

Forsyningstilsynet
Torvegade 10
3300 Frederiksværk
Att. Kontorchef Frederik Roose Øvlisen
Mail: frro@forsyningstilsynet.dk

Fjernvarmens Hus
Merkurvej 7
DK-6000 Kolding
Tlf. +45 7630 8000
mail@danskfjernvarme.dk
www.danskfjernvarme.dk
cvr dk 55 83 10 17

Dansk Fjernvarmes høringssvar til analysen om samtidighed mellem fjernvarmeselskabernes priser og omkostninger

25. maj 2021
Side 1/8

Dansk Fjernvarme har udarbejdet høringssvar til Forsyningstilsynets høring over analysen "Samtidigighed mellem fjernvarmeselskabernes priser og omkostninger".

Hovedproblemstilling

Høringen omhandler en analyse om samtidighed mellem omkostninger og priser. På baggrund af analysen anbefaler tilsynet, at mulighederne for henlæggelser afskaffes, og at der skal være større sammenhæng mellem afskrivninger og aktivers levetider.

I analysen fokuserer tilsynet snævert på virkningerne mht. samtidighed for de forbrugere, der flytter til og fra et fjernvarmeområde. Tilsynet forholder sig ikke til de generelle fordele for forbrugerne ved de nuværende regler, eller til de virkninger tilsynets anbefalinger vil have mht. at forøge fjernvarmeselskabernes omkostninger, give højere forbrugerpriser, besværliggøre investeringer i grøn omstilling og forøge de administrative byrder.

Konklusion

Det er Dansk Fjernvarmes opfattelse, at de nuværende regler om henlæggelser og afskrivninger bør videreføres, da de giver selskaberne fleksibilitet til at kunne tilrettelægge afskrivninger og finansiering ift. at kunne sikre lave og stabile forbrugerpriser.

Kundernes fordele ved prisstabilitet overstiger langt de marginale virkninger af, at en mindre gruppe af kunders priser tidsmæssigt er en lille smule forskudt ift. de faktiske omkostninger i året. Det kan gå i begge retninger, og det er i praksis ikke muligt at skabe fuld samtidighed mellem priser og omkostninger.

Samlet set finder Dansk Fjernvarme det overraskende, at Forsyningstilsynet kan komme med vidtgående anbefalinger om ændringer i reglerne om afskrivninger og afskaffelse af henlæggelser på baggrund af konklusioner om brud på et samtidighedsprincip, som ikke er klart defineret.

Det er desuden Dansk Fjernvarmes opfattelse, at analysen langt fra giver et fyldestgørende billede af de faktiske virkninger mht. samtidighed, at virkningerne heraf er meget beskedne, og at de går i begge retninger. Et helt afgørende punkt, der ikke undersøges, er selskabernes finansieringsmuligheder, og hvordan disse vil blive påvirket af en ophævelse af mulighederne for henlæggelser. Det vil på den baggrund ikke være proportionalt at indføre ufleksible regler og ekstrakrav, som vil fordyre og besværliggøre selskabernes

investeringer og være i strid med politiske ønsker om, at reguleringen skal understøtte grøn omstilling, og at unødvendige administrative byrder skal undgås.

Side 2/8

Dansk Fjernvarme har følgende kommentarer til analysen:

Emnet for analysen

Det står ikke klart, hvad der ligger til grund for tilsynets valg af emnet for analysen.

Tilsynets hovedopgave er at sikre forbrugerbeskyttelse på de områder, som tilsynet har ansvaret for. Det ville derfor være naturligt, at tilsynet i valg af emner til analyser prioriterer sin indsats til især at omhandle analyser på de områder, hvor det kan have størst betydning for forbrugerne.

Nærværende analyse omfatter en meget lille andel af de samlede omkostninger for en mindre andel af forbrugerne i en non-profit regulering.

