



Afgørelse om afvikling af underdækning ved VEKS

3. december 2024

J.nr.: 24/01014

Resumé

Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S har ansøgt Forsyningstilsynet om mulighed for indregning af en underdækning på 235 mio. kr. i varmeprisen over en periode på op til fem år. Underdækningen på 235 mio. kr. består delvist af en realiseret underdækning og en indregnet driftskapitalreserve. Underdækningen er opstået i 2023, og afvikling af underdækningen over kun ét år vil medføre en relativt stor prisstigning i forhold til, hvis underdækningen afvikles over en længere periode.

Forsyningstilsynet finder i afgørelsen, at Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S ikke kan opkræve en driftskapitalreserve, der har til formål at dække likvide udsving i varmeprisen. Forsyningstilsynet har derfor ved behandling af ansøgningen lagt den anmeldte priseftervisning for 2023 fra Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S til grund. Priseftervisningen udviser en underdækning på 160.620.544 kr. ultimo 2023.

Forsyningstilsynet imødekommer herefter, at underdækningen afvikles over en periode på tre år til og med 2026. Vurderingen er foretaget på baggrund af, at underdækningen er forholdsvis stor, at indregning heraf medfører store prisudsving, hvis det skal ske over en kortere periode, og at varmepriserne i forvejen er planlagt til at skulle stige væsentligt de kommende år. Derudover har Forsyningstilsynet inddraget i vurderingen, at selskabet allerede har gjort en række tiltag for at håndtere de stigende omkostninger, der har medvirket til underdækningen. Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S kan som følge af afgørelsen indregne den konstaterede underdækning på 160.620.544 kr. frem til og med 2026.

Afgørelse

Forsyningstilsynet træffer, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1, afgørelse om,

- at Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S ikke kan indregne en driftskapitalreserve i sine fremtidige varmepriser,
- at den realiserede underdækning udgør 160.620.544 kr. ultimo 2023, hvilket svarer til underdækningen angivet i priseftervisningen for 2023.

Forsyningstilsynet træffer endvidere afgørelse om, at det vil være urimeligt, at Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S indregner underdækningen på 160.620.544 kr. ultimo 2023 over en periode på fem år, jf. varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

FORSYNINGSTILSYNET

Torvegade 10
3300 Frederiksværk

Telefon 4171 5400

Digital Post til os:
Send via virksomheder@virksomheder.dk
Send via borger@borger.dk

Forsyningstilsynet fastsætter, at Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S kan indregne underdækningen på 160.620.544 kr. ultimo 2023 over en periode på tre år fra primo 2024 til ultimo 2026, jf. varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

Sagsfremstilling

Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S (herefter VEKS) ansøgte den 29. april 2024 Forsyningstilsynet om tilladelse til indregning af en underdækning på 235 mio. kr. over op til fem år, alternativt over længst mulig tid. VEKS ønskede således at afvikle underdækningen over flere år for at skærme forbrugerne mod yderligere prisstigninger, samt for at distributionselskaberne kunne undgå at skulle varsle yderligere prisstigninger i 2024 med en relativt kort periode til opkrævning.

Forsyningstilsynet anmodede herefter den 6. maj 2024 og den 17. maj 2024 VEKS om at fremsende nærmere oplysninger, herunder dokumentation for den opståede underdækning og oplysninger om årsagen til underdækningen. Derudover udbad tilsynet sig oplysninger om, hvilke initiativer VEKS har taget for at søge underdækningen afviklet i nær tidsmæssig tilknytning til, at underdækningen er opstået. Endelig bad tilsynet om oplysninger om, hvordan underdækningen pr. ultimo 2023 forventes at påvirke varmeprisen til slutbrugeren ved indregning over flere alternative tidshorisonter.

VEKS fremsendte den 6. maj henholdsvis den 27. maj 2024 svar på tilsynets anmodninger. Desuden blev afholdt et møde den 16. april 2024 med VEKS om sagen.

VEKS har således oplyst, at der er flere årsager til den realiserede underdækning for 2023:

- Træpilleprisen hos en leverandør blev højere end forventet
- Elpriserne blev lavere end forventet
- Driftsproblemer hos en leverandør betød behov for at køre meget spidslast
- Forlænget reparationstid på en elturbin medførte lavere elindtægt

Det er VEKS' vurdering, at underdækningen ikke er udtryk for en permanent stigning i omkostningerne, idet der dog er usikkerhed om udviklingen i elprisen.

