



Fri og bunden kapital efter varmforsyningsloven

Dato: 30.10.2006•Journalnr.: 4/0920-0200-0064

RESUMÉ

1. To varmforsyningsvirksomheder - Herning Kommune og Frederiksberg Forsyning - har anmodet Energitilsynet, om en godkendelse af deres opgørelser af fri egenkapital pr. 1. marts 1981. Sådanne opgørelser er ikke tidligere foretaget eller godkendt på varmforsyningsområdet.
2. Opgørelse af kapitalen er for eksempel relevant i forbindelse med salg af forsyningsvirksomhederne. Den frie egenkapital kan ejeren - det vil her sige kommunen - trække ud i forbindelse med et salg af varmforsyningen. Den bundne kapital er derimod forbrugernes og skal blive i virksomheden.
3. Da varmforsyningslovens regulering af fjernvarmeområdet efter det såkaldte "hvile-i-sig-selv-princip" blev indført fra den 1. marts 1981, får denne dato betydning ved kapitalopgørelsen.
4. Den frie egenkapital er derfor som udgangspunkt den egenkapital, som er opsamlet før prisreguleringens ikrafttræden, herunder også kapital opsamlet over priserne før dette tidspunkt. Desuden indgår indskud/forhøjelser af kapitalen efter prisreguleringens ikrafttræden og eventuelt godkendt forrentning af indskudskapitalen. Dette er taget til efterretning af Energitilsynet ved spørgsmålets behandling i Energitilsynets møder den 29. marts og den 24. maj 2004.
5. Henset til, at sondringen mellem fri og bunden egenkapital på varmforsyningsområdet grundlæggende har samme baggrund som den tilsvarende sondring på elforsyningsområdet og til de øvrige lighedspunkter mellem de to sektorer må de værdiansættelsesprincipper, der er anerkendt på elforsyningsområdet, også kunne anvendes på varmforsyningsområdet.
6. Behandlingen af sagerne har været udskudt, mens behandlingen af sagerne på elforsyningsområdet blev afklaret.

SEKRETARIATET FOR
ENERGITILSYNET

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby

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

7. På elforsyningsområdet fastslog Energitilsynet, at Energitilsynet ikke ville kunne godkende, at netselskabernes fri egenkapital pr. 1. januar 1977, hvor elforsyningsloven og "hvile-i-sig-selv-princippet" trådte i kraft blev værdisikret ud over det forrentningselement, der allerede havde været indregnet i prisfastsættelsen. Desuden fastslog Energitilsynet, at der ved værdiansættelsen kunne tages udgangspunkt i nedskrevne genanskaffelsesværdier med korrektion for den teknologiske udvikling.

8. Det vil være nødvendigt, at der - ligesom det var tilfældet på elforsyningsområdet - på varmforsyningsområdet udarbejdes tilsvarende standardiserede opgørelsesmetoder i samarbejde med branchen og eksperter på området, idet det ellers ikke vil være muligt at vurdere, hvorledes de enkelte aktiver skal værdiansættes.

9. Sagen forelægges med henblik på, at Energitilsynet træffer beslutning om, hvilke principper der skal anvendes ved opgørelsen af den fri kapital samt om, hvilken proces der skal iværksættes i den anledning.

10. Sagen handler således alene om, hvordan den fri egenkapital skal gøre op. Afgørelsen af de enkelte konkrete sager skal tages i flere skridt. Energitilsynet vil således senere fx skulle tage stilling til:

- Godkendelse af forrentning
- Udlodning af kapitalen
- Hvordan den bundne kapital i og uden for salg gøres op
- Salg (priserne i forbindelse med salg er reguleret i varmforsyningsloven)

BESLUTNING

Det blev besluttet, at arbejdet med opgørelse af fri og bunden kapital efter varmforsyningsloven tilrettelægges efter følgende retningslinier:

- **at** der tages udgangspunkt i samme værdiansættelsesprincipper som på elforsyningsområdet
- **at** der indledes drøftelser med de to virksomheder og Dansk Fjernvarme om at opstille standarder for værdiansættelse af aktiverne på varmforsyningsområdet i det omfang standarderne på elforsyningsområdet ikke kan finde anvendelse.

