



Forslag til effektivisering i fjernvarmesektoren

Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af
Energistyrelsen som opfølgning
på regeringens globaliseringsudspil
om en mere effektiv infrastruktur

Forslag til effektivisering i fjernvarmesektoren

Rapport fra en arbejdsgruppe nedsat af Energistyrelsen som
opfølgning på regeringens globaliseringsudspil om
en mere effektiv infrastruktur.

Indholdsfortegnelse

1 BAGGRUND FOR OPLÆGGET	3
2 PRÆCISERINGER OG AFGRÆNSNINGER	5
2.1 DEFINITION AF EFFEKTIVITET	5
2.2 EFFEKTIVISERINGSPOTENTIALE	6
2.3 AFGRÆNSNING TIL ENERGISPAREAFTALEN	6
2.4 KONKURRENCEBEGREBET I RELATION TIL VARMEFORSYNING.....	7
2.5 FJERNVARMESEKTORENS ”BIO-DIVERSITET”	8
3 FJERNVARMESEKTORENS ENERGIPOLITISKE POSITION OG REGULERING	10
3.1 FJERNVARMESEKTORENS ENERGIPOLITISKE POSITION	10
3.2 DEN OMKOSTNINGSBESTEMTE VARMEPRIS	12
3.3 TILSLUTNINGSPLIGT	14
3.4 DRIFTMÆSSIGE OG INVESTERINGSMÆSSIGE BESLUTNINGER	15
<i>Henlæggelsesreglernes betydning for finansielle beslutninger i selskaberne</i>	16
<i>Regnskabsregler og kontoplaner</i>	18
4 IDEER OG MULIGHEDER	20
4.1 BENCHMARK	20
4.2 PRISSTYRING	22
4.3 AFSKAFFELSE AF HENLÆGGELSESGLENERNE.....	23
5. KONKLUSION	25
5.1 FJERNVARMESEKTORENS OMKOSTNINGER OG REGNSKABSREGLER	25
5.2 EVALUERING	27
5.3 BEHOV FOR FLERE UNDERSØGELSER.....	27

19. februar 2007

ISBNwww: 978-87-7844-663-3

1 Baggrund for oplægget

Regeringen offentliggjorde i april 2006 rapporten ”Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi”.

Strategioplægget indeholder i alt 350 konkrete initiativer, som indebærer reformer af uddannelse og forskning samt forbedringer af rammerne for vækst og fornyelse overalt i samfundet. Som en vigtig hovedindsats skal konkurrencen være stærkere og gennem større åbenhed skal innovationen styrkes.

Som et element i indsatsen for at opnå en stærkere konkurrence skal infrastrukturen være effektiv for derigennem at styrke virksomhedernes konkurrencekraft på de globale markeder.

I den forbindelse peger strategioplægget på, at effektiviteten i fjernvarmesektoren skal fremmes.

Fra strategioplæggets afsnit 10.3:

”Mere effektivitet i fjernvarmesektoren: Regeringen vil fremlægge forslag til en regulering, der fremmer effektiviteten i fjernvarmesektoren. Kommuner med billig fjernvarme opfordres til at ophæve tilslutningspligten. Tilslutningspligten ophæves for nye lavenergihuse.”

Energistyrelsen har som opfølgning herpå igangsat et samarbejde med Dansk Fjernvarme, Konkurrencestyrelsen og Kommunernes Landsforening med henblik på at stille konkrete forslag, der kan fremme og synliggøre effektiviteten i fjernvarmesektoren.

Reglerne omkring tilslutningspligt er allerede blevet ændret således, at det fra 15. februar 2006 er gældende, at lavenergihuse ikke kan pålægges tilslutningspligt.

På baggrund af indledende drøftelser i første halvdel af 2006 er arbejdet med at formulere konkrete forslag startet i september 2006 og nærværende rapport indeholder resultatet af dette arbejde.

Kommissoriet for arbejdet er direkte bundet til at løse den givne opgave: at fremlægge forslag til en ny regulering samt overveje mulighederne for at lempe tilslutningspligten. Overvejelserne vil ikke alene omfatte vurderinger af den direkte regelstyring, men også af den samlede ”styringskæde” fra regelværk til faktiske forandringer i sektoren. Forslag kan endvidere ligge uden for rammerne af den nugældende lovgivning. Men derudover kan der peges på behov for at igangsætte supplerende undersøgelser, som kan pege fremad eventuelt med et bredere sigte.

Energistyrelsen og Konkurrencestyrelsen udgav i 2004 et idékatalog om effektivisering af fjernvarmesektoren. Analyser, ideer og overvejelser fra denne rapport udgør en del af det baggrundsmateriale, som ligger til grund for regeringens globaliseringsudspil, og udgør derfor også et grundlag for nærværende oplæg.

Rapporten er udarbejdet af arbejdsgruppen og har været forelagt styregruppen.

Arbejdsgruppens sammensætning:

Chefkonsulent Rasmus Tengvad, Kommunernes Landsforening

Specialkonsulent Hans Rysgaard Jensen, Konkurrencestyrelsen

Økonom Ole K.Jensen, Dansk Fjernvarme

Akademiingeniør Jesper Lorentzen, Energistyrelsen

Styregruppens sammensætning:

Direktør Jørgen G. Jørgensen, Dansk Fjernvarme

Kontorchef Merete Rasmussen, Konkurrencestyrelsen

Kontorchef Ulf Tvenstrup, Energistyrelsen

2 Præciseringer og afgrænsninger

Det overordnede mål for denne rapport er at udpege konkrete forslag til at forbedre og synliggøre effektiviteten i fjernvarmesektoren. Det er derfor nødvendigt at definere, hvad der forstås ved effektivitet i denne forbindelse.

Da øget konkurrence er et nøglebegreb i regeringens globaliserings udspil er det vigtigt at præcisere, hvad der menes med konkurrence i fjernvarmesektoren.

Idékataloget fra 2004 førte til en diskussion om størrelsen af effektiviseringspotentialet i fjernvarmesektoren. Der er derfor behov for at placere nærværende rapport i forhold til dén diskussion.

Endelig er der også grund til at fremhæve et afgørende vilkår for sektoren, nemlig at fjernvarmesektoren er sammensat af meget forskelligartede virksomheder. Dette forhold har betydning for de efterfølgende overvejelser og forslag i rapporten.

Arbejdsgruppen har endvidere valgt ikke at inddrage problemstillingen omkring fastlæggelse af fri og bunden egenkapital i fjernvarmeselskaberne.

2.1 Definition af effektivitet

Da effektivitetsbegrebet spiller en meget central rolle i denne sammenhæng er det afgørende at definere mere præcist, hvad der i denne sammenhæng menes med effektivitet.

Det traditionelle økonomiske effektivitetsbegreb ser på forholdet mellem en velspecificeret ydelse eller produkt og så de inputressourcer, som er tilgået produktion. Altså populært sagt, jo mere output i forhold til mængden af input, jo mere effektiv er driften. For at kunne håndtere effektivitetsberegninger i praksis, og for at kunne sammenligne på tværs af virksomheder, er det nødvendigt med en klar definition af produktet. Ofte vælges her mængden af leveret energi. I en situation hvor kundens forhold til virksomheden er sammensat af flere faktorer, er en snæver definition af produktet imidlertid ikke tilstrækkeligt til at vurdere virksomhedens samlede præstation (performance). Eksempelvis spiller andre faktorer såsom forsyningssikkerhed, kundeservice og miljøpåvirkninger en rolle i kundernes og samfundets opfattelse af virksomheden.

Da mange af disse forhold påvirker ressourceforbruget, vil en snæver fokus på varmemængden derfor fejlvurdere effektiviteten i de selskaber, som gør en indsats fx i forhold til miljøet.

Hvis disse krav til virksomhederne var ens for alle, så kunne man tillade sig at se bort fra dem, men da det netop er noget, som i stor udstrækning er fastsat enten ud fra lokale forhold eller ud fra statslig styring, bliver man nødt til at se en virksomheds effektivitet i sammenhæng med de rammebetingelser, som den opererer under.

I en bred samfundsmæssig effektivitetsopfattelse ser man på fjernvarmesektorens opfyldelse af de samfundsmæssige målsætninger. Denne synsvinkel kommer frem, når de samfundsøkonomiske hensyn bestemmer de overordnede vilkår for fx brændselsvalg eller områdeafgrænsning. De decentrale kraftvarmeværker kunne faktisk levere billigere varme til

kunderne (øget effektivitet i snæver forstand), men det strider mod en bredere samfundsøkonomisk effektivitet.

Der er derfor enighed om at stille forslag, som fremmer effektiviteten i fjernvarmeselskabernes drift under hensyn til, at selskabernes driftsbetingelser er forskellige.

Samtidig er der enighed om, at de konkrete forslag skal ses i en sammenhæng med en bredere effektivitetsopfattelse, hvor der er fokus på hvorvidt fjernvarmesektoren som helhed løfter sin energiforsyningsopgave på en effektiv måde for samfundet, dvs. i overensstemmelse med de overordnede energipolitiske målsætninger.

I bestræbelserne på at fremme effektiviteten kan der anvendes flere typer styringsmidler. Effektiviteten kan påvirkes dels via traditionelle styringsmidler, såsom love og bekendtgørelse, dels via en påvirkning af de økonomiske incitament. Ideoplægget vil primært forholde sig til forslag, der styrker incitamenterne til at reducere de nødvendige omkostninger, men andre konkrete ideer vil også blive behandlet.

2.2 Effektiviseringspotentiale

Der er enighed om, at der altid er et vist effektiviseringspotentiale for en population af virksomheder.

