



Samtidigigheden mellem fjernvarmeselskabernes priser og omkostninger

Analyse 04

September 2021

Forsyningstilsynet

Torvegade 10
3300 Frederiksværk

Tlf. 41 71 54 00
post@forsyningstilsynet.dk
www.forsyningstilsynet.dk

Indhold

Resumé	3
1 Indledning	5
1.1 Datagrundlag	5
2 Samtidighedsprincippet	6
2.1 Henlæggelser	6
2.2 Afskrivningsjusteringer	7
2.3 Over/underdækninger	8
3 Omfanget af henlæggelser, afskrivningsjusteringer og over/underdækninger	9
3.1 Fjernvarmeselskabernes brug af henlæggelser	9
3.2 Fjernvarmeselskabernes brug af afskrivningsjusteringer	11
3.3 Fjernvarmeselskabernes afvikling af over og underdækninger	12
4 Konklusion	15
4.1 Anbefaling	16

Resumé

Fjernvarmeselskaberne er underlagt en hvile-i-sig-selv-regulering, hvor de kun må opkræve indtægter svarende til deres nødvendige omkostninger. Herunder indgår et princip om, at forbrugerne så vidt muligt kun skal bære omkostningerne til varmeforsyningen på tidspunktet for produktionen og leveringen af deres varme. Derved sikres det, at den enkelte forbruger kun betaler for netop de ydelser, som forbrugeren drager nytte af. Dette princip kaldes samtidighedsprincippet. Manglende opfyldelse af samtidighedsprincippet kan resultere i, at nogle forbrugere bærer en uforholdsmæssig stor andel af selskabernes nødvendige omkostninger. Der kan dog være andre hensyn, der nødvendiggør, at selskaberne fraviger princippet.

Der er elementer i reguleringen, der strider imod samtidighedsprincippet. Særligt kan henlæggelser til fremtidige investeringer, op- og nedjusteringer af afskrivninger og afviklingen af over/underdækninger stride imod samtidighedsprincippet.

Formålet med denne analyse er at belyse, hvilke konsekvenser det har for forbrugerne, at samtidighedsprincippet ikke følges, når fjernvarmeselskaberne i overensstemmelse med reguleringen benytter sig af mulighederne for at foretage henlæggelser til fremtidige investeringer, op- og nedjustere deres afskrivninger, samt afvikle over/underdækninger. Det vil i analysen blive belyst, hvor udbredt det er blandt selskaberne at benytte disse muligheder. Indeværende analyse leverer ikke en komplet drejebog til implementering af analysens anbefalinger, men har derimod alene til formål at påpege uhensigtsmæssigheder i reguleringen.

Brugen af henlæggelser og afskrivningsjusteringer er uhensigtsmæssig set fra et forbrugerperspektiv, idet det fører til en omfordeling mellem forbrugere over tid. Over/underdækninger er derimod ikke nødvendigvis i strid med samtidighedsprincippet. Når over/underdækninger allerede tilbageføres i det efterfølgende varmeår, sikres det, at forbrugerne så vidt muligt bærer omkostningerne på tidspunktet for varmens produktion og levering. I situationer, hvor tilbageførslen sker senere end i det efterfølgende varmeår, kan der derimod ske en omfordeling mellem forbrugerne. Kun i tilfælde, hvor særlige omstændigheder nødvendiggør det, bør reguleringen give anledning hertil.

Henlæggelser og afskrivningsjusteringer er bredt anvendt blandt alle de i analysen undersøgte fjernvarmeselskaber. Omtrent 40 pct. af de undersøgte selskaber har i perioden 2017-2019 foretaget henlæggelser. Henlæggende selskaber har i gennemsnit foretaget årlige henlæggelser for knap DKK 70 pr. MWh solgt varme i hvert af de tre år. For forbrugerne betyder det, at ca. DKK 1.200 af varmeregningen i gennemsnit går til henlæggelser (for et hus på 130 m² med et årligt varmeforbrug på 18,1 MWh). Derfor går omkring 10 pct. af den gennemsnitlige varmeregning til fremtidige investeringer, som den enkelte forbruger ikke nødvendigvis drager nytte af. I samme periode har mindst 30 pct. af selskaberne foretaget afskrivningsjusteringer.

Over/underdækninger er vanskelige at undgå og skal som hovedregel tilbageføres til hhv. forbrugere eller selskabet i det efterfølgende varmeår. En tilbageførsel af en over/underdækning i et varmeår vil således betyde, at et selskab alt andet lige kan opkræve hhv. færre eller flere indtægter end i det forhenværende varmeår. Data viser dog kun en svag sammenhæng mellem tilbageførsler og ændringer i forbrugerindtægter. Derfor har tilbageførsler kun en begrænset indflydelse på varmeprisen. Sammenhængen mellem tilbageførsler og afskrivningsændringer er derimod betydelig, hvilket tyder på, at afskrivninger justeres for at udligne tilbageførsler. En udligning af over/underdækninger via justeringer i afskrivninger er i strid med samtidighedsprincippet af to årsager. Dels fordi tilbageførslen af over/underdækningen ikke kommer til udtryk i en ændring af varmeprisen, og dels fordi afskrivningsjusteringen i sig selv strider imod samtidighedsprincippet.

Forsyningstilsynet har på baggrund af analysen tre anbefalinger, der vil øge opfyldelsen af samtidighedsprincippet. Konklusionerne for analysen er beskrevet i Boks 1, og de deraf følgende anbefalinger til ændringer i reguleringen af fjernvarmesektoren er beskrevet i Boks 2.

Boks 1 Analyse konklusioner

Forsyningstilsynet kan på baggrund af denne analyse konkludere følgende:

- Samtidighedsprincippet tilsiger, at forbrugerne så vidt muligt bærer omkostningerne til varmforsyningen på tidspunktet for varmens produktion og levering. Manglende opfyldelse af samtidighedsprincippet resulterer i, at nogle forbrugere bærer en uforholdsmæssig stor andel af selskabernes nødvendige omkostninger. Således sikrer samtidighedsprincippet, at den enkelte forbruger hverken betaler for meget eller for lidt for sit varmeforbrug.
- Reguleringen bør indrettes så samtidighedsprincippet følges, men der kan opstå tilfælde, hvor andre hensyn gør, at princippet kan fraviges.
- Mulighederne for at henlægge til fremtidige investeringer og op- og nedjustere afskrivninger strider imod samtidighedsprincippet.
- I perioden 2017-2019 har ca. 40 pct. af de 355 undersøgte selskaber foretaget henlæggelser. En forbruger, ved et selskab som foretager henlæggelser, vil i gennemsnit betale DKK 70 per MWh solgt varme til henlæggelser. Det svarer til, at ca. DKK 1.200 af varmeregningen (for et hus på 130 m² med et årligt varmeforbrug på 18,1 MWh varme) går til henlæggelser. Det svarer til omkring 10 pct. af den gennemsnitlige varmeregning.
- I perioden 2017-2019 har mindst 30 pct. af de 355 undersøgte selskaber foretaget afskrivningsjusteringer, uden at der samtidig er sket en ændring i afskrivningsgrundlaget. Det betyder, at den enkelte forbruger ikke nødvendigvis betaler svarende til brugen af selskabernes aktiver, hvorfor samtidighedsprincippet ikke opfyldes.
- Over/underdækninger opstår ved, at selskaberne opkræver enten for meget eller for lidt ift. deres afholdte omkostninger. De skal som hovedregel tilbageføres til hhv. forbrugerne og selskaberne i det efterfølgende varmeår. Så vil de opfylde samtidighedsprincippet og have indflydelse på varmepriserne. I enkelte tilfælde kan det være nødvendigt for selskaberne at tilbageføre en over/underdækning fra et tidligere varmeår. Her bør samtidighedsprincippet fraviges.
- Der er en signifikant sammenhæng mellem tilbageførsler af over/underdækninger og afskrivningsændringer blandt de undersøgte fjernvarmeselskaber i perioden 2017-2019. Samtidig er sammenhængen mellem tilbageførsler og ændringer i forbrugerindtægter relativt svag. Der er derfor tegn på, at tilbageførsler udlignes gennem op- og nedjusteringer af afskrivninger. Udligningen strider imod samtidighedsprincippet.

Boks 2 Forsyningstilsynets anbefaling

Det er Forsyningstilsynets holdning, at reguleringen af fjernvarmesektoren som udgangspunkt bør opfylde samtidighedsprincippet. Forsyningstilsynet anbefaler på baggrund af denne analyse derfor følgende:

- Muligheden for at henlægge til fremtidige investeringer reduceres eller afskaffes.
- Sammenhængen mellem afskrivninger og aktivernes levetid tydeliggøres, og muligheden for at op- og nedjustere afskrivninger reduceres eller afskaffes.
- Reguleringen kan i særlige tilfælde fravige samtidighedsprincippet. Her bør der tages eksplicit stilling til, hvorvidt fordelene ved afvigelsen opvejer ulemperne ved den manglende samtidighed.

