

ANALYSE:**OVERDÆKNINGER
I FJERNVARME-
SEKTOREN**

133 varmekomplekser har de seneste to år i træk haft en overdækning samtidig med, at overdækningen i det seneste år har oversteg 10 procent af omkostningerne. Den samlede overdækning for disse virksomheder udgør i alt ca. 1 mia. kr., som skal tilbageføres til forbrugerne. Blandt disse har især kommercielle virksomheder, virksomheder med regnskabsafslutning i vinterhalvåret og virksomheder, som har naturgas som primært brændsel de største overdækninger. Store overdækningsprocenter skyldes i høj grad indgåelsen af privatretlige fastprisaftaler samt, at det ikke er sædvane i sektoren at justere priserne i løbet af året, selv om dette kunne reducere overdækningernes størrelse væsentligt, og selv om varmforsyningsloven giver god mulighed herfor

Ifølge varmforsyningsloven må en varmekomplekser pris på fjernvarme ikke overstige virksomhedens nødvendige omkostninger ved at producere og levere fjernvarmen til forbrugerne. Kommer en varmekomplekser i et givet år til at opkræve en højere pris end de nødvendige omkostninger, så opstår der en såkaldt overdækning. Overdækningen skal tilbageføres til forbrugerne senest i det efterfølgende regnskabsår.

En overdækning opstår som hovedregel som følge af budgetmæssige udfordringer. Varmepriisen fastsættes, inden regnskabsåret træder i kraft på baggrund af budgettal for fjernvarmesalget, henholdsvis de nødvendige omkostninger. Når regnskabsåret er gået, kan der være opstået en overdækning, hvis virksomheden ved regnskabsårets afslutning har flere realiserede indtægter end realiserede nødvendige omkostninger. Budgettallene vil i praksis sjældent være identiske med de realiserede tal, da budgettallene er baseret på usikre prognoser om bl.a. antallet af kolde dage, brændselspriserne mv.

Overdækninger kan tilbageføres til forbrugerne i løbet af regnskabsåret, f.eks. ved at reducere fjernvarmeprisen i løbet af året. Men senest i det efterfølgende regnskabsår skal overdækningen være tilbageført, medmindre virksomheden på grund af særlige forhold har indgået aftale med Energitilsynet om andet. Hvis virksomhederne ikke tilbagefører overdækninger til forbrugerne, er der reelt tale om, at virksomhederne i strid med varmforsyningsloven låner penge af forbrugerne frem for lån i pengeinstitutter.

**OMFANGET AF OVERDÆKNINGER
I FJERNVARMESEKTOREN**

I forbindelse med en analyse af virksomhedernes ikke tilbageførte overdækninger er der identificeret 294 virksomheder, som i begge de to seneste regnskabsår havde en overdækning. Virksomheder med overdækning i to på hinanden følgende år har således ikke (reelt) formået at tilbageføre overdækningen fra år 1. De 294 virksomheder svarer til ca.

TABEL 3 | Virksomheder med overdækninger de seneste to regnskabsår – overdækning i pct. af omkostningerne

Størrelse af overdækning	Antal virksomheder	Overdækning i alt i mio. kr.
Overdækning < 1 %	41	120
1 % ≤ Overdækning < 5 %	69	152
5 % ≤ Overdækning < 10 %	51	362
10 % ≤ Overdækning < 15 %	55	247
15 % ≤ Overdækning	78	767
Alle virksomheder	294	1.648

Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet: Bearbejdning af varmeforsyningernes priseftervisninger.

FAKTA | Virksomhedernes muligheder for tilbageførsel af overdækninger

Indregning i budget på baggrund af budgetopfølgning: Varmeforsyningsloven er indrettet således, at virksomheden på budgettidspunktet for næste års priser skal estimere årets over-/underdækning for det år, der ikke er afsluttet. Denne estimerede over-/underdækning indregnes i budgettet for det kommende år. Som udgangspunkt skal alle virksomheder følge denne model.

Budgetopfølgning og prisændring: Varmeforsyningsloven giver mulighed for at ændre varmeprisen i løbet af et regnskabsår på baggrund af et nyt anmeldt budget og ny anmeldt varmepris. Såfremt ledelsen vil sikre en tilbageførsel af en overdækning til forbrugerne, kan virksomheden med fordel anvende prisnedsættelse.