For fjernvarmevirksomhederne blev potentialet for effektiviseringsgevinster i driften af selskaberne i Energistyrelsens og Konkurrencestyrelsens rapport fra 2004 opgjort til mellem 0,6 og 1,0 milliard kroner. En del interessenter, herunder Dansk Fjernvarme, har i sine høringssvar til rapporten været stærkt skeptiske over for opgørelsen af dette potentiale, ligesom der er peget på dele af rapporten, som foreningen opfatter som egentlige fejl og mangler. Der er ikke gennemført en revideret vurdering af effektiviseringspotentialet på grundlag af den rejste kritik.

Der er enighed om, at det i denne sammenhæng ikke er afgørende at opnå enighed om størrelsen af et specifikt potentiale, så længe der er enighed om, at der er god fornuft i at fremme effektiviteten i selskaberne til gavn for såvel samfundet som varmekonsumenterne.

2.3 Afgrænsning til energispareaftalen

Bestræbelserne på at nedsætte slutforbruget af energi er omfattet af energispareaftalen fra juni 2005. Hvis det overordnede mål er at minimere kundernes varmeregning, kan der være et rationale i at udvide omkostningerne til aktiviteter i fjernvarmeselskabets regi mod at den samlede omkostning reduceres. Hvis disse aktiviteter kommer ind i fjernvarmeselskabernes opgaveportefølje vil de kunne underkastes samme effektivitets vurderinger som andre aktiviteter, men der vil ikke i denne sammenhæng blive set nærmere på selskabernes energieffektivitet.

2.4 Konkurrencebegrebet i relation til varmforsyning

Efter liberaliseringen af handelsdelene af el- og gassektorerne er der opstået en diskussion af mulighederne for også at liberalisere fjernvarmesektoren. Dette afsnit har til formål at præcisere, hvordan fjernvarmesektoren er organiseret i dag i forhold til begreberne konkurrence og marked.

I grundlæggende økonomisk teori er markedernes yderpunkter fuld konkurrence på den ene side og monopol på den anden side.

Fuldkommen konkurrence er blandt andet kendetegnet ved, at der ingen hindringer er for nye udbydere til at komme på markedet, og at alle udbydere kan afsætte deres produkter, så længe deres priser ikke overstiger markedsprisen. Markedet er homogent med mange, nogenlunde lige store udbydere.

Monopolet er kendetegnet ved, at der kun er én udbyder af et bestemt produkt på markedet. Monopolisten er i stand til at styre både produktion og pris og kan dermed opnå en særlig gevinst, der ligger ud over normal forrentning af egenkapital og normal aflønning af egen arbejdsindsats.

Fuldkommen konkurrence og monopol er imidlertid abstraktioner, som ikke findes i rendyrket form i virkeligheden.

Effektiv konkurrence kan kun finde sted på det velfungerende marked, som er med til at sikre, at samfundets ressourcer bruges så effektivt som muligt, samt at forbrugerne får tilbudt varer og tjenester, der ikke er dyrere end nødvendigt.

Et velfungerende marked er på den ene side kendetegnet ved effektiv konkurrence om kunderne og på den anden side ved, at kunderne har adgang til god markedsinformation og benytter denne information aktivt til at træffe forbrugsvalg.

Effektiv konkurrence er med til at sikre, at virksomhederne aktivt markedsfører sig over for kunderne i markedet, og konkurrencepresset får virksomhederne til at udvikle nye produkter, serviceydelser og produktionsprocesser til lavest mulige omkostninger.

God markedsinformation er med til at sikre, at forbrugerne får mulighed for at agere i markedet og optræde hensigtsmæssigt. Det kræver nem adgang til korrekt information om produkter og producenter, lave søgeomkostninger, god gennemsigtighed med mulighed for at sammenligne produkter, priser og vilkår m.v., således at der er tillid til markedet.

Det velfungerende marked forudsætter endvidere produktets frie bevægelighed.

Denne forudsætning er ikke opfyldt for produktet varme leveret fra et fjernvarmesystem. Varmen bliver, med få undtagelser, produceret og leveret i afgrænsede geografiske områder via fysisk begrænsede fjernvarmesystemer ligesom det ikke er relevant at transportere varme over længere afstande. Hertil kommer, at fjernvarmeselskaberne via varmforsyningslovens bestemmelser om varmforsyningsplanlægning kan fastholde en eksklusiv rettighed til at producere og levere varmen i disse afgrænsede geografiske områder, og via

varmeforsyningslovens prisbestemmelser og bindingsregler er sikret omkostningsdækning hos fjernvarmekunderne for den leverede varme.

Derfor er monopol den mest dækkende beskrivelse af markedsformen i fjernvarmesektoren.

Udbyderen af fjernvarme er det, man kalder naturlig monopolist. Den naturlige monopolist er kendetegnet ved at være eneste udbyder i området, fordi der investeringsmæssigt ikke er plads til mere en én udbyder.

Det er klart, at produktet varme på grund af sine særlige egenskaber og den klart afgrænsede geografiske udbygning af fjernvarmenettet ikke kan konkurrenceudsættes som produkter, der uden større omkostninger og uden større tab kan transporteres og distribueres over store afstande. Ligeledes vil det være samfundsøkonomisk spild af penge at bygge net i allerede netudbyggede fjernvarmeområder, eller at bygge ny produktionskapacitet i afgrænsede geografiske områder, hvor produktionskapaciteten i forvejen er udbygget til det vedtagne niveau.

Fjernvarmesektoren er karakteriseret dels ved at prisen på varme er bestemt af loven og ikke af monopolisten, dels at udbyderen har en leveringsforpligtelse, dels at fjernvarmeområdet er udbygget. Varmeforsyningslovens prisbestemmelser samt de gældende kontrol- og tilsynsforpligtelser betyder, at fjernvarmesektoren fungerer som et reguleret monopol, hvor forbrugerne er beskyttet mod at monopolisten udnytter sit monopol til at kræve urimeligt høje priser. Nøglen til reguleringen er den omkostningsbestemte fjernvarmepris. Det er dette princip som i daglig tale kaldes ”hvile-i-sig-selv-princippet”.

Virksomheder der kan få dækket alle sine omkostninger gennem prisen kan i fravær af andre mekanismer mangle et incitament til at effektivisere ud over hvad virksomheden selv fastsætter som værende passende, eller hvad tilsynsmyndigheden i konkrete tilfælde måtte fastlægge. Imidlertid kræver varmeforsyningsloven at forbrugerne har bestemmende indflydelse i de selskaber som distribuerer og sælger fjernvarmen. Hermed har disse selskaber et incitament til at kunne levere fjernvarme så billigt som muligt. Energitilsynet fører tilsyn med at priser og betingelser ikke er urimelige blandt andet ved at træffe afgørelser i konkrete sager, hvor der fx er klaget. Energitilsynet har imidlertid ikke et selvstændigt effektivitetsfremmende sigte, hvorfor der ikke gennemføres en generel kontrol af at fjernvarmeselskaberne faktisk forfølger alle (lovlige) muligheder for at levere varmen billigere. Derfor er et helt centralt spørgsmål, om de gældende incitamenter er tilstrækkelige, eller om der må findes på andre metoder til at høste de mulige gevinster i fjernvarmeområdet, som velfungerende konkurrenceudsatte markeder på andre områder sikrer både samfundet og kunderne.

2.5 Fjernvarmesektorens ”bio-diversitet”

Fjernvarmesektoren er karakteriseret ved, at den er vokset frem på grundlag af lokale forudsætninger, og den er som nævnt udviklet og styret på grundlag af energipolitiske beslutninger. Det har ført til en sektor, der består af meget forskelligartede selskaber. Størrelse, alder, brændsel, teknologi, ejerskabsform, ejerskab til grundlast-produktionskapacitet eller spids- og reservekapacitet samt aftag af varme fra

affaldsforbrændingsanlæg, kraftvarmeproduktion eller industriel overskudsvarme udgør en række væsentlige parametre for forskellighed.

Forskelligheden udgør et vilkår, som nødvendigvis vil have indflydelse på de enkelte selskabers muligheder for at agere inden for de givne rammer. For varmforsyningslovens regler gælder for alle varianter.

I denne sammenhæng er det især ejerskabet til produktionskapacitet og selskabernes størrelse, samt ejerskabsform, der giver anledning til nærmere overvejelser.

Næsten halvdelen af al fjernvarme i Danmark produceres som kraftvarme på de centrale kraftvarmeværker og sælges til fjernvarmeselskaberne ofte via transmissionsselskaber (som fx CTR, VEKS, TVIS eller Varmeplan Århus). Traditionelt har fjernvarmeaftagerne fra de centrale værker indgået et tæt driftsmæssigt samarbejde for at optimere driften ud fra et hensyn til det ”fælles bedste” ikke mindst da el-sektoren også var organiseret efter hvile-i-sig-selv princippet. Relationen mellem varmeaftager og producent har ændret sig markant med liberaliseringen af el- og gas-sektorerne.

Hovedparten af alle fjernvarmeselskaber er enten kommunale forsyningsselskaber, dvs. direkte ejet og drevet som en del af den kommunale forvaltning, eller forbrugerejede selskaber typisk i form af et andelsselskab. Dernæst er en del tidligere kommunale selskaber udskilt i selvstændige selskaber som interessentselskaber (I/S) eller aktieselskaber (A/S), hvor ejerkredsen fortsat helt er en eller flere kommuner i fællesskab.

Der er på nuværende tidspunkt kun få egentlig privatejede fjernvarmedistributionsselskaber, men det billede kan ændre sig blandt andet som følge af et øget ønske om at skabe multiforsyningsvirksomheder, dvs. selskaber der kan tilbyde både fjernvarme og fx el, vand og spildevandsafledning.