- Henlæggelser udgjorde i 2019 samlet set mindre end 1 pct. af forbrugernes samlede varmeregninger, og beløb til henlæggelser indgik i mindre end 10 pct. af forbrugernes varmeregninger.
- Der foreligger ikke tal for omfanget af de øvrige undersøgte forhold.
- Virkningerne mht. samtidighed kan desuden alene have en vis relevans for den formentlig mindre og ikke opgjorte andel af forbrugerne, som flytter til eller fra et fjernvarmeselskabs forsyningsområde. Virkningerne vil her have samme beskedne størrelse, men være de modsatte for hhv. dem der flytter til og fra området. Hvis tilsynet på et sagligt grundlag skulle kunne konkludere om, hvad omfanget af manglende samtidighed måtte være, skulle tilsynet have foretaget en analyse af flyttemønstre blandt forbrugerne.

De undersøgte virkninger i denne analyse kan således alene have meget marginal betydning for forbrugerbeskyttelsen.

Detalje-fokus på korttidsvirkninger for den enkelte forbruger ikke hensigtsmæssig

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er et så detaljeret fokus på samtidighed mellem omkostninger, levetider og priser ift. den enkelte forbruger, som tilsynet anlægger i analysen, hverken hensigtsmæssigt eller ønskeligt.

Det er der en række konkrete argumenter for, sådan som det fremgår af afsnittene nedenfor. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør man i stedet – i hvert fald når der er tale om kollektiv forsyning – i højere grad anlægge en helhedsbetragtning om, hvad der samlet set er i forbrugernes interesse.

Et eksempel på, hvorfor detalje-fokus på virkninger for enkelte forbrugere ikke er hensigtsmæssigt, kan fås ved at se på omkostninger for de forbrugere, som bor hhv. tæt på og langt fra varmeværket. Der kan her argumenteres for, at forbrugere langt fra værket giver anledning til større omkostninger til ledninger og pumper end forbrugere, som bor lige ved siden af værket. Men det bør efter Dansk Fjernvarmes opfattelse ikke give anledning til, at de enkelte forbrugeres afstand til værket skal afspejles i priserne. Det vil hverken være hensigtsmæssigt eller ønskeligt.

Et andet eksempel ift. detalje-fokus kunne være, at der er stor forskel på, hvor meget det koster at producere varme om sommeren og om vinteren, og at der i takt med den stigende elektrificering også bliver store forskelle på omkostningerne på dage med hhv. stor og lille elproduktion fra vindmøller og solceller osv. Der kan derfor også argumenteres for, at selskaberne burde anvende sæsonpriser, månedspriser, dagspriser eller timepriser, hvis der skulle sikres større samtidighed mellem omkostninger og priser. Men det vil heller ikke være hensigtsmæssigt eller ønskeligt, at reguleringen stiller krav om det baseret på argumenter om samtidighed for forbrugerne.

Klima-, energi- og forsyningsminister Dan Jørgensen har givet udtryk for nogenlunde samme opfattelse: *"Begrebet omkostningsægthed i juridisk forstand betyder således ikke, at hver enkelt (for)bruger skal betale præcist for de omkostninger, vedkommende giver anledning til. Det vil ikke være muligt at opgøre, og det vil heller ikke være hensigtsmæssigt i et lille og homogent gassystem, som det danske. Ud over princippet om omkostningsægthed gælder også, at der ikke må ske diskrimination mellem kunder. Da det danske gassystem samlet set er betalt af brugerne af systemet, ville det være en umiddelbar diskrimination, hvis en enkelt landsdel - som noget nyt - skulle betale en markant højere gastransporttarif end det generelle uniforme princip tilsiger."*¹

Fjernvarme er en kollektiv opvarmningsform, og forbrugerne, som også direkte eller indirekte ejer selskaberne, er en del af et fællesskab, hvor man deles om at betale for omkostningerne, uanset hvor tæt på værket man bor, eller hvornår man flytter til eller fra området.