VEKS har i øvrigt oplyst, at selskabet har taget en række initiativer for at afhjælpe prisstigningerne. Dels er indgået aftale om betaling af et betydeligt beløb til en leverandør, og dels har VEKS besluttet et større salg af CO₂-kvoter i 2024 og yderligere i 2025.

VEKS har endvidere oplyst, at selskabet i forvejen budgetterer med prisstigninger på 10 pct. i 2024, 13 pct. i 2025, 2 pct. i 2026 og 1 pct. i 2027. I 2024 er et beløb på 60.196 t.kr. af underdækningen budgetteret opkrævet, hvorfor behovet for afvikling i efterfølgende år reduceres.

Om underdækningens størrelse har VEKS under sagen oplyst, at underdækningen ultimo 2023 er 235 mio. kr., og at selskabet har en historisk overdækning på ca. 87 mio.

kr. relateret til en driftskapitalreserve, hvormed underdækningen ultimo 2023 med andre mindre justeringer ender på ca. 161 mio. kr. VEKS har oplyst, at driftskapitalreserven har til formål at dække udsving i de likvide beholdninger. Derudover anføres det, at Energistilsynet i sin tilkendegivelse af 26. februar 2007, j. nr. 4/0920-8901-0017 har tilkendegivet, at det ikke er urimeligt, at VEKS har opkrævet en sådan reserve.

Forsyningstilsynet har modtaget anmeldelser fra VEKS, hvor prisetervisningen for 2023 viser en underdækning ultimo 2023 på 160.621 t.kr. og budget for 2024 viser afvikling af underdækning med 60.196 t.kr., hvorefter der ultimo 2024 kan forventes at være en underdækning på 100.424 t.kr.

Forsyningstilsynet har i tabel 1 nedenfor opstillet den vurderede effekt på varmepriserne ved afvikling af underdækningen over forskellige perioder. Opstillingen tager udgangspunkt i de anmeldte oplysninger fra VEKS.

TABEL 1 OPSTILLING AF EFFEKT AF AFVIKLING AF UNDERDÆKNING OVER ALTERNATIVE AFVIKLINGSPERIODER (BELØB I KR. EKSKL. MOMS)

	Budget 2024	Alternative afviklingsperioder for den pr. ultimo 2024 forventede underdækning på 100.424.000 kr.			
		2025	2025-2026	2025-2027	2025-2028
A. Afviklingsbeløb pr. periode	60.196.000	100.424.000	50.212.000	33.474.667	25.106.000
B. Samlet varmepris i 2024 ekskl. indregning af underdækning	8.093				
C. Indtægt fra forbrugsafregning ekskl. indregnet underdækning	1.373.494.000				
D. Prisstigning i pct. (A/C)	4,38 pct.	7,31 pct.	3,66 pct.	2,44 pct.	1,83 pct.
E. Ekstra pris for standardhus (B x D)		592	296	197	148
F. Samlet varmepris inkl. indregning af underdækning (B + E)		8.685	8.389	8.290	8.241

Kilde: Baseret på oplysning fra VEKS om varmepris 2024 og anmeldt budget fra VEKS for 2024. Forsyningstilsynet har fortaget beregningerne i række C, D, E og F.

Forsyningstilsynet har i beregningerne ovenfor taget udgangspunkt i de i budget 2024 anførte indtægter fra forbrugsafregning på 1.433.690 t.kr. fratrukket det beløb, der ifølge budgettet afvikles i løbet af 2024, nemlig 60.196 t.kr. Hermed udgør indtægt fra forbrugsafregningen ekskl. indregnet underdækning i alt 1.373.494 t.kr. (beregnet som 1.433.690 t.kr. – 60.196 t.kr.)

Beregningerne viser, at afvikling af 100.424 t.kr. ud af indtægter på 1.373.494 t.kr. medfører en prisstigning på 7,31 pct. ved afvikling i 2025. Ved afvikling over flere år, fås en forholdsvis lavere prisstigning, nemlig 3,66 pct. ved afvikling over årene 2025-2026, 2,44 pct. ved afvikling over årene 2025-2027 og 1,83 pct. ved afvikling over

årene 2025-2028. I 2024 er allerede indlagt en afvikling af 60.196 t.kr., som betyder en prisstigning på 4,38 pct.

Sagens parter

Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S (herefter VEKS) (CVR nr. 69330428) er part i sagen.

Høring

Et udkast til afgørelse er sendt i høring hos VEKS den 28. august 2024.

