



SVAR PÅ BEMÆRKNINGER TIL ANALYSE AF SAMTIDIGHEDEN MELLEM FJERNVARMESELSKABERNES PRISER OG OMKOSTNINGER

ANALYSEN

Forsyningstilsynet (herefter FSTS) har udarbejdet en analyse af samtidigheden mellem fjernvarmeselskabernes priser og omkostninger. Analysen omhandler, i hvilken grad den enkelte forbruger betaler for sit nuværende varmeforbrug, og hvilke reguleringssementer der kan have indflydelse på dette.

Udkast til analysen blev sendt i høring den 4. maj 2021, med frist for indgivelse af svar den 17. maj 2021. Fristen blev forlænget for de høringsparter der anmodede herom.

Følgende parter blev inviteret til at afgive høringssvar:

- Dansk Affaldsforening
- Dansk Energi
- Dansk Erhverv
- Dansk Fjernvarme
- Dansk Industri
- De Frie Energiselskaber
- Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets Departement
- Energinet
- Energistyrelsen
- Forbrugerrådet Tænk
- Foreningen Decentral Energi
- Foreningen for Slutbrugere af Energi (FSE)
- Landbrug & Fødevarer
- Rådet for Grøn Omstilling
- SMVdanmark

FSTS har modtaget 5 høringssvar med bemærkninger, fra følgende parter:

- Dansk Affaldsforening

FORSYNINGSTILSYNET
Torvegade 10
3300 Frederiksværk

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

- Dansk Fjernvarme
- Foreningen Decentral Energi
- Frederiksberg Forsyning A/S
- HOFOR A/S

I dette notat forholder FSTS sig til de indkomne bemærkninger.

ØGET ADMINISTRATIV BYRDE

I bemærkningerne til analysen anfører Dansk Fjernvarme, Dansk Affaldsforening og Foreningen Decentral Energi, at FSTS' anbefalinger vil føre til en øget administrativ byrde for selskaberne.

Dansk Affaldsforening skriver bl.a., *"at forsøg på at ændre gældende regulering og praksis for henlæggelser og afskrivninger i retning af, at der i reguleringen skal indbygges nye, yderligere kontrolsystemer for priser og omkostninger, blot vil øge de samlede administrative omkostninger"*.

Desuden skriver Dansk Fjernvarme: *"Tilsynets anbefaling om nye regler, hvor selskaberne i hvert enkelt tilfælde skal indgive eksplicitte forklaringer på fravigelser fra et snævert samtidighedsprincip, vil give sådanne unødvendige administrative byrder."*

FSTS forholder sig i analysen ikke til, hvorvidt der i reguleringen skal indbygges nye, yderligere kontrolsystemer. Det bliver i analysen derimod foreslået, at eksisterende dele af reguleringen reduceres eller afskaffes. Det er præciseret i analysen, at eventuelle afvigelser fra samtidighedsprincippet – hvor det vurderes at fordelene opvejer ulemperne – ikke omhandler enkelttilfælde, men i stedet giver mulighed for, at det er reguleringen der ikke afspejler samtidighedsprincippet. Et allerede eksisterende eksempel på dette er muligheden for at tilbageføre en ekstraordinært stor over/underdækning henover en længere årrække.

Det er under gældende regulering nødvendigt for fjernvarmeselskaberne at holde to anlægskartoteker, da afskrivningerne i regulatorisk regi ikke nødvendigvis stemmer overens med afskrivningerne i årsregnskabet. Denne uoverensstemmelse stammer fra de særlige regler i afskrivningsbekendtgørelsen. En afskaffelse eller reduktion af muligheden for at op- og nedjustere afskrivninger åbner muligheden for, at selskaber kun behøver at føre et enkelt anlægskartotek. Således vil dette ikke føre til en øget administration, men muligvis endda føre til en mindre administrativ byrde.

Henlæggelser kræver, at selskaberne indsender en ansøgning til FSTS, og at de løbende holder øje med, at henlæggelserne og anvendelsen af henlæggelserne er i overensstemmelse med de gældende regler. Der er derfor en administrativ byrde forbundet med at foretage henlæggelser for såvel selskaber som FSTS. En afskaffelse eller reduktion af henlæggelser vil derfor ikke øge den allerede eksisterende administrative byrde.