Kontant tilbagebetaling: En varmevirksomhed kan efter afvejning af forskellige hensyn vælge at tilbagebetale en overdækning til forbrugerne som et engangsbeløb i forbindelse med en årsafregning frem for at indregne overdækningen i det følgende års varmepris.

48 pct. af de i alt 617 virksomheder, som er omfattet af varmforsyningslovens prisbestemmelser.

De 294 virksomheder havde en samlet overdækning i år 2 på i alt 1.648 mio. kr. (jf. tabel 3). Overdækningerne er i tabel 3 opdelt efter størrelsen af overdækninger i forhold til virksomhedernes omkostninger.

En mindre overdækning to år i træk er ikke nødvendigvis i strid med varmforsyningslovens bestemmelser, da en varmevirksomhed vil have vanskeligt ved helt præcist at få indtægterne afstemt med omkostningerne i de enkelte år. Der kan dog være grund til at se nærmere på virksomhedens budgetprocedure og planerne for tilbageførsel af overdækningen, særligt hvis overdækningen har en størrelse af væsentlig betydning.

Der er flere måder til tilbageføre en overdækning, hvilket er uddybet i faktaboks.

HVAD KARRIERISERER VIRKSOMHEDERNE MED STORE OVERDÆKNINGER?

I det følgende undersøges det nærmere, hvad der kendetegner de virksomheder, der har store overdækningsprocenter. Såfremt virksomheder med store overdækningsprocenter har særlige karakteristika, kan disse virksomheder være specielt opmærksomme i budgetteringen og indføre procedurer med henblik på at undgå store overdækninger.

Det kan i øvrigt bemærkes, at Sekretariatet for Energitilsynet i 2014 har gennemført en kontrolundersøgelse af alle virksomheder, der to år i træk har haft en

overdækning, og hvor overdækningsprocenten i år to har været på over 10. Denne kontrol er nærmere beskrevet i appendixet sidst i denne analyse. Det kan tillige bemærkes, at der har været kontakt til samtlige af de varmevirksomheder, som omtales i denne analyse med henblik på at sikre, at overdækningerne tilbageføres til forbrugerne. En del af virksomhederne har allerede foretaget kontant tilbagebetaling til forbrugerne eller indgået afviklingsaftale med Sekretariatet for Energitilsynet. De øvrige virksomheder har i forbindelse med sagsbehandlingen i Sekretariatet for Energitilsynet oplyst, at det er ledelsens forventning, at overdækningen vil være fuldt tilbageført i indeværende eller det følgende regnskabsår. Sekretariatet for Energitilsynet vil fremover følge op på, at dette også sker i praksis.

I hovedparten af virksomhederne, som indgik i kontrolundersøgelsen, oplyste ledelsen, at overdækningerne er opstået som følge af almindelige budgetafvigelse. De har særligt anført, at brændselsprisen og antallet af graddage i regnskabsåret er svære at forudsige og dermed at budgettere.

Det er i analysen valgt at sammenholde virksomhedernes overdækningsprocenter med:

