 451 af 31. maj 2000 blev det præciseret, at det er anlæggene, der har kompetencen til at differentiere priser, og at prisdifferentieringen forudsættes at ske efter objektive og ikke-diskriminerende kriterier (retsgrundlagets pkt. 22, bilag 1).

80. I den juridiske litteratur antages det, at der efter formuleringen af § 20, stk. 5, må være en betydelig frihed til prisdifferentiering. Det antages dog samtidig hermed, at der i bestemmelsen ligger et vist krav om kosttægte priser som en afspejling af nødvendige omkostninger (*Varmeforsyningsloven med kommentarer*, Pernille Aagaard og Bente Ole Gram Mortensen, Forlaget Thomson A/S, København 2003, s. 139).

81. Energitilsynet har fastsat en praksis om prisharmonisering og prisdifferentiering i relation til fusioner og opkøb (jf. tilkendegivelse af 15. december 2008, j.nr.

4/0920-8901-0133)⁶. Af tilkendegivelsen fremgår det, at udgangspunktet i varmforsyningsloven er, at varmeprisen for kundegrupper inden for samme forsyningsvirksomhed fastsættes på lige vilkår. Varmeforsyningsvirksomheder vil dog kunne prisdifferentiere blandt deres samlede kundegrundlag dels geografisk dels mellem samme kundekategorier, så længe de samlede indtægter for alle selskabets kunder ikke overstiger selskabets samlede nødvendige omkostninger og forudsat, at differentieringen sker efter rimelige økonomiske principper. Energitilsynet tilkendegiver, at samtidighedsprincippet ikke medfører en pligt til at prisdifferentiere.

82. Efter lovbemærkninger til seneste ændring af bestemmelsen om prisdifferentiering (lov nr. 745 af 1. juni 2015, retsgrundlagets pkt. 24, bilag 1) skal prisdifferentieringen være omkostningsbestemt. Prisforskellen skal således kunne begrundes i, at levering til en forbrugergruppe eller et geografisk område påfører varmforsyningsvirksomheden mindre omkostninger end en anden gruppe eller et andet område.

83. Efter sekretariatets opfattelse, at der hermed i 2015 stillet krav om, at prisdifferentieringens omkostningsfordeling i videst muligt omfang skal være kostægte, hvor det før var tilstrækkeligt, at fordeling af omkostninger mellem kundegrupperne var baseret på rimelige økonomiske principper, der var objektive og ikke-diskriminerende, og der kun var et vist krav om kostægthed.

84. Forarbejderne til ændring af bestemmelsen i 2015 (retsgrundlagets pkt. 25, bilag 1) beskriver desuden muligheden for at anvende prisdifferentiering til udvidelse eller bibehold af kundegrundlaget. Af lovbemærkningerne kan afledes, at en forudsætning for at anvende prisdifferentiering til udvidelse eller bibehold af kundegrundlaget er, at tilslutning af kunden eller området har en mærkbar effekt på varmeprisen, at den lavere varmepris er nødvendig til at sikre tilslutning eller afværge opsigelse, og at loftet for prisnedsættelsen udgøres af de besparelser, som tilslutningen medfører. På denne måde kan varmeprisen stadig betragtes som omkostningsbestemt.

85. Ved vurdering af loftet kan der efter sekretariatets vurdering ses på besparelserne over en periode. Det er i overensstemmelse med lovbemærkningerne til varmforsyningslovens § 20, stk. 5 (retsgrundlagets pkt. 23, bilag 1). Efter varmforsyningslovens § 20, stk. 5, 2. pkt., kan energiministeren fastsætte regler om priser i forbindelse med tilslutning af ejendomme til et kollektivt varmforsyningsanlæg ud fra en betragtning om, at nye kunder på sigt vil bidrage positivt til de kollektive varmforsyningsanlægs samlede økonomi. Bestemmelsen giver energiministeren mulighed for at fastsætte regler om, at anlæggene skal tilbyde nye kunder nærmere fastsætte økonomiske vilkår med henblik på at gøre tilslutningen attraktiv for kunderne. De fordelagtige vilkår kan efter lovbemærkningerne både angå de umiddelbare tilslutningsomkostninger og de løbende forbrugsudgifter, det sidste dog ifølge lovbemærkningerne kun i en begrænset periode.

⁶ Der citeres fra tilkendegivelsen i retsgrundlagets pkt. 26, bilag 1, men tilkendegivelsen fremgår også i sin helhed i bilag 2.

86. Bestemmelsen er ikke udmøntet i dag, hvorfor varmforsyningsvirksomheder ikke er forpligtet til at tilbyde nye kunder fordelagtige vilkår. Sekretariatet finder dog, at varmforsyningsvirksomheder, der frivilligt, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1, 1. pkt., fastsætter fordelagtige vilkår for nye forbrugere, ligeledes vil kunne tage udgangspunkt i den fordel, som de nye forbrugeres tilslutning på sigt vil medføre.

87. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at en prisdifferentiering foretaget efter 1. juni 2015, hvor lovændringen trådte i kraft, skal være omkostningsmæssigt begrundet, enten fordi den lavere pris afspejler de lavere omkostninger, der er ved levering til kunden eller området, eller fordi prisnedsættelsen afspejler de besparelser, som tilslutning af kunden eller området medfører. Loftet for prisnedsættelse ved udvidelse af kundegrundlaget udgøres af de besparelser, der på sigt vil kunne opnås. Der skal således ses på besparelserne over en periode. Det nævnes ikke i lovforarbejderne, hvor lang en sådan periode skal være.

88. Efter tilkendegivelsen fra 2008 (retsgrundlagets pkt. 26, bilag 1) konkluderes det, at prisharmonisering er hovedreglen: udgangspunktet i varmforsyningsloven er, at varmeprisen for kunde grupper inden for samme forsyningsvirksomhed fastsættes på lige vilkår. Varmeforsyningsvirksomheder har ikke en pligt til at differentiere mellem kunde grupper inden for samme forsyning.

89. Det fremgår desuden af Energitilsynets tilkendegivelse fra 2008 nævnt ovenfor, at Energitilsynet i tilfælde, hvor en prisdifferentiering eller prisharmonisering på baggrund af en konkret vurdering findes at være i overensstemmelse med varmforsyningsloven, fortsat tillige har en forpligtelse til at vurdere om forholdet også konkret er rimeligt, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4. I denne sammenhæng vil det ifølge tilkendegivelsen være sagligt at inddrage hensynet til at fremme en hensigtsmæssig strukturtilpasning samtidig med hensynet til beskyttelse af forbrugerne.

90. Det er således efter gældende ret virksomhedens valg, om den vil prisharmonisere eller prisdifferentiere, forudsat det ikke medfører urimelige prisvirkninger.

6.3. NÆRMERE DEFINITION AF PRISHARMONISERING OG PRISDIFFERENTIERING

91. Jf. pkt. 82 er der i 2015 stillet krav om, at prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt. Sekretariatet skal bemærke, at det hverken i loven eller praksis er præcist defineret, hvad der forstås ved prisharmonisering og prisdifferentiering. Af tilkendegivelsen af 2008 fremgår det, at prisharmonisering er udgangspunktet, og at det betyder, at priserne fastsættes på lige vilkår.

92. Sekretariatet forstår tilkendegivelsen af 2008 således, at prisharmonisering ikke forudsætter, at alle betaler det samme absolutte beløb. Det vil på en måde kunne betragtes som ulige eller i hvert fald urimelige vilkår, hvis alle varmforsyning brugere skulle betale 10.000 kr., uanset hvor meget de aftager. Når en varmforsyningsvirksomhed prisharmoniserer, indebærer det derfor et prissystem for fordeling af omkostningselementer. Virksomheder fordeler f.eks. i deres takstblad de

faste omkostninger over kunderne via en pris pr. kvadratmeter og de variable omkostninger via en pris pr. MWh. Hensigten hermed er formentlig at sikre, at de kunder, der medfører flest administrationsomkostninger, og de, der lægger mest beslag på anlægget, også betaler herefter. I mange tilfælde vil der også være et vist hensyn til, at f.eks. omkostningerne pr. MWh kan falde, jo mere der aftages, og det afspejler mange virksomheder også i deres pris. Det er i overensstemmelse med den juridiske litteratur (*Varmeforsyningsloven med kommentarer*, Pernille Aagaard og Bente Ole Gram Mortensen, Forlaget Thomson A/S, København 2003, s. 180):

Vmfl. angiver ikke nærmere, hvilket prissystem den enkelte kollektive varmforsyningsvirksomhed skal anvende overfor forbrugere ved dækning af omkostningerne. Efter fast praksis må der tilstræbes en kostægte tarifiering, således at varmeleverandørernes faste omkostninger så vidt muligt dækkes af indtægter fra faste afgifter og tilsvarende af leverandørernes variable omkostninger dækkes af indtægter fra forbrugsafregning.

93. Sekretariatet betragter et sådant prissystem fortsat som en prisharmonisering, hvorved det tilstræbes, at priserne fastsættes på lige vilkår for kunderne.

94. Prissystemet vil fortsat skulle være rimeligt, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4, men det behøver ikke at opfylde kriterierne for prisdifferentiering, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 5. Når en virksomhed gør brug af et prissystem til fordeling af omkostningselementer, er der således ikke krav om, at hver kunde får en kostægte pris, der nøjagtig afspejler, hvad det koster at forsyne netop denne kunde. Sekretariatet finder heller ikke, at der er tidsbegrænsninger til sådanne prissystemer, som der kan være i forhold til visse former for prisdifferentiering.

95. Kravet om, at priserne skal være omkostningsbestemt for en specifik kunde, kundegruppe eller geografisk område, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 5, gælder alene, når en virksomhed prisdifferentierer mellem disse kunder, kundegrupper eller geografiske områder. I så fald medfører lovændringen af 2015, at differentieringen skal kunne begrundes i specifikke meromkostninger eller omvendt lavere omkostninger ved forsyning af denne kunde, kundegruppe eller det geografiske område. Eller også skal differentieringen kunne begrundes i besparelser, som den ene kunde(gruppe) medfører for den anden.

