



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Att: Jens Gormsen

Kontor/afdeling
Varme og affald

Dato
26-06-2023

J nr. 2023 - 7227

/

Afgørelse om, hvorvidt konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af varmforsyningslovens § 20 eller en eventuel anden regulering på ministerens område

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved brev af 22. maj 2023 anmodet klima-, energi- og forsyningsministeren om at afgøre, hvorvidt en række kraftvarmeværkers samt virksomheden Effekthandel ApS' indgåelse af aftale og efterfølgende aktiviteter inden for salg af mFRR-reservekapacitet er en direkte eller nødvendig følge af varmforsyningslovens § 20 eller en eventuel anden regulering på ministerens område.

Kompetencen til at træffe denne afgørelse er uddelegeret til Energistyrelsen i bekendtgørelse om Energistyrelsens opgaver og beføjelser¹ (delegationsbekendtgørelsen).

Afgørelse

Energistyrelsen træffer afgørelse om, at det af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen beskrevne forhold ikke er en direkte eller nødvendig følge af varmforsyningslovens § 20 eller af elforsyningslovens § 75, stk. 2, og § 85, stk. 2.

Sagsfremstilling

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i brev af 22. maj 2023 oplyst, at styrelsen er blevet opmærksom på en adfærd, som kan være omfattet af konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsede aftaler, jf. konkurrencelovens § 6, stk. 1. Det drejer sig om en mulig konkurrencebegrænsende aftale mellem flere kraftvarmeværker om at deltage i en fælles puljeordning i form af et såkaldt indmeldingsfællesskab på Energinets auktion for mFRR-reservekapacitet i Vestdanmark (DK1) (et el-marked), hvor fastsættelsen af prisen på kraftvarmeværkernes bud er blevet delegeret til én aktør (Effekthandel ApS).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har desuden oplyst, at flere af kraftvarmeværkerne samt Effekthandel ApS i deres høringssvar til Konkurrence- og

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk

¹ Bekendtgørelse nr. 1366 af 28. september 2022 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser



Forbrugerstyrelsen af 11. april 2023 har gjort gældende, at konkurrencelovens § 6, stk. 1, ikke finder anvendelse, da det har været nødvendigt for dem at indgå og etablere et såkaldt indmeldingsfællesskab. Det begrundes i, at de skal opnå en position på reservekapacitetsmarkedet, hvor deres aktiviteter ikke medfører et tab, da de gør gældende, at det følger af varmforsyningslovens regler, at værkerne ikke må byde ind på reservekraftmarkedet, hvis der er udsigt til, at værkerne vil lide et økonomisk tab.

Retsgrundlag

Energistyrelsen er rette myndighed til at behandle Konkurrence- og forbrugerstyrelsens henvendelse omhandlende konkurrencelovens § 2, stk. 4. Det skyldes, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er ressortmyndighed for varme- og elforsyning, samt at kompetencen til at træffe afgørelse i denne type sag er uddelegeret til Energistyrelsen i delegationsbekendtgørelsens § 6, nr. 1, jf. samme bekendtgørelses §§ 3-4.

Kraftvarmeanlæg kendetegnes ved, at der produceres både varme og el på samme anlæg, også kaldet forenet produktion. Anlæggene er derfor omfattet af både varme- og elforsyningsreglerne. I det følgende redegøres nærmere for de relevante bestemmelser i varme- og elforsyningsloven, som udgør den offentlige regulering, kraftvarmeværkerne og Effekthandel ApS har påberåbt sig under sagen for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2.

Der er ved nedenstående redegørelse alene taget udgangspunkt i, hvordan prisfastsættelsen foregår efter hhv. el- og varmforsyningsloven. Det skyldes det for Energistyrelsen oplyste, at parterne er af den opfattelse, at varmforsyningsloven indebærer, at kraftvarmeværkerne ikke må byde ind på reservekraftmarkedet, hvis der er udsigt til, at værkerne kommer til at lide et økonomisk tab.

Varmeforsyningsreglerne

Reglerne for varmforsyningsvirksomhedernes, herunder kraftvarmeværkernes, prisfastsættelse følger af varmforsyningslovens § 20. Prisreguleringen finder anvendelse for kraftvarmeanlæg, uanset om de har en eleffekt på over eller under 25 MW. Bestemmelsen indebærer, at varmepriserne reguleres efter princippet om nødvendige omkostninger – også kaldet den omkostningsbestemte varmepris. Bestemmelsen oplister udtømmende, hvilke udgifter virksomhederne må indregne for deres leverancer af fjernvarme og dermed opkræve hos deres varmeaftagere via varmeregningen.