1 Indledning

Fjernvarmesektoren er i dag underlagt en hvile-i-sig-selv-regulering. Det betyder, at selskaberne kan opkræve indtægter svarende til deres nødvendige omkostninger. Da forbrugergrundlaget for det enkelte fjernvarmeselskab udskiftes regelmæssigt (pga. flytning, omlægning til alternative varmekilder, tilgang af nye kunder, ændret varmeforbrug mv.), er det vigtigt at tilstræbe, at varmepriserne til enhver tid afspejler de nøjagtige omkostninger, der er forbundet med produktion og levering af varmforsyningen. Hvis ikke dette sker, kan det hænde, at nogle forbrugere bærer en uforholdsmæssig stor eller lille andel af de nødvendige omkostninger ift. disse forbruges faktiske forbrug. For at sikre, at den enkelte forbruger hverken betaler for meget eller for lidt for varmforsyningen, benyttes en administrativt udviklet praksis kaldet samtidighedsprincippet. Samtidighedsprincippet tilsiger, at der så vidt muligt skal være samtidighed mellem varmepriserne (og derved indtægterne) og omkostningerne til varmforsyningen på tidspunktet for varmets produktion og levering.

Reguleringen af fjernvarmeselskaberne indeholder elementer, der kan stride imod samtidighedsprincippet. Det drejer sig særligt om henlæggelser til fremtidige investeringer, op- og nedjusteringer af afskrivninger og afviklingen af over/underdækninger.

Formålet med denne analyse er at belyse, hvilke konsekvenser det har for forbrugerne, at samtidighedsprincippet brydes, når fjernvarmeselskaberne i overensstemmelse med reguleringen foretager henlæggelser til fremtidige investeringer, op- og nedjusterer deres afskrivninger, samt afvikler over/underdækninger. Det vil i analysen blive belyst, hvor udbredt det er blandt selskaberne at benytte disse muligheder. Da analysen har fokus på forbrugerne, afgrænses analysen til udelukkende at undersøge distributionsselskabernes adfærd. Analysen er desuden afgrænset til kun at omhandle perioden 2017-2019.

Når dele af reguleringen justeres, kan det medføre afledte effekter. Ved implementering af ændringer er det derfor vigtigt, at også de afledte effekter bliver kortlagt og håndteret mest hensigtsmæssigt. Fjernvarmeselskaberne har over for Forsyningstilsynet givet udtryk for, at ændringer i reglerne for afskrivninger og henlæggelser bl.a. kan have afledte effekter på varmepriisstabiliteten og selskabernes finansieringsmuligheder. Forsyningstilsynet anerkender, at det er nødvendigt at tage højde for disse og eventuelt andre afledte effekter ved implementeringen af ændringer i reguleringen. Indeværende analyse har udelukkende til formål at belyse uhensigtsmæssigheder ved den nuværende regulering og behandler derfor ikke implementering og håndtering af de eventuelt afledte effekter.

I første del af analysen introduceres samtidighedsprincippet samt henlæggelser, op- og nedjusteringer af afskrivninger og praksis ved afvikling af over/underdækninger. Det forklares ligeledes, hvordan de nævnte elementer af reguleringen kan stride imod samtidighedsprincippet, og hvilken effekt

det har på forbrugerne. I den efterfølgende del af analysen analyseres det, hvor udbredt brugen af henlæggelser, afskrivningsjusteringer og over/underdækninger er. Analysen afsluttes med en konklusion og en anbefaling til, hvordan dele af reguleringen på fjernvarmeområdet bør ændres.

1.1 Datagrundlag

Indeværende analyse er baseret på et datagrundlag bestående af selskabernes indberettede prisetervisninger. Prisetervisninger er revisorpåtegnede opgørelser af selskabernes afholdte omkostninger og indtægter i løbet af et varmeår. Ved udgangen af varmeåret indberettes prisetervisningerne af de enkelte fjernvarmeselskaber til Forsyningstilsynet. Indberetningerne indeholder således informationer om selskabernes henlæggelser, afskrivninger og over/underdækninger, hvorfor det er muligt at få et indblik i, hvor udbredt disse er blandt selskaberne.

Analysen er afgrænset til at undersøge perioden 2017-2019. I denne periode har 543 selskaber indsendt minimum én prisetervisning. I analysen belyses det, hvilke konsekvenser det har for forbrugerne, at dele af reguleringen kan være i strid med samtidighedsprincippet. Derfor begrænses datagrundlaget til kun at omfatte distributionsselskaber, da disse leverer varme til forbrugerne. Ud af de 543 selskaber er 439 distributionsselskaber. Da det i analysen også undersøges, hvilken sammenhæng der er mellem forskellige indtægts- og omkostningsposter i på hinanden følgende år, begrænses datagrundlaget yderligere til kun at inkludere selskaber, der har eksisteret i hele perioden 2017-2019. Når ovenstående kriterier for data er opfyldt, efterlader det et datagrundlag bestående af 355 selskaber til analysen, jf. Tabel 1.

Tabel 1 Datagrundlaget består af 355 selskaber

	Antal selskaber
Selskaber i perioden 2017-2019	543
Heraf distributionsselskaber	439
Heraf selskaber der har eksisteret i hele perioden 2017-2019	355

Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Tabellen viser antallet af selskaber, der er inkluderet i analysen, og årsagen til at nogle er udeladt.

2 Samtidighedsprincippet

Den enkelte forbruger skal hverken betale for mere eller mindre end omkostningerne til den enkeltes varmeforsyning. Dette tilstræbes igennem det såkaldte samtidighedsprincip. Samtidighedsprincippet tilsiger, at der er en samtidighed mellem varmepriserne og omkostningerne til varmeforsyningen på tidspunktet for varmets produktion og levering. Det medfører, at forbrugerne er begrænset til blot at betale for omkostninger forbundet med produktion og levering af varme i den periode, som den enkelte forbruger drager nytte af forsyningen. Samtidighedsprincippet sikrer derfor, at den enkelte forbruger ikke betaler for hverken fremtidig eller tidligere produktion og levering. Manglende opfyldelse af samtidighedsprincippet kan resultere i, at nogle forbrugere bærer en uforholdsmæssig stor andel af selskabernes nødvendige omkostninger. Efterfølges samtidighedsprincippet, vil varmepriserne til enhver tid afspejle de reelle omkostninger forbundet med den faktiske forsyning. Der kan være enkelte tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt, at et selskab fraviger samtidighedsprincippet.

Samtidighedsprincippet er et administrativt udviklet princip. Det betyder, at princippet kommer af administrativ praksis i fortolkningen af varmeforsyningslovens prisbestemmelser. Samtidighedsprincippet er tæt forbundet med hvile-i-sig-selv-princippet i varmeforsyningsloven og periodiseringsprincippet i årsregnskabsloven. Hvile-i-sig-selv-princippet angiver, at et selskabs drift skal hvile i sig selv, ved at fjernvarmeselskaberne blot får lov til at opkræve deres nødvendige omkostninger. De kan dermed ikke opnå et overskud. Periodiseringsprincippet angiver, at et selskab skal bogføre omkostninger i den periode, hvor omkostningen har en påvirkning på driften. Sammenlagt betyder principperne, at forbrugerne skal betale for de omkostninger, som påvirker driften af et forsyningsselskab i en specifik periode, jf. §20 i varmeforsyningsloven (LBK nr. 1215 af 14/08/2020) og §13 i årsregnskabsloven (LBK nr. 838 af 08/08/2019).

Det er hensigtsmæssigt, at de enkelte elementer af varmeforsyningsloven som udgangspunkt er i overensstemmelse med samtidighedsprincippet. Det skyldes, at det alt andet lige bør efterstræbes, at den enkelte forbruger udelukkende bærer omkostningerne til netop den varme, som den enkelte forbruger udnytter. Derved undgås det, at den enkelte forbruger bærer en uforholdsmæssigt stor andel af selskabernes nødvendige omkostninger. Dele af reguleringen kan dog stride imod samtidighedsprincippet. Det drejer sig om reglerne for henlæggelser, afskrivninger og over/underdækninger. Følgende tre delafsnit beskriver de tre elementer og forklarer, hvordan de kan stride imod samtidighedsprincippet.

2.1 Henlæggelser

Reguleringen tillader, at fjernvarmeselskaberne kan opkræve en andel af deres finansiering fra forbrugerne forud for en investering. Dette sker gennem henlæggelser, der indregnes i varmeprisen. For at foretage henlæggelser skal fjernvarme-

selskaberne anmelde en investerings- og henlæggelsesplan til Forsyningstilsynet, hvori følgende skal fremgå:

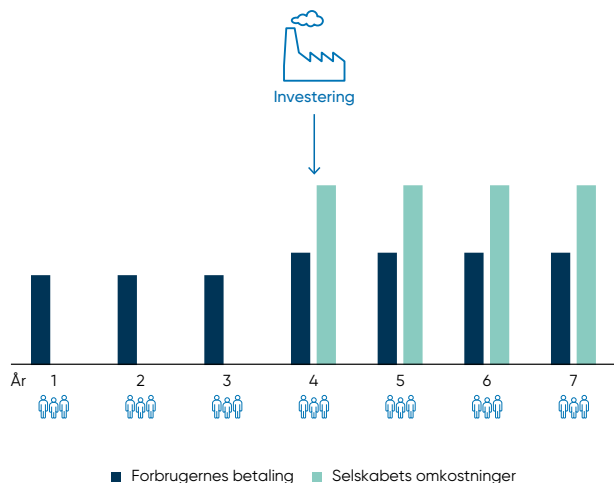
- formålet med henlæggelserne,
- den forventede investerings anlægssum/afskrivningsgrundlag, samt
- idriftsættelsesåret og de budgetterede henlæggelser for hver investering.