SAGSFREMSTILLING

FORHISTORIE OG BAGGRUND

11. Energitilsynet drøftede på møderne den 29. marts og den 24. maj 2004 spørgsmålet om fri og bunden kapital efter varmforsyningsloven. Opgørelse af kapitalen er for eksempel relevant i forbindelse med salg af forsyningsvirksomhederne. Den frie egenkapital kan ejeren - det vil her sige kommunen - trække ud i forbindelse med et salg af varmforsyningen. Den bundne kapital er derimod forbrugernes og skal blive i virksomheden.

12. Kommunerne vil kunne frigøre kapital til andre kommunale opgaver ved at trække kapital ud af de kommunale varmforsyninger. Reglerne i loven om kommunal udligning mv. betyder dog, at kommunens tilskud reduceres med 60 pct. af den frigjorte kapital, hvis der ikke sker deponering. Ved deponering modregnes 40 pct., hvorefter det deponerede beløb frigives med en tiendedel årligt. Antallet af kommunale varmforsyningsvirksomheder ligger omkring 70.
13. Behandlingen skete på grundlag af notat af 27. februar 2004 fra Kammeradvokaten, som konkluderede, at der inden for varmforsyningsområdet - på samme måde som for elforsyningsområdet - må sondres mellem fri og bunden kapital.
14. To varmforsyningsvirksomheder - Herning Kommune og Frederiksberg Forsyning - har anmodet Energitilsynet, om en godkendelse af deres opgørelser af fri egenkapital pr. 1. marts 1981. Sådanne opgørelser er ikke tidligere foretaget eller godkendt på varmforsyningsområdet. Sagerne blev i første omgang udskudt, mens behandlingen af sagerne på elforsyningsområdet blev afklaret.
15. Datoen "1. marts 1981" har betydning, fordi det såkaldte "hvile-i-sig-selv-princip" blev indført på fjernvarmeområdet fra denne dato. Efter dette princip må forsyningen alene opkræve de nødvendige omkostninger.
16. På det seneste har der været stillet spørgsmål i Folketinget om tidshorizonten for afgørelsen af de to sager, og om Energitilsynets overvejelser om indregning i priserne af forrentning af indskudskapital. Efter reglerne i afskrivningsbekendtgørelsen kan Energitilsynet tillade indregning af en rimelig forrentning i varmepriserne.
17. Desuden har Dansk Fjernvarme i sit seneste nyhedsbrev (september 2006) omtalt en redegørelse^[1] fra advokatfirmaet Bech-Bruun om fri og bunden egenkapital i varmforsyninger. Konklusionerne afviger ikke væsentligt fra Kammeradvokatens. Redegørelsen er ikke yderligere behandlet her.
18. Der er behov for, at Energitilsynet træffer beslutning om principper for opgørelse af fri egenkapital på varmforsyningsområdet og den proces, der skal iværksættes i denne anledning.
19. Energitilsynets beslutning om, hvilken metode der skal anvendes i den videre behandling af spørgsmålet om, hvordan kapitalen skal opgøres på varmforsyningsområdet, er ikke en afgørelse i forvaltningsretlig forstand. Beslutningen vil kun kunne efterprøves i forbindelse med en klage over en konkret afgørelse, som er baseret på beslutningen.

20. Denne sag handler alene om, hvordan den fri egenkapital skal gøres op. Senere vil Energitilsynet - i forbindelse med behandling af konkrete sager - skulle tage stilling til en række andre spørgsmål med relation til opgørelsen af kapital:

- Godkendelse af forrentning
- Udlodning af kapitalen
- Hvordan den bundne kapital i og uden for salg gøres op
- Salg (priserne i forbindelse med salg er reguleret i varmforsyningsloven)

KAMMERADVOKATENS UDTALELSER OM FRI OG BUNDEN EGENKAPITAL EFTER VARMEFORSYNINGSLOVEN

21. Kammeradvokaten afgav den 27. februar 2004 en udtalelse til Energitilsynet om fri og bunden egenkapital efter varmforsyningsloven. I notatet blev det konkluderet, at der inden for varmforsyningsområdet - på samme måde som på elforsyningsområdet - må sondres mellem fri og bunden egenkapital for så vidt angår de virksomheder, som er og har været omfattet af varmforsyningslovens hvile-i-sig-selv-princip.