96. Ved en prisdifferentiering forstår sekretariatet en særordning for en enkel kunde, kundegruppe eller geografisk område, der ikke vil kunne betragtes som en form for prissystem mellem kunderne. I et prissystem med en prisharmoniseret pris, men med forskellige priskategorier, ved man ofte ikke på forhånd helt, om man vil falde i den ene eller den anden kategori. Ved et system, hvor MWh-prisen falder ved større varmeaftag, vil det desuden kunne variere fra år til år. Det ene år betaler man efter den ene kategori i takstbladet og det andet efter den anden.

97. Ved prisdifferentiering vil det derimod på forhånd være klart, om man er omfattet eller ej. Det vil ikke uden videre være muligt at komme ind under ordningen. Ved prisdifferentiering vil en kunde eller kundegruppe få en ordning, hvor der er taget helt specifikt hensyn til noget, der adskiller denne kunde(gruppe) fra andre.

Der kan f.eks. henvises til en sammenlægning af områder, hvor det ene område har en større gæld i anlægget, og hvor varmforsyningsvirksomheden vil betragte denne gæld som en særømkostning⁷ for kunderne i dette område. I så fald kan virksomheden prisdifferentiere ved at fastsætte priserne således, at kundegruppen i det ene område i en periode skal betale et tillæg til afskrivning af gælden, som den anden kundegruppe således ikke skal betale. Det er også muligt, at der er to geografiske områder, hvor forsyning af det ene område kræver en længere transmissionsledning end det andet, og hvor varmforsyningsvirksomheden indregner omkostninger til transmission kosttægte i priserne således, at det ene område betaler mere til transmission end det andet. En anden form for prisdifferentiering vil være en introduktionsrabat for nye kunder, hvor nye kunder i en periode får rabat i forhold til prisen for eksisterende kunder.

98. Prisdifferentiering er således knyttet til meget specifikke merømkostninger eller fordele, der kun vedrører den ene kundegruppe i forhold til den anden, og det er på forhånd klart, hvem der vil være omfattet af ordningen. I så fald skal ordningen opfylde kriterierne, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 5.

6.4. PRAKSIS OM PRISAFTALER OG AFVIKLING AF OVER- ELLER UNDERDÆKNING

99. Prisreguleringen efter varmforsyningsloven er en maksimalprisregulering (retsgrundlagets pkt. 14, bilag 1). Varmeforsyningsvirksomhederne kan også opkræve en pris, der er lavere end den omkostningsbestemte pris.

100. Prisreguleringen er derfor ikke til hinder for, at varmforsyningsvirksomheder indgår prisaftaler, men prisreguleringen begrænser aftalefriheden (retsgrundlagets pkt. 15, bilag 1), eftersom Energitilsynet vil have kompetence til at gribe ind, når der opkræves en pris, der er i strid med reguleringen eller urimelig. Der kan ikke opkræves en højere pris end den omkostningsbestemte pris.

101. Varmeforsyningslovens prisbestemmelser foreskriver således, hvilke omkostninger varmforsyningsvirksomheder kan indregne i priserne, og Energiklagenævnet har på denne baggrund fastslået, at det ikke er nødvendigt i relation til prisfastsættelsen at indgå en aftale herom (retsgrundlagets pkt. 16, bilag 1).

102. Når en virksomhed vælger at indgå en prisaftale, er der en risiko for, at aftalen ikke sikrer dækning af de nødvendige omkostninger. Især ved aftaler med en lang løbetid, vil det kunne være svært at forudse udviklingerne. Indgåelse af fastprisaftaler eller aftaler med prisgaranti indebærer bevidst mulighed for, at den aftalte pris er lavere end den omkostningsbestemte pris. Varmeforsyningsvirksomheder bør således være varsomme med at anvende prisaftaler, som indebærer en risiko for, at indtægterne ikke kan dække udgifterne. Langvarige prisgarantier

⁷ Det skal bemærkes, at der her anvendes begrebet særømkostning som en omkostning, der er prisdifferentieret og varmforsyningsvirksomheden finder, at alene skal betales af en bestemt kundegruppe. Begrebet særømkostning bliver normalt brugt i forbindelse mellem omkostningsfordeling ved samproduktion, f.eks. mellem affald og varme, men det vurderes i denne kontekst relevant også at anvende det ved omkostningsfordeling mellem varme-kundegrupper.

kan bringe varmforsyningsvirksomheder i økonomiske problemer og resultere i et tab for deres ejere.

103. Hvis en virksomhed aftaler en pris, der – eventuelt med tiden – viser sig ikke at kunne dække alle nødvendige omkostninger, vil forskellen mellem de årlige indtægter, som prisaftalen har givet, og de i dette år de facto realiserede omkostninger, betragtes som en underdækning i varmforsyningslovens forstand (retsgrundlagets pkt. 17, bilag 1). Denne underdækning er således fortsat indregningsberettiget efter praksis. Efter Energitilsynets vejledning (retsgrundlagets pkt. 19, bilag 1) skal en underdækning som hovedregel opkræves i varmepriserne for det år, der følger umiddelbart efter det år, som underdækningen vedrører. En uforholdsmæssig stor underdækning kan dog, som en undtagelse fra hovedreglen, efter skriftlig aftale med sekretariatet indregnes i priserne over en periode.

104. Retten til at opkræve en underdækning er derfor ikke ubegrænset. Energi-klagenævnet har afgjort (retsgrundlagets pkt. 18, bilag 1), at indregning af en underdækning i varmeprisen nok må antages at skulle ske i forholdsvis nær tidsmæssig tilknytning til det regnskabsår, den er opstået i. Det kan ifølge klagenævnet ikke udelukkes, at der er grænser for, hvor længe efter en underdæknings opståen, at den fortsat kan anses for at afspejle en nødvendig omkostning. Det må efter Energi-klagenævnets opfattelse kræve gode grunde at anse en underdækning, som ikke er indregnet i det første eller i hvert fald det næstfølgende regnskabsår efter opgørelsen, for fortsat af afspejle en nødvendig omkostning.

105. Den gældende praksis medfører, at varmforsyningsvirksomheder, der indgår fastprisaftaler eller aftaler med prisgaranti, risikerer at få et underskud.

6.5. VEKS' PRISFASTSÆTTELSE

106. VEKS leverer som transmissionsvirksomhed varme til flere fjernvarmedistributionsnet, som er VEKS' transmissionskunder. De fleste af disse distributionsnet er ejet af kommuner, som også deltager i VEKS som interessenter. VEKS leverer dog herudover til distributionsnet, hvis ejere ikke er interessent i VEKS. Endelig leverer VEKS direkte til slutkunderne tilsluttet de distributionsnet, som VEKS selv ejer.

107. De distributionsnet, der ikke ejes af VEKS, får leveret varme fra VEKS til VEKS Transmissions transmissionstarif, som består af en puljepris og faste afgifter. Transmissionskunderne viderefører den varme, de får leveret, til slutkunderne som "køb af varme". Udover VEKS' transmissionstarif betaler slutkunderne i disse distributionsområder de øvrige omkostninger, som videredistribution af varme fra VEKS medfører. Slutkunderne i de distributionsområder, hvor VEKS ikke leverer direkte, afregner deres fjernvarme med det lokale varmedistributionselskab.

108. Slutkunder i de områder, hvor VEKS er direkte leverandør (Køge og Tranegilde), betaler transmissionstariffen tillagt to yderligere bidrag for distribution. Et bidrag, der omfatter udgifter til pumpe, varmetab, administration og reparationer,

og et bidrag, der omfatter afskrivninger på og forrentning af anlægsinvesteringer (pkt. 20 og 38). VEKS fastsætter priserne for slutkunderne dog med en prisgaranti således, at kunderne i alt ikke skal betale mere end 90 % af udgiften ved opvarmning med naturgas. Alle VEKS' egne slutkunder tilbydes således en fjernvarmetarif, som er fastsat som 90 % af det foregående års omkostninger ved at anvende naturgas. Tariffen reguleres hvert år i forhold til det foregående års naturgaspriser.⁸ VEKS har oplyst, at alle slutkunder i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme i dag får den samme pris med rabat⁹, uanset om der er tale om konverterede naturgaskunder eller ej. Slutkunderne i VEKS' egne områder afregner deres fjernvarme med VEKS.

109. Ovenstående betyder, at VEKS fastsætter sin distributionstarif med udgangspunkt i naturgasprisen og ikke i de omkostninger, der er forbundet med forsyning af slutkunderne i Køge og Tranegilde, hvilket er årsagen til, at de fulde omkostninger ikke kan dækkes ved lave gaspriser.

110. VEKS prisharmoniserer i dag på transmissionsleddet. Alle omkostninger til transmission bliver betragtet som fællesomkostninger for alle distributionsnet, som betaler på lige vilkår til det. Transmissionstariffen er en prisharmoniseret omkostningsbestemt pris.

111. Der sker dog en begrænset prisdifferentiering på transmissionsleddet. Alle nytilsluttede slutkunder, både dem i VEKS' egne distributionsområder og dem i transmissionskundernes områder, er fritaget fra at betale den faste afgift de første 5 år. En sådan prisdifferentiering vil være mulig i overensstemmelse med varmesyningsloven og Energitilsynets praksis, hvis den kan begrundes i de besparelser, der kan opnås ved udvidelse af kundegrundlaget.

112. VEKS prisdifferentierer desuden mellem sine transmissions- og distributionskunder. Distributionskunderne (også kaldt slutkunder) betaler en højere pris end transmissionskunder. De yderligere bidrag udover transmissionstariffen består af distributionsomkostningerne. Der er herved således tale om en prisdifferentie-

⁸ VEKS beregner tariffen for år x på grundlag af HMN's listepris for naturgas i perioden fra oktober i år x-2 til september i år x-1. Den enkelte måneds gaspris vægtes med antallet af graddøgn i et normalår. I budgetberegningen fremskriver VEKS HMN's priser sådan, at gasprisen følger de variationer der fremgår af Energistyrelsens samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for naturgas an forbruger, mens afgifterne følger den almindelige prisudvikling (inflationen fra Energistyrelsens beregningsforudsætninger).