VEKS fremsendte høringssvar den 13. september 2024. Forsyningstilsynet har i forlængelse af høringssvaret afholdt et møde med VEKS den 4. oktober 2024, hvor VEKS uddybede sit høringssvar.

I høringssvaret fastholder VEKS ønsket om en 5-årig afviklingsperiode. VEKS begrundet især dette med behovet for at opretholde en driftskapitalreserve til at dække likviditetsudsving, og at der efter VEKS' opfattelse er en underdækning inklusive denne reserve på 235 mio.kr. og dermed ikke den i udkastet til afgørelse anførte underdækning på ca. 161 mio.kr.

VEKS bemærker, at det er uhensigtsmæssigt, at udkastet til afgørelse ikke adresserer behovet for en driftskapital og dermed en likviditetsreserve til at udjævne udsving i likviditetsbehov hen over året. Det anføres i høringssvaret, at VEKS som kommunalt selskab er underlagt kommunale låneregler, som begrænser selskabets finansieringsmuligheder. VEKS oplyser, at en stor del af behovet for denne reserve er relateret til finansielle aktiver og varebeholdninger.

VEKS bemærker desuden, at der i 2023 særligt var en stor underdækning i relation til et enkelt forretningsområde, nemlig VEKS Transmission. Kunderne har interesse i udviklingen i under- og overdækninger for de enkelte forretningsområder, da dette har betydning for priserne i de pågældende forretningsområder.

VEKS har til brug for sit høringssvar indhentet udtalelse fra VEKS' distributionskunder. Der er således med høringssvaret vedhæftet bemærkninger fra Høje-Taastrup Fjernvarme. Ifølge disse bemærkninger vil den foreslåede afgørelse over årene 2024-2026 medføre, at især prisstigningen i 2025 bliver betydelig. En længere periode til at kunne opkræve underdækningen vil ifølge Høje-Taastrup Fjernvarme give en udjævning af prisudsvingene.

VEKS bemærkede på mødet, at der ud over behovet for et varelager (biomasse) er et stigende behov for at binde midler i form af tilgodehavender fra en udlånsordning til brug for nye kunders anlægsinvesteringer i fjernvarmeinstallation, men at VEKS har sat lånegrænsen ned for at begrænse disse tilgodehavender.

Høringssvaret og mødet med VEKS har ikke givet Forsyningstilsynet anledning til at ændre afgørelsen, men Forsyningstilsynet har præciseret afgørelsen og uddybet begrundelsen herfor.

På baggrund af de justeringer, der blev foretaget efter høringen, modtog VEKS revideret udkast til afgørelse i høring den 6. november 2024 med høringsfrist den 28. november 2024. VEKS har ikke haft bemærkninger til det reviderede udkast til afgørelse.

Retsgrundlag

- **VARMEFORSYNINGSLOVEN (LOVBKENDTGØRELSE NR. 124 AF 2. FEBRUAR 2024 OM VARMEFORSYNING).**

Varmeforsyningsloven bygger på et princip om indregning af nødvendige omkostninger. Princippet fremgår af varmforsyningslovens § 20, stk. 1 og 2, som har følgende ordlyd:

”§ 20. Kollektive varmforsyningsanlæg, industrivirksomheder, kraftvarmeanlæg med en eleffekt over 25 MW samt geotermiske anlæg m.v. kan i priserne for levering til det indenlandske marked af opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas med det formål at levere energi til bygnings opvarmning og forsyning med varmt vand indregne nødvendige udgifter til energi, lønninger og andre driftsomkostninger, efterforskning, administration og salg, omkostninger som følge af pålagte offentlige forpligtelser, herunder omkostninger til energispareaktiviteter efter §§ 28 a, 28 b og 29, samt finansieringsudgifter ved fremmedkapital, herunder ved et statsfinansieret lån, og underskud fra tidligere perioder opstået i forbindelse med etablering og væsentlig udbygning af forsyningsystemerne, jf. dog stk. 7-19 og §§ 20 b, 20 c og 20 e. 1. pkt. finder tilsvarende anvendelse på levering af opvarmet vand til andre formål fra et centralt kraft-varme-anlæg, jf. § 10, stk. 6, i lov om elforsyning. 1. pkt. finder ikke anvendelse på virksomheder, der leverer overskudsvarme, hvor anlægget, der udnytter og leverer overskudsvarme, har en kapacitet på under 0,25 MW.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at andre udgifter og omkostninger end de i stk. 1 nævnte kan indregnes i priserne, jf. dog stk. 7. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere fastsætte regler om indregning i priserne af kompensation ved et projekt til ændring af områdeafgrænsningen, afvikling af over- eller underdækning, herunder tidsperioder for afvikling, og indregning af driftsmæssige afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og med Forsyningstilsynets tiltræden forrentning af indskudskapital. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at anlæg, der er nævnt i § 20, stk. 1, er helt eller delvis undtaget fra regler om indregning af driftsmæssige afskrivninger fastsat efter 2. pkt.”