Hvis dette grundlæggende udgangspunkt skal fraviges af hensyn til nogle få forbrugere, bør det som minimum være ud fra en proportionalitetsbetragtning, hvor fordelene for de få mere end opvejer ulemperne for de mange. En sådan vurdering har tilsynet ikke foretaget. Tilsynet har i analysen alene fokus på fordelene for de få, mens ulemperne for de mange i form af bl.a. mindre prisstabilitet, stigende finansieringsomkostninger, likviditetsklemme og problemer ift. at kunne finansiere investeringer i grøn omstilling ikke er undersøgt i analysen.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør der hverken drages konklusioner eller afgives anbefalinger på baggrund af en analyse, hvor der kun er set på potentielle virkninger for få forbrugere, men ikke set på ulemper af anbefalingerne for de mange forbrugere af kollektiv forsyning.

Politiske ønsker om at begrænse de administrative byrder

Det fremgår af klimaaftalen fra 22. juni 2020, at et af de væsentligste hensyn ift. den fremtidige regulering af fjernvarmeselskaberne er at begrænse de administrative byrder.

¹ Jf. ministerens svar på spørgsmål 180 af 4. marts 2021. Det fremgår desuden af ministerens svar på spørgsmål 179 af samme dato, at *"Forsyningstilsynet har ved tilsynets godkendelse af Energinets tarifmetode vurderet, at dette er en passende tarifmodel for et mindre, homogent system som det danske"*.

Der er således efter Dansk Fjernvarmes opfattelse ikke politisk efterspørgsel efter en analyse, som den foreliggende, der alene omhandler meget beskudne og teoretiske virkninger og lægger op til en højere grad af detaljefokuseret, tung regulering gennem indførelse af nye og mere ufleksible regler og ekstrakrav til fjernvarmeselskaberne.

Grundlaget for samtidighedsprincippet

Dansk Fjernvarme hæfter sig ved, at grundlaget for samtidighedsprincippet tilsyneladende er et "administrativt udviklet princip". Hvordan det er udviklet og hvilke overvejelser, der ligger bag og har været inddraget, er ikke kendt. Der synes således ikke umiddelbart at være et klart fastsat eller afgrænset samtidighedsprincip af lovgrundlaget på fjernvarmeområdet, praksis fra klagesystemet eller lignende.

I det lys forekommer den hyppigt anvendte formulering i analysen om, "at det er et brud på samtidighedsprincippet", når fjernvarmeselskaber følger de gældende regler om henlæggelser og afskrivninger, som værende misvisende. Det forekommer mærkværdigt, hvordan der kan tales om brud på et princip, som end ikke er defineret.

Samlet set finder Dansk Fjernvarme det overraskende, at Forsyningstilsynet kan komme med vidtgående anbefalinger om afskaffelse af henlæggelser på baggrund af konklusioner om brud på et samtidighedsprincip, som ikke er klart defineret. Dansk Fjernvarme indgår gerne i en konstruktiv drøftelse med Forsyningstilsynet om, hvad et rimeligt samtidighedsprincip måtte indebære, før der foretages analyser herom.

Samtidighedsprincip passer ikke ift. formål om at simulere konkurrence

Forsyningstilsynet har i en række sammenhænge tilkendegjort en opfattelse om, at monopolregulering skal simulere en konkurrencesituation, så forbrugerne på monopolområder kan få den kvalitet til de priser, der ville kunne opnås på et konkurrencemarked.

På konkurrencemarkeder anvendes der ikke principper om samtidighed i prissætningen. Tværtimod er sammenhængen nok nærmere det modsatte: Jo mere konkurrence der er, desto mindre samtidighed vil der være mellem omkostninger og priser. Prissætningen afhænger her af markedet, og hvordan man kan optimere indtjeningen ift. den konkrete markedssituation. Eksempelvis prissættes konkurrenceudsatte netværksydelser som fibernet og mobiltelefoni, hvor langt hovedparten af omkostningerne går til etablering af nettene, ikke i form af høje tilslutningsafgifter og lave afgifter ved det efterfølgende forbrug.

Samtidighedsprincippet passer således ikke sammen med tilsynets opfattelse om, at reguleringen skal simulere konkurrence.