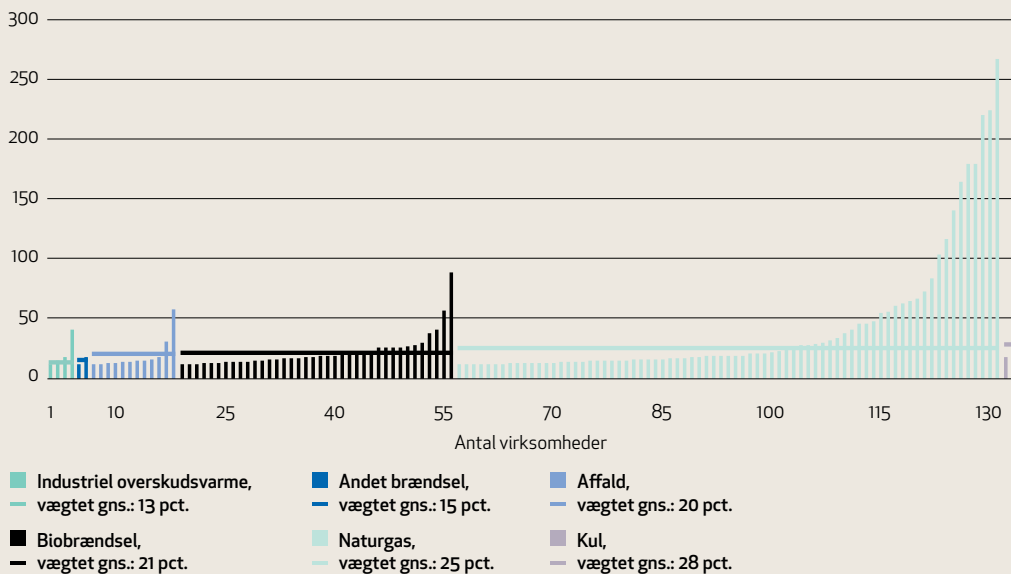
1. Virksomhedens primære brændselstype
2. Virksomhedens regnskabsår
3. Virksomhedens størrelse
4. Virksomhedens ejerforhold

Analysen omfatter alle virksomheder med en overdækning i to på hinanden følgende regnskabsår, hvor overdækningsprocenten i år 2 udgjorde mere end 10. Analysen har således omfattet de 133 virksomheder med en samlet overdækning på i alt (247+767=) 1.014 mio. kr., (jf. tabel 3). Overdækningsprocenten for de (55+78=) 133 virksomheder har et vægtet gennemsnit på 21,9.

Analysen af, om virksomhederne med store overdækningsprocenter har særlige karakteristika, sammenholdes ikke med resten af sektoren, da dette ligger uden for rammerne af denne artikel, da det bl.a. ville kræve en yderligere dataindsamling og -bearbejdning¹².

¹² Analysen er lavet på baggrund af data indsamlet i forbindelse med kontrollen af virksomhedernes ikke tilbageførte overdækninger, som er beskrevet nærmere i appendiks sidst i denne analyse.

FIGUR 24 | Overdækning i pct. af omkostninger år 2 sammenholdt med virksomhedens primære brændselstype



Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet. Bearbejdning af varmeforsyningernes priseftervisninger.

Note: Vægtet gennemsnit er beregnet med virksomhedernes omkostninger som vægt.

BRÆNDELSTYPE

Virksomhederne har angivet, at en stor del af deres budgetmæssige udfordringer består i, at brændselsprisen varierer over tid og derved er svær at budgettere. I figur 24 sammenholdes virksomhedernes overdækningsprocent i år 2 med virksomhedernes primære brændselstype.

Virksomhederne med de største overdækningsprocenter anvender naturgas som primært brændsel (jf. figur 24). Det skal bemærkes, at dette er kraftigt påvirket af en enkelt kommerciel koncern. En koncern bestående af 29 virksomheder med en samlet overdækning på 83 mio. kr., hvor overdækningerne er opstået som følge af indgåelse af privatretlige fastprisaftaler, og hvor varmeprisen ikke fastsættes i henhold til årets nødvendige omkostninger. De privatretlige aftaler må i henhold til varmeforsyningsloven ikke resultere i overdækning, hvorfor der er truffet afgørelse om tilbageførsel til forbrugerne.

Der er store forskelle på overdækningsprocenterne inden for hver gruppe af primært brændsel, og forskellene i den vægtede gennemsnitlige overdækningsprocent synes at være forholdsvis begrænsede. Det indikerer umiddelbart, at selv om brændselstypen kan have en betydning for overdækningsprocentens størrelse for visse virksomheder, så synes det ikke at være et afgørende karakteristika eller en årsag til overdækningsprocenter over 10.

Der kan uden tvivl være udfordringer i forbindelse med budgettering af brændselspriser. I forhold til spørgsmålet, om

sådanne budgetteringsvanskeligheder skal give anledning til overdækninger, skal det dog bemærkes, at det ikke er sædvane i sektoren at justere varmepriserne i løbet af året, heller ikke når brændselsprisen fluktuerer. Varmeforsyningsloven giver ellers virksomhederne mulighed for at ændre priserne løbende igennem regnskabsåret.