Selskaberne kan på baggrund af denne plan, opkræve henlæggelser op til fem år før idriftsættelsesåret. Henlæggelser må dog maksimalt udgøre 20 pct. af anlægssummen om året og samlet set maksimalt udgøre 75 pct. af den totale forventede anlægssum. Hvis det henlagte beløb ikke svarer til investeringens faktiske beløb, eller hvis investeringen ikke foretages alligevel, skal det henlagte beløb tilbageføres til forbrugerne, jf. §5 i afskrivningsbekendtgørelsen.

Henlæggelser skaber uoverensstemmelser mellem de forbrugere, som betaler for en investering, og dem som drager nytte af investeringen. Det vil sige, at beløbet, som den enkelte forbruger bidrager med, ikke stemmer overens med selskabets omkostninger på det givne tidspunkt. Det skyldes, at henlæggelser agerer som en reserve til at skabe likviditet til en fremtidig investering. Når et fjernvarmeselskab foretager henlæggelser, svarer det derfor til, at selskabet tager et rentefrit lån hos forbrugerne.

For at illustrere hvordan henlæggelser fungerer, kan man som eksempel forestille sig et fjernvarmeselskab, som er orienteret om et fremtidigt investeringsbehov. Dette kan være nødvendigheden for at tilkøbe et aktiv om tre år. Selskabet indberetter således en investerings- og henlæggelsesplan til godkendelse hos Forsyningstilsynet. På baggrund af denne opkræver selskabet en andel af investeringens anskaffelsesværdi gennem henlæggelser i hvert af de tre år ledende op til investeringen. Henlæggelserne vil således lagres som en reserve i årene før investeringen realiseres. Når investeringen realiseres opstår selskabets faktiske omkostninger. Den faktiske omkostning til investeringen kan opkræves fra forbrugerne gennem afskrivninger, fra og med idriftsættelsesåret for investeringen. Den andel af anskaffelsesværdien, som blev opkrævet igennem henlæggelser, må dog ikke opkræves igen igennem afskrivninger. Der vil derfor blive opkrævet et lavere beløb i årene efter idriftsættelsen af aktivet, end hvad selskabet reelt set oplever af omkostninger. Da der løbende sker en udskiftning i forbrugergrundlaget (pga. flytning, omlægning til alternative varmekilder, tilgang af nye kunder, ændret varmeforbrug mv.), vil der opstå uoverensstemmelser mellem tidspunktet for selskabets omkostninger og betalingen fra forbrugerne. Forbrugerne i årene op til investeringen kan derfor risikere at betale for en investering, de ikke selv drager nytte af. Samtidig betaler forbrugerne, i de år hvor aktivet afskrives, ikke for de fulde afskrivninger. Således opfyldes samtidighedsprincippet ikke, når selskaber opkræver henlæggelser, jf. Figur 1.

Figur 1 Henlæggelser er i strid med samtidighedsprincippet



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: De blå søjler repræsenterer forbrugernes betaling til investeringen (herunder henlæggelser), mens de grønne søjler afspejler selskabets omkostninger til investeringen. Henlæggelser resulterer i brud på samtidighedsprincippet, idet henlæggelser kan opkræves hos forbrugerne i perioder op til en investering. I figuren foretager et selskab en investering i år 4, som der er blevet foretaget henlæggelser til i år 1-3. Forbrugerne vil således have betalt til investeringen i år 1-3 uden at drage nytte af den i disse år. Efter investeringen i år 4 vil forbrugerne betale mindre end selskabets reelle omkostninger til investeringen i perioden. Idet forbrugergrundlaget ikke er konstant, vil nogle forbrugere betale for en investering, som de ikke drager nytte af, mens andre drager nytte af en investering, de ikke selv har været med til at betale.

Henlæggelser, der ikke bruges som planlagt, skal tilbageføres til forbrugerne. Hvis et selskab mod forventning ikke får brug for hele eller dele af en henlæggelse, skal denne tilbageføres til forbrugerne. En tilbageførsel af en henlæggelse vil skabe et yderligere brud på samtidighedsprincippet. Det skyldes, at tilbageførslen ikke nødvendigvis sker til de samme forbrugere, som bidrog til henlæggelserne, da der kan være sket en udskiftning i forbrugergrundlaget. Således sker et yderligere brud på samtidighedsprincippet, idet de tidligere forbrugere vil have betalt for meget i tidligere perioder uden nødvendigvis at få del i tilbageførslen.

2.2 Afskrivningsjusteringer

Afskrivninger udgør en betydelig andel af varmepriserne. Dette skyldes, at fjernvarmesektoren er anlægstung, hvorfor det enkelte selskab har høje omkostninger forbundet med afskrivninger. Afskrivninger anses for en nødvendig omkostning, og indregnes derfor i varmepriserne. Aktiverne i fjernvarmesektoren benyttes typisk over en længere årrække, hvorfor afskrivningsomkostningerne også fordeles over længere tid. Ved denne spredning af omkostninger, vil disse også dækkes af forbrugere over en længere periode.

Fjernvarmeselskaberne er underlagt fleksible afskrivningsregler. Denne fleksibilitet kommer til udtryk ved, at selska-

berne har lov til at afskrive op til 20 pct. af afskrivningsgrundlaget om året i en periode på maksimalt 30 år. De kan derfor op- og nedjustere deres afskrivninger fra år til år uden at skulle følge en bestemt systematik. Afskrivningerne angives til Forsyningstilsynet ved budgetteringstidspunktet for det enkelte varmeår og kan justeres fra år til år. Afskrivningerne kan også ændres undervejs i et specifikt varmeår. Her er der dog krav om, at afskrivningerne kun må ændres inden for det enkelte varmeår, såfremt der er sket en uforudsigelig ændring i selve afskrivningsgrundlaget, jf. afskrivningsbekendtgørelsens §4.

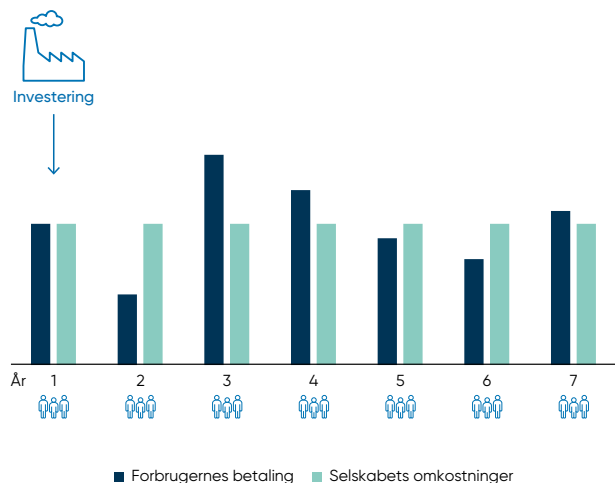
Reglerne i afskrivningsbekendtgørelsen kan føre til uoverensstemmelser mellem tidspunktet for forbrugernes betaling og et selskabs faktiske omkostninger ved køb af et aktiv. Det skyldes, at selskaberne har mulighed for at op- og nedjustere størrelsen på deres afskrivninger fra år til år. Denne justering sker kun i selskabernes indberetninger til Forsyningstilsynet, der afspejler forbrugernes betaling til aktivet. Selskabets faktiske omkostninger til det enkelte aktiv vil dog være faste, hvorfor tidspunktet for forbrugernes betaling og selskabets faktiske omkostninger ikke vil stemme overens. For yderligere forklaring af selskabernes faktiske omkostninger, se Boks 3

Boks 3 Selskabernes faktiske omkostninger

Fjernvarmeselskabernes faktiske omkostninger fremgår af deres årsregnskaber. Selskaberne skal som alle andre selskaber føre et årsregnskab, sideløbende med at de også skal indberette prisettersvisninger og dertilhørende budgetter til Forsyningstilsynet. Årsregnskabslovens regler fastsætter, at et aktiv skal afskrives systematisk henover aktivets brugstid. Afskrivningerne i årsregnskabet afspejler selskabets faktiske omkostninger, hvortil den nødvendige systematik i afskrivningerne viser, at selskaberne er pålagt en bestemt årlig omkostning. Denne bliver fastlagt ved idriftsættelsesåret for det enkelte aktiv. En udbredt form for systematiske afskrivninger er lineære afskrivninger. Hvis et aktiv f.eks. forventes at blive benyttet i syv år, vil aktivets anskaffelsesværdi, og dermed også virksomhedens faktiske omkostninger blive spredt ligeligt over de syv år, jf. §43 i årsregnskabsloven.

Afskrivningsjusteringer resulterer i en omfordeling mellem de nuværende forbrugere og de fremtidige forbrugere. Hvis et fjernvarmeselskab opjusterer sine afskrivninger til at være højere end sine faktiske omkostninger, er der mindre, som skal afskrives i fremtiden. Vælger fjernvarmeselskabet i stedet at nedjustere afskrivningerne i en periode, vil der være mere, der skal afskrives i fremtiden, med en tilsvarende omfordeling fra de fremtidige forbrugere til de nuværende. Der sker regelmæssigt udskiftning i forbrugergrundlaget. Der er derfor en risiko for, at forbrugere, der har været tilkøbt fjernvarmen i en periode med høje afskrivninger, ikke er tilkøbt i den efterfølgende periode, hvor afskrivningerne er tilsvarende lavere. Derved opfylder de fleksible afskrivningsregler ikke samtidighedsprincippet, jf. Figur 2.