Samtidighedsprincippet er aldrig opfyldt – og bør heller ikke være det

Udgangspunktet om, at der skal være samtidighed mellem samtlige omkostninger forbundet med produktion og levering af varme og forbrugerpriserne er aldrig opfyldt.

Hvis samtidighedsprincippet skulle være fuldt opfyldt, skulle ethvert aktivs afskrivningsperiode svare fuldstændig til aktivets levetid. Det vil i praksis aldrig kunne være tilfældet, og det vil af flere forskellige grunde heller ikke være hensigtsmæssigt.

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

En afskrivningsprofil, der vil være i god overensstemmelse med et samtidighedsprincip, bør derfor helt konkret indrettes efter, hvordan det pågældende aktiv indgår i årets produktion af varme. Med de nuværende regler kan selskaberne tilnærmelsesvis gøre det, men det vil de ikke kunne, hvis reglerne laves om, sådan som det foreslås af tilsynet i analysens anbefalinger.

En anden af disse grunde er, at især aktiver i ledningsnettet har tekniske levetider, der overstiger de eksisterende finansieringsmuligheder. Selskaberne kan højest optage lån på 30 år, selvom aktivet forventes at leve længere.

En virkning heraf er, at selskaberne har mange aktiver i især ledningsnettet, som nu er fuldt afskrevne, men som stadig anvendes. Det betyder, at nutidens og fremtidige forbrugere i et vist omfang får stillet aktiver, som deres forgængere har betalt for, gratis til rådighed. Ift. samtidighedsprincippet er virkningen heraf, at de nuværende forbrugere generelt betaler for lidt, mens der ift. dette princip er betalt for meget i de foregående år.

Hvis man følger tilsynets anbefaling om sammenhæng mellem afskrivninger og aktivers levetid, sådan som det er gjort i reguleringen på vandområdet, skaber man en likviditetsklemme for de regulerede selskaber. En likviditetsklemme opstår, når afskrivninger skal følge aktivers tekniske levetid, og når den tekniske levetid overstiger lånets løbetid. I en analyse fra Deloitte, som er udarbejdet for DANVA (vedlagt dette høringssvar), er denne problemstilling grundigt beskrevet. Konklusionen er, at reglerne har ført til, at vandselskaberne ikke længere kan finansiere investeringer på de almindelige finansielle markeder.

Hvis man følger tilsynets anbefalinger vil det derfor også have den virkning, at fjernvarmeselskaberne vil miste deres kreditværdighed på de almindelige finansielle markeder, at kommunernes garantipræmier for lån i KommuneKredit skal være større, og at der bliver betydelige udfordringer ift. at kunne opnå finansiering af de nødvendige investeringer, der skal foretages i grøn omstilling i løbet af de kommende år. Tilsynets anbefalinger modarbejder således de politiske ønsker om at accelerere den grønne omstilling.

Med de nuværende afskrivningsregler er problemet om forskelle mellem afskrivninger og levetider klarlagt ved, at afskrivningerne kan følge finansieringen. Afskrivningerne følger således her den økonomiske levetid.

En tredje grund er, at der ift. aktiver til produktion af varme løbende sker ændringer i de politiske ønsker mht. fx forceret udfasning af fossile brændsler, biomasse, affaldsforbrændingskapacitet og justeringer i fx elvarmeafgiften, som indebærer et pres for at udskifte aktiver betydeligt hurtigere, end deres tekniske levetider tilsiger.

Tilsvarende kan ændringer i lokale omstændigheder og muligheder føre til, at et selskab i dag ville træffe en anden investeringsbeslutning, end den, der fx blev foretaget for 10-15

år siden, og som omhandlede aktiver med tekniske levetider på fx 30 år. Sådanne omstændigheder kunne fx være, at et havneområde skal omdannes til boligområde, eller at der fremkommer nye muligheder for at udnytte overskudsvarme, konvertere naturgasområder til fjernvarme, etablere varmelagre eller andre former for sektorkobling osv. Alle disse eksempler kan føre til, at der bliver behov for fx større hovedledninger og ændringer i varmeproduktionskapaciteten osv.