På produktionssiden er de centrale kraftvarmeværker ejet af private selskaber, hvoraf fx Dong Energy er et aktieselskab med staten som hovedaktionær. Det forhold at spørgsmålet om fri og bunden kapital i fjernvarmeselskaberne overhovedet er blevet rejst kan ses som et tegn på at den velkendte ejerstruktur kan komme under pres.

Den omkostningsbestemte varmepris på de centrale kraftvarmeværker er vanskelig at bestemme for Energitilsynet og derfor bliver varmekontrakterne mellem de centrale producenter og varmeaftagerne i endnu højere grad et resultat af en forhandling, hvor der er et asymmetrisk informationsniveau. Varmeaftagerne har kun ringe indsigt i de centrale kraftværksejeres driftsstrategier og øvrige beslutninger om fx brændselsvalg. Der kan derfor være grund til at overveje hvordan varmeaftagerne kan undgå overvæltning af omkostninger fra el-produktionen.

Derudover vil store fjernvarmeselskaber generelt fungere anderledes og have flere ressourcer til at agere professionelt end de små decentrale fjernvarmeselskaber.

Forslag, der stiller krav til selskabernes drift, bør derfor afpasses til selskabernes ejerstruktur, størrelse og muligheder.

3 Fjernvarmesektorens energipolitiske position og regulering

3.1 Fjernvarmesektorens energipolitiske position

Udgangspunktet for den nuværende organisering af fjernvarmesektoren har været og er fortsat en stærk planlægning og styring ud fra primært miljømæssige og samfundsøkonomiske hensyn. Dette udgangspunkt er tydeligt i varmforsyningslovens formålsparagraf, hvor det er de samfundsøkonomiske og miljømæssige hensyn, der udstikker de overordnede retningslinjer.

Den samfundsmæssige opgave som fjernvarmesektoren blev sat til at løse i 1990'erne indgik i de samlede bestræbelser på at øge energieffektiviteten og øge anvendelsen af den mere miljøvenlige naturgas på bekostning af kul, øge anvendelsen af vedvarende energi dér hvor naturgassen ikke kom frem, samt give udnyttelse af overskudsvarme og varme fra affaldsforbrænding første prioritet. Indsatsen var en samfundsmæssig beslutning for at løse de energipolitiske udfordringer. Instrumenterne hertil var at pålægge aktørerne nogle bindinger for at sikre at målsætningerne kunne nås og samtidig sikre forbrugerne mod at betale mere end nødvendigt for varmen.

Varmeforsyningsloven regulerer alle fjernvarmeselskaberne forstået som distributionselskaber samt alle fjernvarmeværker og kraftvarmeværker op til 25 MW el-effekt. De store kraftvarmeværker og de centrale kraftværker er derimod reguleret via elforsyningsloven når det drejer sig om vilkår for opførelse og herunder brændselsvalg. Men alle værker store som små, der producerer og leverer varme til fjernvarmenettene er underlagt varmforsyningslovens prisbestemmelser. Det betyder at heller ikke de centrale kraftværker må tage mere for varmen end det koster at producere den.

Forbrugerne beskyttes gennem et regelsæt, hvor varmeprisen kun må svare til de nødvendige omkostninger, hvor der er en vis kontrol, og hvor der er et klage- og ankesystem. Der er derfor god fornuft i at sige at fjernvarmforsyning har været betragtet som en samfundsopgave. Forsyningen er planlagt og etableret som monopoler og underlagt en regulering, der beskytter forbrugerne. Den økonomiske regulering har været tilrettelagt efter "hvile-i-sig-selv"-princippet, hvor udgifter og indtægter skal balancere over en periode, og hvor forbrugerne er sikret, at de kun betaler de omkostninger der er nødvendige. De regulerede adskilte monopoler har også ført til, at prisen for varme fra fjernvarme varierer betydeligt, hvilket er fuldt oplyst og politisk accepteret.

For fjernvarmeselskaberne gælder, at de uanset selskabs- og virksomhedsform er underlagt kommunernes og Energistyrelsens beslutninger i henhold til varmforsyningslovens varmforsyningsplanlægning. Heraf følger,

- **at** der er snævre grænser for forsyningernes muligheder for at vælge produktionsform,
- **at** der er snævre grænser for forsyningernes muligheder for at vælge brændsel,

- **at** der er snævre grænser for forsyningerne til selv at fastsætte grænserne for forsyningsområderne.

Fjernvarmeforbrugerne er ligesom forsyningerne underlagt kommunernes og Energistyrelsens beslutninger i henhold til varmeforsyningslovens varmeforsyningsplanlægning. Heraf følger,

- **at** der i fjernvarmeområderne er begrænsede muligheder for at erstatte fjernvarmen med alternative varmekilder,
- **at** fjernvarmeforbrugerne kan forpligtes at tilslutte sig fjernvarmeforsyningsnettet og/eller forblive tilsluttet nettet,
- **at** fjernvarmeforbrugerne kan forpligtes til at betale til dækning af forsyningernes faste omkostninger, selv om forbrugerne ikke aftager fjernvarme.

Samlet set er fjernvarmesektoren resultatet af en stærk planlægning og underlagt en række samfundsmæssige bindinger. Set fra fjernvarmeselskabernes synspunkt er handlefriheden på den ene side begrænset og på den anden side er kundeunderlaget sikret og omkostningerne kan altid dækkes ind via kundernes varmebetaling.

Heroverfor står det synspunkt, at hvile-i-sig-selv princippet ikke giver aktørerne incitament til at træffe de økonomisk optimale beslutninger, og at der derfor er behov for i højere grad at se fjernvarme som en vare på et marked for varme, hvor kunderne skal have reelle alternativer og dermed mulighed for at lægge et konkurrencepres på fjernvarmeselskaberne, og hvor de fjernvarmeselskaber, som ikke kan holde på kunderne ikke har sin berettigelse, hvilket i sin yderste konsekvens kan betyde, at disse fjernvarmeselskaber må lukke.

Hvis man bevæger sig i retning af at give varmekunderne reelle alternativer til fjernvarmen, via en generel ophævelse af tilslutningspligten, er der en vis logik i samtidig at hæve andre bindinger, herunder bindingerne omkring brændselsvalg og produktionsform. Hvis man påtrykker fjernvarmen en risiko for at miste kunder, når prisen bliver for høj, vil det være rimeligt også at give fjernvarmeselskaberne de fornødne redskaber til at reducere priserne fx gennem anvendelse af billige brændsler.

På grundlag af ovenstående fremstår to principielle hovedspor.

1) Fastholde at fjernvarmeforsyningen grundlæggende er et offentligt reguleret monopol, som kan effektiviseres og tilpasses ændrede vilkår. Dette spor medfører en fortsættelse af et vist beskyttelsesniveau både af de samfundsmæssige investeringer, af forbrugerne og af kundegrundlaget (tilslutningspligt).

2) Sænke beskyttelsesniveauet, ophæve en række bindinger og dermed installere et kraftigere incitament til at effektivisere for at fastholde kunderne. Kræver den fornødne risikovillighed til i givet fald at lade fjernvarmeselskaber gå ned, hvis kunderne forsvinder.

De hidtidige diskussioner omkring ophævelse af tilslutningspligten har som nævnt været drevet af en effektiviseringstankegang. Hvorimod spørgsmålet om ændringer i bindingerne af fx brændselsvalg foregår i en energipolitisk eller statsfinansiell sammenhæng. En mere vidtgående ophævelse af tilslutningspligten vil derfor kræve en sammenkædning med de energipolitiske overvejelser.

Hvis det ud fra en energi- og miljøpolitisk vurdering anses som værdifuldt at kunne bruge fjernvarmesektorens store volumen til at gennemføre energipolitiske målsætninger på en omkostningseffektiv måde kan det kræve stærke reguleringsmæssige håndtag som fx brændselsvalg.

Den vigtige pointe i denne sammenhæng er, at den samlede regulering af fjernvarmesektoren og af decentral kraftvarme har en stærk energipolitisk begrundelse. Såfremt man ændrer på reguleringen, skal man være opmærksom på de energipolitiske virkninger og i givet fald tage andre instrumenter i brug.

I den forbindelse er det vigtigt at pointere, at ændringer i de energipolitiske grundvilkår for sektoren ofte skal begrundes med samfundsøkonomiske uhensigtsmæssigheder i sektoren. Det var en samfundsøkonomisk uhensigtsmæssighed der førte til at samproduktionskravet blev ophævet i 2004 ligesom omlægningen af støtten til de decentrale kraftvarmeværker med virkning fra 1. januar 2005. Hvis de samfundsøkonomiske og miljømæssige forhold er i orden kan selskabsøkonomiske problemer søges afhjulpnet via støtteordninger eller andre støtteforanstaltninger.

Der er derfor brug for at analysere om de bindinger, der er lagt ind fører til samfundsøkonomiske uhensigtsmæssigheder og om lempelser af bindingerne vil føre til samfundsøkonomiske meromkostninger. Eksempelvis vil en lempelse af bindingerne på brændselsvalg for de decentrale kraftvarmeværker kunne betyde billigere fjernvarme men samtidig risikeres en samfundsøkonomisk uheldig situation med en samlet set dårligere brændselsudnyttelse.

3.2 Den omkostningsbestemte varmepris

Hovedkritikken af omkostningsbestemte priser (hvile-i-sig-selv princippet) består i, at der ikke gives driftsledelsen et incitament til effektiviseringer, fordi alle omkostninger dækkes under alle omstændigheder.