Figur 2 Afskrivningsjusteringer er i strid med samtidighedsprincippet



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: De blå søjler repræsenterer forbrugernes betaling til investeringen (afskrivninger), mens de grønne søjler afspejler selskabets omkostninger til investeringen. Afskrivningsjusteringer resulterer i brud på samtidighedsprincippet. Ved afskrivningsjusteringer betaler forbrugerne forskellige beløb til investeringen i hver periode. I figuren investerer selskabet i et aktiv i år 1. Med afskrivningsjusteringer betaler forbrugerne i år 3, 4 og 7 for meget ift. selskabets reelle omkostninger. Samtidig betaler forbrugerne i år 2, 5 og 6 for lidt. Idet forbrugergrundlaget ikke er konstant, vil forbrugerne ikke nødvendigvis betale en passende andel af de omkostninger selskabet påføres.

Afskrivningsbekendtgørelsen tillader, at fjernvarmeselskaberne frit kan afskrive deres aktiver med op til 20 pct. af anskaffelsesværdien om året, over en periode på maksimalt 30 år. Da mange aktiver, som fjernvarmeselskaberne benytter sig af, har levetider der overstiger fem år, er en årlig afskrivning på 20 pct. i sig selv i strid med samtidighedsprincippet for disse aktiver. En undtagelse fra dette er dog straksafskrivninger. Når et selskab stopper brugen af et aktiv, før aktivet er fuldt afskrevet, kan selskabet straksafskrive restværdien. Det vil sige, at aktivets resterende værdi afskrives umiddelbart efter udfasningen af aktivet, uanset hvor stor restværdien måtte være. Straksafskrivninger er ikke i strid med samtidighedsprincippet, da de netop følger årsregnskabet, hvori den bogførte værdi også nedskrives til DKK 0.

2.3 Over/underdækninger

Fjernvarmeselskaber har ikke mulighed for at forudsige deres faktiske omkostninger forud for et varmeår. Forud for et nyt varmeår, indberetter fjernvarmeselskaberne et budget til Forsyningstilsynet, baseret på deres forventede omkostninger. Ud fra de budgetterede omkostninger fastsætter selskaberne en varmepris (og heraf følgende indtægter der svarer til omkostningerne). Selskaberne har mulighed for løbende at indsende opdaterede budgetter med dertilhørende opdaterede varmepriser, hvis der sker ændringer i deres forventede omkostninger. Ændrede budgetter og priser

forudsætter dog, at selskabernes ændrede priser reelt får en prismæssig virkning for forbrugerne i samme varmeår. Alternativt vil Forsyningstilsynet anse ændringen for at være et forsøg på overskudsdisponering.

Ved slutningen af hvert varmeår indberetter selskaberne en priseftervisning, hvori de budgetterede omkostninger og indtægter sammenholdes med de realiserede omkostninger og indtægter. Der vil som regel være mindre uoverensstemmelser mellem de forventede og de realiserede omkostninger. Selskabets indtægter vil derfor ikke stemme nøjagtig overens med de faktisk afholdte omkostninger. Hvis indtægterne i løbet af året overstiger de afholdte nødvendige omkostninger, dannes en overdækning. Hvis indtægterne derimod er mindre end de afholdte nødvendige omkostninger, dannes en underdækning. Over/underdækninger skal som hovedregel udlignes i det efterfølgende varmeår med en tilbageførsel til forbrugerne eller selskabet. Ved store over/underdækninger kan tilbageførslen dog ske over flere år. I særlige tilfælde er det desuden muligt at tilbageføre en overdækning bagudrettet. Ovenstående fremgår af Forsyningstilsynets *Vejledning om praksis for afvikling af over- eller underdækninger* (VEJ nr. 9297 af 01/06/2009).

Over/underdækninger er vanskelige at undgå under en hvile-i-sig-selv-regulering. Ved budgetteringstidspunktet er det tæt på umuligt at forudsige de faktiske fremtidige omkostninger helt præcist. Uforudsigeligheden kan stamme fra varierende brændselspriser og efterspørgsel, der bl.a. afhænger af uforudsigelige faktorer som vejret. Da over/underdækninger er svære at undgå, er disse en præmis for den nuværende regulering. Derfor er over/underdækninger heller ikke nødvendigvis i strid med samtidighedsprincippet.

I forbindelse med over/underdækninger er det afviklingen af dem, der bestemmer, hvorvidt samtidighedsprincippet opfyldes. Når differencen mellem faktiske omkostninger og indtægter tilbageføres til hhv. forbrugere eller selskab allerede i det efterfølgende varmeår, sikres det, at samtidighedsprincippet opretholdes i størst muligt omfang. Samtidighedsprincippet opfyldes ved, at tilbageførslen af over/underdækningen alt andet lige påvirker den opkrævede forbrugerindtægt i det efterfølgende varmeår. Dvs. at hvis forbrugerne har betalt for meget i ét varmeår, og der derved er dannet en overdækning, skal forbrugerne alt andet lige betale tilsvarende mindre i det efterfølgende varmeår. I tilfælde af, at der er dannet en underdækning, vil der være en tilsvarende merbetaling i det efterfølgende varmeår. Således vil forbrugerne have bidraget med nøjagtig de nødvendige omkostninger over en toårig periode. På trods af at forbrugergrundlaget i det efterfølgende varmeår ikke nødvendigvis er det samme som i det foregående, vil en hurtig tilbageførsel sikre, at den enkelte forbruger i højst muligt omfang bærer omkostningerne for sin varmeforsyning.

Samtidighedsprincippet er ikke altid opfyldt ved tilbageførsel af over/underdækninger. Det er f.eks. tilfældet når selskaber tillades at tilbageføre på et senere tidspunkt end det efterfølgende varmeår. I så fald kan der være sket en større udskiftning i forbrugergrundlaget, hvorfor det er usikkert, hvorvidt tilbageførslen sker til de samme forbrugere, som

tidligere har betalt for meget eller for lidt for deres varme. Dog kan fordelene ved at tilbageføre på et senere tidspunkt opveje ulemperne ved at skulle tilbageføre til de retmæssige forbrugere. En sådan situation kan opstå, hvis f.eks. et selskab har haft en ekstraordinært stor over/underdækning. Her kan Forsyningstilsynet give tilladelse til, at tilbageførslen sker over flere år, da det ellers kan have en for stor effekt på selskabets priser og likviditet. Det kan også ske, at en afgørelse foretaget af Forsyningstilsynet fører til, at et selskab pålægges at skulle tilbageføre en over/underdækning som følge af en forseelse i et tidligere varmeår. Her vil der være en betydelig administrativ byrde for selskabet forbundet med at finde og tilbageføre til de retmæssige forbrugere, der var varmekunder på tidspunktet for forseelsen. Fælles for begge de ovenstående eksempler er, at en tilbageførslen vil ske senere end det efterfølgende varmeår. Da der her er tungtvejende argumenter, er det hensigtsmæssigt at afvige fra samtidighedsprincippet. Det afspejles allerede i den nuværende regulering.

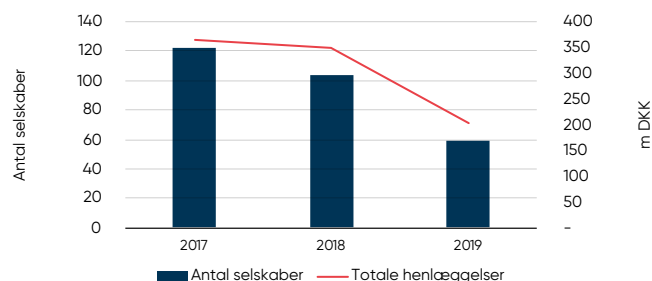
3 Omfanget af henlæggelser, afskrivningsjusteringer og over/underdækninger

Henlæggelser, op- og nedjusteringer af afskrivninger samt afviklingen af over/underdækninger kan være i strid med samtidighedsprincippet, da de fører til en omfordeling blandt nuværende og fremtidige forbrugere. I de følgende tre afsnit analyseres det, hvor udbredt det er blandt fjernvarmeselskaberne at benytte sig af de tre elementer af reguleringen og dermed, hvilken effekt de har på samtidighedsprincippet.

3.1 Fjernvarmeselskabernes brug af henlæggelser

Henlæggelser er en udbredt praksis blandt fjernvarmeselskaberne. I perioden 2017-2019 har fjernvarmeselskaberne henlagt for mere end DKK 910 mio. Brugen af henlæggelser er aftagende i den undersøgte periode. Dette kommer til udtryk ved, at antallet af henlæggende selskaber er halveret i 2019 ift. 2017. I 2017 benyttede 122 selskaber sig af henlæggelser, hvorimod tallet blot var 59 selskaber for 2019. Faldet kan hænge sammen med, at det ved Aftalen om økonomisk regulering af fjernvarmeselskaberne fra 2017 blev politisk vedtaget, at henlæggelser bør afskaffes i den fremtidige regulering (Aftaletekst af 02/06/2017). Det er ikke kun antallet af henlæggende selskaber, der er faldet. Det årlige henlagte beløb er faldet fra omkring DKK 360 mio. i 2017 til omkring DKK 200 mio. i 2019, svarende til et fald på 45 pct. I hele perioden har 145 forskellige selskaber benyttet sig af muligheden for at foretage henlæggelser. Dette svarer til ca. 40 pct. af de undersøgte selskaber, jf. Figur 3.