Bemærkningen har således givet anledning til en præcision i analysens afsnit om mulige afvigelser fra samtidighedsprincippet ikke skal anskues som 'ansøgningsbaserede' afvigelser, men som afvigelser i reguleringen som helhed.

HENLÆGGELSER OG ØGEDE VARMEPRISER

Dansk Fjernvarme anfører i deres bemærkninger, at en afskaffelse af henlæggelser vil føre til, at selskaberne skal foretage investeringer med fuld lånefinansiering. De bemærker, at dette vil føre til højere varmepriser.

FSTS anderkender, at en afskaffelse af henlæggelser vil påvirke varmeprisen. Hvis muligheden for at foretage henlæggelser reduceres eller helt afskaffes, vil det føre til højere låneomkostninger. Grundet hvile-i-sig-selv-reguleringen skubbes låneomkostningen over på forbrugerne over tid, hvilket isoleret set kan give højere varmepriser, i perioden efter investeringen er foretaget. Overordnet set kan brugen af henlæggelser dog være fordyrende for forbrugerne. Ved henlæggelser fratager selskaberne likviditet fra forbrugerne. Denne likviditet kan alternativt anvendes af forbrugerne til andre formål, herunder afbetaling af forbrugernes egne lån. Ved alene at fokusere på varmeprisen indregnes ikke den likviditetsbinding som kunderne påføres ved henlæggelserne.

Når et selskab bruger henlæggelser som egenfinansiering til en investering, tager selskabet de facto et rentefrit lån hos den gruppe af forbrugere, der er tilknyttet selskabet inden investeringen foretages. Låneomkostningerne skubbes derfor over på denne gruppe af forbrugere, hvilket leder til højere varmepriser i henlæggelsesperioden og tilsvarende lavere varmepriser i afskrivningsperioden. Henlæggelser medfører derfor, som det også forklares på s. 6 i analysen, en omfordeling fra nuværende til fremtidige forbrugere. Denne omfordeling er uhensigtsmæssig.

Bemærkningerne leder derfor ikke til ændringer i analysens anbefalingen om, at henlæggelser bør reduceres eller afskaffes.

HENLÆGGELSER I VANDSEKTOREN

Dansk Fjernvarme henviser til reguleringen for vandselskaber *"hvor mulighederne for henlæggelser først blev begrænset og efterfølgende genindført, da de manglende muligheder for delvis egenfinansiering viste sig at være uhensigtsmæssige og fordyrende for forbrugerne."*

FSTS anderkender, at manglende mulighed for egenfinansiering kan være et problem ift. fremtidig finansiering. Udlægningen af erfaringerne fra vandselskaberne er dog ikke nøjagtig. Vandselskaber kan benytte sig af henlæggelser til planlagte investeringer i det omfang, at henlæggelserne er optjent i den pålagte indtægtsramme, og at den planlagte investering er godkendt af kommunalbestyrelsen. Således er der ikke tale om, at selskaberne kan opkræve midler til fremtidige investeringer på forhånd, jf. VEJ nr. 9214 af 07/03/2017.

På baggrund af analysens konklusioner vurderer FSTS, at det ikke er hensigtsmæssigt, at fjernvarmeselskaber kan opkræve op til 75 pct. af anskaffelsessummen på en

investering over en femårig periode. FSTS anbefaler derfor, at denne mulighed skal reduceres eller afskaffes.

Bemærkningen giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.

FINANSIERINGSMULIGHEDER UDEN FLEKSIBLE AFSKRIVNINGER

Dansk Fjernvarme, HOFOR og Foreningen Decentral Energi anfører alle i deres bemærkninger, at analysens anbefalinger vil påvirke fjernvarmeselskabernes finansieringsmuligheder. De påpeger, at der kan opstå en likviditetsklemme, hvis selskabernes afskrivninger i højere grad skal følge levetider. Likviditetsklemmen vil opstå, når levetiden for et aktiv overstiger løbetiden på et lån.