Forsyningstilsynets indgrebsbeføjelse er reguleret i varmforsyningslovens § 21, stk. 4.

”§ 21. Tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion og andre betingelser for ydelser omfattet af §§ 20 eller 20 b skal anmeldes til et tilsyn, der er nedsat af klima-, energi- og forsyningsministeren (Forsyningstilsynet), med angivelse af grundlaget herfor efter regler fastsat af tilsynet. Anmeldelse efter 1. pkt. for overskudsvarme, der er omfattet af regler udstedt i medfør af § 20, stk. 19, foretages af den varmforsyningsvirksomhed, som overskudsvarmen leveres til. Forsyningstilsynet kan fastsætte regler om formen for anmeldelse og om, at anmeldelse skal foretages elektronisk. Forsyningstilsynet kan fastsætte regler om, at anmeldelse skal ledsages af erklæring afgivet af en registreret revisor, statsautoriseret revisor eller kommunens revisor. Forsyningstilsynet kan give pålæg om anmeldelse.

[...]

Stk. 4. Finder Forsyningstilsynet, at tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller andre betingelser er urimelige eller i strid med bestemmelserne i §§ 20, 20 b eller 20 c, § 28 b, stk. 4, eller regler udstedt i henhold til loven, giver tilsynet, såfremt forholdet ikke gennem forhandling kan bringes til ophør, pålæg om ændring af tariffer, omkostningsfordeling på anlæg med forenet produktion eller betingelser, jf. dog stk. 6 og 7. 1. pkt. finder ikke anvendelse på virksomheder for overskudsvarme, der er omfattet af regler udstedt i medfør af § 20, stk. 19.”

Forsyningstilsynet har efter bestemmelsen kompetencen til at udøve det offentligretlige tilsyn med varmforsyningsvirksomhedernes priser og betingelser. Forsyningstilsynet

kan i medfør af denne bestemmelse gribe ind, såfremt en varmforsyningsvirksomhedspriser eller betingelser er urimelige eller i strid med lovens bestemmelser.

Indtræffer væsentlige ændringer i forudsætningerne for budgettet i årets løb, kan der anmeldes ændrede priser på grundlag af et revideret budget. Energitilsynet (nu Forsyningstilsynet) anbefaler i vejledning nr. 9297 af 1. juni 2009 om Energitilsynets praksis for afvikling af over- og underdækning, at der løbende følges op på budgetterne, og at priserne efter omstændighederne tilpasses hertil for at undgå store over- og underdækninger.

– **AFSKRIVNINGSBEKENDTGØRELSEN (BEKENDTØRELSE NR. 941 AF 4. JULI 2017 OM INDREGNING AF DRIFTSMÆSSIGE AFSKRIVNINGER, HENLÆGGELSER TIL NYINVESTERINGER OG MED ENERGITILSYNETS TILTRÆDEN, FORRENTNING AF INDSKUDSKAPITAL**

I medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 2, har ministeren udstedt afskrivningsbekendtgørelsen. Afskrivningsbekendtgørelsen fastlægger bl.a. de gældende regler for indregning af henlæggelser, jf. afskrivningsbekendtgørelsens § 5:

§ 5. I priserne for opvarmet vand, damp eller gas bortset fra naturgas kan indregnes henlæggelser til nyinvesteringer.

Stk. 2. Henlæggelser kan tidligst påbegyndes 5 år før det planlagte idriftsættelsesår.

Stk. 3. I 5 år før idriftsættelsesåret kan der i alt henlægges indtil 75 pct. af den budgetterede anlægssum, som denne vil fremtræde på idriftsættelsestidspunktet ved akkumulering af de i anlægsperioden bogførte anlægsomkostninger excl. renter. Der kan ikke i noget år henlægges mere end 20 pct. af den budgetterede anlægssum.

Stk. 4. På værker med forenet produktion fordeles anlægssummen på de enkelte produkter efter rimelige driftsøkonomiske principper.

