

7-12-2007
VARME
4/0920-0304-0051
/SB/MLD/HLH/JHP/CA
/LVM/SEN/HRJ

Resultatet af screeningen af fjernvarmeværkernes budgetter og regnskaber

Indledning

ENERGITILSYNET
sekretariatsbetjenes af
KONKURRENCESTYRELSEN
Center for Energi

1. Energitilsynets stikprøveundersøgelse af 26 fjernvarmeværker blev afsluttet i efteråret 2006. Som opfølgning på stikprøven blev det besluttet at screene samtlige fjernvarmeværkers opsparing og henlæggelser i 2007.
2. Screeningen er nu afsluttet, og resultatet af gennemgangen af 451 fjernvarmeværker viser følgende observationer:
 - Alene 14 fjernvarmeværker gik igennem screeningen uden bemærkninger. 437 værkers regnskaber har således mangler set i forhold til varmforsyningslovens prisbestemmelser.
 - 149 observationer af mangler ved henlæggelser, herunder mangler ved investeringsplaner.
 - 151 observationer af mangler ved afskrivninger.
 - 165 observationer af fondsmidler, herunder observationer af store eller relativt store likvide beholdninger.
 - 366 observationer af mangler i egenkapitalopgørelserne, herunder den regnskabsmæssige håndtering af over- eller underdækninger.
3. Hertil kommer 39 andre observationer, således at totalen svarer til rundt regnet 2 observationer pr. værk.
4. Derudover har processen afdækket et væsentligt problem i relation til selve anmeldelserne. 247 fjernvarmeværker er blevet rykket for manglende anmeldelser i året. En del værker mangler fortsat at blive rykket. Det vil ske i forbindelse med den videre sagsbehandling. Skønsmæssigt 1/3 af de 247 værker har måttet rykkes mere end én gang.

Beslutning

Sagens alvor taget i betragtning beslutter Energitilsynet,

at formanden og sekretariatet drøfter resultatet af gennemgangen af fjernvarmeværkernes budgetter og regnskaber med direktionen og repræsentanter for bestyrelsen for Dansk Fjernvarme,

at der bliver fulgt op på gennemgangen ved at inddele fjernvarmeværkerne i de fem nye regioner og foretage sagsbehandlingen pr. region med én adgangen. Sagsbehandlingen vil indledes i den region med flest sager, og

at det igangværende samarbejde med Dansk Fjernvarme om udbredelsen af kendskabet til varmeforsyningslovens prisbestemmelser bliver intensiveret.

Sagsfremstilling

Grundlaget for screeningen

5. Ved screeningen har sekretariatet gennemgået hvert enkelt fjernvarmeværks budget- og regnskabsanmeldelse samt eventuelle årsrapport for det seneste år for en vurdering af, om varmeforsyningslovens prisbestemmelser er overholdt hvad angår poster, der indeholder opsparingsmulighed. Hvis det er blevet skønnet, at fjernvarmeværkernes budget- og regnskabsanmeldelser ikke overholder varmeforsyningslovens prisbestemmelser, er de blevet lagt til nærmere undersøgelse.

6. Sekretariatet har grebet opgaven an ved for det første at foretage en afgrænsning af fjernvarmeværkerne. Det er blevet gjort ved at se bort fra 3 grupper af værker:

- Værker, som har deltaget i stikprøveundersøgelsen og er blevet undersøgt i tilknytning til stikprøveundersøgelsen.
- Værker ejet af elværkerne. Det drejer sig om 16 centrale kraftvarmeværker og ca. 10 decentrale kraftvarmeværker med en eleffekt over 25 MW. Disse værker er omfattet af elforsyningsloven, men skal kalkulere varmepriser, som er rimelige efter varmeforsyningsloven. Begrundelsen for at undtage værkerne var, at der typisk er tale om aftalte priser for fjernvarmen fra elværkerne. Sådanne aftaler omfatter bl.a. fordelingen af kraftvarmefordelen mellem kraftvarmeværk og fjernvarmeselskab. Derfor kan elværksejede anlægs budgetter og regnskaber ikke blot screenes, men skal gøres til genstand for undersøgelse, herunder af omkostningsfordelingen mellem el og varme.

- Affaldsforbrændingsanlæggene. Det drejer sig om 32 anlæg. Begrundelsen for at undtage anlæggene er, at afregningen af fjernvarmen typisk sker til substitutionsprisen, dvs. til priser der ikke bliver baseret direkte på affaldsforbrændingsanlæggenes omkostninger. Fra 2007 er der desuden indført prislofter. Heller ikke her kan budgetter og regnskaber blot screenes, da der skete en omkostningsfordeling mellem affaldsbortskaffelse og produktion af varme.