De omkostninger, der er ved at anvende naturgas, opgør VEKS som de samlede omkostninger, dvs. den totale brændselspris (summen af naturgaspris + transmission og lager + distribution + energisparebidrag + afgifter), årsnyttevirkning af kedelanlæg, forrentning og afskrivninger af kedelanlæg samt, drift og vedligeholdelse på brugeranlæg. VEKS har udarbejdet en oversigt over de omkostninger, der er forbundet med anvendelse af naturgas ud over selve brændselsprisen, hvorved VEKS når frem til en fast omkostning pr. GJ. Den faste omkostning er et beløb, der lægges til naturgasprisen pr. GJ for at finde det beløb som fjernvarmeprisen skal være 90 % af. Opgørelsen over de faste omkostninger vil blive fastlagt fra projektets start, og VEKS vil løbende blive taget stilling til, om beløbet skal indeksreguleres. Der henvises til bilag 4.

⁹ I overensstemmelse med lovbemærkninger af 2015 kan ny tilsluttede kunder, der på sigt medfører en besparelse for samtlige kunder, få en større del af denne besparelse end de eksisterende kunder, og dermed – i en begrænset periode – lavere priser end de eksisterende kunder. Det er det, der henvises til, når der i dette notat tales om "rabat".

ring begrundet i meromkostningerne ved at levere på distributionsleddet i forhold til transmissionsleddet. Betaling af meromkostningerne sker dog, som anført før, kun op til prisgarantien på 90 % af distributionskundernes udgifter ved opvarmning med naturgas.

113. Eventuelle driftsunderdækninger i form af restafskrivninger på distributionsnettet som følge af prisgarantien og fritagelse for betaling af tilslutningsafgift i distributionsområderne indregnes i transmissionstariffen for alle som et lån.

114. VEKS' kunder og tariffer er illustreret i figur 2 og 3 i afsnit 3.3 (hvv. pkt. 21 og 25).

115. I øvrigt bemærkes det, at driftsunderdækningerne også vil kunne betragtes som underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1. VEKS anvender begge begreber for underdækningen som følge af prisgarantien. I notatet anvendes fremover begrebet ”driftsunderdækning”.

116. Indregning af driftsunderdækningen i VEKS Transmission medfører pt. prisstigninger. I Køge Fjernvarme er påvirkningen på puljeprisen ca. 1 kr./GJ frem til 2035 (løbende priser) og for Tranegilde Fjernvarme ca. 0,3 kr./GJ frem til 2035 (løbende priser).

117. VEKS forventer dog, at beløbene bliver fuldt ud tilbagebetalt til VEKS Transmission efter ophøret af prisgarantierne, således at Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme på dette tidspunkt vil påvirke varmepriserne i VEKS Transmission tilsvarende positivt. Køge Fjernvarme forventes ifølge VEKS at bidrage med minimum kr. 320 mio. til VEKS Transmission over projektets afskrivningsperiode. Tranegilde Fjernvarme forventes efter det oplyste fra VEKS at bidrage med minimum kr. 115 mio. til VEKS Transmission over projektets afskrivningsperiode.

118. VEKS angiver dog samtidig, at VEKS Transmission kan komme til at bidrage til afskrivningerne, som forudsat i Energitilsynets tilkendegivelse fra 2010, hvis det ikke er muligt at kræve de fulde afskrivninger dækket af Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme grundet ydre forhold.

119. VEKS har således en prisdifferentieret pris for sine distributionskunder i dag, men ønsker fortsat, at en del af distributionsomkostninger (driftsunderdækning i form af restafskrivninger på distributionsnet) vil kunne betragtes som fællesomkostninger for alle kundegrupper, både transmissions- og distributionskunderne, hvis ydre forhold medfører, at disse omkostninger ikke kan dækkes af indtægterne fra distributionskunderne i Køge og Tranegilde.

6.6. SAGENS SPØRGSMÅL

120. Spørgsmålet i denne sag er, om reglerne og betingelserne for prisdifferentiering generelt og VEKS' prismodel i særdeleshed er opfyldt.

121. For det første skal det vurderes, om lovændringen i 2015 har medført en ændring af regler og praksis. Af lovændringen fremgår det, at en prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt.

122. For det andet har NetVarme stillet spørgsmål ved, om tilslutning af de nye distributionsområder har været til fordel for VEKS' eksisterende transmissionskunder. NetVarme har i sin indsigelse anført, at de nye distributionskunder netto set ikke har bidraget til de øvrige anlægsomkostninger, som ellers var begrundelsen for at betragte det ikke som urimeligt, at transmissionskunderne blev påført en risiko for at komme til at bidrage til betaling af distributionsnet.

123. Både VEKS, som har henvendt sig til sekretariatet i 2015, og NetVarme, konstaterer, at de økonomiske forudsætninger, som VEKS' prismodel er baseret på, har ændret sig efterfølgende. Et betydeligt fald i gasprisen i perioden 2010-2015 har stærkt forringet økonomien i konverteringsprojekterne. Disse ændrede forudsætninger har medført, at VEKS, efter at have søgt vejledning herom hos sekretariatet, indregner restafskrivninger fra distributionsnet løbende i transmissionstariffen. I 2010, da Energitilsynet afgav tilkendegivelse, blev det antaget, at transmissionskunderne først efter 25 år kunne blive påført en risiko for at betale eventuelle restafskrivninger.

124. VEKS fastholder dog, at udvidelsen af kundegrundlaget med de to distributionsområder i sidste ende vil være til fordel for samtlige kunder, mens NetVarme ikke anser dette for at være realistisk.

125. VEKS har oplyst, at de udækkede omkostninger indregnes i transmissionstariffen som et lån, der eventuelt senere vil kunne omsættes til egentlige bidrag, hvis ydre forhold forhindrer tilbagebetaling af lånet.

126. Bortset fra, at der skal tages stilling til, om det er muligt, at den ene kunde-gruppe betaler omkostninger, der efter prisdifferentieringen betragtes som en særømkostning, der tilhører en anden kunde-gruppe, skal det for det tredje vurderes, om en varmemforsyningsvirksomhed via priserne kan indregne et lån fra den ene kunde-gruppe til den anden.

127. Hvis det vurderes, at prismodellen ikke er forenelig med den seneste fortolkning af reglerne og praksis for prisdifferentiering, eller ikke opfylder betingelserne, vil sekretariatet for det fjerde vurdere, om en prismodel med prisgaranti alligevel vil være mulig.

128. For det femte har VEKS anført, at der er tungtvejende indrettelseshensyn. Hvis det vurderes, at prismodellen i sin nuværende form ikke er forenelig med de gældende regler eller praksis, skal det undersøges, hvorvidt disse hensyn bør medføre, at prismodellen (delvist) kan opretholdes.

129. For det sjette har NetVarme indbragt et spørgsmål om, hvorvidt fritagelse af den faste afgift for nytilsluttede kunder, som medfører en ændring af fordelingsnøglen for den faste afgift, er forenelig med en aftale, som VEKS har indgået med

de eksisterende transmissionskunder. VEKS har anført, at Energitilsynet ikke har kompetence til at tage stilling hertil.

130. Følgende spørgsmål skal således undersøges:

- 1) Kan en kundegruppe, der får en fra en anden kundegruppe prisdifferentieret pris, dække udækkede omkostninger opstået som følge af prisfastsættelsen i den anden kundegruppe?
- 2) Er tilslutning af distributionskunderne i Køge og Tranegilde til fordel for samtlige kunder eller overstiger det beløb, der betales via transmissionstariffen, den besparelse, som tilslutning af de nye distributionskunder medfører for transmissionskunderne?
- 3) Kan en prisdifferentiering med rabat, som er begrundet i besparelserne ved udvidelse af kundegrundlaget, foretages således, at den ene kundegruppe får rabatten som et lån fra en anden kundegruppe, som den senere skal betale tilbage over priserne, når perioden med rabat er udløbet?
- 4) Hvis det vurderes, at der er sket en ændring af fortolkning af regler og praksis siden tilkendegivelsen af 2010, vil en prismodel med prisgaranti så være helt udelukket?
- 5) Er der indrettelseshensyn?
- 6) Har Energitilsynet kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om fritagelse af den faste afgift og den aftalte fordelingsnøgle?

6.7. VURDERING AF SAGENS SPØRGSMÅL

6.7.1. PRISDIFFERENTIERING OG DÆKNING AF OMKOSTNINGER FRA EN ANDEN KUNDEGRUPPE

6.7.1.1. *Muligheden for at dække en anden kundegruppes omkostninger ved prisdifferentiering*

131. Energitilsynet fandt i sin tilkendegivelse af 29. november 2010 om VEKS' forslag til prisdifferentiering med prisgaranti (bilag 3), at det var i overensstemmelse med varmforsyningsloven, at VEKS foretog en prisdifferentiering med yderligere bidrag for distributionskunderne, som var begrundet i meromkostninger.

132. De bidrag, som distributionskunderne skulle betale udover transmissionstariffen, måtte efter tilkendegivelsen af 2010 betragtes som objektive og ikke diskriminerende, da de omkostninger, der indgår i de yderligere bidrag, alene vedrører de kunder, der omfattes af differentieringen. Energitilsynet var således enig i, at VEKS betragtede disse omkostninger som særømkostninger for distributionskunderne. Betingelserne for prisdifferentiering mellem distributionskunder og transmissionskunder i den forstand, at distributionskunderne skulle betale yderligere bidrag udover transmissionstariffen, var således opfyldt.