22. Til den frie egenkapital må efter varmforsyningsloven henregnes følgende tre poster:

1. egenkapital opsamlet før prisreguleringens ikrafttræden, herunder også kapital opsamlet over priserne før dette tidspunkt,
2. indskud/forhøjelser af kapitalen efter prisreguleringens ikrafttræden og
3. godkendt forrentning af indskudskapital

23. Energitilsynet drøftede betydningen af Kammeradvokatens udtalelse i møderne den 29. marts og den 24. maj 2004. Energitilsynet tog Kammeradvokatens notat til efterretning, således at Energitilsynets sekretariat i det videre arbejde med konkrete sager på varmforsyningsområdet skulle bygge på dette notat.

24. Ved genoptagelsen af sagen har Energitilsynets sekretariat i lyset af udviklingen siden notatet af 27. februar 2004 anmodet Kammeradvokaten om kort at præcisere, hvorledes størrelsen af varmforsyningsvirksomhedernes frie egenkapital skal opgøres, samt begrebets forhold til begrebet "indskudskapital" i varmforsyningsloven. Kammeradvokaten har ved notat af 21. september 2006 foretaget en ajourføring.

25. Kammeradvokaten præciserer, at der til den frie egenkapital skal henregnes posterne 1-3 som redegjort for i notatet af 27. februar 2002, jf. pkt. 22 ovenfor. Det vil i alle tilfælde være en forudsætning for, at ejerne kan disponere over fri egenkapital opgjort på denne måde, at der i virksomheden er bevaret en egenkapital af denne størrelse, og at den således ikke er formindsket ved tab eller udlodning til ejerne.

FORHOLDET MELLE M FRI EGENKAPITAL OG INDSKUDSKAPITAL

26. Forholdet mellem fri egenkapital og indskudskapital får betydning ved Energitilsynets vurdering af den forrentning, som kan indregnes i varmepriserne efter afskrivningsbekendtgørelsen. Efter bekendtgørelsen kan Energitilsynet tillade indregning af en rimelig forrentning af indskudskapitalen.

27. Efter den 1. juli 2000 indebærer forarbejderne til § 23 e i varmemforsyningsloven (lov nr. 451 af 31. maj 2000), at indskudskapitalen i varmemforsyningsvirksomheder må opgøres på samme måde som efter den dagældende elforsyningslovs § 37, som § 23 e (efter den seneste lovændring § 23 l) var inspireret af. Indskudskapitalen omfatter således ifølge forarbejderne på samme måde som efter elforsyningsloven "*al kapital som er investeret i selskabet*".

28. Spørgsmålet er herefter, om den oprindelige indskudskapital skal antages at være lig med selskabets fri egenkapital pr. 1. marts 1981 eller om den skal antages at være lig med den selskabsretlige indskudskapital, dvs. den kapital som virksomhedens ejere ved stiftelsen eller senere faktisk har skudt ind i virksomheden, jf. oversigten.

Fri egenkapital	Selskabsretlig indskudskapital
Egenkapital opsamlet før prisreguleringen (inkl. kapital opsamlet over priserne før dette tidspunkt) + indskud/forhøjelser af kapitalen under prisreguleringen + godkendt forrentning af indskudskapitalen	Oprindelig indskudskapital + senere faktiske indskud

29. Problemstillingen er helt parallel til den tilsvarende problemstilling efter den dagældende elforsyningslov, og overvejelserne om den rette forståelse af begrebet indskudskapital må derfor efter Kammeradvokatens opfattelse være den samme.

30. I afgørelse af 31. januar 2005 har Energitilsynet i sagen *Herning kommune - opgørelse i henhold til elforsyningslovens § 37 ved delsalg af EnergiGruppen Jylland A/S (delafgørelse)* på elforsyningsområdet fastslået, at begreberne "indskudskapital" i elforsyningslovens § 37's forstand og "fri egenkapital" kan betragtes som sammenfaldende.

31. På varmemforsyningsområdet må forholdene, der ligner hinanden i de to sektorer, føre til samme afgørelse.

VÆRDIANSÆTTTELSEN PÅ ELFORSYNINGSSOMRÅDET

32. En lang række forhold i forbindelse med værdiansættelsen på varmemforsyningsområdet er de samme, som de var på elforsyningsområdet. For bygninger, inventar og lignende vil der ikke være forskelle. For installationer til produktion og til transmission af varme er forholdene anderledes i varmesektoren, men formentlig mere enkle end forholdene i elsektoren.