Stk. 5. Såfremt henlæggelserne samlet overstiger 75 pct. af den konstaterede anlægssum excl. renter, modregnes det overskydende beløb i priserne i idriftsættelsesåret og det følgende år.

– **PRAKSIS OM INDREGNING AF UNDERDÆKNING**

Varmeprisen dannes ud fra regnskabsårets budget, hvorfor der som udgangspunkt altid vil være afvigelser mellem de skønnede omkostninger, som afspejles i budgettet og de faktiske afholdte omkostninger, der afspejles i priseftervisningen. I de tilfælde, hvor der er budgetteret med færre omkostninger, end der faktisk er afholdt, vil der opstå en underdækning.

Varmeforsyningsloven indeholder ikke udtrykkelige regler om, hvordan sådanne opståede underdækninger skal afvikles. Det følger dog af administrativ praksis, at en varmforsyningsvirksomhed, der i et regnskabsår har konstateret en underdækning, har mulighed for at indregne underdækningen i det efterfølgende år, således at underdækningen opkræves ved aftagerne/forbrugerne, jf. f.eks. Energiklagenævnets afgørelse af 13. juni 2012, j.nr. 1021-11-33-124.

Energiklagenævnet har dertil udtalt, at det indledningsvist må bero på en konkret vurdering, om underdækningen kan anses for at være en nødvendig omkostning i medfør af varmforsyningslovens § 20, stk. 1, og dermed kan indregnes i de fremadrettede varmepriser.

Udgangspunktet er, at underdækningen skal udlignes i året umiddelbart efter, den er opstået. Energiklagenævnet har dog i sin afgørelse af 13. juni 2012, j.nr. 1021-11-33-124 udtalt, at store ubalancer kan indregnes i prisen over flere år efter aftale med Forsyningstilsynet (dengang Energitilsynet) med henblik på at undgå, at varmepriserne svinger unødigt. Underdækningen skal dog efter administrativ praksis indregnes i nær tidsmæssig tilknytning til det regnskabsår, den er opstået i (samtidighedsprincippet).

Spørgsmålet om det tidsmæssige aspekt i indregningen er også berørt i Energi-klagenævnets afgørelse af 5. september 2011, j.nr. 1021-11-12-20, hvor nævnet således udtalte følgende:

"Indregning af en underdækning i varmeprisen må nok antages at skulle ske i forholdsvis nær tidsmæssig tilknytning til det regnskabsår, den er opstået i. Det kan 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 Energiklagenævnets 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 at afspejle en nødvendig omkostning."

Forsyningstilsynets praksis for afvikling af over- eller underdækning fremgår af Energitilsynets vejledning nr. 9297 af 1. juni 2009.

Forsyningstilsynets begrundelse for afgørelsen

Denne sag drejer sig om størrelsen og perioden for afvikling af en underdækning, som er opstået i 2023 særligt på baggrund af, at VEKS har haft højere omkostninger end budgetteret, primært på grund af højere træpillepriser, lavere elpriser og omfattende driftsproblemer ved en leverandør og på et af VEKS egne anlæg. VEKS har ansøgt tilsynet om at kunne opkræve de afholdte omkostninger ved sine forbrugere over en periode på op til 5 år.

Efter Energiklagenævnets praksis kan der, som gennemgået i retsgrundlaget oven for, indregnes en underdækning i varmeprisen, såfremt underdækningen efter en konkret vurdering kan anses for at være en nødvendig omkostning efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Hvis underdækningen f.eks. skyldes usagligt eller vilkårligt fastsatte priser, kan den som udgangspunkt ikke anses for en nødvendig omkostning. I denne vurdering kan det f.eks. indgå, om der bevidst er kalkuleret med underdækning, f.eks. af konkurrencemæssige årsager.

Om underdækningen i VEKS anses for en nødvendig omkostning og dermed kan indregnes i varmeprisen, beror således på en konkret vurdering af, om der er tale om nødvendige omkostninger efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1. I den vurdering indgår også spørgsmålet om, hvorvidt underdækningerne er indregnet i forholdsvis nær tidsmæssig tilknytning til det regnskabsår, underdækningerne er opstået i.

Underdækningens størrelse

VEKS har i priseftervisningen for 2023 anmeldt en underdækning på i alt 160.621 t.kr.