133. Lovgiver har i 2015 stillet krav om, at prisdifferentieringen skal være omkostningsbestemt. Det betyder, at omkostningsfordelingen mellem de forskellige

kundegrupper eller områder i videst muligt omfang skal være kostægte. Det skal med andre ord vurderes, hvad hver kundegrupes nødvendige omkostninger er. Det er således ikke, som det var i 2010, da Energitilsynet afgav tilkendegivelse om VEKS' prismodel, tilstrækkeligt, at fordeling af omkostninger mellem kundegrupperne baseres på rimelige økonomiske principper, der er objektive og ikke-diskriminerende.

134. Sekretariatet finder, at denne lovændring indebærer, at valget af prisdifferentierede priser, hvor hver kundegruppe betaler sine "egne" nødvendige omkostninger, må medføre, at udækkede omkostninger som følge af en med den ene kundegruppe aftalt pris, ikke vil kunne udgøre nødvendige omkostninger, jf. § 20, stk. 1, for den anden kundegruppe. Der henvises dog i forhold til den konkrete sag til afsnit 6.7.5.

135. De underdækninger, der ved prisdifferentiering opstår som følge af prisfastsættelsen for denne kundegruppe, vil fortsat være indregningsberettiget i distributionskundernes priser efter administrativ praksis. Hvis underdækningen ikke indregnes i nær tidsmæssig tilknytning til dens opståen, kan den ikke anses for fortsat at afspejle en nødvendig omkostning, og i så fald vil underdækningen heller ikke være indregningsberettiget i distributionskundernes varmepriser, jf. pkt. 104.

136. Såfremt der er tale om et underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningssystemerne, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, er der som udgangspunkt ikke nogen tidsmæssige begrænsninger til indregning heraf. Det fremgår af forarbejderne til en lovændring i 1982, at fremføring af et sådant underskud er tilladt, såfremt de samlede indtægter over anlæggets levetid fortsat er begrundet i omkostninger (retsgrundlagets pkt. 27, bilag 1).

6.7.1.2. Vurdering af mulighed for fuld prisharmonisering i den konkrete sag

137. Sekretariatet skal i øvrigt bemærke, at sekretariatet er enig i VEKS' valg om at differentiere mellem transmissions- og distributionskunder. Spørgsmålet er, om en fuld prisharmonisering mellem disse kundegrupper vil kunne opfylde rimelighedskriteriet, jf. varmemforsyningslovens § 21, stk. 4. Der er tale om et hypotetisk spørgsmål, eftersom VEKS ikke prisharmoniserer, men kun en del af distributionsomkostningerne (restafskrivningerne) kan efter prismodellen alligevel betragtes som fællesomkostninger og indregnes i transmissionstariffen, hvilket vil kunne betragtes som en delvis prisharmonisering.

138. Efter tilkendegivelsen fra 2008 har varmemforsyningsvirksomheder efter varmemforsyningslovens § 20, stk. 5, mulighed for at prisdifferentiere, men ikke pligt. Energitilsynet har dog ifølge tilkendegivelsen fortsat en forpligtelse til at vurdere, om en prisdifferentiering eller prisharmonisering, der er i overensstemmelse med loven, også konkret er rimelig. I rimelighedsvurderingen skal inddrages hensynet til at fremme en hensigtsmæssig strukturtilpasning samtidig med hensynet til beskyttelse af forbrugerne (retsgrundlagets pkt. 26, bilag 1).

139. Generelt tænkes der ved prisharmonisering på horisontal harmonisering af priser mellem kunderne på samme led. En prisharmonisering mellem transmissions- og distributionskunder vil indebære en vertikal harmonisering af priser. Det vil efter sekretariatets opfattelse kunne medføre en risiko for en urimelig skævvridning og krydssubsidiering mellem de distributionskunder (slutkunder), der får leveret deres varme direkte fra VEKS, og de, der får leveret varme indirekte.

140. En vertikal prisharmonisering mellem transmission og distribution vil i denne sag medføre, at slutkunderne tilsluttet de net, som VEKS ikke ejer, vil betale for VEKS' distributionsnet. Det vil ske via den transmissionstarif, som deres leverandører, VEKS' transmissionskunder, betaler og viderefakturerer til deres slutkunder. Omvendt vil slutkunderne i VEKS' områder ikke bidrage til betaling af distributionsomkostninger i de områder, som transmissionskunderne forsyner. VEKS' distributionsomkostninger betragtes med andre ord som fælles for alle distributører, dvs. transmissionskunderne og VEKS, mens transmissionskundernes distributionsomkostninger skal betales for sig. Det ville stille VEKS' egne slutkunder bedre end de øvrige slutkunder, der får leveret varme fra VEKS.

6.7.2. PRISDIFFERENTIERING BEGRUNDET I FORDELE VED UDVIDELSE AF KUNDEGRUNDLAGET

141. Energitilsynet lagde i sin tilkendegivelse af 2010 vægt på, at de nye distributionskunder bidrager til VEKS' øvrige anlægsomkostninger via transmissionstariffen. Udvidelsen med nye distributionsområder i Køge og Tranegilde medfører, at der er flere til at betale de faste omkostninger. Derfor betragtede Energitilsynet det ikke som urimeligt, at VEKS' transmissionskunder via prisgarantien kunne blive påført en risiko for at komme til at bidrage til betaling af anlægsaktiverne i VEKS distribution, hvis anlægsinvesteringerne ikke kunne afskrives fuldt ud over distributionskundernes priser inden for afskrivningsbekendtgørelsens 30-årige periode.

142. I den vejledende udtalelse af 16. december 2015 (bilag 5) udtalte sekretariatet, at en lavere pris eller prisgaranti skal kunne begrundes i de besparelser, som tilslutning af en ny kunde eller et nyt område medfører for samtlige kunder/områder, i hvilket tilfælde der kan ske en løbende indregning af driftsunderdækning op til besparelserne. Der henvises til pkt. 30.

143. Udvidelse af kundegrundlaget vil normalt medføre, at der er flere om at betale omkostningerne, hvorfor omkostningerne per kunde alt andet lige vil falde. I så fald vil de nye kunder midlertidigt kunne få en større del af disse besparelser, som deres tilslutning medfører, end de eksisterende kunder. Gør en virksomhed brug af denne mulighed for prisdifferentiering til at tiltrække flere kunder, vil der opstå en prisforskel mellem nye og eksisterende kunder, hvor de nye kunder får rabat. Der kan gives rabat op til den besparelse, som kundens tilslutning medfører, så de eksisterende kunder ikke bliver stillet ringere. Med tiden vil priserne udlignes og udvidelsen vil være til gavn for alle. Der henvises til retsgrundlagets pkt. 23 og 25 (bilag 1).

144. VEKS' distributionsnet i Køge og Tranegilde afskrives over en periode på 25 år. På grund af prisgarantien og fritagelse for tilslutningsbidrag vil det kunne forekomme, at der under den aftalte pris for konverterede kunder ikke er plads til at afskrive det fulde beløb. VEKS har oplyst, at restafskrivninger i dag indregnes løbende i VEKS Transmissions puljepris, dog er der tale om et lån, der som udgangspunkt skal tilbagebetales efter prisgarantiens udløb, medmindre ydre forhold står i vejen herfor.

145. VEKS har oplyst, at nytilsluttede kunder ikke betaler transmissionstariffens faste afgift de første 5 år, hvorfor der i begyndelsen ikke fuldt bidrages til VEKS' øvrige anlægsomkostninger via transmissionstariffen, som Energitilsynet ellers lagde vægt på i sin tilkendegivelse af 2010.

146. Kriteriet om, at prisdifferentiering skal være til fordel for samtlige kunder, må efter sekretariatets vurdering ses over en årrække, ud fra en betragtning om, at nye kunder på sigt vil bidrage positivt til anlæggets samlede økonomi (retsgrundlagets pkt. 23, bilag 1). Sekretariatet har således umiddelbart ikke indvendinger imod, at der tages udgangspunkt i besparelserne for VEKS Transmission som følge af tilslutning af de nye distributionsområder over hele projekternes periode, som VEKS har anført.

147. Sekretariatet finder det mindre relevant, at nytilsluttede kunder de første 5 år ikke betaler puljeprisens faste afgift. NetVarmes har anført, at fritagelsen af betaling af fast afgift fører til en forskelsbehandling af kunder. Sekretariatet bemærker hertil, at fritagelsen ifølge VEKS gælder alle nytilsluttede kunder, ikke alene dem i Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme, men også dem i de eksisterende distributionsområder, der forsynes af VEKS, men hvor et andet selskab står for distribution af varmen. Der er således tale om en form for prisdifferentiering på transmissionsleddet. Sekretariatet finder ikke, at det udgør en ulovlig forskelsbehandling, eftersom denne ordning normalt netop vil kunne betragtes som en fordelagtig tilslutningsordning, der er tilladt under varmforsyningslovens § 20, stk. 5, såfremt denne prisdifferentiering ikke overstiger de besparelser, som de nytilsluttede kunder på sigt medfører for samtlige kunder.

148. At antallet af bidragsydere til deling af faste omkostninger vil øges ved tilslutning af nye kunder, var en forudsætning for, at Energitilsynet i 2010 ikke fandt VEKS' forslag om at fritage nye kunder fra betaling af tilslutningsbidrag for urimeligt. Spørgsmålet er, om det senere tiltag om, at nytilsluttede kunder i en periode på 5 år ikke skal betale faste afgifter, kan betyde en ændring af forudsætningen for muligheden for at undlade at opkræve tilslutningsbidrag. Antallet af bidragsydere til deling af de faste afgifter ændrer som følge af tiltaget ikke fra starten, men først efter 5 år. Efter lovbemærkningerne skal der ved prisdifferentiering være tale om fordele på sigt. Sekretariatet finder i den konkrete sag ikke grundlag for at antage, at denne forudsætning ikke kan overholdes, eftersom der med udgangspunkt i tilkendegivelsen af 2010, som specifikt vedrørte indregning af (rest)afskrivninger efter 25 år, må ses på en længere periode end normalt vil være tilfældet. Der henvises til pkt. 155.