REGSKABSÅR

Virksomhedens valg af regnskabsår/-periode kan have betydning for de usikkerheder, der medvirker til, at overdækninger opstår.

En virksomhed, som afslutter regnskabsåret i vinterhalvåret (typisk ved kalenderårsskiftet), er væsentligt påvirket af, hvornår på året de kolde dage falder i de enkelte år, da varmesalget i den enkelte måned er påvirket af, hvor koldt det er den pågældende måned.

Virksomheder, som afslutter regnskabsåret i sommerhalvåret, dvs. 1. maj – 31. oktober, vil derimod ikke være påvirket af, om de kolde dage hovedsageligt falder tidligt (dvs. 4. kvartal) eller sent (dvs. 1. kvartal).

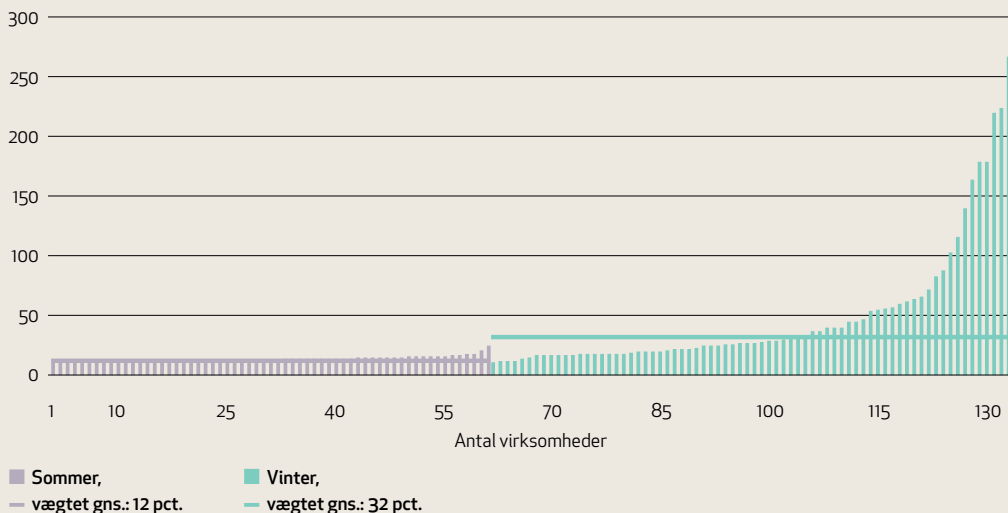
Den vægtede gennemsnitlige overdækningsprocent er væsentligt højere for de virksomheder, som afslutter regnskabsåret i vinterhalvåret (jf. figur 25). Resultatet for virksomhederne med regnskabsafslutning i vinterhalvåret er kraftigt påvirket af den ene kommercielle koncern; koncernen der består af 29 virksomheder med privatretlige fastprisaftaler og med en gennemsnitlig vægtet overdækningsprocent på 71.

Der væsentligt større forskelle på overdækningsprocenten blandt de undersøgte virksomheder, der afslutter regnskabsåret i vinterperioden end de virksomheder, der afslutter regnskabet i sommerperioden – også hvis man ser bort fra ovennævnte kommercielle koncern bestående af 29 virksomheder. Det indikerer, at det har en vis betydning for overdækningsstørrelse, om en varmekoncern afslutter regnskabet i sommer- eller vinterhalvåret.

VIRKSOMHEDENS STØRRELSE

Man kunne have en hypotese om, at størrelsen af den enkelte virksomhed kunne have indvirkning på størrelsen af virksomhe-