VEKS har i anmodningen om afvikling af underdækning taget udgangspunkt i en underdækning på 235 mio.kr., som VEKS ønsker at indregne i varmeprisen, idet der i underdækningen på 235 mio. kr. også indgår en driftskapitalreserve. VEKS anfører

hertil, at Energitilsynet (nuværende Forsyningstilsyn) tidligere ikke har fundet det urimeligt, at VEKS indregner en sådan reserve.

Forsyningstilsynet bemærker, at det tidligere Energitilsyns tilkendegivelse af 26. februar 2007, j. nr. 4/0920-8901-0017, relaterede sig til en borgerhenvendelse, der indeholdt en række klagepunkter vedrørende regnskabsforhold i VEKS. I tilkendegivelsen indgik en afgørelse om forrentningsspørgsmål og en indskærpelse af, at budgetter og regnskaber skal opfylde varmforsyningslovens bestemmelser, særligt varmforsyningslovens § 21, stk. 1, og afskrivningsbekendtgørelsen.

Det blev i tilkendegivelsen bemærket, at tilsynet ikke fandt det urimeligt efter varmforsyningsloven, at VEKS budgetterede med en kassebeholdning (likviditetsreserve).

Forsyningstilsynet anser imidlertid ikke Energitilsynets tilkendegivelse for at udgøre en afgørelse, for så vidt angår spørgsmålet om indregning af en likviditetsreserve i varmepriserne. Dette understøttes af, at Energitilsynet i tilkendegivelsen fastslår, at Energitilsynet ikke har indgrebsbeføjelser i forhold til de indsendte regnskabsoplysninger, der dannede grundlag for Energitilsynets behandling af spørgsmålet om indregning af en kassebeholdning i varmepriserne, da der var tale om regnskabsoplysninger fra årsrapporter. Energitilsynet knyttede derfor alene enkelte bemærkninger til dele af klagerens synspunkter, herunder spørgsmålet om driftskapitalreserve. Energitilsynet foretog således ikke en vurdering af, om en sådan likviditetsreserve udgør en nødvendig omkostning, der kan indregnes i varmepriserne i overensstemmelse med varmforsyningslovens § 20, stk. 1, ligesom dette element ikke indgik i selve afgørelsen.

VEKS er omfattet af de prisbestemmelser der følger af varmforsyningsloven, herunder varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Forsyningstilsynet finder derfor, at der skal foretages en konkret vurdering af, om indregning af en driftskapitalreserve i de fremadrettede varmepriser kan ske inden for rammerne af varmforsyningslovens § 20, stk. 1.

Varmeforsyningslovens prisregulering bygger på et hvile i sig selv-princip, der indebærer, at varmepriserne skal balancere, således at det udelukkende er nødvendige omkostninger, der kan indregnes i varmeprisen. Heri ligger et samtidighedsprincip, der tilsiger samtidighed mellem varmepriserne og omkostningerne til varmforsyningen på tidspunktet for varmets produktion og levering. Det indebærer også, at såfremt en varmforsyningsvirksomheds indtægter overstiger udgifterne, foreligger der en overdækning, der som udgangspunkt skal fremføres og indregnes i næste års varmepriser.

Forsyningstilsynet bemærker herudover, at varmforsyningslovens § 20, stk. 1 udtømmende opregner de omkostningstyper, der efter deres art kan betegnes som nødvendige. En driftskapitalreserve er ikke nævnt som en omkostningsart i § 20, stk. 1, og kan efter Forsyningstilsynets vurdering ikke anses som omfattet af en af de nævnte omkostningsarter. Dette understøttes af, at en reserve ikke kan anses for en omkostning, men efter sin art har karakter af en opsparing.

Forsyningstilsynet finder således, at indregning af en driftskapitalreserve i varmepriserne, der har til formål at dække likviditetsudsving i priserne, ikke udgør en nødvendig omkostning, der kan indregnes efter varmforsyningslovens § 20, stk. 1. Forsyningstilsynet har i denne vurdering lagt vægt på, at driftskapitalreserven har funktion som en

opsparing. Forsyningstilsynet finder således ikke, at indregning af en driftskapitalreserve i varmepriserne vil være foreneligt med hvile i sig selv-princippet, samtidighedsprincippet eller Forsyningstilsynets praksis om afvikling af over- eller underdækninger. Dertil kommer, at henlæggelsesreglerne ville miste deres betydning, hvis prisreguleringen indebar en mulighed for at spare op. Dette understreges af, at en indregning af henlæggelser i varmeprisen sker til konkrete øremærkede projekter i form af nyinvesteringer, jf. afskrivningsbekendtgørelsens § 5.