149. På baggrund af det i sagen af parterne oplyste, særligt det oplyste, jf. pkt. 32, 33, 41, 43, 44, 53, 55, 57, 58, 65 og 66, kan sekretariatet ikke udelukke, at udvidelsen af VEKS' kundegrundlag med Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme på sigt kan være til fordel for samtlige kunder. Som anført før, er det efter sekretariatets opfattelse ikke et krav, at udvidelsen af kundegrundlaget giver fordele fra dag ét. De fordelagtige vilkår, som skal gøre tilslutningen for nye kunder attraktiv, kan godt i begyndelsen koste de eksisterende kunder, men det er efter bestemmelsen om prisdifferentiering tilladt, såfremt de fordele, som de nye kunder får, ikke overstiger de samlede besparelser, som de nye kunder giver over en periode.

150. Sekretariatet har ikke indvendinger mod den metode, som VEKS anvender til at beregne besparelserne. Efter administrativ praksis (retsgrundlagets pkt. 28, bilag 1) skal der ikke alene være fokus på stigning i omkostninger som følge af udvidelse af kundegrundlaget (f.eks. afskrivningsgrundlaget og finansieringsomkostninger), men også på de stigende indtægter som følge af udvidelsen. Der må heller ikke ske en sammenblanding ved at sammenligne budgettal for en varmforsyningsvirksomheds aktiviteter med en opgørelse af økonomien i tilslutning af en ny kunde eller et nyt område, idet dette giver en meget stor usikkerhed i vurderingen.

151. Sekretariatet bemærker i øvrigt, at VEKS' beregninger vedrører de bidrag, som de nye distributionsområder pt. *forventes* at give til den samlede økonomi i VEKS. I sidste ende er prisdifferentieringen dog alene tilladt, såfremt de over perioden *de facto* realiserede besparelser er lig med eller større end de prisfordele, som VEKS' kunder i distributionsområderne har opnået. Prisfordelene i denne sag udgøres af: fritagelse fra tilslutningsbidrag, fritagelse fra betaling af puljeprisens faste afgift og en prisgaranti. Hvis disse fordele er mindre end de besparelser, der opnås for samtlige kunder, vil forudsætningen for prisdifferentieringen være opfyldt.

152. En vurdering af, om betingelserne for prisdifferentiering med rabat er opfyldt, kan kun foretages ex post. Sekretariatet bemærker, at VEKS selv har ansvar løbende at holde øje hermed og eventuelt at justere på prispolitikken. At VEKS har henvendt sig til sekretariatet i 2015 og har lavet en handlingsplan for at justere ind efter de aktuelle økonomiske forhold viser, at VEKS tager dette ansvar.

153. Hvis det efter periodens udløb alligevel viser sig, at der er givet større fordele, end der er besparelser, så er det beløb, der overstiger besparelserne, ikke indregningsberettiget i transmissionskundernes varmepriser. De kan alene dækkes af distributionskundernes priser, jf. pkt. 135-136. Beløb, der overstiger besparelserne, og hverken kan betragtes som en indregningsberettiget underdækning eller et underskud efter § 20, stk. 1, vil udgøre et underskud for VEKS.

154. Sekretariatet lægger i øvrigt til grund, at en prisdifferentiering med fordelagtige vilkår begrundet i besparelser, også når den indgås frivilligt og ikke efter regler, jf. § 20, stk. 5, 2. pkt. (pkt. 85-87), alene kan opretholdes i en begrænset periode. VEKS giver i dag de nye kunder i Køge og Tranegilde fritagelse fra tilslutningsafgift, som er et engangsbeløb, en fritagelse fra puljeprisens faste afgift i en 5-årig periode, og prisgarantien gives via en prisdifferentiering med rabat i en

periode på 20 år. VEKS har beregnet besparelserne, de positive bidrag fra Køge Fjernvarme og Tranegilde Fjernvarme, over en periode på 30 år.

155. Sekretariatet skal bemærke, at en prisdifferentiering i en periode på 20 år normalt ikke vil kunne blive anset for begrænset. Eftersom prismodellen i denne sag oprindeligt var baseret på bidrag til eventuelle restafskrivninger efter 25 år, er det forståeligt, at tidshorizonten er fastsat længere hen i fremtiden, både med hensyn til garantiordningen og beregning af besparelserne. Med hensyn til denne konkrete prismodel, som oprindeligt vedrørte mulige bidrag til restafskrivninger, hænger det godt sammen, at der ses på besparelserne over en periode på 30 år, som er den efter varmforsyningsloven maksimalt tilladte afskrivningsperiode. Sekretariatet anser det på denne baggrund for positivt, at VEKS i sin handlingsplan overvejer muligheden for afkortning af prisgarantier for fremtidige kunder.

156. Sekretariatet skal understrege, at ovennævnte gælder for prisdifferentieringsperiode, dvs. den periode, hvor nye kunder kan få en rabat i form af en større del af den fordel, som deres tilslutning medfører, end de eksisterende kunder får. Der er således ikke tale om regulering af prisafbetalingens løbetid. Energitilsynet har, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., ikke kompetence til at træffe afgørelse om civile forhold. En varmforsyningsvirksomhed kan godt aftale en periode for prisgarantien, der overstiger den periode, som en prisdifferentiering kan foretages. I så fald skal efter prisdifferentieringsperiodens udløb de almindelige regler følges, der gælder for prisafbetalinger og underdækninger opstået som følge heraf, og der beskrives i tilsynsnotatets pkt. 135 og 136.

6.7.3. MULIGHED FOR AT GIVE PRISFORDELE I FORM AF LÅN

157. VEKS har oplyst, at driftsunderdækningen som følge af prismodellen i distributionsområderne indregnes løbende i varmeprisen for VEKS Transmission som et lån. Når der indregnes et beløb fra VEKS Distribution i priserne for VEKS Transmission, regnskabsføres et tilgodehavende i VEKS Transmission og et gældsbeløb i VEKS Distribution. Der er tale om et lån, som ifølge VEKS er optaget på armslængde vilkår, idet VEKS Transmissions tilgodehavende ligeledes forrentes med en lånerente svarende til den rente, VEKS har på sin cash pool konto i Danske Bank.

158. Ydelse af lån er som omkostning ikke nævnt i varmforsyningslovens § 20, stk. 1, der udtømmende regulerer, hvad der kan betragtes som nødvendige omkostninger (retsgrundlagets pkt. 8-10, bilag 1).

159. Sekretariatet skal bemærke, at der i den konkrete sag ikke er tale om et egentligt lån. Det forholder sig sådan, at VEKS i den periode, hvor prisgarantien gælder, indregner en ekstra omkostning i transmissionskundernes priser, som anvendes til midlertidigt at dække underdækningen som følge af prisgarantien i distributionsområderne. Efter prisgarantiens udløb vil VEKS midlertidigt indregne en ekstra omkostning i distributionskundernes varmepriser, der svarer til det beløb, de har fået betalt i prisgarantiens periode plus en et beløb herudover som ”rente”.

160. Sekretariatet vil på baggrund heraf ikke tage stilling til dette spørgsmål som et spørgsmål om lån, men som et spørgsmål om, hvorvidt det er muligt midlertidigt at indregne ekstra beløb i en kundegruppes varmepris, hvor beløbene ikke indregnes til dækning af kundegruppens (forventede) omkostninger, men en anden kundegruppes (forventede) omkostninger. Det sker begge veje. I prisgarantiens periode indregnes der ekstra omkostninger i transmissionskunders priser til nedsættelse af distributionskunders priser. Efter prisgarantiens periode indregnes der ekstra omkostninger i distributionskunders priser til nedsættelse af transmissionskunders priser.

161. Sekretariatet har anført i afsnit 6.7.1, at en prisdifferentiering med begrundelse i meromkostninger efter seneste lovændring skal medføre, at hver betaler sit, og at omkostninger fra den ene kundegruppe efter differentieringen dermed ikke længere er nødvendige omkostninger for den anden kundegruppe. Når en omkostning ikke er indregningsberettiget, fordi den ikke er nødvendig, kan den heller ikke indregnes midlertidigt.

162. Med prisdifferentiering mellem transmissions- og distributionskunderne, har VEKS betegnet omkostningerne fra etablering af distributionsnet og andre anlæg i Køge og Tranegilde som særkomkostninger for distributionskunderne i disse områder. For VEKS' transmissionskunder vil disse omkostninger til distribution ikke være nødvendige omkostninger. Disse omkostninger kan således ikke indregnes i deres varmepriser, hverken permanent eller midlertidigt. Efter prisgarantiens udløb gælder det samme omvendt. Distributionskunderne må efter prisreguleringen alene betale deres nødvendige omkostninger. Der kan ikke indregnes ekstra beløb i distributionskundernes varmepriser udover disse omkostninger.

163. Ovenstående gælder fremadrettet, eftersom sekretariatet under pkt. 7 har indstillet, at Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010 fortsat bør være gældende for VEKS' eksisterende aftaler og delvist for nye aftaler i eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget væsentlige investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg, på grund af en afvejning mellem indrettelseshensyn og andre modstående hensyn (se afsnit 6.7.5). Udækkede distributionsomkostninger (restafskrivninger) som følge af disse aftaler vil i så fald fortsat være indregningsberettigede i transmissionstariffen i en periode på maksimalt 20 år fra aftalens indgåelse, og op til en periode på maksimalt 30 år fra anlæggets idriftsættelse, jf. afskrivningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Der er således ikke noget til hinder for, at der i denne periode i transmissionstariffen indregnes ekstra beløb til at dække distributionsomkostninger, såfremt de samlede beløb ikke overstiger den fordel, som distributionskundernes tilslutning har medført for samtlige kunder. Det vil dog efter prisreguleringen ikke være tilladt, at distributionskunderne betaler det tilbage. Dermed kan transmissionskundernes betaling efter eksisterende aftaler heller ikke gøres midlertidigt. Medmindre det kan begrundes som en prisdifferentiering, vil indregning af et ekstra beløb i den ene kundegruppes pris til at nedsætte en anden kundegruppes pris ikke være en nødvendig omkostning og dermed ikke være indregningsberettiget.