Hvis selskaberne som anbefalet af tilsynet ikke ville kunne justere afskrivningerne ift. disse ændringer, ville det føre til flere strandede aktiver end nødvendigt, og det vil desuden i sidste ende føre til, at de vil skulle betales af de fremtidige fjernvarmeforbrugere, selv om aktiverne er taget ud af drift.

Det er derfor af en række grunde svært at se det hensigtsmæssige i at anlægge et samtidighedsprincip, som ville skulle sikre overensstemmelse mellem tekniske levetider og afskrivninger. Der er tværtimod en række grunde til, at afskrivningerne, som i den nuværende regulering, fortsat skal kunne tilpasses ift. aktivernes økonomiske levetider.

Henlæggelsers omfang

Forsyningstilsynets beskrivelse af omfanget af anvendelsen af henlæggelser i fjernvarmeselskaberne forekommer ikke retvisende. Man kan således umiddelbart få det indtryk, at 40 pct. af selskaberne anvender henlæggelser, og beløb til henlæggelserne udgør omkring 10 pct. af varmeregningerne.

Det samlede billede for alle fjernvarmeselskaberne er imidlertid, at selskabernes omsætning er på mere end 20 mia. kr. De samlede henlæggelser i fjernvarmeselskaberne var i 2019 var på 200 mio. kr., og de udgjorde således samlet set mindre end 1 pct. forbrugernes samlede varmeregninger.

Hvis man desuden sammenstiller oplysningen om henlæggelser på 200 mio. kr. med oplysningen om gennemsnitlige henlæggelser på 67 kr. pr. MWh, kan det udledes, at beløb til henlæggelser kun har været med i mindre end 10 pct. af forbrugernes varmeregninger i 2019.

Fordele ved henlæggelser

Forsyningstilsynet forholder sig i analysen ikke til, at der er en række fordele ved mulighederne for at anvende henlæggelser.

Reglerne om henlæggelser giver selskaberne mulighed for at foretage langsigtet planlægning. Det er således typisk udtryk for god ledelse, når et selskab anvender henlæggelsesreglerne.

En ansvarlig ledelse ser ud i fremtiden og vurderer behovene for fremtidige investeringer. Når en konkret investering skal foretages, bør ledelsen finde den bedste finansiering af projektet. I de fleste tilfælde vil der kunne opnås en bedre finansiering, hvis et projekt ikke fuldt ud skal finansieres for lånte midler – og i det tilfælde er henlæggelser et godt redskab.

Den billigste finansiering er i de fleste tilfælde baseret på delvis egenfinansiering. Da fjernvarmeselskaberne er non-profit selskaber underlagt hvile-i-sig-selv-regulering, hvor

indtægter og udgifter skal balancere, kan de ikke opbygge en egenkapital, som kan anvendes til egenfinansiering. Hvis mulighederne for henlæggelser samtidig afskaffes, er det tvunget til fuld lånefinansiering, som vil forøge finansieringsomkostningerne – og dermed også forbrugerpriserne.

Dansk Fjernvarme skal opfordre til, at Forsyningstilsynet forholder sig til konsekvenserne for selskabernes finansieringsmuligheder og vilkår ved en eventuel ophævelse af henlæggelsesmulighederne, inden tilsynet fremkommer med anbefalinger om eventuelle regelændringer.

Tilsynet bør i denne forbindelse se på erfaringerne fra reguleringen af vandselskaberne, hvor mulighederne for henlæggelser først blev begrænset og efterfølgende genindført, da de manglende muligheder for delvis egenfinansiering viste sig at være u hensigtsmæssige og fordyrende for forbrugerne.