Heroverfor står det synspunkt, at forbrugerne gennem lovgivningen er sikret afgørende indflydelse på fjernvarmeselskabernes dispositioner (i hvert fald de overordnede linjer). For de kommunale selskaber er forbrugerindflydelsen indirekte gennem de valgte kommunalbestyrelser. For de privatejede andelsselskaber er der tale om direkte forbrugereje og derfor en direkte forbrugerindflydelse på selskabets dispositioner. I de privatejede selskaber er forbrugerindflydelsen sikret gennem forbrugerrepræsentanternes flertal i bestyrelserne. I praksis er det et mere åbent spørgsmål i hvilken grad brugerindflydelsen faktisk sætter sig igennem.

Kravet om forbrugerindflydelse gælder for distributionselskaberne, hvorimod dette ikke gælder for fjernvarmeproducerne. I hovedparten af de decentrale områder er der

sammenfald mellem produktion og distribution. Omkring de store byer, hvor varmen aftages fra de centrale kraftværker, er der både eksempler på rene distributionselskaber og selskaber der selv råder over produktionskapacitet (typisk spids- og reservelast enheder).

Der kan opstilles nogle teser om forbrugerindflydelsens incitaments-gennemslag.

Der kan være begrundede formodninger om, at forbrugerinteresserne bliver varetaget ved store betydende beslutninger, som kan mobilisere interesse. Men spørgsmålet er om beslutningsgrundlaget for de store og mindre beslutninger er fyldestgørende.

En anden tese er, at forbrugerne ikke har reelle muligheder for at påvirke, hvilke beslutninger, der overhovedet bliver sat til afgørelse. Ifølge den tese vil der være (effektiviserings)beslutninger, som aldrig bliver identificeret og fremført.

Ydermere er forbrugerindflydelsen sikret gennem en repræsentation, der ikke nødvendigvis bygger på ekspertise inden for fjernvarme.

Det er også ført frem, at man i lokalsamfundet har så stor fokus på varmeomkostningerne at den lokale driftsledelse er under et meget direkte forbrugerpres, der kan udgøre det fornødne incitament. Heroverfor står, at denne mekanisme kun i ringe grad er aktiv i de større byer, som samlet set fylder mest i fjernvarmelandskabet.

En kraftvarmeproducent, der ikke også er et distributionselskab, har et incitament til at dele omkostningerne fra kraftvarmeproduktionen mellem el og varme sådan, at varmedelen bærer mest muligt fordi det –alt andet lige – giver lavere elproduktionsomkostninger.

Hvorvidt et privatejet distributionselskab har et større incitament end et forbrugerejet selskab til at øge omkostningerne mere end nødvendigt, kan diskuteres. Det er diskussionen om hvilken interesse et selskab, en ledelse, en bestyrelse har i ”guldvandhaner”, luksusbiler og rigelige personaleresourcer og i hvilket omfang, der kan argumenteres i at det er nødvendige omkostninger.

I realiteten er der ikke gennemført undersøgelser på dette område og det er derfor vanskeligt at løfte sig op over tese dannelser og teoretiske betragtninger. Det er heller ikke muligt på grundlag af de faktiske varmepriser at afgøre om den ene eller anden type selskaber er mere eller mindre effektive.

Forbrugerne er ydermere beskyttet via kontrol/klagesystemet med Energitilsynet og Ankenævnet for energi. Konkrete klager over tariffer kan den enkelte forbruger rejse i Energitilsynet og få en afgørelse. I andre forhold vil det typisk være Ankenævnet for Energi, som er klagemyndighed. Det etablerede system er med det nuværende set-up og med den nuværende ressourcetildeling til institutionerne gearret til at gribe ind i forbindelse med klager og i sager der tages op på eget initiativ, hvorimod en mere aktiv kontrol på brancheniveau kun er mulig i begrænset omfang.

Hvis man fjerner det omkostningsbestemte princip og tillader, at en effektiviseringsgevinst kan tilfalde fjernvarmeselskabet, vil selskabets ejerforhold have afgørende betydning for om denne ændring vil få nogen effekt. For et andelsejet fjernvarmeselskab vil en ophævelse af

hvile-i-sig-selv princippet ikke ændre på incitamentsforholdene fordi et overskud i givet fald skulle fordeles til andelshaverne.

Fremme af effektiviserings incitamenter gennem ophævelse af hvile-i-sig-selv princippet vil derfor inddrage spørgsmålet om ejerskab. Dette spørgsmål kan blive aktuelt i forbindelse med afhændelse af kommunale selskaber. Med de gældende regler kan effektiviseringsgevinster ikke tages ud af selskabet som øget profit, og som følge deraf er der ingen incitament for en privat virksomhed til ejerskab, med mindre ejerskabet giver adgang til andre indtjeningsmuligheder, hvilket ikke som udgangspunkt er tilladt efter varmforsyningsloven.

3.3 Tilslutningspligt

Varmeforsyningsloven giver kommunerne mulighed for at fastlægge tilslutningspligt for et givet geografisk område. Tilslutningspligten tinglyses på de aktuelle ejendomme og forpligter eksisterende huse at tilslutte sig fjernvarmen inden for en periode på 9 år. For nybyggeri skal huset sluttes til fjernvarmen ved opførelsen. Tilslutningspligten er ikke tidsbegrænset. Tilslutningspligten betyder ikke, at husejeren er forpligtet til at aftage fjernvarme, men alene at husejeren skal betale de faste omkostninger til forsyningsnet mv.

Omkring 1/3-del af eksisterende bygninger og 80 % af nybyggeri er omfattet af tilslutningspligt til fjernvarme.¹ Reglerne for tilslutningspligt er ændret med virkning fra 15. februar 2006 således at nye huse med lavt energibehov² har krav på at få dispensation fra tilslutningspligt. Baggrunden herfor er at fjernvarme ikke nødvendigvis er en hensigtsmæssig forsyning af lavenergihuse.

Det er ikke overraskende at tilslutningsgraden, dvs tilsluttet bygningsareal i forhold til samlet bygningsareal, er højest (90 %) i de områder med tilslutningspligt og lavest (82%) i områder uden tilslutningspligt. Det viser sig også at fjernvarmeprisen er lavere i områder med tilslutningspligt end i områder uden.³

Tilslutningspligten er mest udbredt for nybyggeri, hvorved investeringen i fjernvarmenettets udbygning sikres. Tilslutningspligten sikrer, at investeringen ikke fuldt ud vil belaste forbrugere uden for det område i forsyningsområdet, som tilslutningspligten vedrører. Forsyningen dæmper altså risikoen for at måtte stå til regnskab over for en flæthed af forbrugere, hvis investeringen fejler.

Kritikken af anvendelse af tilslutningspligt består i at fjernvarmeselskabet dermed ikke har et konkurrencepres på sig, fordi kunderne alligevel ikke har mulighed for at vælge en alternativ opvarmning. Hvis kunderne har et reelt alternativ vil fjernvarmeselskabet være presset til at gøre fjernvarmen konkurrencedygtig på pris og kvalitet.

¹ Energistyrelsens og Konkurrencestyrelsens fælles rapport fra september 2004, "Effektivisering af fjernvarmesektoren – Idekatalog" side 23

² Lavenergihuse af både klasse 1 og 2, som defineret i Bygningsreglementet for småhuse.

³ Energistyrelsens og Konkurrencestyrelsens fælles rapport fra september 2004, "Effektivisering af fjernvarmesektoren – Idekatalog" side 24-25

Heroverfor står det synspunkt at de store investeringer i fjernvarmenet og produktionskapacitet skal foretages før kundernes faktiske tilslutningsbeslutning foreligger. Hvis kunderne alligevel ikke tilslutter sig, må investeringerne dækkes af de eksisterende kunder. Hermed bliver fjernvarmen dyrere og man åbner en risiko for en negativ spiral, hvor det hele tiden bliver dyrere for de tilbageværende kunder.

Til det synspunkt kan så igen siges, at hvis fjernvarmen vitterlig ikke er økonomisk attraktiv for kunderne så skal man afholde sig fra at udbygge nettet.

Heroverfor står samfundsmæssige hensyn baseret på miljø- og energipolitiske hensyn. Ydermere kan der være forskelle mellem det samfundsøkonomiske og det brugerøkonomiske perspektiv, således at det for samfundet mest hensigtsmæssige ikke nødvendigvis er det billigste for kunden.

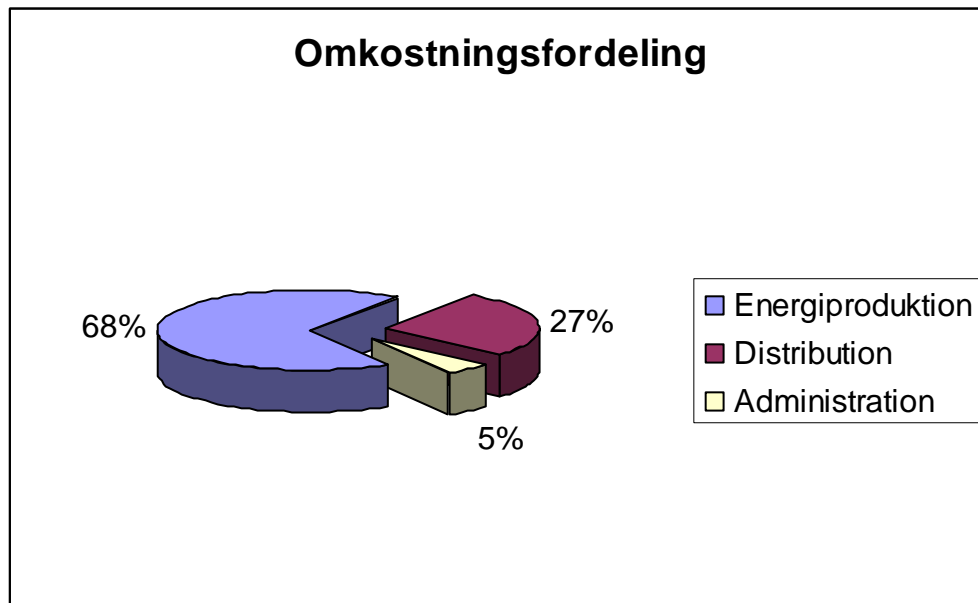
En ophævelse af tilslutningspligten i områder med velkonsolideret og billig fjernvarme vil formodentlig ikke have konsekvenser for de pågældende fjernvarmeforsyninger. En ophævelse af tilslutningspligten i områder med små fjernvarmeselskaber og med priser i nærheden af alternative opvarmningsformer kan være risikabel fordi man dér kan være tæt på den negative spiral. For at kvalificere en generel opfordring til kommunerne om at ophæve tilslutningspligten, der hvor fjernvarmen er billig, foreslås at der iværksættes en undersøgelse af fjernvarmekundernes præferencer for derigennem at indkredse hvornår en ophævelse af tilslutningspligten er kritisk for selskabets fremtid.

