



Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget
Christiansborg
1240 København K

Ministeren

Dato
25. oktober 2016

J nr. 2016 - 2701

Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget har i brev af 6. september 2016 stillet mig følgende spørgsmål nr. 377 alm. del, som jeg hermed skal besvare.

Spørgsmål nr. 377

Ministeren bedes kommentere det materiale, som Dansk Fjernvarme og Danske Kraftvarmeværker præsenterede for udvalget i forbindelse med foretræde d. 27. september 2016, jf. EFK alm. del – bilag 410.

Svar

Jeg vil nedenfor kommentere på de væsentligste kritikpunkter, som fremgår af den præsentation, der blev anvendt ved Dansk Fjernvarme (herfra DFJ) og Danske Kraftvarmeværkers (herfra DKV) foretræde for udvalget d. 27. september.

For stort effektiviseringspotentiale

Det fremgår af den anvendte præsentation, at McKinsey og Struensee har beregnet et for stort potentiale for fjernvarmesektoren. De 2,3-2,7 mia. kr. svarer ifølge DFJ og DKV til 55-65 pct. af driftsomkostningerne.

Jeg kender ikke til, hvordan DFJ og DKV har opgjort sektorens driftsomkostninger og kan derfor ikke kommentere på det tal. Det gælder dog, at fjernvarmeselskaberne ikke kun kan effektivisere på deres driftsomkostninger, men at de kan effektivisere på deres samlede omkostningsbase, det vil altså sige både drifts- og kapitalomkostninger herunder også brændselsomkostninger.

Regeringen har foreslået et effektiviseringsmål for sektoren på 2,3 mia. kr. i 2025. Det ligger i den laveste ende af det potentiale, som McKinsey og Struensee har identificeret.

Det foreslåede mål svarer til ca. 13 % af selskabernes totale omkostninger i 2014 inkl. brændsler. Dermed er fjernvarmesektoren den af alle forsyningssektorer, hvor vi har sat det laveste effektiviseringsmål. Det svarer til, at sektoren skal effektivisere med ca. 1,3 % om året i perioden fra 2014-2025.

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



Det skal ses i lyset af, at det vandsektorforlig, som Venstre i 2015 indgik sammen med Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indebærer, at de mindste vandselskaber i dag får et årligt effektiviseringskrav på 1,7 % af deres drifts- og anlægsomkostninger.

De større vandselskaber får dels et årligt effektiviseringskrav på 2 % af deres driftsomkostninger, dels et årligt effektiviseringskrav på deres anlægsomkostninger, der beregnes med udgangspunkt i produktivitetsudviklingen i sammenlignelige sektorer (i 2016 på 0,49 %) og dels et individuelt effektiviseringskrav på baggrund af benchmarking, som kan variere fra 0-2 % af deres drift- og anlægsomkostninger.

I det lys må effektiviseringsmålet for fjernvarmesektoren anses for rimeligt.

Det bemærkes yderligere, at der er taget betydelige forsigtighedshensyn i den analyse, som McKinsey og Strusensee har lavet af effektiviseringspotentialet i sektoren. Det omfatter bl.a. anvendelsen af en bedst-af-to-tilgang, at der er lagt en minimumsgrænse ind for selskabernes effektivitet, at man har udtaget de mest effektive selskaber fra analysen m.m. Jeg skal henvise til min besvarelse af spørgsmål 333. Det er i alle tilfælde hensyn, der stiller selskaberne bedre, end de ellers ville have stået.

Sidst skal det ses i lyset af, at en mindre ambitiøs målsætning rammer forbrugerne, da det i sidste ende er dem, der betaler mere, hvis ikke sektoren effektiviserer det, den kan.

På baggrund af ovenstående vurderer jeg ikke, at der er tale om en urimelig målsætning for fjernvarmesektoren.

Ikke sammenligneligt med tidligere analyser

Det fremgår af præsentationen, at det potentiale, som McKinsey og Strusensee har opgjort, ikke er i tråd med tidligere analyser.

I en tidligere analyse har Copenhagen Economics (2015) opgjort det direkte potentiale i sektoren til at ligge i intervallet 1,4 mia. kr. til 3,0 mia. kr. På baggrund af en forsigtig tilgang antager de, at effektiviseringspotentialet i sektoren er 1,5 mia. kr. I denne opgørelse indgår affaldsforbrændingsanlæggene. Udtages disse af analysen, kan det resterende potentiale opgøres til ca. at ligge i intervallet 1,15-2,85 mia. kr. Det bemærkes dog, at det ikke er uproblematisk på den måde at udtage affaldsforbrændingsanlæggene fra analysen, da det også vil påvirke benchmarkingen af de øvrige selskaber. Tallene skal derfor tages med forbehold.



McKinsey opgør det direkte potentiale til 1,9 mia. kr., hvilket ligger indenfor det interval for potentialet, som Copenhagen Economics har estimeret.