33. Desuden er det Kammeradvokatens vurdering, at henset til, at sondringen mellem fri og bunden egenkapital på varmemforsyningsområdet grundlæggende har samme baggrund som den tilsvarende sondring på elforsyningsområdet, må de værdiansættelsesprincipper, der er anerkendt på elforsyningsområdet, også med fordel kunne anvendes på varmemforsyningsområdet.

34. Tages der derfor udgangspunkt i det arbejde, som fandt sted på elforsyningsområdet, vil Energitilsynets arbejde formentlig kunne lattes betydeligt, således at der hurtigere vil kunne blive etableret et ensartet grundlag for behandlingen af kapitalopgørelserne på varmeområdet.

35. På elforsyningsområdet er spørgsmålet behandlet i *"Redegørelse fra arbejdsgruppen til afklaring af begreberne "indskudskapital" og "fri egenkapital" i elforsyningslovgivningen"* af 27. februar 2002. Elforsyningsloven og "hvile-i-sig-selv-princippet" på elforsyningsområdet trådte i kraft den 1. januar 1977.

36. I redegørelsen blev det overvejet, om den fri egenkapital pr. 1. januar 1977

- skulle opgøres på baggrund af den bogførte egenkapital pr. 1. januar 1977
- handelsværdien
- nedskrevne anskaffelsesværdier eller nedskrevne genanskaffelsesværdier

37. Den bogførte kapital var ikke anvendelig, særlig henset til, at elforsyningsvirksomhederne før elforsyningslovens ikrafttræden anvendte en uensartet bogføringspraksis. Noget tilsvarende gør sig formentlig gældende på varmeforsyningsområdet.

38. Heller ikke handelsværdier var et relevant eller praktisk anvendeligt værdiansættelsesprincip, idet handler med elforsyningsvirksomheder var så få og spredte, at der ikke pr. 1. januar 1977 kunne hævdes at have bestået noget almindeligt marked for handel med elforsyningsvirksomheder. Det samme gør sig efter det oplyste gældende for så vidt angår varmeforsyningsvirksomheder omkring den 1. marts 1981.

39. Tilbage stod nedskrevne anskaffelsesværdier og nedskrevne genanskaffelsesværdier. Arbejdsgruppen fandt, at værdiansættelse til nedskrevne genanskaffelsesværdier med korrektion for den teknologiske udvikling ville indebære den mindste risiko for tilsidesættelse efter grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed og om ekspropriation.

40. På elforsyningsområdet fastslog Energitilsynet i afgørelse af 20. november 2000 *Opgørelse af værdien af den frit disponible egenkapital pr. 1. januar 1977*, at Energitilsynet ikke ville kunne godkende, at netselskabernes fri egenkapital pr. 1. januar 1977 blev værdisikret ud over det forrentningselement, der allerede havde været indregnet i prisfastsættelsen. Dvs. at Energitilsynet ikke kunne godkende en "inflationssikring".

41. Desuden fastslog Energitilsynet i afgørelser af 27. februar 2002 *NESA A/S/NESANET A/S*, at der ved værdiansættelsen kunne tages udgangspunkt i nedskrevne genanskaffelsesværdier med korrektion for den teknologiske udvikling.

42. Hovedpunkterne i denne afgørelse var følgende:

Energitilsynet afgjorde med udgangspunkt i blandt andet arbejdet fra arbejdsgruppen til afklaring af begreberne "indskudskapital" og "fri egenkapital" i elforsyningslovgivningen, at en værdisætning af NESA's aktiver pr. 1. januar 1977 kunne ske ved anvendelse af genanskaffelsesværdier. I den forbindelse skulle der blandt ske en dokumentation for aktivernes faktiske tilstedeværelse i 1977 og en værdikorrektion for den teknologiske udvikling af aktiverne fra anskaffelsestidspunktet.

Arbejdsgruppen pegede på, at anvendelse af genanskaffelsesværdier med fradrag for den del af værdien, som skyldes teknologiske forbedringer af aktiverne, formentlig nødvendiggør udarbejdelse af standardiserede metoder herfor. Energitilsynets afgørelse gav også anledning til, at Dansk Energi udarbejdede en rapport om praktiske muligheder for at værdiansætte el-selskabernes aktiver pr. 1. januar 1977 efter et genanskaffelsesprincip, herunder en belysning af teknologifaktoren i opgørelsen.