Tilslutningspligten er afhængig af at der er en vis beskyttelse af forbrugerne mod for høje priser. Det vil derfor være naturligt at fjerne tilslutningspligten som instrument, hvis man skridter til en ophævelse af den omkostningsbestemte fjernvarmepris.

Endelig kan man pege på muligheden af at tidsbegrænse tilslutningspligten til fx 20 eller 25 år. Dermed vil fjernvarmeselskaberne have en lang konsolideringsperiode, hvorefter bindingen ophører.

3.4 Driftsmæssige og investeringsmæssige beslutninger

Fjernvarmens omkostninger er sammensat af mange komponenter. Den største post er omkostninger til energiproduktion eller energikøb, hvorimod administrationen kun udgør en lille del. Gennemsnitligt ser omkostningsfordelingen ud som vist i nedenstående diagram.



De driftsmæssige beslutninger omfatter en lang række forhold omkring den daglige drift herunder drift og vedligehold af tekniske installationer, omkostninger til distribution, måleraflæsninger, regningsudskrivning etc. I effektiviseringsrapporten fra 2004 var det disse omkostninger, der blev anvendt til beregning af effektiviseringspotentialer ved hjælp af DEA-metoden (Data Envelopment Analysis).

En anden væsentlig driftsmæssig beslutning er energiindkøb, som ikke blev inddraget i den tidligere analyse. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere effektiviteten af energiindkøb. Det er vanskeligt at vurdere, om et givet energikøb er sket til en fornuftig ("rigtig") pris. Som nævnt er en meget stor del af fjernvarmeforsyningen i Danmark baseret på, at fjernvarmeselskaber køber varme hos de centrale kraftvarmeværker, hvor det er blevet vanskeligere at bestemme den rimelige varmepris.

En investeringsbeslutning påvirker varmeprisen gennem de finansielle omkostninger til afdrag og forrentning af lån eller gennem henlæggelser.

Det hører med til en effektiv virksomhed, at der træffes hensigtsmæssige investeringsbeslutninger både i forhold til, hvordan investeringen finansieres, men også i forhold til afskrivningsprofil mv. Endelig vil investeringer også påvirke de fremtidige driftsomkostninger, en større investering i bedre isolerede fjernvarmerør giver lavere driftsomkostninger.

Henlæggelsesreglernes betydning for finansielle beslutninger i selskaberne

Henlæggelser er omkostninger i varmeforsyningslovens forstand, og henlæggelserne skal på samme måde som andre omkostninger budgetteres og indregnes i varmepriserne, som for at have gyldighed skal anmeldes til Energitilsynet senest samtidig med at de træder i kraft.

Henlæggelsesreglerne tillader, at der i 5 år før idriftsættelsesåret kan foretages henlæggelser til øremærkede nyinvesteringer. Reglerne tillader endvidere, at op til 75 pct. af anlægssummen finansieres ved henlæggelser, der fremtræder som forskudsafskrivninger i varmepriserne.

Afhængig af byggeperiodens længde vil der være en tidsforskydning mellem beslutningen om at foretage henlæggelser og den faktiske beslutning om at gå i gang med byggeriet. Den faktiske anlægssum kan også være forskellig fra den budgetterede anlægssum, hvorpå der henlægges, ligesom projektet kan ændre sig i henlæggelsesperioden.

Den maksimale udnyttelse af henlæggelsesreglerne opnås, hvis beslutningen om at henlægge tages på et så tidligt tidspunkt som muligt, og den faktiske investeringsbeslutning tages på et så sent tidspunkt som muligt, altså at byggeperioden er kort.

Men på den måde hænger finansieringsbeslutningen og investeringsbeslutningen ikke tidsmæssigt sammen. Forsyningen behøver altså ikke før på et relativt sent tidspunkt i processen at tage endelig stilling til detaljerne i projektet, vel vidende at det meste af anlægssummen på forhånd er finansieret. Anderledes stiller det sig med lånefinansieringen af projektet på den måde, at der næppe er op til 5 års tidsmæssig forskel på finansieringsbeslutningen og investeringsbeslutningen.

Krumtappen i argumentationen for at ophæve henlæggelsesreglerne er at de nuværende regler ikke giver den nødvendige sammenhæng mellem finansieringsbeslutningen og investeringsbeslutningen. Hvis forsyningsselskaberne derimod er tvunget til at lånefinansiere investeringen bliver deres opmærksomhed på den finansielle side af sagen skærpet ved, at de faktisk skal kunne retfærdiggøre projektet for at få skaffet økonomiske midler til at gennemføre investeringen.

Heroverfor står det argument at selskaberne i gennemførelsesfasen er lige så interesseret i at få det billigste tilbud på en given investering uanset om der er sket henlæggelser eller om der skal ske en fuld lånefinansiering. Dertil kommer, at hovedparten af de større investeringer der gennemføres skal godkendes af kommunen på grundlag af både samfundsøkonomiske og selskabsøkonomiske beregninger.

Energitilsynets stikprøveundersøgelse i 2006 viser endvidere, at der er selskaber der opfatter henlæggelsesreglerne som et instrument til at skaffe sig finansielle buffere eller som redskab til prisudjævning, hvilket ikke er i overensstemmelse med formålet med henlæggelsesreglerne.

Et andet aspekt er – som bliver fremført fra fjernvarmeselskabernes side – at kunderne angiveligt foretrækker at varmeprisen er stabil. Dette hensyn er et argument for, at selskaberne bør have mulighed for at udjævne kortvarige udsving og omkostninger til enkelthændelser.

Det kan diskuteres om det er økonomisk mere fornuftigt at spare op gennem henlæggelser sammenlignet med en lånefinansiering. Opsparingen reducerer renteomkostningerne og andre låneomkostninger. Omvendt vil henlæggelserne beslaglægge en del af varmekundernes forbrugsmuligheder eller påvirke deres opsparing/gældsætning.

En mulighed er derfor helt at fjerne selskabernes mulighed for henlæggelser og samtidig give selskaberne lov til at henlægge et overskud eksempelvis begrænset til en maksimal andel af omsætningen.

De nuværende regler kræver at selskaberne anmelder henlæggelserne til Energitilsynet på forhånd. Det kan overvejes at forenkle reglerne og ophæve dette krav.

Regnskabsregler og kontoplaner

Indsigt i såvel driftsomkostninger som henlæggelser/finansieringsomkostninger kræver at regnskaber og budgetter udarbejdes efter ensartede og klare retningslinjer. Tidligere undersøgelser, herunder 2004-undersøgelsen af effektiviseringsmuligheder, har påpeget nødvendigheden af at selskabernes omkostninger opgøres på en ensartet måde. Dansk Fjernvarme har udarbejdet en standardkontoplan, som allerede har en stor udbredelse.

Der er derfor behov for, at sektoren underlægges et sæt ensartede krav til regnskabsføring for derigennem at skabe det nødvendige grundlag for gennemsigtighed og analyser af omkostningsniveau og effektiviseringsmuligheder.

Varmeforsyningsloven indeholder hjemmel til, at der kan stilles krav til selskabernes budget- og regnskabsføring. Dette krav betyder ikke, at der stilles krav til selskabernes daglige bogføring. Energitilsynet stiller ikke i øjeblikket krav om en bestemt opdeling af omkostningerne. Dog skal omkostningerne som følge af formuleringerne i varmforsyningslovens § 20, opdeles på forskellige udgiftsposter, som fx: energi, lønninger, administration og salg samt finansieringsudgifter.

Der er drøftelser i gang mellem Dansk Fjernvarme og Energitilsynet omkring udformning af en standardiseret indberetning, som kan danne grundlag for at udarbejde et sæt nøgletal til brug for en ensartet vurdering af selskabernes omkostningsniveau.

Der er i øjeblikket ikke krav om at indberetningen til Energitilsynet skal ske elektronisk, men der er ved at blive udviklet en model, som kan virke attraktiv for de fleste selskaber. Opbygning af én central myndighedsindgang, hvortil selskaberne indberetter alle de nødvendige oplysninger dvs både til Energistyrelsen og Energitilsynet, er iværksat og vil give væsentlige administrative lettelser både for selskaber og myndigheder.

Varmeforsyningslovens prisbestemmelser indebærer, at der skal føres tilsyn med fjernvarmeværkernes priser og betingelser, fordi de driver virksomhed i monopol med ret til at få dækket deres omkostninger i priserne.