Der er på nuværende tidspunkt ikke et loft over, hvor høj varmeprisen må være. Som udgangspunkt vil virksomhederne således kunne opkræve samtlige omkostninger hos forbrugerne, forudsat som nævnt, at der er tale om nødvendige omkostninger. Dog må prisen ikke være urimelig, jf. § 21, stk. 4, i



varmeforsyningsloven. Fordi varmeprisen er baseret på den enkelte virksomheds omkostninger, er der en stor variation i prisen på fjernvarme i Danmark, jf. Forsyningstilsynets prisstatistik.

Det er Forsyningstilsynet, der i konkrete sager afgør, hvilke udgifter og omkostninger, der må anses for nødvendige og rimelige, og som dermed kan indregnes i varmeprisen.

Elforsyningsreglerne

Mens udgangspunktet efter varmeforsyningslovens § 20 er, at varmeprisen alene må dække over nødvendige omkostninger, er en lignende regel ikke gældende for el, hvor priserne fastsættes efter aftale, jf. elforsyningslovens § 75, stk. 1. I forhold til kraftvarmeverker suppleres bestemmelsen af reglerne i elforsyningslovens § 75, stk. 2, og § 85, stk. 2.

Det følger af § 75, stk. 2, i elforsyningsloven, at et kraftvarmeanlæg ved fastsættelsen af priser og leveringsbetingelser for fjernvarme, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmeforsyning, ikke må udnytte deres stilling til at fordele deres omkostninger på en måde, der må anses for urimelig for fjernvarmebrugere. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår det, at bestemmelsens formål er at *"beskytte fjernvarmesiden, som er afhængige af leveringsmonopolet, imod, at de elementer af produktionsomkostningerne, som ikke kan henføres til varmeproduktionen, bliver overvæltet på varmeprisen"*.

Det følger samtidig af elforsyningslovens § 85, stk. 2, at virksomheder, herunder kraftvarmeverker, skal føre konsoliderede regnskaber for ikkeelektricitetsrelaterede aktiviteter, som de ville skulle gøre, såfremt de pågældende aktiviteter blev udført af særskilte selskaber.

Som følge af bestemmelserne i elforsyningslovens § 75, stk. 2, og § 85, stk. 2, vil virksomheder med forenet produktion, såsom produktion af elektricitet og fjernvarme på kraftvarmeverker, som udgangspunkt skulle foretage regnskabsmæssig adskillelse mellem omkostninger til disse aktiviteter og fordele fællesomkostningerne efter rimelige principper. Dette for at sikre, at der i varmeprisen alene indregnes de omkostninger, der er nødvendige for produktionen af fjernvarmen.

Det følger af fast administrativ praksis hos Forsyningstilsynet, at kraftvarmeverker med en eleffekt under 25 MW kan undlade at foretage regnskabsmæssig adskillelse, hvis indtægterne fra disse aktiviteter anvendes til at nedsætte varmeprisen. Dette også selvom det ikke kan udelukkes, at elindtægterne i perioder ikke vil dække omkostningerne forbundet med at producere og levere el. Kraftvarmeverker over 25 MW skal foretage regnskabsmæssig adskillelse.



Forsyningstilsynets praksis er gengivet i bemærkningerne i forbindelse med ændringen af varmforsyningsloven - L 183 som fremsat den 2. maj 2012. Tilsynets praksis er også beskrevet i deres vejledninger til anmeldelse af budget og prisetervisning, den seneste vejledning fra december 2018.

Reglerne i elforsyningslovens § 75, stk. 2, og § 85, stk. 2, medfører, som nævnt, at der skal være regnskabsmæssig adskillelse. Kraftvarmeværkerne kan i medfør af reglerne ikke pålægge varmesiden omkostninger, som alene kan tilskrives elrelaterede aktiviteter. I de tilfælde, hvor en elrelateret aktivitet giver underskud, vil underskuddet, som følge af den regnskabsmæssige adskillelse, alene berøre el siden.

Sammenfattende

Det følger ikke af hverken reglerne i el- eller varmforsyningsloven, hvordan en elproduktionsvirksomhed, herunder et kraftvarmeværk på over 25 MW, skal håndtere tab på de aktiviteter, der alene kan tilskrives el. Det følger alene af loven, at virksomheden ikke må søge tabet dækket ind via varmeprisen.

Der henvises til bilag 1 for uddrag af den relevante lovgivning.

Energistyrelsens vurdering af sagen

Det er Energistyrelsens vurdering, at den potentielle konkurrencebegrænsning ikke er en direkte eller nødvendig følge af varmforsyningslovens § 20 eller elforsyningslovens § 75, stk. 2, og § 85, stk. 2.