164. VEKS har, jf. pkt. 68, anført, at der med et lån fra Transmission til Distribution tages mest hensyn til Transmission, fordi alternativet vil være at indregne driftsunderdækningerne endeligt i transmissionskundernes priser.

165. Sekretariatet må på trods heraf vurdere, at varmemforsyningsloven ikke giver mulighed herfor. Som sekretariatet anfører under 6.7.1, 6.7.2 og 6.7.4 er det muligt at have en prismodel med prisgaranti, hvis den kan begrundes i de fordele, som ny tilsluttede kunder medfører for samtlige kunder. Efter gældende regler er det også muligt at aftale en pris, der er lavere end den omkostningsbestemte pris, og underdækningen som følge heraf vil fortsat være indregningsberettiget i en begrænset periode. Desuden er det muligt, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, at der i en opbygningsfase vil være visse underskud, som indregnes senere, hvis økonomien samlet set hviler i sig selv over projektets levetid (retsgrundlagets pkt. 27, bilag 1). Angående underdækning og underskud er der dog tale om senere indregning i distributionskundernes priser.

166. VEKS anfører desuden, at finansieringen i efteråret 2015 blev forelagt Energitilsynets sekretariat, som godkendte, at finansieringsformen var i overensstemmelse med Energitilsynets tilkendegivelse fra 2010. Sekretariatet skal hertil bemærke, at sekretariatet med udgangspunkt i Energitilsynets tilkendegivelse af 2010 den 16. december 2015 vejledende har udtalt sig om mulighed for løbende indregning af underdækningerne i transmissionstariffen som en prisdifferentiering begrundet i fordele ved nyttilslutning. Sekretariatet har herved ikke taget stilling til muligheden for transmissionskunder til at yde lån eller midlertidige betalinger til distributionskunderne via deres varmepriser.

167. På mødet af den 3. april 2017 mellem sekretariatet og VEKS er der blevet drøftet eventuelle alternative løsninger, som VEKS vil undersøge og som muligt kan tilgodese, at distributionskunderne i sidste ende betaler de fulde afskrivninger af distributionsanlæggene. Der henvises til pkt. 54 i høringsbilag 7.

6.7.4. MULIGHED FOR PRISMODEL MED PRISGARANTI

168. Sekretariatet finder ikke, at der principielt er noget i vejen for, at VEKS gør brug af muligheden for at prisdifferentiere for at kunne give en prisgaranti til slutkunderne i distributionsområderne. Tilslutning af nye kunder medfører generelt fordele eller besparelser for samtlige kunder, fordi der er flere til at betale. Dermed vil nye tilslutninger typisk medføre et fald i de faste afgifter, som hver kunde betaler.

169. I så fald tillader prisreguleringen, at disse nye kunder får større gavn af disse fordele eller besparelser, som deres tilslutning medfører, end de eksisterende kunder. Det sker i form af rabat. De eksisterende kunder bliver ikke stillet ringere heraf, såfremt rabatten ikke overstiger de besparelser, som de får ud af det. Lovgivers overvejelser bag denne form for prisdifferentiering fremgår af bemærkninger til lovændringen af 2015 (se pkt. 84 og 85 samt retsgrundlagets pkt. 25, bilag 1).

170. Den lavere pris kan imidlertid efter der ved lovændring af 2015 blev stillet krav om, at prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt, efter sekretariatets vurdering ikke opnås ved at overføre omkostninger fra distribution til transmission, som anført i afsnit 6.7.1. Distributionsomkostningerne er via prisdifferentiering netop udelukkende nødvendige omkostninger, dvs. særømkostninger, for distributionskunderne.

171. De nuværende regler og praksis tillader dog, at de nye distributionskunder gives rabat på fællesomkostningerne for begge kundegrupper, dvs. på transmissionstariffen, op til den besparelse, som deres tilslutning på sigt medfører. Sekretariatet finder ikke, at der er noget til hinder for, at den rabat, der gives i dag i form af en fritagelse fra betaling af transmissionstariffens faste afgifter, udvides, såfremt det samlede beløb ikke overstiger de fordele, som de ny tilsluttede kunder de facto medfører for de eksisterende kunder. Der henvises med hensyn til loftet til pkt. 152 og 153. Sekretariatet skal i øvrigt desuden henviser til pkt. 155 og 156 om tidsbegrænsninger til en sådan prisdifferentiering.

172. Sekretariatet vurderer, at en prisdifferentiering med rabat i forhold til nye aftaler i eksisterende områder fortsat delvist må fastsættes efter tilkendegivelsen af 2010 på grund af de ved tilkendegivelsen af 2010 skabte berettigede forventninger, der vurderes at veje tungere end modstående hensyn, som de offentlige interesser og forbrugerhensynet, dog skal prisdifferentieringens periode nedsættes fra 20 til 10 år. Begge parter i sagen er enige om, at de økonomiske projektførelser ikke har kunnet holde. Naturgasprisen er faldet meget. Efter tilkendegivelsen af 2010 betales underdækningen fra prisgarantien i form af restafskrivninger af transmissionskunderne. I alt må transmissionskunderne dog ikke betale mere, end den fordel, de har fået ved de nye tilslutninger. Der henvises til afsnit 6.7.5 generelt, og mere specifikt til pkt. 198.

173. Efter det af VEKS oplyste i pkt. 65 var det i projektforslaget for Køge Fjernvarme forudsat, at der i alt er tilsluttet 900 kunder i 2025. Der er tilsluttet ca. 225 kunder i dag. VEKS har den 10. maj 2017 oplyst, at der i Tranegilde i dag er 242, og at potentialet ved projektforslaget blev opgjort til 371. Hvis VEKS i forhold til nye aftaler i eksisterende områder får mulighed for at foretage en prisdifferentiering med rabat efter tilkendegivelsen af 2010, hvor eventuelle restafskrivninger vil kunne indregnes i transmissionskundernes tariffer i en periode på 20 år, vil det øge risikoen for, at forudsætningen herfor, at rabatten ikke overstiger fordelene for samtlige kunder, ikke holder. Det er i VEKS' – og alle VEKS' kunders – interesse, at denne forudsætning ikke brister. På den anden side kan det stadig være relevant med en prisgaranti for at tiltrække de potentielle kunder, eftersom VEKS estimerer, at ca. 95 % af disse kunder i dag forsynes med naturgas.¹⁰

174. Sekretariatet finder, at lovbemærkninger om ”en begrænset periode” efter en normal sproglig forståelse må henviser til en kortere årrække, men har således taget hensyn til, at der ikke skal opstå for store forskelle mellem eksisterende og nye

¹⁰ Oplyst af VEKS ved mail af 18. maj 2017. Der er tale om et groft estimat.

forbrugere, fordi det må antages at være i alle kundegruppernes interesse, at der opnås en fuld tilslutning i området. Efter sekretariatets vurdering må en introduktionsrabat baseret på prisdifferentiering maksimalt være 5 år, forudsat at de øvrige betingelser herfor er opfyldt. Sekretariatet finder, at de øgede tilslutninger bør komme alle kunder fuldt ud til gavn indenfor en overskuelig periode. Efter sekretariatets vurdering kan både de af VEKS og de af NetVarmes anførte hensyn tilgodeses med en periode på 10 år for prisdifferentiering i forhold til nye kunder i eksisterende områder. Hvis der overvejes en prismodel med prisdifferentiering i nye områder, vil en prisdifferentiering med rabat efter sekretariatets vurdering maksimalt kunne foretages i en periode på 5 år.

175. I øvrigt skal det understreges, at denne tilkendegivelse alene vedrører den periode, hvor der kan foretages en prisdifferentiering med rabat for nye kunder. Dvs. en prisdifferentiering baseret på, at fordelingen fra nye tilslutninger i en periode må fordeles mellem nye og eksisterende kunder således, at nye kunder får en større del heraf. Denne periode kan maksimalt være 5 år. Tilkendegivelsen vedrører ikke prisaftalernes eller prisgarantiernes løbetid. Energitilsynet kan ikke træffe afgørelse om prisaftaler, jf. elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt. Varmeforsyningsloven er ikke til hinder for, at varmforsyningsvirksomheder indgår aftaler eller prisgarantier. Varmeforsyningsloven vil dog kunne være til hinder for, at eventuelle udækkede omkostninger som følge af disse aftaler eller garantier indregnes i varmepriserne. Der henvises til pkt. 135 og 136 samt afsnit 6.7.1.2 og 6.7.2.

176. Sekretariatet skal desuden bemærke, at distributionsnet kan afskrives over varmepriserne over en periode på maksimalt 30 år i alt regnet fra anlæggets idriftsættelse, jf. afskrivningsbekendtgørelsens § 4, stk. 2. Herefter vil afskrivningerne ikke længere være indregningsberettigede, hverken i distributions- eller transmissionskundernes priser.

6.7.5. INDRETTELSESHENSYN

177. Energitilsynet har i 2010 tilkendegivet overfor VEKS, at prismodellen med prisdifferentiering og prisgaranti var i overensstemmelse med varmforsyningsloven og rimelighedskravet. Da VEKS forelagde yderligere spørgsmål angående prismodellen, har sekretariatet i december 2015 afgivet en vejledende udtalelse, som byggede på Energitilsynets tilkendegivelse af 2010.

178. VEKS finder ikke, jf. pkt. 51, at allerede givne prisgarantier kan tilsidesættes. Når VEKS har fået godkendt en prismodel af Energitilsynet, og har udrullet denne ved indgåelse af bindende aftaler, må VEKS kunne stole på, at modellen kan opretholdes. Dette uanset om de oprindelige økonomiske forudsætninger måtte ændre sig. Derfor vil en eventuel afgørelse om ændringerne af Energitilsynets oprindelige forudsætninger for prisgarantierne efter VEKS opfattelse kun kunne have virkning på fremtidige tilslutninger.