At potentialet er nogenlunde i overensstemmelse med det tidligere beregnede effektiviseringspotentiale underbygger, at potentialet må anses for at være realistisk, men der er en række årsager til, at man skal være varsom med direkte at sammenligne det potentiale, som McKinsey og Struensee har opgjort, med det potentiale som Copenhagen Economics har opgjort. Jeg skal her henvise til min besvarelse af spørgsmål 333.

Usikker modelberegning

Det fremgår af præsentationen, at modellen til at beregne potentialet baserer sig på et dårligt datagrundlag, metodemæssige mangler og giver urealistiske resultater.

Som tidligere anført er der indlagt en række betydelige forsigtighedshensyn i opgørelsen af potentialet, for netop at tage højde for de usikkerheder, der kan være ved beregningerne.

Jeg skal henvise til min besvarelse af spørgsmål 333.

Generel produktivitetsvækst

Der bliver i præsentationen og i en vedlagt rapport fra Damvad Analytics rejst kritik af anvendelsen af opgørelser for produktivitet.

Produktivitet er et grundlæggende mål for at opgøre mængden af varer og tjenester, der produceres, i forhold til mængden af ressourcer, der anvendes til produktionen. Den samlede produktivetsudvikling i et land er sammensat af produktivetsudviklingen i de enkelte brancher.

Jf. besvarelsen af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 352 af 20. september 2016 kan analyser af udviklingen på tværs af brancher imidlertid ikke stå alene i vurderingen af en enkelt branche. Produktivitetskommissionen (2013) angiver således, at der kan være en række årsager til, at det kan være vanskeligt at sammenligne produktiviteten på tværs af brancher, fx forskellige markedsforhold, forskelle i arbejdskraftintensitet mv.

Finansministeriets analyser af produktivetsudviklingen – såvel som andre organisationers – suppleres derfor ofte med branchesammenligninger i et internationalt perspektiv eller analyser for de enkelte brancher på baggrund af regnskabsdata. De dybdegående analyser af produktivetsudviklingen i Danmark viser, at trods strukturelle forskelle mellem brancherne, så giver en sammenligning af produktiviteten på tværs af brancher en god indikation af, hvilke brancher der har udfordringer med lav produktivetsvækst.



I forsyningssektoren er såvel borgere som virksomheder afhængige af, at sektoren leverer en høj kvalitet i form af fx forsynings sikkerhed og overholdelse af miljø- og sundhedsstandarder. Det sikres bl.a. gennem nationale mål og krav, der fastsættes i sektorreguleringen. Såfremt kravene fx forøges væsentligt, og dette fører til højere omkostninger, vil det påvirke produktivitetsopgørelsen i negativ retning. Det kan bidrage til, at produktivitetso udviklingen i sektoren i en given periode afviger fra udviklingen i andre sektorer. Samme problemstilling gør sig gældende for andre sektorer, der pålægges krav til fx miljø og sundhedsstandarder.

Samlet set er opgørelser af produktivitet ud fra de tilgængelige data et godt input til at se på, om udviklingen i en sektor går i den rigtige retning, men kan ikke stå alene. Dette er årsagen til, at der forud for arbejdet med Regeringens forsyningsstrategi ligeledes er foretaget dybdegående analyser af sektoren.

Jeg kan endvidere bekræfte, at valg af periode har betydning i opgørelsen af produktivitetso udvikling i en sektor. Jeg skal i den forbindelse henvise til min besvarelse af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål nr. 360 af 21. september 2016.

Kommercielle ejerskaber er dyrest

Det fremhæves i præsentationen, at fjernvarmeselskaber der er ejet af kommercielle aktører er de dyreste, imens fjernvarmeselskaber der er ejet af forbrugere er de billigste.

Jeg vil gerne endnu engang understrege, at det ikke er regeringens politik at privatisere fjernvarmesektoren. Men som det fremgår i præsentationen, er der allerede i dag private aktører i sektoren.

I fremtiden ønsker vi at lægge et loft over selskabernes indtægter og underlægge selskaberne effektiviseringskrav. I det omfang at kommercielle aktører i dag har de højeste priser set i forhold til de vilkår, de er underlagt, er det også dem, der vil få udmeldt de største effektiviseringskrav i fremtiden.

Ændringerne skal med andre ord sikre, at de prisstigninger man har oplevet i nogle områder under den nuværende regulering, ikke kan finde sted i fremtiden. Eksemplet i præsentationen er derfor netop baggrunden for, at vi ønsker at ændre reguleringen.

Store forskelle i pris

Det fremgår af præsentationen, at der er store prisforskelle mellem fjernvarmeforsyningerne i dag.



Jeg kan tilslutte mig, at der er store prisforskelle mellem fjernvarmeforsyningerne. En del af disse prisforskelle skyldes forskelle i selskabernes rammevilkår, men som det fremgår af både McKinsey og Struensee samt Copenhagen Economics' analyse af fjernvarmesektoren, kan en del af forskellen formentlig også tilskrives, at nogle selskaber er mere effektive end andre.