Figur 3 Der er i perioden en tendens til faldende henlæggelser



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Figuren viser antallet af selskaber, som benytter sig af henlæggelser, samt det totale henlagte beløb. Over perioden benytter færre selskaber sig af henlæggelser, samtidig med at det totale beløb er faldende. I hele perioden har 145 selskaber benyttet sig af henlæggelser.

Henlæggelser udgør en lille andel af alle fjernvarmeselskabernes samlede omkostninger. Summen af alle henlæggelser stod i perioden 2017-2019 for ca. 1-2 pct. af selskabernes samlede nødvendige omkostninger. Størrelsen på henlæggelserne varierer dog en del blandt selskaberne, og ca. 60 pct. af selskaberne har i perioden ikke benyttet sig af henlæggelser. Det er derfor nødvendigt at undersøge omfanget af henlæggelser alene blandt de selskaber, der har benyttet muligheden. Dette vil give et indblik i, hvordan henlæggelser påvirker den enkelte forbrugers varmeregning.

Henlæggelser kan have stor indflydelse på varmeregningen for den enkelte forbruger. Da størrelsen på de enkelte selskaber varierer meget, er det derfor relevant at undersøge størrelsen på henlæggelserne i forhold til enheder (MWh). Dette sikrer, at forskellen kan aflæses i omkostninger pr. enhed – uafhængigt af selskabets størrelse. Det skyldes, at det alt andet lige strider mere imod samtidighedsprincippet, at et lille selskab har høje henlæggelser, end hvis et stort selskab har tilsvarende henlæggelser, da henlæggelserne fordeles ud på færre forbrugere. Den laveste henlæggelse i perioden 2017-2019 var på DKK 0,86 pr. MWh solgt varme og blev foretaget i 2018. Til sammenligning var den højeste henlæggelse på DKK 461,59 pr. MWh solgt varme og blev foretaget i 2019. Blandt selskaber som har foretaget henlæggelser, ligger den gennemsnitlige henlæggelse på knap DKK 70 pr. MWh solgt varme i hele perioden. Dette betyder, at henlæggelser til fremtidige investeringer udgør ca. DKK 1.200 af den årlige varmeregning for et standardhus.¹ Den vægtede gennemsnitlige varmepris for et standardhus var i perioden på mellem DKK 12.000-13.000. For et standardhus udgør de gennemsnitlige henlæggelser derfor omkring 10 pct. af den årlige varmeregning.

¹ Et standardhus er på 130 m² med et gennemsnitligt årligt varmeforbrug på 18,1 MWh. Denne betegnelse bruges også i Forsyningstilsynets prisstatistikker.

Tabel 2 Henlæggelser kan have en stor effekt på forbrugernes varmeregning

	2017	2018	2019
Antal henlæggende selskaber	122	103	59
Minimum (DKK/MWh)	1,17	0,86	2,45
Gennemsnit (DKK/MWh)	68,29	67,30	67,27
Maksimum (DKK/MWh)	395,5	316,81	461,59
Pr standardhus* (DKK/MWh)	1.235,96	1.218,1	1.217,52
Vægtet gennemsnitlig varmepris for standardhus** (DKK)	12.705	12.123	12.919
Andel af varmeregning der går til henlæggelser	9,73 pct.	10,05 pct.	9,42 pct.

Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Tabellen viser henlæggelser pr. MWh solgt varme blandt selskaber med henlæggelser.

*Et standardhus er et hus på 130 m² med et varmeforbrug på 18,1 MWh

**Den vægtede gennemsnitlige varmepris er pr. august og inkluderer samtlige fjernvarmeselskaber, der har indberettet varmepriser i perioden 2017-2019. Prisen er vægtet ift. selskabernes forventede årlige varmesalg.

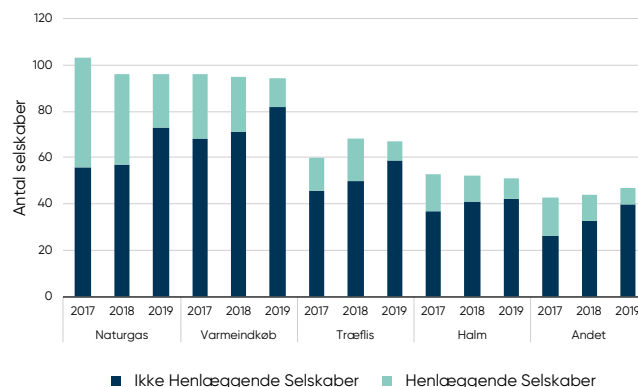
Der gøres opmærksom på, at selskaberne har meget forskellige varmepriser, så der derfor er en del usikkerhed forbundet med dette estimat, jf. Tabel 2

Der er et sammenfald mellem brugen af henlæggelser og brændselstype. Fjernvarmeselskaber har typisk én primær brændselstype, som suppleres med en eller flere underordnede brændselstyper. Alternativt distribuerer selskaberne varme, som er indkøbt fra andre varmeproducenter. Der er flest selskaber, der benytter naturgas som primær brændsel. Henlæggende selskaber udgør en større andel af selskaberne med naturgas som primær brændsel, end det er tilfældet for selskaber, der benytter andre primære brændsler. Selskaber, der anvender varmeindkøb, træflis, halm eller andet som primær brændsel, udviser en mindre tendens til at benytte sig af henlæggelser, jf. Figur 4.

Historiske årsager kan ligge til grund for, at selskaber med naturgas som primær brændsel oftere benytter sig af henlæggelser. Der er i Danmark blevet opført en del naturgasfyrede kraftvarmeværker på baggrund af gasforsyningen fra Nordsøen. Samtidig har mange selskaber været ramt af enten en reguleret brændselsbinding eller en de facto binding i form af det såkaldte grundbeløb.² Der pågår på nuværende tidspunkt forhandlinger om at ophæve brændselsbindingerne til naturgassen, og samtidig ophørte hovedparten af grundbeløbsstøtten ved udgangen af 2018. Der har derfor været et øget incitament til at foretage og planlægge store investeringer blandt selskaber med naturgas, for at de kan omlægge varmeproduktionen til andre brændselsformer. Når selskaberne investerer mere, kan det også forventes, at de

foretager flere henlæggelser. Der er lige nu et stort fokus på grøn omstilling i energisektoren, med heraf følgende forventning til at der omlægges til og investeres i grønnere produktionsformer. Henlæggelser kan derfor have været med til at styrke den grønne omstilling. Fjernvarmeselskaber har dog også andre muligheder for at finansiere deres investeringer, hvorfor henlæggelser ikke er en nødvendighed for understøttelsen af den grønne omstilling.

Figur 4 Varmeselskaber med naturgas som primær brændsel henlægger oftest



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Figuren viser antallet af selskaber, som anvender henlæggelser, ift. antallet af selskaber, som ikke anvender henlæggelser, fordelt på selskabernes primære brændselstype. Under andet indgår: træpiller, biogas, olie, affald, el, andet biobrændsel og andet.

2 Grundbeløbet var en støtteordning til naturgasfyrede kraftvarmeværker, der blev udbetalt som følge af, at værkerne stod til rådighed med driftsklar elproduktionskapacitet. Ordningen skulle bl.a. være med til at sikre varmekunderne mod prisstigninger i tilfælde af lave elpriser. Hovedparten af grundbeløbsstøtten ophørte pr. 1. januar 2019.

Tabel 3 Mange selskaber anvender muligheden for at justere på deres afskrivninger

	2017-2018	2018-2019	2017-2018 og/eller 2018-2019
Afskrivningsjusterende selskaber	66	48	107
Resterende selskaber	289	307	248
Selskaber i alt	355	355	355

Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Tabellen viser antallet af selskaber, der med sikkerhed justerede deres afskrivninger i perioderne 2017-2018 og/eller 2018-2019. Afskrivningsjusterende selskaber er identificeret ved brug af metoden beskrevet i boks 4. Der er i alt inkluderet 355 selskaber.

Henlæggelser strider imod samtidighedsprincippet. Antallet af henlæggende selskaber og selskabernes henlagte beløb pr. MWh solgt varme vidner om, at de nuværende forbrugere i høj grad betaler for fremtidigt forbrug af fjernvarme. Henlæggelser har derfor relativt stor indflydelse på samtidigheden mellem forbrugernes betaling for og benyttelse af fjernvarmen. Når et selskab bruger henlæggelser til at finansiere en fremtidig investering, fører det til tilsvarende lavere fremtidige afskrivninger. Således vil forbrugergrundlaget inden investeringstidspunktet have betalt for fremtidigt brug af aktivet. Idet forbrugergrundlaget udskiftes regelmæssigt i løbet af et aktivs mangeårige levetid, er det usikkert, om den enkelte forbruger vil drage nytte af de lavere fremtidige afskrivningsbeløb.