Energistyrelsen har ved sin vurdering lagt vægt på, at:

- varmforsyningsloven ikke indeholder regler, der regulerer prisfastsættelsen på el.
- hverken varme- eller elforsyningsloven regulerer den situation, hvor et kraftvarmeværks elrelaterede aktiviteter er tabsgivende.
- elproduktionsvirksomheder, herunder kraftvarmeværker, ikke er underlagt prisreguleringsbestemmelser efter elforsyningsloven, og at prisen på el fastsættes efter aftale, jf. elforsyningslovens § 75, stk. 1.
- det ikke følger af reglerne i varmforsyningsloven eller elforsyningsloven, at et kraftvarmeværk ikke må lide tab på deres salg af el på mFRR markedet.

Reglerne i henholdsvis varme- og elforsyningsloven tilsiger alene, at der som udgangspunkt skal være regnskabsmæssig adskillelse mellem elrelaterede- og ikkeelrelaterede aktiviteter, og at et eventuelt tab derfor ikke må pålægges varmesiden.



Energistyrelsen har ved sin vurdering særligt lagt vægt på, at det ikke efter reglerne i varmforsyningsloven er et krav, at el indtægterne skal indgå i prisregnskabet aflagt efter varmforsyningsloven, men alene er en mulighed efter Forsyningstilsynets nugældende praksis for kraftvarmeværker under 25 MW.

Energistyrelsen har i forbindelse hermed lagt vægt på, at kraftvarmeværker under 25 MW, der benytter indtægterne fra salget af el til at nedsætte varmeprisen, efter Forsyningstilsynets praksis, kan undlade at foretage regnskabsmæssig adskillelse. Dette også selvom salget af el over en periode ikke dækker omkostningerne forbundet med produktionen.

Energistyrelsen bemærker i forlængelse heraf, at det ikke kan udelukkes, at Forsyningstilsynet i en konkret sag på sigt vil kunne gribe ind over for indregning af tabsgivende el i varmeprisen, såfremt denne findes urimelig.

Energistirelsens bemærker hertil, at alle virksomheder har en tabsbegrænsningspligt, hvilket følger af de generelle selskabsretlige principper.

Energistyrelsen bemærker afslutningsvis, at der derved ikke er et krav i reglerne i varme- eller elforsyningsloven, der gør at kraftvarmeværkerne skal være aktive inden for salg af mFRR-reservekapacitet på den måde som det er sket.

Konkurrencebegrænsende adfærd

Det bemærkes, at Energistyrelsen ikke har foretaget en vurdering af, hvorvidt den omtalte adfærd eller de indgåede aftaler mellem kraftvarmeværkerne og Effekthandel ApS udgør en konkurrencebegrænsning. Afgørelsen herom træffes af Konkurrencerådet på baggrund af indstilling fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Med venlig hilsen

Stine Leth Rasmussen
Vicedirektør



Bilag 1 – Uddrag af relevante lovgivninger

Lov om elforsyning, if. lovbekendtgørelse nr. 984 af 12. maj 2021, som senest ændret ved lov nr. 745 af 13. juni 2023:

Produktionspriser

§ 75. Priser og leveringsbetingelser for elproduktionsvirksomheders salg af elektricitet fastsættes ved aftale.

Stk. 2. Ejere af kraft-varme-produktionsanlæg må ved fastsættelsen af priser og leveringsbetingelser for fjernvarme, jf. § 20, stk. 1, i lov om varmforsyning, ikke udnytte deres stilling til at fordele deres omkostninger på en måde, der må anses for urimelig for fjernvarmebrugere.

[...]

Regnskabsmæssig adskillelse

§ 85. Elektricitetsvirksomheder skal uanset ejerforhold og juridisk status udarbejde årsrapporter og lade disse revidere efter årsregnskabslovens regler for aktieselskaber, jf. årsregnskabslovens § 7, stk. 1, nr. 2-4. Årsrapporterne skal være offentligt tilgængelige.

Stk. 2. Virksomhederne skal føre konsoliderede regnskaber for ikkeelektricitetsrelaterede aktiviteter, som de ville skulle gøre, såfremt de pågældende aktiviteter blev udført af særskilte selskaber.

Stk. 3. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte nærmere regler om virksomhedernes regnskabsføring efter stk. 1 og 2.

Lov om varmforsyning, if. lovbekendtgørelse nr. 2068 af 16. november 2021, som senest ændret ved lov nr. 745 af 13. juni 2023:

Priser

§ 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 bygningers 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 forsyningssystemerne, 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 kraftvarmeanlæg, 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.

[...]

§ 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 energi-, forsynings- og klimaministeren (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 varmeforsyningsvirksomhed, 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. 2-3. [...]

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.

[...]