NESA anmeldte i december 2002/januar 2003 kapitalopgørelser efter principper angivet i en afgørelse fra Energitilsynet i februar 2002, hvorefter Energitilsynet i januar, februar og marts 2003 traf afgørelser om aktivernes værdiansættelse pr. 1. januar 1977 i selskabet med henblik på at kunne opgøre størrelsen på den frie kapital pr. 1. januar 2000.

Det kan nævnes, at hvad angår netaktiver blev disse i afgørelsen opgjort ud fra selskabets anlægsstatistik, og en værdiansættelse skete efter de i den dagældende bekendtgørelse nr. 944 angivne standardpriser. Standardpriserne i bekendtgørelsen blev angivet i 2000-priser, og der blev anvendt en deflator fra bekendtgørelsen for at beregne 1977-priserne. Den antagne teknologiudvikling for netaktiverne indetbar, at der ikke blev foretaget en værdikorrektion herfor.

Produktionsaktiverne blev i NESA-afgørelserne opgjort ud fra anlægsstatistikker og værdiansat i henhold til referencepriser for 1977 opgjort efter en uvildig rapport fra samme år (KIS-rapporten). Aktivernes værdi blev herefter levetidskorrigeret ud fra en såkaldt knækkurveafskrivning (størst afskrivning i begyndelsen). Endvidere gav teknologiudviklingen for produktionsaktiver anledning til en værdiforringelse på 10 pct. Endelig skete en korrektion for at produktionsanlæg over tid har stigende driftsudgifter (alderseffekten). Endelig kan nævnes, at værdiansættelsen af selskabets ejendomme skete ud fra de officielle ejendomsvurderinger.

43. Det er Kammeradvokatens vurdering, at denne værdiansættelsesmetode også på varmeforsyningsområdet vil indebære den mindste risiko for tilsidesættelse efter grundlovens § 73 om ejendomsrettens ukrænkelighed og om ekspropriation. Alternativt må virksomhederne kunne vælge at anvende nedskrevne anskaffelsesværdier eller bogførte værdier pr. 1. marts 1981, idet det forudsættes, at disse ikke overstiger nedskrevne genanskaffelsesværdier med korrektion for den teknologiske udvikling.

DEN VIDERE PROCES

44. Det følger af ovenstående, at der ved virksomhedernes opgørelse af fri egenkapital på varmforsyningsområdet enten kan tages udgangspunkt i forsyningsvirksomhedernes bogførte kapital, hvis virksomhederne måtte ønske dette eller i nedskrevne genanskaffelsesværdier med korrektion for den teknologiske udvikling.

45. På elforsyningsområdet har der været et omfattende og tidskrævende arbejde forbundet med udarbejdelse af standarder for værdifastsættelse af aktiverne med udgangspunkt i nedskrevne genanskaffelsesværdier, hvilket er sket i et tæt samarbejde med branchen, teknikere og revisorer.

46. Det vil være nødvendigt, at der også på varmforsyningsområdet udarbejdes tilsvarende standardiserede opgørelsesmetoder i samarbejde med branchen og eksperter på området, idet det ellers ikke vil være muligt at vurdere, hvorledes de enkelte aktiver, f.eks. en kilometer varmerør i Århus midtby, skal værdiansættes. Forinden et sådant arbejde iværksættes, bør det dog afklares om visse af principperne fra elforsyningsområdet også kan finde anvendelse på varmforsyningsområdet.

47. Processen forbundet med udarbejdelse af standarder på varmforsyningsområdet må - afhængig af muligheden for at inddrage standarder fra elforsyningsområdet - forventes at strække sig over min. 6 måneder.

48. På baggrund af Kammeradvokatens notat vil Energitilsynets sekretariat foretage konsekvensberegninger af varmepriserne ved et forretningsgrundlag, hvor indskudskapitalen opgøres på samme måde som den frie egenkapital. Sekretariatet vil udarbejde en særskilt indstilling herom til Energitilsynet i forbindelse med behandlingen af konkrete sager om forrentning i varmepriserne af den opgjorte fri egenkapital.

49. Dansk Fjernvarme har ved brev af 12. oktober 2006 meddelt, at organisationen gerne deltager i et samarbejde om udarbejdelse af standarder på varmforsyningsområdet.

[1] Redegørelsen er bestilt af Energi Randers og Energi Viborg. Redegørelsen findes på dette link www.energiviborg.dk/files//sec_pdf/Redegorelse_juli06.pdf
Linket http://www.energiviborg.dk/files//sec_pdf/Redegorelse_juli06.pdf virker ikke