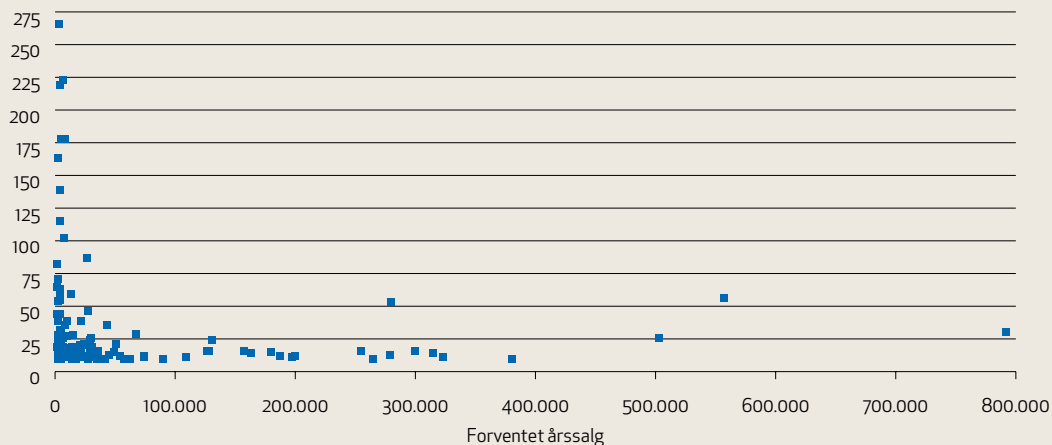
FIGUR 25 | Overdækning i pct. af omkostninger år 2 sammenholdt med regnskabsår



Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet: Bearbejdning af varmeforsyningernes prisetervisninger.

Note: Vægtet gennemsnit er beregnet med virksomhedernes omkostninger som vægt. Vinter er her defineret som 1. november til 30. april, hvor virksomhederne afslutter deres regnskab, mens sommer er defineret som regnskabsafslutning i perioden 1. maj til 31. oktober.

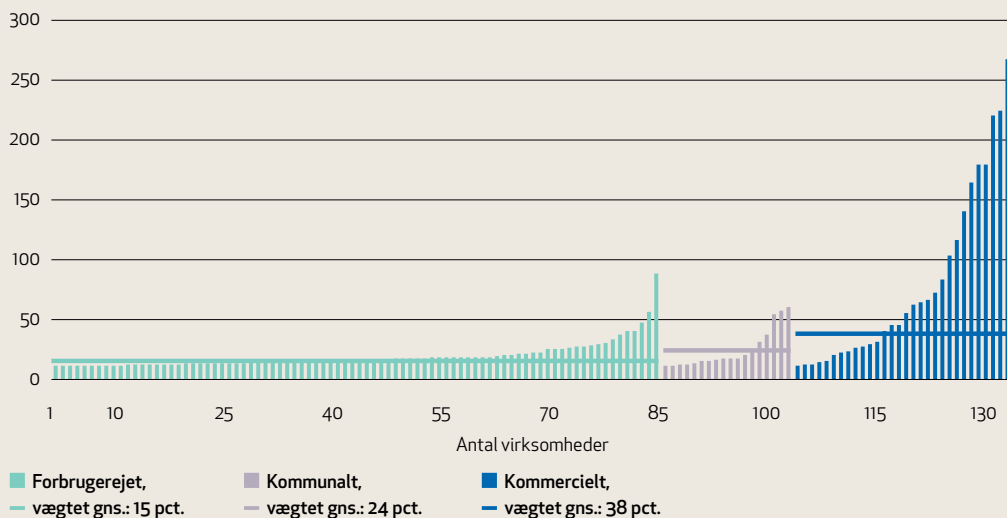
FIGUR 26 | Overdækning i pct. af omkostninger år 2 sammenholdt med virksomhedens forventede salg i MWh



Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet. Bearbejdning af varmeforsyningernes prisetervisninger og budgetter.

Note: Vægtet gennemsnit er beregnet med virksomhedernes omkostninger som vægt.

FIGUR 27 | Overdækninger i pct. af omkostninger år 2 fordelt efter ejerforhold



Kilde: Sekretariatet for Energitilsynet. Bearbejdning af varmeforsyningernes prisetervisninger.

Note: Vægtet gennemsnit er beregnet med virksomhedernes omkostninger som vægt.

dens overdækningsprocent. Større virksomheder har således flere økonomiske ressourcer til rådighed og kunne derfor alt andet lige have en større kompetence til udarbejdelse af budgetter, budgetopfølgning og fastsættelse af varmeprisen. Det kunne medføre, at overdækningsprocenten var mindre i større virksomheder.