Både HOFOR og Dansk Fjernvarme bemærker endvidere, at afskrivninger, der følger levetiden, vil påvirke selskabernes kreditværdighed på det kommercielle lånemarked, hvilket vil reducere finansieringsmulighederne. De påpeger ligeledes, at kommunernes garantipræmier for lån i KommuneKredit vil stige. Dette vil gøre det sværere at opnå finansiering og øge omkostningerne herved, og derigennem føre til højere varmepriser.

FSTS anerkender, at ændringer i reglerne for afskrivninger kan påvirke selskabernes finansieringsmuligheder. Analysen har til hensigt at pege på en u hensigtsmæssig problemstilling i reguleringen og mulige løsninger. Det er derfor ikke hensigten, at analysen skal være en komplet drejebog til implementering af anbefalingerne. En eventuel ændring i reguleringen, skal tage højde for, at det stadig skal være muligt for selskaberne at finansiere nye investeringer. FSTS vil ligeledes gerne påpege, at finansieringsmuligheder er et produkt af mange ting, herunder regulering. Det kan derfor ikke afvises, at analysens anbefaling også vil give anledning til andre afledte ændringer.

Bemærkningen har ført til, at det i analysen blevet præciseret, at FSTS ikke forholder sig til de afledte effekter i indeværende analyse.

FLERE STRANDEDE AKTIVER UDEN FLEKSIBLE AFSKRIVNINGER

Dansk Fjernvarme anfører i deres bemærkninger, *"at hvis selskaberne som anbefalet af tilsynet ikke ville kunne justere afskrivningerne ift. disse ændringer, ville det føre til flere strandede aktiver end nødvendigt, og det vil desuden i sidste ende føre til, at de vil skulle betales af de fremtidige fjernvarmebrugere, selv om aktiverne er taget ud af drift"*.

Dansk Fjernvarme skriver, at stigningen i strandede aktiver vil komme af, at selskaberne sommetider har behov for at udskifte aktiver hurtigere end aktivernes levetider. De anfører desuden, at dette er en af grundene til, at afskrivningerne bør kunne tilpasses aktivernes økonomiske levetider.

FSTS vil, som anført på s. 8 i analysen, ikke anbefale at afskaffe straksafskrivninger. Derfor vil omkostningerne ved strandede aktiver ikke væltes over på de fremtidige brugere.

Dansk Fjernvarmes kommentar fører derfor ikke til ændringer i analysens anbefalinger.

HOFOR og Dansk Fjernvarme udtrykker i deres bemærkninger et ønske om at bevare muligheden for at henlægge til skrotningsomkostninger. Som udgangspunkt vurderer FSTS, at henlæggelser til skrotning er i overensstemmelse med samtidighedsprincippet. Dog er der en række problematikker ifm. planlægning af skrotning, heriblandt forudsigtelse af tidshorizont og beløb. Således anbefaler FSTS, at krav til de nuværende henlæggelser til skrotning revurderes.

Bemærkningerne leder ikke til ændringer i analysen.

AFSKRIVNINGER BØR FØLGE DRIFT

Dansk Fjernvarme bemærker *"at et aktiv ikke alene forringes på grund af alder. Det afhænger fx også af antallet af driftstimer. Lidt forenklet kan det forklares med, at en elkedel ikke bør afskrives på samme måde, hvis den i det ene tilfælde anvendes som grundlast og i det andet tilfælde anvendes som spidslast. Flexibiliteten i de nuværende regler til at skifte afskrivningsprofil, hvis en biomassekedel fx går fra grundlast til spidslast, er derfor både en fordel og hensigtsmæssig, da det giver bedre samtidighed."*