Varmeforsyningsloven har ganske få regnskabsprincipper. Årsagen er, at det er de nødvendige udgifter (periodiserede omkostninger) fjernvarmeværkerne har, der kan indregnes i priserne. Formålet med den regnskabsmæssige eftervisning efter varmforsyningsloven er at følge op på de budgetterede priser.

Årsregnskabslovens formål er derimod at gøre samme virksomheds officielle regnskaber sammenlignelige fra år til år. Årsregnskabsloven har særdeles mange regnskabsprincipper.

Årsagen er, at loven omfatter mange forskelligartede selskaber og meget forskelligartet virksomhed. Formålet med det årlige regnskab er at give et retvisende billede af selskabernes aktiver, passiver, resultat og økonomiske stilling.

Det kan diskuteres om årsregnskabslovens regler giver et retvisende billede af et fjernvarmeværks økonomiske situation. Årsregnskabslovens regler giver nemlig i modsætning til varmforsyningslovens prisbestemmelser, mulighed for i årsrapporten at ombryde indtægter og omkostninger og ansætte aktiver til andre værdier, end den faktiske anskaffelsessum med senere afskrivninger.

Der er derfor afgørende forskelle på varmforsyningslovens prisbestemmelser og årsregnskabslovens principper.

Eksempler på forskelle mellem de to principper:

- Varmeforsyningens (periodiserede) indtægter skal efter varmforsyningsloven gå til dækning af forsyningens (periodiserede) omkostninger. Efter årsregnskabsloven kan varmforsyningen eksempelvis vælge et andet indregningskriterium for indtægterne.
- Henlæggelser er en omkostning i varmforsyningslovens forstand. I årsrapporten efter årsregnskabsloven behandles henlæggelser som overskudsdisponeringer.
- I varmeprisen må der kun indregnes afskrivninger på anlæg på grundlag af anskaffelsessummen. Efter årsregnskabsloven må der i årsrapportens resultatopgørelse indregnes afskrivninger på opskrevne anlægsværdier, altså anlægsværdier der er fastsat ud fra den nytte de har for selskabet.
- Efter varmforsyningsloven er det brugerne af de pågældende anlæg, der skal bære omkostningerne ved anlæggenes etablering og drift. I årsregnskabsloven findes der regler om koncernforbundne selskaber. Reglerne indebærer, at datterselskabernes resultater indgår i moderselskabernes resultater. Følges den regel ved varmeprisens fastsættelse er der risiko for, at forbrugere ud fra rene regnskabsregler kommer til at betale for etablering og drift af anlæg, som de ikke har noget med at gøre.

Hvis årsregnskabslovens regler skal anvendes fuldt ud ved fastsættelsen af varmeprisen, vil det være i strid med hvile-i-sig-selv princippet.

I sammenhæng med at der nu skabes en standardiseret indberetning vil det være nærliggende at forsøge at forenkle kravene til fjernvarmeselskabernes regnskaber, således at selskaberne kan opfylde de lovgivningsmæssige krav ved hjælp af ét regnskab.

Årsregnskabsloven kan imidlertid som nævnt ikke anvendes i fuldt omfang, idet reglerne om blandt andet op- og nedskrivning ikke kan bruges samtidig med at hvile-i-sig-selv princippet fastholdes.

4 Ideer og muligheder

Arbejdsgruppen har på baggrund af effektiviseringsrapporten fra 2004 gennemgået og udvalgt følgende ideer til en nærmere analyse med hovedvægt på de forslag som parterne vurderer som mest relevante i den aktuelle situation.

- Frivillig eller tvungen benchmark
 - Indhentning af data og etablering af nøgletal
 - Opfølgning på muligheder for forbedringer
- Prisstyring herunder prislofter på varme fra større værker
- Afskaffelse af henlæggelsesreglerne

4.1 Benchmark

Benchmarking er betegnelsen for en samlet operation, der indeholder udvikling af nøgletal, indsamling af de involverede selskabers data dækkende de opstillede nøgletal, vurdering af selskabernes præstationer samt opfølgning på selskabernes præstationer.

Benchmarking vurderes at være et effektivt værktøj til at skabe et effektiviseringspres alene ved at indsamle, vurdere, reagere på og eventuelt offentliggøre selskabernes præstationer. Derved bliver det åbenlyst for kunderne om deres fjernvarmeselskab er effektivt.

Det vurderes, at en obligatorisk benchmarking i fuldt omfang er et ret vidtgående initiativ. Erfaringerne fra andre sektorer peger på, at det er vanskeligt at gennemføre en egentlig regulering, som opfølgning på benchmarking. Derfor foreslås i denne forbindelse, at benchmark-processen deles op i to, hvor den første del består af en standardiseret dataindhentning, beregning af relevante nøgletal og offentliggørelse heraf, og hvor den anden del består af en opfølgning på resultatet af nøgletalsanalysen.

Data og nøgletal

Den første del handler om at indsamle ensartede tal for selskabernes omkostninger, etablering af de nødvendige nøgletal samt offentliggørelse af resultaterne.

Forslaget om at anvende en fælles standardkontoplan har været rejst flere gange senest i idekataloget fra 2004. Ideen er, at alle selskaberne skal kontere udgifter på en ensartet måde ved indberetning til Energitilsynet, således at det er nemmere at analysere de økonomiske forhold og gennemføre benchmark. Der er udviklet en standardkontoplan af Dansk Fjernvarme i samarbejde med Energitilsynet. Forslaget er derfor at gøre det obligatorisk at anvende en standardiseret kontoplan ved indberetningen til Energitilsynet. Hvorvidt det skal gøres obligatorisk at gøre det elektronisk kan overvejes.

Ud fra standardiserede oplysninger fra selskaberne kan der dannes nøgletal og analyser, der gør det muligt at sammenligne på tværs af selskaber og på langs af tid. Det er en forudsætning for overhovedet at bruge denne type af analyser, at oplysningerne er standardiserede og troværdige.

Udviklingen af de relevante nøgletal samt opdeling af selskaber i relevante kategorier udgør et vigtigt fundament for benchmark. Nøgletal har til formål at 'normalisere' de økonomiske tal sådan at der kan foretages en direkte sammenligning mellem selskaber fx administrationsomkostninger per solgt varmeeenhed. Kategorisering af selskaber har til formål at gøre sammenligninger relevante; eksempelvis vil omkostningssammensætningen være forskellig alt efter om selskabet ejer produktionskapacitet eller alene er et distributionsselskab. Samtidig skal antallet af nøgletal og kategorier være begrænset for at bevare dels en vis enkelthed, dels for at undgå at hvert værk kommer i sin egen kategori.

For at skabe det maksimale effektiviseringspres skal forsyningsselskabernes præstationer på de enkelte udvalgte parametre (nøgletal) offentliggøres fx via internettet. Med en offentliggørelse skal ske på en balanceret måde fordi der kan være gode grunde til at et givet værk 'scorer dårligt' på en given parameter. Det vurderes at være rimeligt, at der sker en fuld offentliggørelse af rangordnede lister over selskabernes præstationer ikke mindst fordi fjernvarmeselskaberne, som tidligere argumenteret for, løser samfundsmæssige opgaver og fordi der ikke er kommercielle hindringer mod en sådan offentliggørelse.

Indsamling, behandling og offentliggørelse af data ligger relativ tæt på de funktioner, som Energitilsynet i forvejen løser og som ligger inden for rammerne af en myndighedsopgave.

Opfølgning

Den anden halvdel af benchmarking, der handler om at følge op på selskabernes præstationer er imidlertid mere vidtgående, og det vurderes, at det kun vanskeligt er foreneligt med Energitilsynets tilsynsforpligtelser.

Opfølgningsindsatsen kan med fordel indeholde et direkte rådgivningstilbud til de selskaber, der ser ud til at have det største effektiviseringspotentiale dvs. kommer dårligst ud på en rangordnet liste. Man kan sige at fjernvarmeselskabernes præstationer bliver screenet for bedre at kunne målrette rådgivningen.

En obligatorisk opfølgning af en myndighed vil kræve, at opgaven kan placeres i en anden myndighed end tilsynsmyndigheden eller, at der skabes en ny myndighed til det formål.

Alternativt kan opfølgningsdelen gøres frivillig og udføres fx af branchen selv ved Dansk Fjernvarme. Dog er Dansk Fjernvarme ikke fuldt dækkende for landets fjernvarmeselskaber.

Andre løsningsmodeller kan udvikles. Eksempelvis kan man via udbud til fx konsulentvirksomheder eller revisionsfirmaer placere en opfølgningsindsats for en begrænset periode på fx 2 eller 3 år, hvorefter man kan foretage et nyt udbud. Denne ide består i, at man etablerer et rejsehold, der foretager konkret opfølgning overfor de selskaber, som tilsyneladende har et vist potentiale.

I den forbindelse spiller det en rolle, om opfølgningen er frivillig eller obligatorisk. Hvis opfølgningen er obligatorisk og rigid er det vanskeligere at skabe enighed om parametre og kriterier fordi konsekvenserne bliver lidt hårdere. I en frivillig indsats vil der være mere rum for at kunne fokusere på rådgivningen. Der kan jo være gode grunde til at et givet selskab får en dårlig 'score' på en given parameter.

Set i forhold til sektorens volumen kan det overvejes i første omgang at målrette opfølgingsindsatsen mod de største selskaber fx i form af selskaber med en samlet varmelevering an net over 100 TJ. Denne afgrænsning anvendes også i forbindelse med fjernvarmeselskabernes energispareforpligtelse, og vil omfatte cirka 90% af den samlede varmeproduktion i landet.