Resultatet af afgrænsningen var, at ca. 470 fjernvarmeværkers budgetter og regnskaber er blevet udtaget til screening. En nærmere gennemgang af bruttolisten medførte en reduktion af antallet af fjernvarmeværker til 451. Reduktionen drejede sig om transmissionsselskaber, producenter af overskudsvarme, en nedlagt gasforsyning og et nedlagt værk, enkelte værker, der allerede var gennemgået i forbindelse med konkrete sager, samt et par værker, der som følge af overdragelse, figurerede under forskellige betegnelser.

7. For det andet skulle sekretariatet have nærmere kendskab til hvilke budget- og regnskabsposter, det ville være relevante at screene. Erfaringerne fra stikprøveundersøgelsen og den almindelige sagsbehandling hjalp til, og ved sekretariatets midtvejsnotat til Energitilsynets møde den 18. juni 2007 om screeningen af de første 263 værker havde sekretariatet sikkerhed for, at det typisk var og er følgende budget- og regnskabsposter og områder, der er problemer med:

- Henlæggelser.
- Afskrivninger.
- Fondsmidler og likvide midler.
- Egenkapitalens sammensætning, herunder over-/eller underdækning.

Resultaterne af screeningen af samtlige fjernvarmeværker

8. I den samlede screening af de 451 fjernvarmeværker har sekretariatet gjort følgende antal observationer, fordelt på 437 værker:

- 149 observationer af mangler ved henlæggelser, herunder mangler ved investeringsplaner.
- 151 observationer af mangler ved afskrivninger.
- 165 observationer af fondsmidler, herunder observationer af store eller relativt store likvide beholdninger.
- 366 observationer af mangler i egenkapitalopgørelserne, herunder den regnskabsmæssige håndtering af over- eller underdækninger.

9. Hertil kommer 39 andre observationer, således at totalen svarer til rundt regnet 2 observationer pr. værk.

10. Derudover har processen afdækket et væsentligt problem i relation til selve anmeldelserne. 247 fjernvarmeværker er blevet rykket for manglende anmeldelser i året. En del værker mangler fortsat at blive rykket. Det vil ske i forbindelse med den videre sagsbehandling. Skønsmæssigt 1/3 af de 247 værker har måttet rykkes mere end én gang.

11. Sekretariatet har således også i efteråret 2007 anvendt megen arbejdstid på at rykke fjernvarmeværkerne for manglende anmeldelser. Det er problematisk og en alvorlig sag, at nogle værker kategorisk nægter at foretage anmeldelse, selv efter at have modtaget rykkere fra Energitilsynet. En del af forklaringen er givetvis, at Energitilsynet ikke har særlige beføjelser at bringe i anvendelse over for værker, der nægter at foretage anmeldelse.

12. Observationerne fordeler sig på praktisk taget samtlige fjernvarmeværker. Kun 14 værker gik igennem screeningen uden bemærkninger. 437 værker er lagt til side til nærmere undersøgelse.

13. Størrelsen af den opgave, der er identificeret, kan ikke løses indenfor de ressourcer, som Energitilsynet har til rådighed. Alene den nærmere undersøgelse af de 437 fjernvarmeværkers budgetter og regnskaber med efterfølgende sagsbehandling udgør en meget stor opgave.

14. Det generelle billede af screeningen er, at fjernvarmeværkerne er meget likvide i betydningen, at de har relativt store likvide beholdninger i form af kassebeholdninger, og nogle gange værdipapirer, i forhold til det driftsmæssige behov for likvid kapital. Likviditeten kommer alt andet lige via fjernvarmepriserne. Der er følgende muligheder:

- Overbudgettering og manglende tilbageførsel af overdækningen.
- Anvendelse af afskrivnings- og henlæggelsesreglerne på en sådan måde, at det medfører urimelig kapitaldannelse.
- Forkert regnskabsmæssig behandling af engangsbetalinger, eksempelvis tilslutningsbidrag.

Ad overbudgettering

15. Overbudgetteringen giver overdækning. Efterhånden som fjernvarmeforbrugerne betaler deres regninger øges kassebeholdningen. Når værket har betalt alle kreditorer i året, vil kassebeholdningen alt andet lige have samme størrelse i kr. som den regnskabsmæssigt (fejlagtigt) bogførte overdækning under egenkapital. En overdækning skal tilbageføres til fjernvarmeforbrugerne ved, at værket efterfølgende opkræver fjernvarmepriser, der ikke dækker omkostningerne. Derved falder kassebeholdningen som følge af, at værket i en periode bruger af kassebeholdningen til betaling af værkets kreditorer.