179. NetVarme har til gengæld i høringssvaret anført, at VEKS ikke har kunnet haft berettigede forventninger som følge af tilkendegivelsen af 2010, fordi det

allerede følger af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, at udækkede særømkostninger til distribution ikke vil kunne opkræves i de fællesømkostninger, der udgør transmissionstariffen. Der har således ifølge NetVarme ikke været tale om ændrede forudsætninger ved lovændringen i 2015.

180. Hvorvidt en tilkendegivelse kan tilbagekaldes og ændres, beror på en afvejning mellem adressatens berettigede forventninger og modstående – normalt offentlige – interesser. Det er den klare hovedregel, at en afgørelse, som adressaten ønsker at fastholde – typisk en begunstigende forvaltningsakt – ikke uden videre kan tilbagekaldes og ændres (retsgrundlagets pkt. 32, bilag 1). Der henvises for en udførlig behandling af spørgsmålet om berettigede forventninger til høringsnotatets afsnit 4.1.2 og 6.2 i bilag 7.

181. Sekretariatet skal bemærke, at Energitilsynet i 2010 sagen har tilkendegivet, at:

Anlægsømkostningerne til VEKS distribution som følge af konverteringsprojektet ville af VEKS kunne være pålagt samtlige kunder. VEKS har imidlertid som udgangspunkt indregnet dem i prisdifferentieringen, således at VEKS distribution betaler disse ømkostninger. [...] På denne baggrund vurderer sekretariatet, at det ikke kan betragtes som urimeligt, at VEKS transmission påføres en risiko for at komme til at bidrage til betaling af anlægsaktiverne i VEKS distribution, hvis naturgasprisen falder.

182. VEKS har således i 2010 fået at vide, at alle ømkostninger til distribution kunne betragtes som fællesømkostninger og indregnes i transmissionstariffen.

183. Det blev også lagt til grund i sekretariatets vejledende udtalelse af 16. december 2015, hvor VEKS fik at vide, at det efter tilkendegivelsen af 2010 var muligt løbende at indregne ømkostningerne til distribution i transmissionstariffen:

Forudsætningen for Energitilsynets tilkendegivelse om, at prisdifferentieringen og prisgarantien kunne betragtes som objektive og ikke diskriminerende, er, at maksimalprisen inden for prisgarantien aldrig kan blive højere, end der er ømkostningsdækning for. I så fald kan det med hensyn til prismodellen ifølge tilkendegivelsen ikke betragtes som urimeligt:

- At samtlige kunder helt eller delvis bidrager til betaling af anlægsømkostningerne i nye forsyningsområder, da tilslutningen af kunderne i de konverterede områder må betragtes som en fordel for samtlige kunder.
- At undlade at opkræve tilslutningsbidrag med den virkning, at samtlige kunder dækker ømkostningerne hertil, idet antallet af bidragydere til deling af faste ømkostninger øges ved tilslutning af nye kunder.

184. Sekretariatet finder, at VEKS ved tilkendegivelse af 2010 og senere bekræftelse heraf ved vejledende udtalelse af 2015, har kunnet indrettet sig i tillid til, at ømkostningerne til distribution kunne betragtes som fællesømkostninger og indregnes i transmissionstariffen.

185. Sekretariatet lægger herved til grund, at tilkendegivelsen er bindende for Energitilsynet. Det opfylder de tre kriterier herfor efter den juridiske litteratur (retsgrundlagets pkt. 31, bilag 1). For det første vedrører tilkendegivelsen et konkret sagsforhold. For det andet går tilkendegivelsen forud for den egentlige forvaltning forvaltningsakt, dvs. en afgørelse/påbud efter varmforsyningslovens § 21, stk. 4. For det tredje er tilkendegivelsen afgivet efter begæring fra VEKS.

186. Det ligger i begrebet berettigede forventninger, at ikke enhver forventning skal nyde beskyttelse. Forventningen skal være berettiget i kraft af den handling eller undladelse som forvaltningen har foretaget, eller det udsagn som forvaltningen har fremsat (retsgrundlagets pkt. 30, bilag 1).

187. VEKS er, efter at have fået Energitilsynet tilkendegivelse om mulighederne for den ønskede prismodel med prisgaranti efter reglerne, påbegyndt konverteringsprojekter i Køge og Tranegilde. VEKS har indgået aftaler med fjernvarmekunderne i disse områder efter den model, som er blevet forelagt Energitilsynet i 2010.

188. Når det skal afgøres om borgeren har en berettiget forventning, og om forventningen skal nyde beskyttelse, vil bl.a. en række forskellige momenter skulle inddrages, f.eks. om tidsforløbet, god tro, om der er disponeret i tillid til forvaltningsakten og værdispildbetragtninger (retsgrundlagets pkt. 30 og 33, bilag 1).

189. Sekretariatet finder, at en vurdering i denne konkrete sag må medføre, at VEKS har fået berettigede forventninger, og at tilkendegivelsen af 2010 derfor bør opretholdes i forhold til de aftaler, som VEKS har indgået. VEKS har i 2010 fået besked om, at distributionsomkostninger kunne indregnes i transmissionstariffen, og sekretariatet finder, at VEKS var i god tro og ikke har kunnet forudse, at denne tilkendegivelse måske ikke kunne holde, i hvert fald ikke indtil NetVarmes indsigelse af februar 2016. Der er således forløbet længere tid mellem tilkendegivelsens udstedelse og dens anfægtelse, som har resulteret i en genovervejelse hos myndigheden. Vigtigst er, at VEKS har disponeret i tillid til tilkendegivelsen. VEKS har indgået prisaftaler og foretaget store investeringer i distributionsnet. Der er risiko for, at disse investeringer går til spilde, hvis VEKS ikke kan holde de aftaler, der er indgået, og må miste kunder på grund af det.

190. Sekretariatet vurderer herudover, at der kan være en risiko for, at VEKS ikke kan opnå et tilstrækkeligt kundegrundlag i de eksisterende distributionsområder indenfor de lovmæssige rammer, som efter sekretariatets opfattelse er gældende siden 2015. Sekretariatet har inddraget værdispildbetragtninger i forhold til de investeringer, som VEKS har foretaget med udgangspunkt i tilkendegivelsen af 2010. Sekretariatet vurderer, at VEKS' forventninger angående de forudsætninger for udbygning af hele området bør nyde en vis beskyttelse for at sikre, at investeringerne ikke går til spilde. Tilkendegivelsen af 2010 bør således også delvist opretholdes for nye aftaler i de eksisterende områder, Køge og Tranegilde, hvor der er foretaget væsentlige investeringer i kollektive varmforsyningsanlæg således, at et tilstrækkeligt kundegrundlag kan sikres.

191. Sekretariatet finder, at VEKS ovennævnte økonomiske interesser i at få tilkendegivelsen af 2010 opretholdt er mere tungtvejende end de offentlige eller NetVarmes interesser i, at få tilkendegivelsen omgjort. NetVarme har i sit hørings-svar gjort mest indsigelse mod den løbende indregning af restafskrivningerne, som efter den prismodel, der blev forelagt i 2010, først skulle ske efter 25 år. Det ændrer ikke på, at transmissionskunderne kommer til at betale restafskrivninger i sidste ende.

192. De offentlige interesser i at få tilkendegivelsen af 2010 ændret således, at reglerne anvendes efter den seneste fortolkning, er først relevant fra juni 2015, da lovændringen trådte i kraft. Der er således fra offentlighedens side ikke interesse i at gribe ind overfor de ældre aftaler. Ud fra et forbrugerhensyn, som prisreguleringen skal varetage, vil der være en offentlig interesse i at gribe ind overfor nye aftaler. I forhold til de eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer, må der dog lægges vægt på, at et indgreb overfor nye aftaler kan medføre, at områdets kundegrundlag ikke eller i meget mindre grad kan udvides end ellers ville være tilfældet. Flere kunder vil kunne bære en større del af afskrivninger. Jo flere distributionskunder, der er, jo mindre risiko vil der være for, at transmissionskunderne skal betale restafskrivninger af distributionsnettet. Derfor vil det være i alle kunders interesse, at der kan tilsluttes flere distributionskunder.

193. Sekretariatet finder på denne baggrund, at tilkendegivelsen ikke uden videre kan tilbagekaldes og ændres. Det gælder også, hvis det skulle antages, som NetVarme mener, at det allerede fremgik af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, og dermed var gældende ret på det tidspunkt, hvor tilkendegivelsen blev udstedt i 2010, at omkostningerne til distribution ikke kunne indregnes i transmissionstariffen. Eftersom VEKS udtrykkeligt har fået at vide, at distributionsomkostningerne kunne indregnes fuldt ud i transmissionstariffen, og har handlet i tillid hertil, er der tungtvejende indrettelseshensyn, som anført ovenfor.

194. Sekretariatet er ikke enig med NetVarme i, at det klart var gældende ret i 2010, at omkostningerne til distribution ikke kunne indregnes i transmissionstariffen. På det tidspunkt forelå Energitilsynets tilkendegivelse af 2008 (15. december 2008, j.nr. 4/0920-8901-0133, bilag 2). Af denne tilkendegivelse fremgår det, at udgangspunktet i varmforsyningsloven er, at varmeprisen for kunde grupper inden for samme forsyningsvirksomhed fastsættes på lige vilkår, dvs. til prisharmoniserede priser, og at varmforsyningsloven ikke fastlægger en generel pligt for virksomhederne til at differentiere priserne. Det er først ved i anledning af nærværende sag, at sekretariatet har gjort sig overvejelser om eventuelle begrænsninger i forhold til vertikal prisharmonisering, jf. afsnit 6.7.1.2.

195. Sekretariatet vurderer på denne baggrund, at tilkendegivelsen af 2010 er bindende for Energitilsynet, og har givet VEKS berettigede forventninger om, at omkostningerne til VEKS' distributionsaktiviteter i Køge og Tranegilde kan indregnes i transmissionstariffen. Sekretariatets tilkendegivelse af 2010 bør derfor oprettholdes i forhold til de aftaler, som VEKS har indgået, og delvist i forhold til nye aftaler, der indgås med distributionskunder i de eksisterende områder, hvor der er

foretaget væsentlige anlægsinvesteringer. Sekretariatet finder dog, at en prisdifferentiering med rabat i forbindelse med nye aftaler i disse områder kun kan gælde i en mere begrænset periode.