Argumenter for	Argumenter imod
En ensartet opgørelse kan få de selskaber, der kommer dårligt ud til at forfølge mulighederne for at gøre det bedre	Øget bureaukratisering og administrative byrder
Der skabes grundlag for at kunne sætte ind med rådgivning og erfaringsudveksling	Risiko for at driften af selskaberne retter sig ind mod målepunkterne og dermed mister helhedsopfattelsen – suboptimering
Effekten af gennemførte initiativer kan aflæses i nøgletallene	Selskaber som har faktiske specielle forhold kommer i gabestok
Det er muligt at differentiere ved at tage hensyn til de forskellige selskabstyper	Fuldt hensyn til forskellighederne gør benchmark ubrugelig fordi hver kategori til sidst består af et selskab

4.2 Prisstyring

Prisstyring indebærer, at prisen for fjernvarmen fastlægges via en specifik regulering i modsætning til nu, hvor prisen blot er summen af omkostninger. Prisstyring opnås fx gennem prislofter, dvs. en fastsat maksimal pris, der enten kan være gældende for alle eller en bestemt type af selskaber eller af individuelt fastsatte priser. En anden mulighed er indtægtsrammer. Fælles er, at man centralt kan styre prisen ved fx at påtrykke effektiviseringer via sænkning af prislofter (enten absolut eller relativt til inflation og/eller energipris). Prisstyring på den ene eller anden måde vil alene være relevant, der hvor produktion og/eller distribution varetages af private selskaber. Principielt giver det ikke mening at underlægge de forbrugerejede selskaber en egentlig prisstyring, fordi prisstyringen er et middel til at beskytte forbrugerne mod for høje priser.

Idekataloget fra 2004 præsenterer muligheden for at fastlægge prislofter for varmeleverancer fra de centrale kraftvarmeværker. Rationalet bag forslaget er at de centrale kraftvarmeværker ikke er forbrugerejet og at det er vanskeligt at bestemme niveauet for de nødvendige omkostninger i henhold til varmeforsyningsloven.

Der er i 2006 fastlagt prislofter for fjernvarme produceret på affaldsforbrændingsanlæg. Erfaringer herfra vil være værdifulde for overvejelser om at udvide denne regulering til også at omfatte de centrale kraftværker.

Det asymmetriske forhold mellem varmeaftagerne og ejerne af de centrale kraftværker er blevet mere udtalt efter liberaliseringen af el- og gassektorerne.

Det er blevet vanskeligt for varmeaftagerne at få indsigt i og navnlig indflydelse på de driftsmæssige dispositioner, som påvirker varmeprisen, hvilket stiller dem i en svær situation i en forhandlingssituation. Tilsvarende er det vanskeligt for Energitilsynet at udpege de nødvendige omkostninger til varmeproduktion på de centrale kraftværker.

Der kan derfor være grund til at interessere sig særligt for prisstyring i forbindelse med de centrale kraftværker.

Argumenter for	Argumenter imod
Det vil give de centrale kraftvarmeværker incitamenter til at effektivisere på varmesiden	De foreløbige erfaringer med prislofter er, at det er uhyre vanskeligt at fastlægge den "rigtige" åbningspris.
Det sikrer forbrugerne mod for høje priser især fordi Energitilsynet kun vanskeligt kan udpege de nødvendige omkostninger til varmeproduktion på de centrale kraftværker.	Da forholdene er forskellige vil der skulle fastlægges individuelle prislofter, hvilket er administrativt meget vanskeligt
Det forenkler prisdannelsen når først systemet er etableret.	Varmeprisen vil altid "ramme loftet" og derfor vil der være en risiko for at varmemeforbrugerne samlet set kommer til at betale mere.
Antallet af centrale kraftværker er så begrænset at det er overkommeligt at fastlægge individuelle prislofter.	

4.3 Afskaffelse af henlæggelsesreglerne

Regler om henlæggelser er fastsat i bekendtgørelse nr. 175 af 18. marts 1991 om afskrivninger, henlæggelser til nyinvesteringer og forrentning af indskudskapital m.v., populært kaldet "afskrivningsbekendtgørelsen".

Reglerne går i korthed ud på, at fjernvarmeforsyningerne i 5 år før idriftsættelsestidspunktet kan henlægge til nyinvesteringer over fjernvarmeprisen med op til 20 pct. af anlægssummen årligt, dog samlet maksimalt 75 pct. af anlægssummen over de 5 år.

Det kan overvejes at afskaffe henlæggelsesreglerne. Begrundelsen herfor er, at fjernvarmeforsyningerne derved integrerer økonomistyringen i en samlet forretningsmæssig styring og kontrol, herunder at forsyningerne tager driftsøkonomiske hensyn i deres investeringsbeslutninger.

Hvis henlæggelsesreglerne bliver ophævet er eneste mulighed efter varmforsyningsloven at lånefinansiere investeringerne. Det vil sige, at der i enhver investeringsbeslutning skal indgå en besvarelse af spørgsmålene om, hvilken lånetype og hvilken kreditor der over hvor lang tid skal finansiere investeringen.

En ophævelse af henlæggelsesreglerne vil således integrere finansieringsbeslutningen i investeringsbeslutningen i modsætning til i dag, hvor henlæggelsesreglerne risikerer at svække den finansielle beslutning.

Modargumentet er, at renter og afdrag i form af afskrivninger er indregningsberettigede i fjernvarmeprisen, så resultatet vil blive det samme.

Så selv om resultatet på sigt giver det samme målt på fjernvarmeprisen vil en ophævelse af henlæggelsesreglerne betyde, at fjernvarmeforsyningerne allerede på beslutningstidspunktet for investeringen skal sammentænke investerings- og finansieringsbeslutningerne i en samlet styring af forretningen.

Ophævelse af henlæggelsesreglerne vil samtidig føre til administrative lettelser fordi der ikke er behov for forhåndsgodkendelser af henlæggelsesbeslutningerne ligesom der ikke skal redegøres for fremtidige projekter, før de faktisk er besluttet og godkendt. Det skal nævnes at Energistyrelsen forbereder et lovforslag, som vil fjerne kravet om at anmelde henlæggelserne, men som ikke ændrer på, at selskaberne har lov til at henlægge.

Da fjernvarmeselskaberne af hensyn til forbrugerne gerne ser mulighed for at kunne foretage en vis prisudjævning fra år til år foreslås, at selskaberne får lov til at opspare en pulje, der maksimalt må udgøre en vis andel (fx 10-15 %) af den årlige omsætning. En sådan opsparing eller økonomisk buffer vil i givet fald være en integreret del af regnskab og budget og skal ikke særskilt godkendes.

Desuden vil usikkerheden i finansieringsbeslutningen, hvis henlæggelsesreglerne fjernes, bidrage til den samlede usikkerhed i beslutningsgrundlaget, hvorfor antallet af ønsker om investeringer måske vil blive beskåret til de absolut realisable. Dette argument er det samme som at sige, at henlæggelsesreglerne tenderer til overkapitalisering i fjernvarmesektoren.

Argumenter for at ophæve henlæggelsesreglerne og tillade en vis opsparing/buffer	Argumenter imod
Administrativ forenkling ved at forhåndsgodkendelser undgås	Man afskærer selskaberne fra at spare op til en investering og tvinger dem til gældsætning ved investeringer
Finansieringsbeslutningen bliver en integreret del af projektet/investeringen	Større investeringer vil normalt være underlagt en godkendelse i kommunen i henhold til Varmeforsyningsloven og det tvinger også med de gældende regler selskabet til at foretage en kritisk vurdering af økonomien i et projekt.
Fjernvarmeselskaberne kan opnå en mere smidig prisudjævning	
Fjerner tendens til overkapitalisering	

5. Konklusion

Arbejdsgruppen har i overvejelserne hæftet sig ved følgende forhold for fjernvarmesektoren:

- Fjernvarmesektoren spiller en samfundsmæssig rolle i den samlede energipolitik og som følge heraf er sektoren underlagt en række bindinger.
- Fjernvarmeforsyning fungerer som et offentligt reguleret monopol
- Fjernvarmesektoren er en uhomogen sektor
- Erfaringerne fra liberaliseringen af el- og naturgassektorerne, har endnu ikke kunnet udpege oplagte reguleringsalternativer for fjernvarmesektoren

Udbygning med fjernvarme har spillet en væsentlig rolle i den samlede energipolitik. Denne udbygning er blevet gennemført med brug af flere væsentlige instrumenter, for det første en beskyttelse af forbrugerne mod at betale mere end højst nødvendigt for fjernvarmen (hvile-i-sig-selv), for det andet en obligatorisk kollektiv tilslutning (tilslutningspligt) og for det tredje bindinger på fjernvarmeværkernes brændselsvalg og produktionsform. En ændring af disse grundlæggende principper kan ikke med rimelighed foretages uden hensyntagen til det oprindelige formål. En ensidig ophævelse af et eller flere af disse principper ud fra en snæver selskabsøkonomisk effektiviseringsstankegang vil nemt komme i konflikt med den bredere effektivitetstankegang, som ser på sektorens samlede energipolitiske målopfyldelse.

En ensidig ophævelse af visse bindinger uden at give selskaberne fuld frihed til at disponere vurderes ikke at være hensigtsmæssig. En ophævelse af de lovgivningsmæssige bindinger for eksempel på fjernvarmeværkernes brændselsvalg og produktionsform har konsekvenser for de energipolitiske udviklingsmuligheder. Isolerede ændringer af de lovgivningsmæssige bindinger på de for energipolitikken relevante områder af dansk fjernvarmeforsyning bør ske i sammenhæng med en energipolitisk strategi for fjernvarmeområdet udvikling, og derfor foreslås der ikke ændringer af de lovgivningsmæssige bindinger. Denne anbefaling skal dog ikke forhindre gennemførelse af ændringer af mere teknisk karakter, som ikke skønnes at have energipolitiske implikationer.