På den baggrund fastsætter Forsyningstilsynet den realiserede underdækning til 160.620.544 kr., hvilket svarer til den underdækning, VEKS har priset for 2023. Forsyningstilsynet tager dernæst stilling til, om Forsyningstilsynet på baggrund af den realiserede underdækning kan tiltræde en afviklingsaftale.

Mulighed for afviklingsaftale

VEKS har oplyst, at underdækningen primært skyldes udefrakommende omstændigheder, som har udløst øgede brændselsomkostninger, tvangskørselsomkostninger, og lavere elindtægter til modregning i varmeprisen. Der er tale om omkostninger, som VEKS har afholdt i 2023, og som ligger over de budgetterede.

VEKS oplyser endvidere, at man har søgt at imødegå stigningen i varmeprisen ved at sælge CO₂-kvoter og opnå aftaler med leverandører.

De samlede budgetterede omkostninger i budgettet for 2024 udgør 1.579.245 t.kr. Dette svarer til, at underdækningen på 160.621 t.kr. pr. ultimo 2023 udgør ca. 10,2 pct. af de budgetterede omkostninger for 2024.

De samlede omkostninger i prisetervisningen for 2023 udgjorde 1.748.260 t.kr. Dette svarer til, at underdækningen på 160.621 t.kr. pr. ultimo 2023 udgør ca. 9,2 pct. af omkostningerne for 2023.

Forsyningstilsynet har herefter med udgangspunkt i vejledning nr. 9297 af 1. juni 2009 om Energitilsynets praksis for afvikling af over- eller underdækning foretaget en konkret vurdering af underdækningens beløbsmæssige størrelse. Forsyningstilsynet har dernæst foretaget en vurdering af, hvorvidt Forsyningstilsynet finder det rimeligt at indregne underdækningen over en længere periode. Denne rimelighedsvurdering er foretaget i forhold til det udgangspunkt, der følger af administrativ praksis som gennemgået oven for, hvorefter underdækninger som udgangspunkt skal opkræves i priserne senest året efter, at underdækningen er konstateret.

Forsyningstilsynets stillingtagen til, om en underdækning kan afvikles over en periode, der er længere end til udgangen af 2024, beror herefter på en samlet vurdering under hensyntagen til, om underdækningen er væsentlig i forhold til de samlede omkostninger og til, hvilken effekt en længere afvikling vil få for priserne.

Forsyningstilsynet finder herefter ud fra en samlet vurdering af niveauet for omkostninger, der i budgettet for 2024 udgør 1.579.245 t.kr., at underdækningen på 160.620 t.kr. udgør en relativt stor underdækning. Det findes hertil uhensigtsmæssigt, hvis underdækningen skal indregnes fuldt ud i 2024, da dette vil medføre en væsentlig prisstigning.

ning, når den ses i sammenhæng med allerede planlagte prisstigninger. Underdækningen kan derfor med fordel indregnes over en længere periode end blot til udgangen af indeværende varmeregnskabsår.

Afvejning af forskellige afviklingsperioder

VEKS har i sin ansøgning anmodet om, at kunne opkræve underdækningen vedr. 2023 over en periode på op til 5 år fra 2024 til 2028.

Forsyningstilsynet finder som nævnt, at der er tale om en større underdækning, der med fordel kan indregnes over en længere periode med henblik på at undgå store prisudsving i varmepriserne. Det følger imidlertid af Forsyningstilsynets vejledning om afvikling af under- og overdækning, at der skal tages hensyn til, at den pågældende underdækning i videst muligt omfang opkræves af de forbrugere, som har aftaget varme i perioden for underdækningens opståen. Underdækningen bør således opkræves hurtigst muligt efter samtidighedsprincippet, hvorfor det ikke findes hensigtsmæssigt at lade afviklingen forløbe over en længere tidshorison.

Tabel 1 i sagsfremstillingen er opstillet på baggrund af oplysningerne fra VEKS, og med den forudsætning at 60.196 t.kr. allerede er planlagt afviklet i 2024. Tabellen viser effekten på forbrugerpriserne ved afvikling af det resterende beløb på 100.424 t.kr. over to år frem til 2025, over tre år frem til 2026, over fire år frem til 2027 og over fem år frem til 2028. Varmeprisen stiger, jf. tabel 1, herefter med henholdsvis 7,31 pct., 3,66 pct., 2,44 pct. eller 1,83 pct. alt efter den valgte afviklingsperiode.