3.2 Fjernvarmeselskabernes brug af afskrivningsjusteringer

Fjernvarmeselskaberne indberetter ikke afskrivninger af deres enkelte aktiver. Det er derfor ikke muligt at danne et komplet overblik over, hvor meget selskaberne benytter sig af muligheden for at op- og nedjustere deres afskrivninger på det enkelte aktiv. Afskrivninger angives i priseftervisningerne som et sammenlagt beløb. Derfor kan eventuelle ændringer ikke umiddelbart forbindes med hhv. ændringer i aktivbasen eller justering af afskrivninger. Det er dog muligt at finde et estimat for, hvor mange selskaber der med sikkerhed opjusterer deres afskrivninger. Metoden til estimering er beskrevet i Boks 4.

Boks 4 Metode til identificering af afskrivningsjusterende selskaber

Et selskab er afskrivningsjusterende, hvis det med sikkerhed kan bekræftes, at selskabet har justeret sit afskrivningsbeløb fra et år til det næste. Hvis et selskab har fået en tilgang eller afgang i aktiver, vil afskrivningsbeløbet dog ændre sig, uden at selskabet har benyttet sig af afskrivningsjusteringer. Det skyldes, at selve afskrivningsgrundlaget vil have ændret sig. Derfor er en ændring i det absolutte afskrivningsbeløb mellem to på hinanden følgende

år ikke tilstrækkelig til at identificere et selskab som værende afskrivningsjusterende. Idet aktiver kan afskrives med op til 20 pct. om året, fratrækkes 20 pct. af en eventuel tilgang i aktiver. Der tages herved højde for, om ændringen blot skyldes et større afskrivningsgrundlag. Hvis resultatet giver en positiv værdi, kan det med sikkerhed konkluderes, at det pågældende selskab er afskrivningsjusterende. Hvis resultatet giver nul eller en negativ værdi, kan det ikke bekræftes, at et selskab er afskrivningsjusterende, jf. ligningen herunder.

$$\text{Afskrivninger}_t - \text{Afskrivninger}_{t-1} - 0,2 \times \text{Tilgang}_t \begin{cases} > 0 \rightarrow \text{Afskrivningsjusterende Selskab} \\ \leq 0 \rightarrow \text{Resterende Selskab} \end{cases}$$

Et 'resterende selskab' kan godt have foretaget afskrivningsjusteringer. Det skyldes, at det i metoden antages, at alle selskaber afskriver med de maksimale 20 pct. af deres tilgange i aktiver inden for det første år af aktivets levetid. Et selskab, der har opgivet et afskrivningsbeløb, hvor ændringen fra året før er mindre, end hvad der svarer til 20 pct. af tilgangen i aktiver, vil derfor blive identificeret som et resterende selskab – også selvom ændringen skyldes en opjustering i afskrivningen af de eksisterende aktiver. Denne metode er derfor en forsigtig tilgang, der sikrer, at ingen selskaber fejldetificeres som værende afskrivningsjusterende.

Det betyder, at metoden højst sandsynligt undervurderer det faktiske antal af afskrivningsjusterende selskaber. Metoden kan kun benyttes til at identificere selskaber, der har opjusteret deres afskrivninger. Det er også muligt for selskaber at nedjustere afskrivningsbeløbet fra år til år. Det er dog ikke muligt at separere denne nedgang i afskrivninger fra færdigafskrivning af enkelte aktiver. Det skyldes, at der kun er et aggregeret beløb for det enkelte års samlede afskrivninger tilgængeligt, og at der ikke er data for afskrivninger af selskabernes enkelte aktiver til rådighed.

Det er udbredt blandt fjernvarmeselskaberne at opjustere afskrivninger. 107 af de 355 undersøgte selskaber har med sikkerhed opjusteret deres afskrivninger mindst én gang i perioden 2017-2019. Dette svarer til ca. 30 pct. af selskaberne. Metoden til identificering er meget restriktiv, og det må derfor forventes, at andelen faktisk er endnu større. Selskaberne er ikke nødvendigvis afskrivningsjusterende i alle perioder. Mellem år 2017 og 2018 justerede 66 selskaber deres afskrivninger, hvilket svarer til knap 20 pct. af alle selskaberne. Mellem år 2018 og 2019 justerede 48 selskaber deres afskrivninger, svarende til knap 15 pct. af alle selskaberne. Dette betyder, at kun 7 selskaber er identificeret som afskrivningsjusterende i begge perioder. På trods af at metoden til identificering er restriktiv og dermed ikke identificerer alle afskrivningsjusterende selskaber, så viser den, at afskrivningsjustering er en udbredt praksis blandt fjernvarmeselskaberne, jf. Tabel 3.

Anvendelsen af afskrivningsjusteringer betyder, at den nuværende afskrivningsbekendtgørelse fører til, at der sker en del brud på samtidighedsprincippet. Ud fra data er det ikke muligt direkte at se, hvordan en ændring i afskrivninger fremkommer. En afskrivningsændring kan enten skyldes en ændring i aktivbasen eller en afskrivningsjustering. Samtidighedsprincippet opfyldes, hvis en ændring i afskrivninger skyldes en ændret aktivbase. Skyldes en ændring derimod en afskrivningsjustering, er det i strid med samtidighedsprincippet, da omkostningerne til en investering dermed ikke fordeles mellem de nuværende og fremtidige forbrugere i forhold til brugen af aktivet. På trods af at mange selskaber er identificeret som værende afskrivningsjusterende, er det ikke muligt at konkludere noget om størrelsen på afskrivningsjusteringerne. Dette skyldes, at der kun er tilgængelig data om selskabernes samlede årlige afskrivninger og ikke for det enkelte aktiv. Det er dermed heller ikke muligt, ud fra den tilgængelige data, at belyse, hvor stor en effekt afskrivningsjusteringerne har på samtidighedsprincippet. Hvis et selskab opjusterer sine afskrivninger fra 2 pct. om året til 20 pct. om året, vil det alt andet lige have en større effekt på samtidigheden, end hvis afskrivningerne blot bliver opjusteret fra 2 pct. til 3 pct.

3.3 Fjernvarmeselskabernes afvikling af over og underdækninger

Over/underdækninger er vanskelige at undgå under den nuværende hvile-i-sig-selv-regulering. I perioden 2017-2019 var der i hvert af årene kun 6-7 selskaber, der ikke havde nogen over/underdækninger. Henover hele perioden havde 12 forskellige selskaber ingen over/underdækninger i ét eller flere af årene. Det er derfor ikke nødvendigvis de samme selskaber, der går igen i alle tre år. Fjernvarmeselskabernes over/underdækninger i perioden 2017-2019 udviser en tendens, hvor selskaberne oftere har overdækninger end underdækninger. Mere end 200 selskaber havde overdækninger i hver af de undersøgte år. Til sammenligning havde 130 selskaber underdækninger i 2019, hvilket var det højeste antal i den undersøgte periode, jf. Tabel 4.

Tabel 4 Størstedelen af selskaberne har over/underdækninger

	2017	2018	2019
Overdækninger	272	248	218
Underdækninger	77	101	130
Ingen	6	6	7
I alt	355	355	355

Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Tabellen viser, hvor mange selskaber der i perioden 2017-2019 har haft hhv. overdækninger, underdækninger eller ingen af delene.

Over/underdækninger er ikke nødvendigvis i strid med samtidighedsprincippet. Samtidighedsprincippet opfyldes i videst muligt omfang, når differencen mellem faktiske omkostninger og indtægter tilbageføres til hhv. forbrugere eller selskab i det efterfølgende varmeår. På trods af at forbrugergrundlaget i det efterfølgende varmeår ikke nødvendigvis er det samme som i det foregående, vil en hurtig tilbageførsel sikre, at den enkelte forbruger i højst muligt omfang bærer omkostningerne for sin egen varmforsyning. I perioderne 2017-2018 og 2018-2019 blev tæt på 100 pct. af de samlede over/underdækninger tilbageført i det efterfølgende varmeår. Den største difference mellem over/underdækninger og tilbageførsler var i perioden 2017-2018, hvor selskaberne samlet set havde overdækninger for DKK 783 mio. men tilbageførte DKK 862 mio. Det svarer til, at 110 pct. af overdækningen blev tilbageført. Denne difference tyder på, at et eller flere selskaber har skullet tilbageføre en betydelig overdækning fra et tidligere år. Med få undtagelser viser tilbageførslerne, at størstedelen af over/underdækninger tilbageføres i det efterfølgende varmeår. Over/underdækninger og de dertilhørende tilbageførsler opfylder derfor i høj grad samtidighedsprincippet, jf. Figur 5.