Det er især de virksomheder med et meget beskedent varmesalg, som har de helt store overdækningsprocenter (jf. figur 26). Imidlertid har de tre største af de udvalgte virksomheder alle en overdækningsprocent på over 25, og der er en del virksomheder med et meget lille eller forholdsvis tætsættet varmesalg, hvor overdækningsprocenten er forholdsvis tæt på 10. Så der er ikke en klar sammenhæng mellem varmesalgets og overdækningsprocentens størrelse. Billedet påvirkes meget af den kommercielle koncern med 29 virksomheder med privatretlige fastprisaftaler med et forholdsvis beskedent varmesalg.

Det er erfaringen fra den løbende kontakt med varmeforsyningsvirksomhederne, at virksomheder har et ønske om stabile priser for forbrugerne og derfor kan være tilbageholdende med at anvende de muligheder til imødegåelse af over- og underdækninger, som varmeforsyningslovens bestemmelser giver.

EJERFORHOLD

Blandt virksomhederne med en overdækningsprocent på over 10 har de kommercielle virksomheder med en gennemsnitlig overdækningsprocent på 38 en markant højere gennemsnitlig overdækningsprocent end de kommunale virksomheder, som har en gennemsnitlig overdækningsprocent på 24, og de forbrugerejede virksomheder, som har en gennemsnitlig overdækningsprocent på 15 (jf. figur 27).

Det er uden for rammerne af denne analyse at dokumentere, hvad den dybereliggende årsag til disse væsentlige forskelle i overdækningsprocent fordelt på ejerskab er. Tallene understøtter umiddelbart en hypotese om, at jo større sammenfald, der er mellem ejerne af varmekoncernerne og varmeaftagerne, desto større er incitamentet til at undgå meget store overdækninger.

Gruppen af kommercielle virksomheder med overdækningsprocenter over 10 består udelukkende af den tidligere nævnte

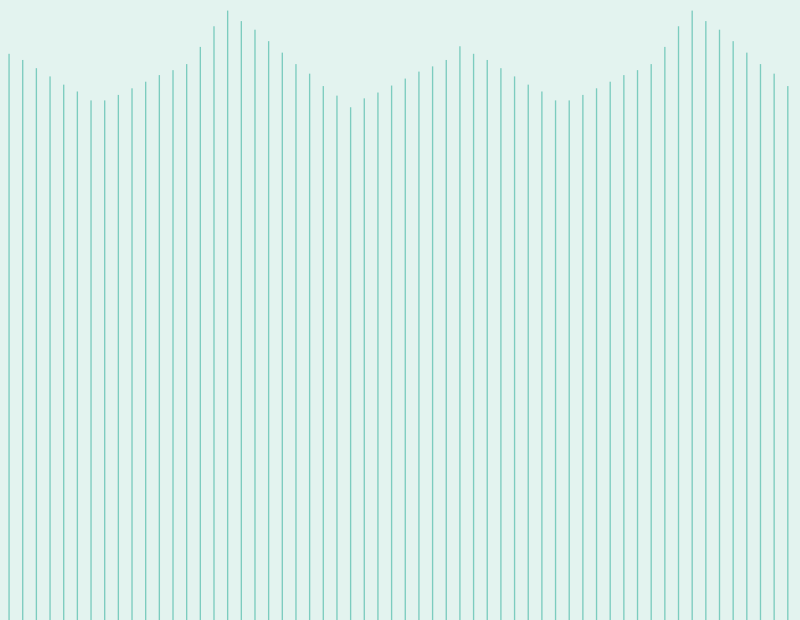
kommercielle koncern; en koncern bestående af 29 virksomheder med privatretlige fastprisaftaler med en vægtet gennemsnitlig overdækningsprocent på 71.

Den vægtede gennemsnitlige overdækningsprocent for de kommunalt ejede virksomheder er meget påvirket af et enkelt relativt stort kommunalt, affaldsbaseret varmeværk med en overdækningsprocent på 56. Hvis denne virksomhed udelades reduceres den gennemsnitlige kommunale overdækningsprocent til 20. Der er desuden store forskelle på overdækningsprocenten inden for hver gruppe af ejerskab.