VEKS har allerede budgetteret med prisstigninger i 2024, 2025 og 2026 på 10 pct., 13 pct. og 2 pct. En afvikling frem til og med 2025 vil efter Forsyningstilsynets opfattelse i den konkrete situation være en uforholdsmæssigt stor prisstigning set i forhold til ønsket om at holde en stabil varmepris.

VEKS har som støtte for en længere afviklingsperiode i sin ansøgning og sit høringsvar anført, at underskuddet relaterer sig til ét forretningsområde – VEKS transmission – under det samlede VEKS. Hermed skulle nogle kunder opleve en større prisstigning end andre, når de afholdte omkostninger opkræves. Forsyningstilsynet indgår efter gældende praksis kun aftaler om afvikling af underdækning baseret på den anmeldte prisetervisning. Forsyningstilsynet forholder sig dermed ikke til, hvordan VEKS har valgt at organisere sig i et antal underliggende forretningsområder, der indgår i samme prisetervisning.

Forsyningstilsynet vurderer på baggrund af ovenstående, at tilsynet kan imødekomme en afvikling af underdækningen på 160.621 t.kr. inden for en treårig afviklingsperiode. Dette betyder, at underdækningen skal være afviklet inden udgangen af 2026. Der kan foretages en afvikling af underdækningen i henhold til tabel 1 med 60.196 t.kr. i 2024, 50.212 t.kr. i 2025 og 50.212 t.kr. i 2026.

Vurderingen er foretaget på baggrund af en afvejning af de to modstridende hensyn om henholdsvis at fastholde stabile varmepriser samtidig med, at underdækningen afvikles hurtigst muligt. Forsyningstilsynet har også inddraget i vurderingen, at VEKS allerede via budgettet for 2024 må forventes at få afviklet en betydelig del af underdækningen på 160.621 t.kr. inden udgangen af 2024.

En længere afviklingsperiode vil, som påpeget i høringen, i højere grad udjævne prisudsving. Forsyningstilsynet finder imidlertid ikke, at hensynet til stabile priser og hensynene til de øvrige konkrete omstændigheder i denne konkrete sag kan begrunde en længere afviklingsperiode end tre år. Forsyningstilsynet afslår dermed VEKS' fulde anmodning, hvor betydelige dele af underdækningen først afvikles i 2027 og 2028. Der er i denne vurdering lagt vægt på, at en længere afviklingsperiode end til udgangen af 2026 vil medføre relativt beskedne reduktioner i prisstigningen, og at der efter gældende praksis skal tilstræbes hurtigst mulig opkrævning af underdækninger – normalt allerede inden for næstkommende budgetår. Dertil kommer, at en prisstigning i forhold til udgangspunktet på 4,38 pct. i 2024 og 3,66 pct. i 2025-2026 ud over de i forvejen estimerede prisstigninger på 10 pct. i 2024, 13 pct. i 2025 og 2 pct. i 2026 ikke i sig selv findes at udgøre en væsentlig yderligere prisstigning, der kan begrunde en længere afviklingsperiode end tre år.

Konklusion

Samlet godkender Forsyningstilsynet hermed, at VEKS kan opkræve den i priseftersvningen for 2023 anmeldte underdækning på 160.621 t.kr. over en periode på tre år fra 2024 til og med 2026.

Orientering om offentliggørelse af afgørelse

Den endelige afgørelse vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside <https://afg.forsyningstilsynet.dk/>.

Klagevejledning

Der er mulighed for at klage til Energiklagenævnet over Forsyningstilsynets afgørelse.

Klagen skal være indgivet skriftligt til Energiklagenævnet inden 4 uger efter, at Forsyningstilsynets afgørelse er meddelt.

Klagen kan indgives til Energiklagenævnet i Nævnenes Hus gennem klageportalen på kpo.naevneneshus.dk. Alternativt kan klagen indgives pr. e-mail til ekn@naevneneshus.dk eller pr. post til Energiklagenævnet, Nævnenes Hus, Toldboden 2, 8800 Viborg.

Yderligere vejledning om klage fremgår på Energiklagenævnets hjemmeside www.ekn.dk eller kontakt Energiklagenævnet på tlf.: 72 40 56 00.

Reglerne om klage fremgår af § 26 i varmforsyningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 124 af 2. februar 2024.

Med venlig hilsen

Henriette Bytoft Flügge
Kontorchef