Henlæggelserne kan desuden i de nugældende regler anvendes til at spare op til en bortskaffelse af et anlæg, som dermed vil sikre bedre samtidighed. Ved afskaffelse af henlæggelsesreglerne vil omkostningerne til nedtagning af et anlæg påvirke varmeprisen i et enkelt år frem for at kunne deles ud over priserne i op til 5 år før skrotningen. En afskaffelse af henlæggelser vil derfor føre til mindre samtidighed.

Henlæggelser kan således være med til at sikre forbrugerne både stabile og lave priser. At afskaffe henlæggelser kan medføre højere priser for fjernvarmeselskabets forbrugere – og i nogle tilfælde også mindre samtidighed.

Andre forhold, som ikke inddrages i analysen

Der er herudover en række relevante forhold, som der bør ses på samtidig med hensynet til samtidighed, men som ikke er inddraget eller overvejet i analysen.

Et afgørende hensyn bør være at sikre, at forbrugerne kan forvente at have stabile priser. Det er en klar fordel for forbrugerne, at de ved, hvad de kan forvente, og at de ikke bliver ramt af svingende priser fra år til år. Det gælder både for forbrugere, der lige har købt bolig i forventning om et bestemt niveau for deres udgifter til bl.a. varme, for boligselskabet som skal aconto opkræve og sende en årsafregning til lejerne, og for erhvervsvirksomheden som står overfor fx investeringsbeslutninger.

Prisstabilitet vil derfor også medvirke til at sikre bedre og stabile prissignaler til de kunder, der skal træffe beslutninger om valg af varmekilder.

Kundernes fordele ved prisstabilitet overstiger således efter Dansk Fjernvarme opfattelse langt de marginale virkninger af, at en mindre gruppe af kunders priser tidsmæssigt er en lille smule forskudt ift. de faktiske omkostninger i året. Et princip om prisstabilitet giver derfor bedre forbrugerbeskyttelse end et princip om samtidighed, som vil føre til mindre prisstabilitet.

Tilsynets anbefalinger om større samtidighed vil derfor alene kunne være en beskeden fordel for de få forbrugere, som flytter til eller fra et fjernvarmeområde, men omvendt en betydelig ulempe for de mange øvrige forbrugere og erhvervsvirksomheder, som må imødesee større udsving i varmepriserne.

Et andet vigtigt hensyn er, at selskaberne skal have gode muligheder for at planlægge deres finansiering af anlægsudgifter, så de kan opnå den billigst mulige finansiering. Hvis der fx kan opnås en bedre finansiering ved at låne pengene over 20 år end over 30 år, giver de nuværende regler gode muligheder for at tilrettelægge det, så det samlet set er i forbrugernes interesse. Et snævert fokus på samtidighed bør ikke være argument for at tilsidesætte løsninger, der samlet set er de bedste for forbrugerne.

Et tredje hensyn er at undgå unødvendige administrative byrder, sådan som det også er anført ovenfor. Tilsynets anbefaling om nye regler, hvor selskaberne i hvert enkelt tilfælde skal indgive eksplicite forklaringer på fravigelser fra et snævert samtidighedsprincip, vil give sådanne unødvendige administrative byrder. Det er ikke i nogens interesse.

Dansk Fjernvarme vil herudover opfordre Forsyningstilsynet til fremover at inddrage Dansk Fjernvarme tidligt i tilsynets udarbejdelse af analyser om fjernvarmeområdet, så tilsynet allerede tidligt i processen kan få branchens input til, hvilke emner, hensyn og argumenter tilsynet bør forholde sig til i analyserne.

Det vil være en klar styrkelse af tilsynets analysearbejde, hvis analyserne ud over snævert fokus på virkninger for en mindre del af forbrugerne også kommer til at omfatte et bredere fokus på virkningerne for de øvrige forbrugere. Tilsvarende skal Dansk Fjernvarme opfordre til, at tilsynet i sine fremtidige analyser inddrager de politiske ønsker om at understøtte grøn omstilling og undgå unødvendige administrative byrder.

Med venlig hilsen

Michael Fibiger – Økonomisk Konsulent
Dansk Fjernvarme
fib@danskfjernvarme.dk
Mobil: 2490 9382