FSTS er enig i betragtningen om, at driftstimer er afgørende for forringelsen af et aktiv og dermed et aktivs forventede levetid. I analysen anbefales det at *"sammenhængen mellem afskrivninger og aktivernes levetid tydeliggøres"*. FSTS går i analysen ikke nærmere ind i, hvilken afskrivningsprofil der skal benyttes. Der peges blot på, at afskrivningerne skal følge en systematik, der er drevet af det enkelte aktivs levetid. Dette indebærer, at en ændring i brugen af et aktiv, som f.eks. en biomassekedels overgang fra grundlast til spidslast, medfører en ændret afskrivningsprofil. Ændringen i brugen resulterer derfor i en ændret forventet levetid, hvortil afskrivningsprofilen bør tilpasses. Dette vil endvidere være i overensstemmelse med årsregnskabslovens regler om, at afskrivninger skal ske systematisk i løbet af aktivets brugstid. FSTS' anbefaling er således ikke i strid med Dansk Fjernvarmes bemærkning. Anbefalingen vil tværtimod gøre det nemme for selskaberne at tilrettelægge afskrivningerne efter det enkelte aktivs drift. Under den nuværende regulering afskrives det enkelte års tilgange i aktiver som en samlet pulje. Således er det begrænset, i hvilket omfang afskrivningsprofilen på det enkelte aktiv kan ændres.

Bemærkningen giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.

INVESTERINGER I GRØN OMSTILLING

Dansk Affaldsforening, Dansk Fjernvarme og HOFOR udtrykker i deres bemærkninger bekymring for, at FSTS' anbefaling om at reducere eller afskaffe henlæggelser og fleksibiliteten i afskrivninger vil have en negativ effekt på den grønne omstilling. FSTS er ikke enig i den betragtning. Se endvidere afsnittene 'Finansieringsmuligheder uden fleksible afskrivninger' og 'Henlæggelser og øgede varmepriser' for yderligere bemærkninger.

Dansk Affaldsforening anfører i deres bemærkninger til analysen *"at et affaldsenergi-anlæg før afslutning af dets teknisk-økonomiske levetid, kunne tænkes at skulle gennemføre ekstraordinære investeringer af hensyn til aktuelle miljø- og klimamæssige forhold. I denne situation skal alle kunder vel i princippet dække de nødvendige omkostninger ved nye, fremtidige investeringer. En måde at sikre det på, er bl.a. at foretage henlæggelser, der sikrer (hurtigere) forbedringer af de hidtidige miljømæssige forhold. Hvis der ikke foretages henlæggelser, vil hele byrden af nye krav af hensyn til miljø og klima blive pålagt fremtidige fjernvarmebrugere, selvom kravet kan være foranlediget af nuværende forbrugere"*.

FSTS er ikke enig med Dansk Affaldsforening i denne udlægning. Som udgangspunkt skal fjernvarmekunderne kun betale for deres eget nuværende forbrug, da der ellers vil ske en omfordeling blandt forbrugerne. Forbrugerne skal derfor ikke pålægges at betale for en fremtidig investering.

Bemærkningen leder derfor ikke til ændringer i analysen.

HENLÆGGELSER GIVER MULIGHED FOR LANGSIGTET PLANLÆGNING

Dansk Fjernvarme påpeger i deres bemærkninger, *"at reglerne om henlæggelser giver selskaberne mulighed for at foretage langsigtet planlægning. Det er således typisk udtryk for god ledelse, når et selskab anvender henlæggelsesreglerne."*

FSTS anerkender, at henlæggelser kan udgøre et led i selskabernes planlægning. Dog vurderer FSTS, at god ledelse og langsigtet planlægning som udgangspunkt består af mange andre elementer end blot henlæggelser. Derfor vil afskaffelse eller reduktion af henlæggelser ikke være til hinder for, at selskaberne fortsat vil være i stand til at foretage langsigtet planlægning.

Bemærkningen leder derfor ikke til ændringer i analysen.

PRISSTABILITET

Dansk Affaldsforening, Dansk Fjernvarme og HOFOR bemærker i deres hørings svar, at fjernvarmeselskaberne benytter henlæggelser og afskrivninger til at sikre stabile priser, hvilket er i forbrugernes interesse.

Dansk Affaldsforening fremlægger i deres hørings svar at *"Rationalet i henlæggelser er især at modvirke store udsving i priser og takster"*.

HOFOR angiver at *"Med de foreslåede ændringer vil det ikke være muligt fortsat at have jævne og stabile priser"*. Samtidig bekræfter HOFOR analysens hypotese om, at afskrivningsjusteringer sker med formål om at udligne tidligere års over/underdækninger, og derved stabilisere varmeprisen.