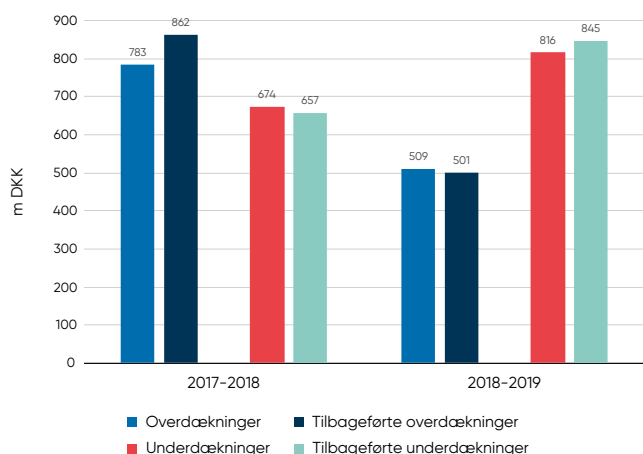
Tabel 5 Tilbageførsel af en over/underdækning påvirker ikke forbrugerindtægter

	Over/underdækning 2017	Ændring i forbrugerindtægt 2017-2018	Ændring i afskrivninger 2017-2018
Tilbageførsel 2018	0,922***	-0,237***	0,274***
	Over/underdækning 2018	Ændring i forbrugerindtægt 2018-2019	Ændring i afskrivninger 2018-2019
Tilbageførsel 2019	0,774***	-0,129*	0,513***

Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Tabellen viser korrelationskoefficienter mellem variablene. *** angiver et statistisk signifikansniveau på under 0,1 pct. * angiver et statistisk signifikansniveau på under 5 pct.

Figur 5 Over/underdækninger tilbageføres i det efterfølgende varmeår



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Figuren viser fjernvarmeselskabernes samlede over/underdækninger i ét varmeår sammenlignet med de samlede tilbageførsler af over/underdækninger i det efterfølgende varmeår. Som udgangspunkt skal den fulde over/underdækning tilbageføres i det efterfølgende varmeår. Dette vil skabe overensstemmelse med samtidighedsprincippet, da det så vidt muligt sikrer, at den enkelte forbruger betaler for sin varmforsyning. Ud fra figuren kan det ses, at det samlede tilbageførte beløb er nært sammenhængende med over/underdækningerne fra det forhenværende varmeår.

Over/underdækninger skal som hovedregel tilbageføres til forbrugerne eller selskabet i det efterfølgende varmeår. Det må derfor forventes, at der alt andet lige er en direkte sammenhæng mellem en over/underdækning i et varmeår og forbrugerindtægterne i det næste. I det følgende vil det blive analyseret, hvordan en over/underdækning i et varmeår påvirker forbrugerindtægterne i det efterfølgende varmeår.

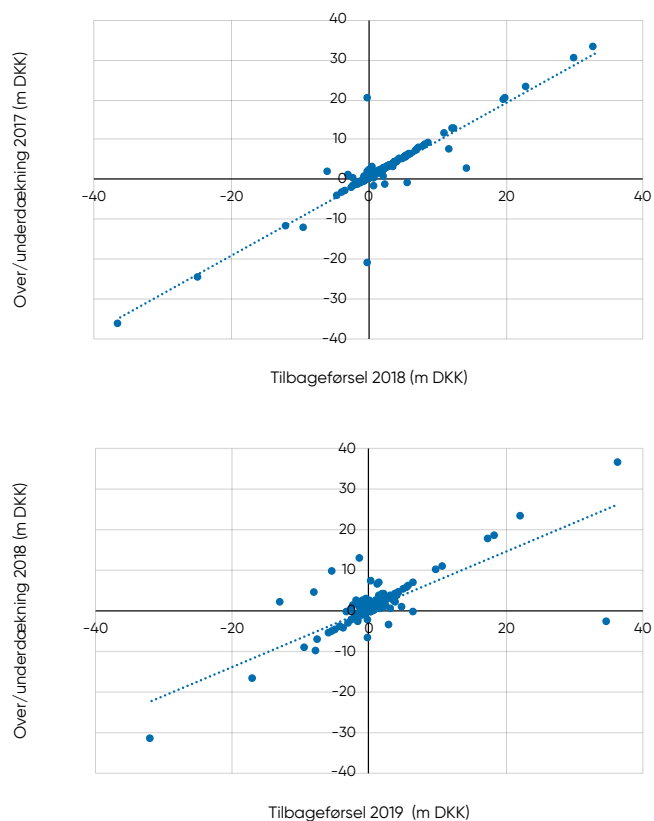
Få fjernvarmeselskaber er markant større end de resterende. Dette skaber risiko for, at data for disse selskaber kan påvirke analysens resultater i en sådan grad, at resultaterne

ikke vil være repræsentative for sektoren som helhed. De fire største selskaber har hver især haft samlede nødvendige omkostninger for mere end DKK 2,5 mia. i perioden 2017-2019. Til sammenligning har det femtestørste selskab haft samlede nødvendige omkostninger svarende til ca. DKK 1,3 mia. Grundet den store forskel i nødvendige omkostninger udelades de fire største selskaber i den følgende del af analysen. Dette efterlader et datagrundlag på 351 selskaber, da fire af de 355 selskaber udelades.

Reguleringen af fjernvarmesektoren dikterer, at fjernvarmeselskaberne som hovedregel skal tilbageføre en over/underdækning i det efterfølgende varmeår. Derved er det hensigten, at uoverensstemmelsen kommer til udtryk i selskabets indtægter i det efterfølgende varmeår. Det er derfor heller ikke overraskende, at der er en stærk signifikant sammenhæng mellem over/underdækningerne i et varmeår og tilbageførslerne af over/underdækninger i det efterfølgende varmeår, jf. Tabel 5. Den stærke sammenhæng er yderligere illustreret i Figur 6.

Tilbageførslen af over/underdækninger påvirker, hvor stor en indtjening et selskab må have i indeværende varmeår. Da tilbageførslen af en overdækning indgår som en indtægt, bør den alt andet lige resultere i, at et selskab har ret til en lavere forbrugerindtægt. Tilsvarende vil tilbageførslen af en underdækning resultere i, at et selskab har ret til en højere forbrugerindtægt. Denne effekt på forbrugerindtægter er alt andet lige nødvendig for, at samtidighedsprincippet oprettholdes. Manglende effekt vil betyde, at hhv. forbrugere og selskab ikke bliver tilstrækkeligt kompenseret for tidligere differencer mellem faktiske omkostninger og indtægter. Derved vil forbrugerne ikke bære omkostningerne forbundet med produktion og levering af deres varmforsyning. Der kan dog i begge perioder kun findes en svag sammenhæng mellem tilbageførsler af over/underdækninger og ændringer i forbrugerindtægter. Den svage korrelation mellem tilbageførsler og forbrugerindtægter kan derfor betyde, at andre omkostninger enten stiger eller falder og derved udligner tilbageførslen, jf. Tabel 5.

Figur 6 Over/underdækninger tilbageføres i det efterfølgende varmeår



Kilde: Forsyningstilsynet

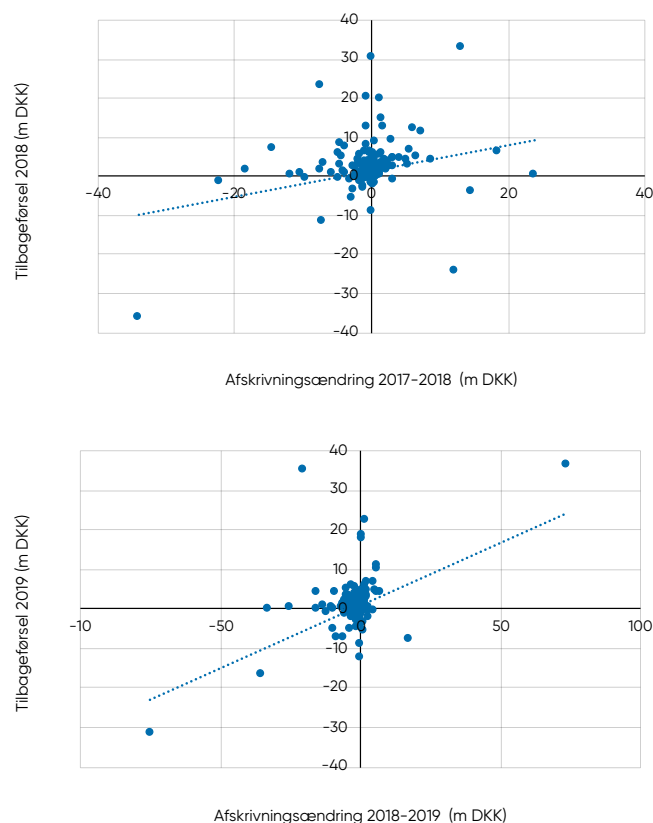
Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem over/underdækningerne i et år og tilbageførsler af over/underdækninger i det efterfølgende år blandt 351 selskaber. Det øverste diagram viser sammenhængen mellem over/underdækninger i 2017 og tilbageførsler i 2018. Det nederste diagram viser sammenhængen mellem over/underdækninger i 2018 og tilbageførsler i 2019. I begge diagrammer er sammenhængen stærkt positiv, hvilket stemmer overens med, at over/underdækninger som hovedregel tilbageføres i det efterfølgende varmeår.