Med forslagene i forsyningsstrategien ønsker vi at effektivisere de mindre effektive selskaber og at give øget frihed til at selskaberne kan vælge den produktionsform på de mindre anlæg, som er billigst for dem.

Det er min forventning, at begge tiltag kan medvirke til at mindske forskellen i fjernvarmepriser imellem selskaberne.

Ophævelse af hvile-i-sig-selv betyder ændrede lånevilkår (Kommunekredit og Kommunegarantier)

Det fremgår af præsentationen, at ophævelse af hvile-i-sig-selv vil betyde ændrede lånevilkår.

I dag er det sådan, at kommunale selskaber, der driver virksomheder på et ikke-konkurrenceudsat marked, kan optage kommunegaranterede lån igennem Kommunekredit.

Forslagene i regeringens forsyningsstrategi på varmeområdet, herunder muligheden for at optjene afkast og ophævelse af tilslutningspligt, vil ikke i sig selv medføre en ændring i muligheden for at opretholde eksisterende lån i KommuneKredit samt efterfølgende mulighed for at optage nye lån. Men det er klart, at de regler der i dag er for statsstøtte skal overholdes, og der kan derfor være behov for at præcisere reglerne.

Offentlige myndigheder, herunder kommuner, skal ifølge de gældende statsstøtteregler opkræve garantiprovision ved udstedelse af garantier for lån til virksomheder - både til § 60-selskaber og aktieselskaber. Garantien skal stilles på markedsvilkår i overensstemmelse med reglerne i EU-Kommissionens meddelelse om statsstøtte i form af garantier (C155/20089).

Garantiprovisionen skal svare til, hvad en markedsøkonomisk investor ville kræve i samme situation på samme tidspunkt og matche risikoen for, at lånet misligholdes og garantien kommer i anvendelse. En markedsfinansiering kan derfor i henhold til statsstøttereglerne ikke medføre øgede finansieringsudgifter for de berørte anlæg.

Det bemærkes, at statsstøttereglerne er til for at undgå konkurrenceforvridning, og at billig lånefinansiering giver et incitament til overinvestering i sek-



toren. Konkurrenceforvridning mindsker presset på priserne og overinvestering øger omkostningerne i sektoren. Det er i sidste ende forbrugerne, der betaler meromkostningen. Derfor sætter vi en analyse af reglerne i gang.

I fjernvarmesektoren foreslår vi at ændre reglerne for forrentning, så selskaberne i fremtiden får udmeldt en fast forrentningsramme, der fastsættes med udgangspunkt i en WACC-metode. Det skal give selskaberne et markedskonformt afkast af deres investeringer. Inden for den forrentningsramme skal selskaberne finansiere deres investeringer.

Hvordan det enkelte selskab optager sine lån skal ikke have betydning for forrentningsrammen. Hvis nogle selskaber optager dyrere lån end andre, får de med andre ord ikke et løft i forrentningsrammen og dermed mulighed for at opkræve flere penge fra forbrugerne. Rammen ligger fast.

Hvis nogle selskaber optager dyrere lån end andre, får det derfor udelukkende betydning for det eventuelle overskud, som de vil kunne trække ud af selskabet. Det skal give selskaberne et ekstra incitament til at optimere deres lånoptagelse og minimere deres finansielle omkostninger.

Giv selskaberne større handlefrihed og giv grundbeløbet en overhaling

Det foreslås i præsentationen, at man giver selskaberne større handlefrihed.

Med forsyningsstrategien er det netop, hvad der lægges op til.

Vi foreslår, at kraftvarmekravet og brændselsbindingen afskaffes for de ikke-kvotekomfattede anlæg i forbindelse med opfølgningen på afgifts-/tilskudsanalysen, og at vi ser nærmere på bindingerne for de kvotekomfattede anlæg.

Det skal give selskaberne bedre muligheder for at indrette deres produktion på den måde, der er bedst og billigst for dem. Det vil samtidig være en væsentlig imødegåelse af de prisstigninger, som nogle selskaber vil kunne opleve, når grundbeløbet bortfalder.

Det øger desuden selskabernes handlefrihed, når vi giver mulighed for overskud og udbytte, hvis selskaberne effektiviserer mere end de pålagte effektiviseringskrav.

I præsentationen foreslås det ligeledes, at der etableres fornuftige rammebetingelser for etablering af varmepumper og ny teknologi i fjernvarmesektoren.

Det bemærkes hertil, at afskaffelse af kraftvarmekravet netop vil gøre det nemmere for anlæggene at skifte til rene, varmeproducerende teknologier.

Forslaget om at afskaffe PSO-afgiften vil ligeledes give bedre rammebetingelser for varmepumper, idet det gøres billigere at anvende el til varmepumper.



På den baggrund har regeringen foreslået betydelige tiltag i retning af at sikre mere rimelige rammebetingelser for etablering af varmepumper og indfasningen af nye teknologier i fjernvarmesektoren.

Med venlig hilsen

Lars Chr. Lilleholt