FSTS vurderer, at prisstabilitet ikke bør opnås på bekostning af samtidigheden mellem omkostninger og priser. Som det er beskrevet på s. 7-8 i analysen, resulterer afskrivningsjusteringer og henlæggelser i en omfordeling mellem forbrugere over tid.

FSTS anderkender, at stabile priser kan være fordelagtige for forbrugerne, da de derved kan forudsige deres kommende udgifter. Opretholdelse af samtidighedsprincippet og prisstabilitet er dog ikke modstridende koncepter. Prisstabilitet bør tilstræbes i det omfang, det underlæggende marked tillader det. Dette betyder, at fjernvarmeselskaber bør tilstræbe at stabilisere de omkostninger, der er relativt konstante over en årrække, som f.eks. afskrivninger, administrations- og finansieringsomkostninger. Omkostninger som varierer fra år til år, herunder brændselsomkostninger, bør derimod afspejles i priserne i de enkelte år.

Bemærkningerne giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.

PRISSIGNALER

Dansk Fjernvarme angiver i deres hørings svar at *"Prisstabilitet vil derfor også medvirke til at sikre bedre og stabile prissignaler til de kunder, der skal træffe beslutning om valg af varmekilder"*.

FSTS er uenig i, at fleksible afskrivninger og henlæggelser kan medvirke til bedre prissignaler. Prissignalerne vil ikke være retvisende, hvis de ikke er baseret på de faktiske omkostninger.

Bemærkningen giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.

GRUNDLAGET FOR SAMTIDIGHEDSPRINCIPPET

Dansk Fjernvarme har i deres bemærkninger til analysen anført *"at de finder det overraskende, at Forsyningstilsynet kan komme med vidtgående anbefalinger om afskaffelse af henlæggelser på baggrund af konklusioner om brud på et samtidighedsprincip, som ikke er klart defineret"*.

Dansk Fjernvarme har ret i, at samtidighedsprincippet ikke er klart fastsat i lovgrundlaget på fjernvarmeområdet. Ikke desto mindre er det et princip der ligger bag lovgrundlaget, som også beskrevet i analysen. FSTS skal *"analysere og overvåge forsyningssektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i disse forsyningssektorer"*, jf. Lov om Forsyningstilsynet §1, stk. 2 (LOV nr. 690 af 08/06/2018). Analysen bidrager til

at skabe mere gennemsigtighed i varmepriserne, idet samtidigheden sikrer at indtægterne, og derved varmepriserne, afspejler de nødvendige omkostninger for at producere og levere varmen. FSTS' anbefalinger eller fokus for analysen, er derfor ikke bundet af, hvad der allerede findes af lovgivning.

Bemærkningen leder derfor ikke til ændringer i analysen

HENLÆGGELSERS OMFANG

Dansk Fjernvarme udtrykker følgende i deres bemærkninger: *"Forsyningsstilsynets beskrivelse af omfanget af anvendelsen af henlæggelser i fjernvarmeselskaberne forekommer ikke retvisende."* De underbygger dette med, at henlæggelser samlet set udgør mindre end 1 pct. af sektorens samlede omsætning. Dette betyder, at henlæggelser derfor udgør mindre end 1 pct. af den gennemsnitlige forbrugers varmeregning.

Ovenstående ræsonnement afspejler ikke det analysen har undersøgt. Resultaterne i analysen undersøger kun andelen af varmeregningen, der går til henlæggelser blandt de selskaber, som benytter henlæggelser. Det vil sige at henlæggelser i gennemsnit udgør ca. 10 pct. af varmeregningen blandt forbrugere hos fjernvarmeselskaber, som har foretaget henlæggelser. Dertil kan det udledes, at henlæggelser for nogle forbrugere udgør mere end 10 pct. af varmeregningen, mens de for andre udgør mindre end 10 pct. Da en stor del af selskaberne i undersøgelsesperioden ikke har benyttet sig af henlæggelser, er det nødvendigt, at undersøge omfanget af henlæggelser blandt de selskaber, der har benyttet muligheden. Dette giver mulighed for at få et indblik i, hvordan henlæggelser påvirker den enkelte forbrugers varmeregning.