Ad afskrivninger og henlæggelser

16. Vedrørende afskrivninger sker det typisk, at afskrivningsprofilen i fjernvarmepriserne er forskellig fra afdragsprofilen på værkets anlægsgæld. Da værkerne ikke må indregne afdrag på gæld i fjernvarmeprisen, er den eneste mulighed for at skaffe likviditet til gældsafviklingen at indregne afskrivninger på det anlæg, som værket har lånefinansieret.

17. Hvis anlægget eksempelvis bliver afskrevet over færre år i fjernvarmepriserne, end lånet bliver afviklet over for kreditor, vil værket i en periode opkræve mere likviditet over fjernvarmepriserne, end der er behov for. Derved kan der opstå situationer, hvor værkernes anvendelse af afskrivningsreglerne medfører urimelig kapitaldannelse. Det kan dog kun be- eller afkræftes ved konkret sagsbehandling, om der er tale om urimelig kapitaldannelse.

18. Det ses, at nogle værker køber værdipapirer for den tilgæede merlikviditet. Derved eksponerer værkerne sig selv for en unødigt finansiel risiko, fordi beholdningen af værdipapirer skal afhændes, efterhånden som afskrivningerne ikke længere dækker behovet for likviditet til gældsafviklingen. Fremgangsmåden kan næppe være i overensstemmelse med formålet med afskrivningsreglerne.

19. Vedrørende henlæggelser mangler der typisk nærmere dokumentation for de planlagte investeringer. Det ses også i screeningen, at henlæggelsesreglerne bliver anvendt til overskudsdisponering, det vil sige, at der ved regnskabsafslutningen bliver udgiftsført henlæggelser, der er større end de henlæggelser, hvis nogen, som indgik i værkets budget for fjernvarmeprisen.

20. Det er et krav, at henlæggelser såvel som afskrivninger indgår i det budget, der anmeldes samtidig med fjernvarmepriserne, da fjernvarmen bliver afregnet til de anmeldte budgetterede fjernvarmepriser. De regnskabsoplysninger, som Energitilsynet efterfølgende skal modtage efter varmforsyningsloven, er kun eftervisninger af de budgetterede fjernvarmepriser.

Ad engangsbetalinger

21. Den regnskabsmæssige behandling af engangsbetalinger i form af investeringsbidrag og tilslutningsbidrag m.v. er efter Energitilsynets praksis, at betalingerne er priser i leveringsforholdet, og at betalingerne skal fragå anlægssaldoen, fordi betalingerne er relateret til anlæggene.

22. Det ses i screeningen, at engangsbetalinger regnskabsmæssigt behandles som egenkapital. Visse fjernvarmeværker skelner ikke i deres vedtægter mellem engangsbetalinger og indskud, men behandler vedtægtsmæssigt engangsbetalingerne som indskud, og har samtidig i deres prisblade oplysning

om størrelsen af engangsbetalingen, der typisk ligger langt ud over, hvad indskud i fjernvarmebranchen ellers beløber sig til. Sådanne sager er vanskelige at håndtere, men der tages udgangspunkt i, at engangsbetalingerne efter Energitilsynets praksis er priser i leveringsforholdet, medmindre særlige holdepunkter skulle tale for andet.

Konklusion og afslutning

23. Konklusionen af den samlede screening er, at praktisk taget samtlige fjernvarmeværkers budgetter og regnskaber er lagt til nærmere undersøgelse med henblik på konkret sagsbehandling af spørgsmålet om, hvorvidt deres fjernvarmepriser er fastsat i overensstemmelse med varmforsyningslovens prisbestemmelser.

24. I en række tilfælde har screeningen vist fejl, som dog ved nærmere undersøgelse formentlig vil vise sig ikke at have ført til opsparing af kapital i strid med bestemmelserne, men som må undersøges med henblik på en dialog med værkerne om at få korrigeret budget- og regnskabsaftersvisningerne.

De 437 sager giver en stigning på mere end 150 pct. i Energicenter Varmes opgaveportefølje målt i forhold til antallet af afgjorte sekretariatssager i 2006. Det svarer til en stigning på ca. 50 pct. i det samlede antal afgjorte sekretariatssager i de tre Energicentre i 2006.