Der foreslås følgende indsats for at fremme og synliggøre effektiviteten i fjernvarmesektoren:

1. Fjernvarmeselskabernes omkostninger og regnskabsregler herunder standardiseret indberetning, etablering af offentligt tilgængelige nøgletals-analyser samt rådgivning.
2. Evaluering samt eventuelt videregående forslag.
3. Undersøgelser af effektiviseringsincitament i praksis samt muligheder for at ophæve eller tidsbegrænse tilslutningspligten.

5.1 Fjernvarmesektorens omkostninger og regnskabsregler

Forslag 1. Fjernvarmeselskabernes indberetning af regnskaber til Energitilsynet skal være i overensstemmelse med en standardiseret kontoplan.

Det foreslås, at Energitilsynet stiller krav om, at selskabernes indberetning af regnskaber skal være i overensstemmelse med en standardiseret kontoplan, der medfører, at fjernvarmeselskabernes omkostninger opgøres på en ensartet måde. Energitilsynet har ikke beføjelse til at fastsætte krav til fjernvarmeforsyningernes daglige regnskabsføring, men alene

til at fastsætte regler for, hvorledes fjernvarmeforsyningerne skal anmelde regnskaber og budgetter.

Det foreslås, at Energitilsynet - i samarbejde med Dansk Fjernvarme - sikrer, at den standardiserede indberetning færdigudvikles med det sigte at komme i anvendelse ved indberetningen af regnskaber for 2008. Det kan overvejes, om det er mest hensigtsmæssigt i første omgang at indføre forslaget for fjernvarmeselskaber med en samlet varmelevering an net over 100 TJ. Det bør endvidere tilstræbes, at en standardiseret indberetning testes allerede i forbindelse med indberetning af regnskaber for 2007.

Forslag 2. Energitilsynet udvikler et sæt nøgletal til vurdering af selskabernes effektivitet.

Det foreslås, at Energitilsynet i samarbejde med Dansk Fjernvarme udvikler et sæt nøgletal, der afspejler fjernvarmeselskabernes hovedaktiviteter. Nøgletallene skal gøre det muligt at foretage relevante sammenligninger af fjernvarmeselskaber inden for relevante kategorier af selskaber. Nøgletallene skal baseres på de standardiserede regnskabsoplysninger, som selskaberne indberetter.

Det foreslås, at det nødvendige sæt af nøgletal udvikles parallelt med den standardiserede indberetning med sigte på, at Energitilsynet kan foretage den første sammenligning mellem selskaberne i 2009 på grundlag af de indberettede regnskaber for 2008.

Forslag 3. Energitilsynet offentliggør fjernvarmeselskabernes nøgletal.

Det foreslås, at Energitilsynet årligt offentliggør oversigter over selskabernes nøgletal på tilsynets hjemmeside. Offentliggørelsen skal indeholde lister over fjernvarmeselskaberne ordnet efter deres præstationer på de enkelte nøgletal. Som udgangspunkt skal alle nøgletal være offentligt tilgængelige medmindre helt særlige forhold gør selskabsspecifikke tal uegnede til offentliggørelse.

Der sigtes mod, at Energitilsynet kan offentliggøre resultatet af den første analyse i løbet af 2009, eventuelt i første omgang alene for selskaber med en årlig varmelevering an net over 100 TJ.

Forslag 4. Etablering af en rådgivende opfølgning på nøgletal

Det foreslås, at Energistyrelsen udvikler en model for rådgivning af de fjernvarmeselskaber, der ifølge en opgørelse af de relevante nøgletal har høje omkostninger. Opfølgningsmodellen udvikles i samarbejde med Dansk Fjernvarme og Energitilsynet. En frivillig opfølgning kan varetages gennem aftaler med Dansk Fjernvarme. En obligatorisk ordning kan organiseres gennem udbud af rådgivningsydelser for afgrænsede perioder.

Det foreslås, at Energistyrelsen fremlægger forslag til en opfølgningsmodel inden udgangen af 2008.

Forslag 5. Afskaffelse af henlæggelsesreglerne.

Det foreslås, at reglerne om prisfastsættelse og henlæggelser ændres således at henlæggelser generelt afskaffes. Derimod indføres en mulighed for, at selskaberne kan opspare en begrænset kapital, fx defineret som en pulje, der højst samlet må udgøre X % af den gennemsnitlige årlige omsætning for de seneste Y år. Formålet hermed er for det første at sikre mere retvisende og sammenlignelige regnskaber, samt at forenkle reglerne ved at der efter forslaget ikke særskilt skal argumenteres for eller søges om forhåndsgodkendelse af den begrænsede opsparing. For det andet giver forslaget selskaberne mulighed for at kunne foretage en vis prisudjævning og afholde mindre investeringer og dermed give kunderne mere stabile varmepriser, hvilket ikke er muligt med de nuværende regler

Det foreslås, at Energitilsynet inden udgangen af 2007 fremlægger et forslag til, hvordan reglerne kan udformes herunder forslag, der tager højde for overgang fra de nuværende regler til de fremtidige regler. Forslaget udarbejdes med inddragelse af Dansk Fjernvarme og Energistyrelsen.

Forslag 6. Forenkling af regnskabsregler

Det foreslås, at fjernvarmeselskaberne som hovedregel skal følge årsregnskabsloven. Formålet med årsregnskabslovens bestemmelser og varmforsyningslovens prisbestemmelser er på afgørende punkter forskellig. Da arbejdsgruppen foreslår, at "hvile-i-sig-selv-princippet" skal opretholdes, forudsættes at årsregnskabslovens regler om bl.a. op- og nedskrivninger dvs. §§ 41-42 ikke finder anvendelse, for at opretholde et værn mod at forbrugerne kommer til at "betale" for anlæggene mere end én gang og mod at anlæggene straks afskrives. Årsregnskabsloven vil derfor ikke kunne anvendes fuldt ud ved prisfastsættelsen, og der er derfor behov for at få præciseret, hvilke regler i årsregnskabsloven der ikke er i overensstemmelse med varmforsyningslovens regler om prisfastsættelsen. Det foreslås, at Dansk Fjernvarme inden udgangen af 2007 fremlægger et udkast til en forenkling af de regnskabsmæssige krav til fjernvarmeselskaberne. Forslaget udarbejdes med inddragelse af Energitilsynet.

5.2 Evaluering

Forslag 7. Evaluering af effektiviseringsindsatsen

Det foreslås, at der gennemføres en evaluering, når der foreligger 2 års erfaringer med de foreslåede nøgletalsanalyser mhp at vurdere, om der er grundlag for at gennemføre flere initiativer. Det betyder, at Energistyrelsen tager initiativ til at iværksætte evalueringen i 2010, når der foreligger regnskaber for 2008 og 2009. I den forbindelse vil det blive overvejet, om der er mulighed for at indføre et mere åbent varme-marked, hvor en række af de lovgivningsmæssige bindinger søges ophævet. Desuden vil der på grundlag af erfaringer fra andre sektorer blive set på modeller for egentlig prisregulering.

5.3 Behov for flere undersøgelser

Forslag 8. Undersøgelse af incitamentsstrukturer i praksis.

Fjernvarmeselskaber er meget uensartede målt på energiomsætning, ejerstruktur, udstrækning, alder, produktionsform og brændselsammensætning. Der er efter arbejdsgruppens opfattelse ikke tilstrækkelig viden om, hvordan de gældende incitamentsstrukturer fungerer i praksis i de forskellige selskabstyper. På den ene side hævdes, at hvile-i-sig-selv ikke skærper driftsledelsen til at effektivisere fordi alle omkostninger dækkes via kundernes varmeregninger. På den anden side står, at fjernvarmeselskaberne - som overvejende andelsselskaber eller kommunale selskaber - burde have incitamentter til at gøre det billigt muligt for ejerkredsen nemlig alle forbrugerne.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der iværksættes en undersøgelse, der skal forsøge at afdække beslutningsgrundlag og incitaments-gennemslag i praksis.

Det foreslås, at Energistyrelsen inden udgangen af 2007 iværksætter en undersøgelse af incitamentsstrukturer i forskellige typer af fjernvarmeselskaber og med inddragelse af relevante erfaringer fra andre lande og sektorer. Undersøgelsens udformning fastlægges i et samarbejde med bl.a. Energitilsynet og Dansk Fjernvarme.

Forslag 9. Undersøgelse af tilslutningspligt

Det foreslås, at der iværksættes en undersøgelse af fjernvarmekundernes vurdering af fjernvarme i relation til alternative forsyningsmuligheder med henblik på at analysere konsekvenser af en ophævelse af tilslutningspligten. Det foreslås, at muligheden for generelt at gøre tilslutningspligten tidsbegrænset til fx 20 år analyseres nærmere.

Det foreslås, at Energistyrelsen inden udgangen af 2007 iværksætter en undersøgelse af konsekvenser af at ophæve tilslutningspligten enten generelt eller efter en vis periode på fx 20 år, og at man i denne undersøgelse sammenligner med tilslutningspligten til andre infrastrukturer, fx vand og spildevand.

Forslag 10. Undersøgelse af prisdannelse på varme fra centrale kraftvarmeværker

Det foreslås, at Energistyrelsen inden udgangen af 2008 tager initiativ til at undersøge prisdannelsen på varme fra de centrale kraftvarmeværker. En sådan undersøgelse forventes i 2008 at kunne trække på de første erfaringer fra indførelsen af prislofter på affaldsområdet.