Hertil kommer at andelen af varmeregningen, som består af henlæggelser for den gennemsnitlige forbruger, ikke er udslagsgivende for analysens konklusioner og anbefalinger. Analysen belyser et principielt problem, hvori at henlæggelser bidrager til en omfordeling mellem forbrugere over tid.

På baggrund af kommentaren er det i analysen beskrevet, hvorfor omfanget af henlæggelser er undersøgt blandt selskaber der foretager henlæggelser.

SAMTIDIGHEDSPRINCIPPET ER ALDRIG OPFYLDT – OG BØR HELLER IKKE VÆRE DET

Dansk Fjernvarme har i deres bemærkninger angivet følgende: *"Udgangspunktet om, at der skal være samtidighed mellem samtlige omkostninger forbundet med produktion og levering af varme og forbrugerpriserne er aldrig opfyldt. Hvis samtidighedsprincippet skulle være fuldt opfyldt, skulle ethvert aktives afskrivningsperiode svare fuldstændigt til aktivets levetid. Det vil i praksis aldrig kunne være tilfældet, og det vil af flere forskellige grunde heller ikke være hensigtsmæssigt."*

FSTS er enige med Dansk Fjernvarme i, at samtidighedsprincippet aldrig kan være fuldt opfyldt. Dette er blandt andet afspejlet ved, at der eksisterer regler for afvikling af over/underdækninger.

Det kan undgås, at nuværende forbrugere betaler en del af de fremtidige forbrugeres varmeregning ved at samtidighedsprincippet følges. Samtidighedsprincippet kan desuden sammenlignes med *periodisering*, som er en af de grundlæggende forudsætninger for, hvordan årsregnskabet skal udarbejdes. Periodisering vil sige, at transaktioner, be-
givenheder og værdiændringer skal indregnes, når de indtræffer, uanset tidspunktet for betaling, jf. årsregnskabslovens §13, stk. 1, nr. 6 (LBK nr. 838 af 08/08/2019).

Dansk Fjernvarmes bemærkning leder derfor ikke til ændringer i analysen.

SAMTIDIGHEDSPRINCIPPET OG KONKURRENCESIMULERING

Dansk Fjernvarme bemærker følgende: *"monopolregulering skal simulere en konkurrencesituation"* og at *"på konkurrencemarkeder anvendes der ikke principper om samtidighed i prissætning."*

FSTS bekræfter, at monopolregulering som udgangspunkt skal skabe konkurrencelignende forhold for naturlige monopoler. Dog er dette ikke ensbetydende med, at reguleringen til enhver tid fuldstændig skal afspejle de præcise forhold på et konkurrenceudsat marked. Konkurrenceudsatte virksomheder er underlagt årsregnskabsloven, hvori at periodiseringsprincippet indgår. Periodiseringsprincippet dikterer, at omkostninger skal indberettes samtidig med at de opstår. I denne sammenhæng er konkurrencemarkeder udsat for love, der har lignende karakter som samtidighedsprincippet.

Bemærkningen giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.

KORT UNDERSØGELSESPERIODE

Frederiksberg Fjernvarme A/S *"mener i udgangspunktet, at den undersøgte periode 2017-2019 er for kort"*.

FSTS vurderer, at længden af undersøgelsesperioden ikke er relevant for analysens konklusioner og anbefalinger. Analysen påpeger nogle problemer i reguleringen i forbindelse med opfyldelsen af samtidighedsprincippet. Det findes i analysen, at henlæggelser til fremtidige investeringer og afskrivningsjusteringer begge er i strid med samtidighedsprincippet, hvilket resulterer i en omfordeling mellem forbrugere over tid. Derfor vil konklusionen være den samme, uanset hvor ofte det kan påvises, at ovenstående muligheder benyttes i sektoren.

Den valgte periode illustrerer konsekvenserne af denne uhensigtsmæssighed i reguleringen. En anden periode eller en længere periode ville også kunne illustrere konsekvenserne – det vil til gengæld være år der ligger længere tilbage, og derfor ikke nødvendigvis være et udtryk for selskabernes nuværende praksis. Således vil en anden eller længere periode ikke gøre illustrationen bedre eller mere retvisende end den valgte periode 2017-2019.

Bemærkningen giver derfor ikke anledning til ændringer i analysen.