SAMMENFATNING

På baggrund af analysen kan det konkluderes, at blandt virksomhederne med en overdækningsprocent på over 10 har især de kommercielle virksomheder, virksomheder med regnskabsafslutning i vinterhalvåret og virksomheder, som har naturgas som primært brændsel, de største overdækninger. Der synes ikke at være en klar sammenhæng mellem overdækningsprocenten og virksomhedernes størrelse.

De store overdækningsprocenter, som har indgået i analysen, skyldes i høj grad indgåelsen af privatretlige fastprisaftaler samt, at det ikke er sædvane i sektoren at justere priserne i løbet af året - selv om dette væsentligt kunne reducere overdækningernes størrelse, og selv om varmeforsyningsloven giver god mulighed herfor.



APPENDIX | Energitilsynets nye, mere målrettede kontrolstrategi

På baggrund af, at alle varmevirksomheder i 2012 har udført en selvevaluering og efterfølgende arbejdet med og løst de identificerede fejl og mangler, vedtog Energitilsynet 25. februar 2014 en ny, mere målrettet kontrolstrategi på varmeområdet¹⁴. Energitilsynet vil fremover på baggrund af en konkret vurdering udtage udvalgte risikofyldte områder til kontrol. Disse kontroller vil omfatte væsentligt flere virksomheder end de hidtidige 20 regnskabsgennemgange om året. Mens de 20 årlige regnskabsgennemgange har omhandlet alle virksomhedernes forhold, så vil de målrettede kontroller fokusere på et enkelt risikofyldt område ad gangen.

Risikovurderingen vil primært have fokus på områder, hvor der er risiko for urimelige priser for forbrugerne. Der vil dog også være fokus på, om virksomhederne overholder anmeldelsesbekendtgørelsen og vejledningen for udarbejdelse af budgetter og priseftersvisninger.

KONTROL I 2014

Det er blevet vurderet, at virksomheder, der to år i træk har en overdækning, og hvor overdækningensprocenten i år 2 er på over 10, skal indgå i kontrollen. Dette er dels begrundet i, at virksomhederne har flere muligheder for at modvirke, at overdækningen opstår og for at sikre tilbageførsel til forbrugerne. Og dels begrundet i, at overdækningsprocenter, som overgår 10, anses for at have en betydning for varmeprisen og dermed for den enkelte forbruger. Hermed kan imidlertid ikke udledes, at overdækningsprocenter under 10 er i overensstemmelse med varmeforsyningsloven.

¹⁴ Der kan læses mere om den mere målrettede strategi her: <http://energitilsynet.dk/varme/artikler-og-analyser/energitilsynet-lancerer-ny-maalrettet-kontrolstrategi-april-2014/>

I alt 133 virksomheder med en samlet overdækning på 1.014 mio. kr. blev på baggrund af ovenstående kriterier udtaget til kontrol af ikke tilbageførte overdækninger. 42 af de 133 virksomheder, med en samlet overdækning på 412 mio. kr. blev dog efterfølgende udeholdt af kontrollen, da disse enten havde en afviklingsaftale med Sekretariatet for Energitilsynet eller i anden anledning er under kontrol af sekretariatet.

91 virksomheder med en samlet overdækning på 602 mio. kr. har således været underlagt den målrettede kontrol i forbindelse med ikke tilbageførte overdækninger.

Kontrollen har bestået i en stillingtagen til virksomhedens redegørelse om baggrunden for overdækningen samt en vurdering af, hvorvidt virksomhedens budgetprocedure er tilrettelagt i tilfredsstillende grad for at sikre en overholdelse af varmforsyningsloven.

12 virksomheder med en samlet overdækning på 44,5 mio. kr. har i indeværende regnskabsår valgt at tilbageføre deres overdækning ved en 100 pct. kontant tilbagebetaling til forbrugerne eller en kombination af kontant tilbagebetaling og prisnedsættelse. 6 virksomheder har i forbindelse med kontrollen fået godkendt en tilbageførsel over 3 år.

73 virksomheder med en samlet overdækning på 549 mio. kr. har i forbindelse med sagsbehandlingen oplyst, at det er ledelsens forventning, at overdækningen vil være fuldt tilbageført i indeværende eller det følgende regnskabsår.