Det er sandsynligt, at selskaber, såvel som forbrugere, ser det som en fordel, at varmepriserne holdes stabile. Dette skyldes, at stabile priser øger forudsigeligheden for forbrugerne, samt styrker likviditeten for selskaberne. Tilbageførsler af tidligere års over/underdækninger kan føre til svingende priser og dertilhørende forbrugerindtægter. Således kan selskaberne have et incitament til at udligne tilbageførslerne ved at lave en tilsvarende ændring i de nødvendige omkostninger, da dette i så fald vil stabilisere den årlige indtægt. Dog er hovedparten af selskabernes nødvendige omkostninger faste eller eksogent givne på kort sigt og kan dermed ikke uden videre ændres. Dette gælder f.eks. omkostninger til brændsel og administration. En omkostningspost, som selskaberne dog har mulighed for at ændre på, er afskrivninger. Som beskrevet i afsnit 2.2 af analysen tillader afskrivningsbekendtgørelsen, at selskaberne kan ændre på deres afskrivningsbeløb ved starten af et nyt varmeår.

På dette tidspunkt kan selskaberne estimere, hvor stor en over/underdækning der skal tilbageføres, hvorfor der kan skabes mulighed for at udligne denne ved hjælp af ændringer i afskrivningerne.

Sammenhængen mellem selskabernes tilbageførsler og ændringer i afskrivninger viser, at der kan være en direkte sammenhæng mellem afskrivningsjusteringer og tilbageførsler. Korrelationskoefficienten mellem tilbageførsler af over/underdækning i 2019 og ændringer i afskrivninger mellem 2018-2019 er 0,513. I den foregående periode er der tilsvarende en korrelationskoefficient på 0,274. Begge korrelationskoefficienter er statistisk signifikante, jf. Tabel 5. Denne positive sammenhæng tydeliggøres yderligere i Figur 7.

Figur 7 Afskrivningsændringer udligner tilbageførsler af over/underdækninger



Kilde: Forsyningstilsynet

Anm.: Figuren viser sammenhængen mellem tilbageførsler af over/underdækninger og ændringer i afskrivningsbeløb blandt 351 selskaber. Det øverste diagram viser sammenhængen mellem tilbageførsler i 2018 og afskrivningsændringer mellem 2017-2018. Det nederste diagram viser sammenhængen mellem tilbageførsler i 2019 og afskrivningsændringer mellem 2018-2019. I begge diagrammer kan der ses en positiv sammenhæng, hvilket stemmer overens med hypotesen om, at afskrivninger bliver justeret som resultat af tilbageførsler af en over/underdækning.

Korrelationskoefficienterne viser, at ikke alle tilbageførsler udlignes gennem tilsvarende justeringer af afskrivninger. Havde dette været tilfældet ville korrelationskoefficienterne være 1. Omvendt ville en koefficient på 0 antyde, at der ingen sammenhæng eksisterer mellem afskrivninger og tilbageførsler. Når et selskab justerer på sine afskrivninger, i stedet for at tilbageføre en over/underdækning gennem højere eller lavere varmepriser, vil samtidighedsprincippet ikke være opfyldt.

Udligning af tilbageførsler ved brug af afskrivningsjusteringer er i strid med samtidighedsprincippet. Tilbageførslen af over/underdækninger er nødvendig, for at den enkelte forbruger i størst muligt omfang bærer omkostningerne for vedkommendes varmforsyning. Hvis et selskab skal tilbageføre en overdækning, og som resultat heraf opjusterer sine afskrivninger, betyder det, at der kan afskrives mindre i fremtidige perioder. De nuværende forbrugere betaler derfor for fremtidigt brug af aktiverne, hvilket også strider imod samtidighedsprincippet. Samtidig vil den nuværende forbruger have overkompenseret selskabet i den foregående periode, da varmepriserne ikke udtrykte de faktiske, lavere omkostninger. Således vil den nuværende forbruger have betalt for meget i det forgangne varmeår, og ikke stå over for en tilsvarende besparelse i det kommende varmeår. Idet forbrugergrundlaget udskiftes regelmæssigt i løbet af et aktivs mangeårige levetid, er det usikkert, om den enkelte forbruger vil drage nytte af lavere fremtidige afskrivningsbeløb. En udligning af tilbageførsler gennem afskrivningsjusteringer er således i strid med samtidighedsprincippet, da der er risiko for, at den enkelte forbruger bærer mere eller mindre end omkostningerne for sin varmforsyning både i den forgangne periode og i fremtidige perioder. Derfor er denne metode til at stabilisere varmepriser ikke hensigtsmæssig for den enkelte forbruger.

4 Konklusion

Forsyningstilsynet fremlægger i denne analyse, hvordan elementer af reguleringen på fjernvarmeområdet strider imod samtidighedsprincippet. Samtidighedsprincippet tilsiger, at der er en samtidighed mellem varmepriserne og omkostningerne til varmforsyningen på tidspunktet for varmets produktion og levering. Princippet sikrer derfor, at den enkelte forbruger hverken betaler for meget eller for lidt for sit varmforsyning. Brud på samtidighedsprincippet resulterer i en omfordeling mellem forbrugerne over tid. Dette medfører at enkelte forbrugere kan bære en uforholdsmæssig stor andel af selskabernes nødvendige omkostninger. Reguleringen bør derfor som udgangspunkt opfylde samtidighedsprincippet. Der kan dog være enkelte tilfælde, hvor andre hensyn gør, at samtidighedsprincippet kan fraviges. Dette er f.eks. tilfældet, når et selskab på baggrund af en afgang pålægges at tilbagebetale en overdækning fra et tidligere varmeår.

Forsyningstilsynet identificerer i indeværende analyse tre væsentlige elementer af den nuværende regulering, som

kan stride imod samtidighedsprincippet. De tre elementer er henlæggelser, op- og nedjustering af afskrivninger og over/underdækninger.

Henlæggelser er det første element, der strider imod samtidighedsprincippet. Samtidighedsprincippet brydes gennem henlæggelser, idet de nuværende forbrugere betaler for fremtidige investeringer. Da der løbende sker en udskiftning i forbrugergrundlaget, vil de forbrugere, der har betalt til en investering gennem henlæggelser, derfor ikke nødvendigvis være de samme, som dem der drager nytte af investeringen. Henlæggelser anvendes af ca. 40 pct. af de undersøgte selskaber i perioden 2017-2019. På trods af at brugen af henlæggelser er aftagende over de tre år, har de gennemsnitlige henlæggelser pr. MWh solgt varme ligget på knap DKK 70 pr. MWh varme i hele perioden. Dette svarer til, at 10 pct. af den gennemsnitlige varmeregning for et standard hus går til henlæggelser til fremtidige investeringer.

Afskrivningsjusteringer er det andet element, der strider imod samtidighedsprincippet. Det er tilladt for fjernvarmeselskaberne at op- og nedjustere på deres afskrivninger fra år til år. Dette betyder, at den enkelte forbruger ikke nødvendigvis betaler et beløb svarende til brugen af selskabernes aktiver, hvorfor samtidighedsprincippet brydes. Grundet begrænsninger i datagrundlaget er det ikke muligt direkte at observere det faktiske antal af selskaber, som benytter sig af muligheden for at justere deres afskrivninger. Det kan dog påvises, at mindst 30 pct. af de undersøgte selskaber har opjusteret deres afskrivninger i perioden 2017-2019.

Over/underdækninger er det tredje element, der kan stride imod samtidighedsprincippet. Over/underdækninger er vanskelige at undgå under hvile-i-sig-selv-reguleringen. Da varmepriserne fastsættes gennem budgetter, vil de faktiske omkostninger og indtægter ofte ikke stemme overens. Således opstår et behov for at tilbageføre den årlige difference til enten forbrugerne eller selskabet.

Ved tilbageførsel i det efterfølgende varmeår sikres det, at samtidighedsprincippet opfyldes i størst muligt omfang. En tilbageførsel bør alt andet lige give et selskab lov til at opkræve tilsvarende højere eller lavere forbrugerindtægter end i det foregående varmeår. Der blev dog kun fundet en svag sammenhæng mellem tilbageførsler og ændringer i forbrugerindtægter blandt selskaberne. Således tyder det på, at tilbageførsler kun har en begrænset indflydelse på varmepriserne, og at den enkelte forbruger derfor ikke bærer de faktiske omkostninger for vedkommendes forsyning. Der blev i analysen i stedet fundet en stærkere statistisk signifikant sammenhæng mellem tilbageførsler og ændringer i afskrivninger. Sammenhængen tyder på, at afskrivninger bliver justeret som følge af forpligtelsen til at tilbageføre over/underdækninger. Dette er i strid med samtidighedsprincippet, da den enkelte forbruger ikke mærker tilbageførslen af over/underdækningen i varmeprisen. Samtidig er afskrivningsjusteringerne i sig selv også i strid med samtidighedsprincippet.

4.1 Anbefaling

Det er Forsyningstilsynets holdning, at reguleringen af fjernvarmesektoren som udgangspunkt bør opfylde samtidighedsprincippet. Forsyningstilsynet anbefaler på baggrund af denne analyse derfor følgende:

- Muligheden for at henlægge til fremtidige investeringer reduceres eller afskaffes.
- Sammenhængen mellem afskrivninger og aktiveres levetid tydeliggøres, og muligheden for at op- og nedjustere afskrivninger reduceres eller afskaffes.
- Reguleringen kan i særlige tilfælde fravige samtidighedsprincippet. Her bør der tages eksplicit stilling til, hvorvidt fordelene ved afvigelsen opvejer ulemperne ved den manglende samtidighed.