196. Efter en normal sproglig forståelse må der ved ”en begrænset periode” henvises til en kortere årrække. Efter sekretariatets opfattelse vil en sådan introduktionsrabat baseret på en prisdifferentiering til at tiltrække nye kunder normalt maksimalt kunne tilbydes i 5 år. Sekretariatet finder, at de øgede tilslutninger bør komme alle kunder fuldt ud til gavn indenfor en overskuelig periode.

197. VEKS har på mødet den 3. april 2017 anført, at store forskelle mellem distributionskunder indenfor det samme område vil kunne medføre en risiko for, at tilslutningen ikke kan ske efter planlægningen baseret på tilkendegivelsen af 2010. Sekretariatet vurderer derfor, at perioden med en prisdifferentiering med rabat for nye aftaler i de eksisterende områder undtagelsesvis, af hensyn til berettigede forventninger og ud fra værdispildbetragtninger, kan foretages efter tilkendegivelsen af 29. november 2010, forudsat at betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt og alene i en periode på 10 år. Der henvises til pkt. 172-174.

198. Sekretariatet skal bemærke, at en tilkendegivelse ikke længere er bindende, hvis 1. de forudsætninger, der har været afgørende for dens indhold, eller 2. lovgivningen ændrer sig (se tilsvarende for skattemyndighedernes forhåndsbeskeder, jf. retsgrundlagets pkt. 31).

199. Sekretariatet finder ikke, at de *forudsætninger*, der har været afgørende for tilkendegivelsen af 2010, har ændret sig. Sekretariatet finder, at der skal ses på fordelene på sigt, og at det på nuværende tidspunkt ikke kan udelukkes, at forudsætningerne overholdes, jf. afsnit 6.7.2. Efter sekretariatets opfattelse var det ikke afgørende, at VEKS kunne låne til at dække eventuelle restafskrivninger som følge af prisgarantien, eftersom det var tilkendegivet, at anlægsomkostningerne til VEKS distribution ville kunne være pålagt samtlige kunder.

200. Sekretariatet finder på denne baggrund ikke, at der er sket en ændring af forudsætningerne, som kan begrunde en ændring af tilkendegivelsen af 2010.

201. Sekretariatet har dog i sine overvejelser i denne sag lagt til grund, at der er sket en *lovændring*, som må medføre, at tilkendegivelsen af 2010 ikke kan være bindende for eventuelle fremtidige prisaftaler baseret på en prisdifferentiering med rabat, som der indgås i nye områder eller i eksisterende områder, hvor der ikke er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer.

202. Lovgiver har ved ændring af bestemmelsen om prisdifferentiering i 2015 stillet krav om, at en prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt. Det betyder, at omkostningsfordelingen mellem de forskellige kundegrupper eller områder i videst muligt omfang skal være kostægte. Det skal med andre ord vurderes, hvad hver kundegruppens nødvendige omkostninger er. Det er således ikke, som det var i 2010, da Energitilsynet afgav tilkendegivelse om VEKS’ prismodel, tilstrækkeligt, at fordeling af omkostninger mellem kundegrupperne baseres på rimelige

økonomiske principper, der er objektive og ikke-diskriminerende. Kravet om, at prisdifferentieringen skal være omkostningsbestemt medfører, at hver kunde-gruppe alene skal betale ”deres” del af omkostninger. Omkostninger udover de ”egne” omkostninger vil herefter ikke være nødvendige omkostninger for denne kunde-gruppe.

203. Sekretariatet har på denne baggrund vurderet, at omkostninger til distribution herefter må betragtes som særomkostninger til distributionskunderne. Disse omkostninger kan derfor ikke betragtes som fællesomkostninger for alle kunder og indregnes i transmissionstariffen, jf. afsnit 6.7.1.1. Desuden finder sekretariatet, at en prisharmonisering mellem transmissions- og distributionskunder, dvs. en vertikal harmonisering af priser, i den konkrete sag medfører en risiko for en urimelig skævvridning og krydssubsidiering mellem de distributionskunder, der får leveret deres varme direkte fra VEKS, og dem, der får leveret varme indirekte. Sekretariatet vurderer derfor, at VEKS ikke vil kunne foretage en vertikal prisharmonisering, jf. tilsynsnotatets afsnit 6.7.1.2.

204. Eftersom denne vurdering udspringer af en ændring af lovgivningen, finder sekretariatet, at tilkendegivelsen af 2010 ikke kan være bindende for VEKS fremtidige prisaftaler. VEKS skal således, såfremt selskabet fortsat vil indgå prisaftaler med prisgaranti i distributionsområderne, gøre det ved horisontal prisharmonisering, dvs. en prisdifferentiering på enten transmissionsleddet eller distributionsleddet, hvorved rabatten er midlertidig og over perioden i alt ikke må overstige de fordele, som udvidelse af kundegrundlaget på sigt medfører for samtlige kunder, jf. afsnit 6.7.4.

205. Sekretariatet konkluderer, at nærværende tilkendegivelse alene skal gælde i forhold til *nye aftaler* baseret på en prisdifferentiering med rabat, som indgås efter denne tilkendegivelse og vedrører kunder i nye distributionsområder og i eksisterende områder, hvor der ikke er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer. Udækkede omkostninger i form af restafskrivninger som følge af *eksisterende aftaler samt nye aftaler i eksisterende distributionsområder, hvor der er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer*, vil fortsat være indregningsberettigede i transmissionstariffen i en periode på henholdsvis 20 og 10 år fra aftalens indgåelse.

6.7.6. ENERGITILSYNETS KOMPETENCE

206. NetVarme har, jf. pkt. 62, anført, at VEKS har indgået en aftale med de eksisterende transmissionskunder, som betyder, at VEKS ikke via den ensidigt fremstillede fordelingsnøgle for faste afgifter kan anvende midler fra hidtidige transmissionskunder til at dække underskud på de nye distributionsområder og ikke kan optage nye afgiftsfritagede kunder i fordelingsnøglen, medmindre der er enighed herom.

207. Efter elforsyningslovens § 78, stk. 1, 2. pkt., har Energitilsynet ikke kompetence til at behandle klager vedrørende civilretlige tvister. Eventuelle problemer, der opstår som følge af privatretlige forhold, f.eks. en aftale eller vedtægter, falder udenfor Energitilsynets kompetence (retsgrundlagets pkt. 3 og 6, bilag 1).

Spørgsmål om eventuelt brud på en privatretlig aftale eller vedtægter må afgøres af domstolene.

6.8. KONKLUSION

208. Der er sket en lovændring i 2015, som vurderes at medføre, at Energitilsynets tilkendegivelse af 29. november 2010 ikke kan opretholdes fremover, men bør ændres. På grund af en afvejning mellem indrettelseshensyn hos VEKS på den ene side og offentlige interesser og forbrugerhensyn på den anden side bør tilkendegivelsen dog fortsat være gældende i forhold til VEKS' eksisterende aftaler, der er baseret på en prisdifferentiering med rabat, og delvist også sådanne nye aftaler med distributionskunder i eksisterende områder, hvor der er foretaget væsentlige anlægsinvesteringer. Udækkede distributionsomkostninger (restafskrivninger) som følge af disse aftaler vil i overensstemmelse med tilkendegivelsen af 2010 kunne indregnes i transmissionstariffen op til den fordel, som distributionskunders tilslutning på sigt vil medføre for samtlige kunder. Med hensyn til eksisterende aftaler vil prisdifferentieringen med rabat fortsat kunne foretages i 20 år, men ved nye aftaler vil perioden skulle begrænses til maksimalt 10 år. Indregning af afskrivninger i varmepriserne vil dog maksimalt kunne ske over en periode på 30 år fra anlæggets idriftsættelse.

209. Fremadrettet vil en prismodel med prisgaranti ikke kunne opnås ved at overføre omkostninger fra distribution til transmission, eftersom det ved lovændringen af 2015 blev fastsat, at en prisdifferentiering skal være omkostningsbestemt, og distributionsomkostningerne i den konkrete sag netop betragtes som særømkostninger for distributionskunderne. De nuværende regler og praksis tillader dog, at de nye distributionskunder gives midlertidig rabat op til 5 år på fællesomkostningerne for begge kundegrupper, dvs. på transmissionstariffen, op til den besparelse, som deres tilslutning medfører.

210. Sekretariatet finder efter det oplyste, at det pt. ikke kan udelukkes, at tilslutning af de nye distributionsområder i Køge og Tranegilde vil medføre fordele for samtlige kunder. Eftersom der skal ses på fordelene på sigt, kan en vurdering af, om prisdifferentieringen kan begrundes i disse fordele, og i givet fald, om den rabat, som distributionskunderne får, ikke overstiger fordelene, kun foretages ex post.

211. Såvel for VEKS' prismodel med garanti efter de eksisterende aftaler som for eventuelle fremtidige prismodeller gælder, at prisreguleringen ikke muliggør, at rabatten alene gives midlertidigt, som "lån". Ydelse af lån er ikke en nødvendig omkostning, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 1, og det samme gælder indregning af et ekstra beløb i en kundegruppens varmepris til nedsættelse af en anden kundegruppens varmepris. Det er ikke muligt, medmindre det sker som en form for prisdifferentiering.

212. I øvrigt skal det bemærkes, at varmemforsyningsvirksomheder har mulighed, men ikke pligt til at prisdifferentiere mellem kundegrupper, jf. varmemforsyningslovens § 20, stk. 5. Hvis kundegrupperne ikke er i samme led i værdikæden, må en

prisharmonisering som udgangspunkt antages at medføre urimelige prisvirkninger og dermed ikke være tilladt, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

213. Energitsynet har ikke kompetence til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt fritagelse af den faste afgift er i overensstemmelse med den af VEKS indgående aftale, eftersom Energitsynet ikke har kompetence til at behandle klager vedrørende civile tvister.