



Forsyningstilsynet, post@forsyningstilsynet.dk

CC: mld@forsyningstilsynet.dk og rvn@forsyningstilsynet.dk

Journalnummer 18/10199

Dok. ansvarlig: TCA
Sekretær:
Sagsnr.: s2018-604
Doknr: d2018-16319-14.0
24-10-2018

Høring vedr. anmeldelsesbekendtgørelsen

Dansk Energi vil gerne takke for muligheden for at afgive hørings svar vedr. ændring af anmeldelsesbekendtgørelsen.

Selve ændringen af bekendtgørelsen er desuden vedlagt en konteringsvejledning (bilag til bekendtgørelsen) og en redegørelse for de administrative byrder, som Dansk Energi også gerne vil afgive kommentarer til. Vi vil dog gerne understrege, at vi i vores læsning lægger til grund at fremtidige ændringer af vejledningen vil komme i særskilt høring sammen med eventuelle bekendtgørelsesændringer, idet vi bemærker at vejledningen alene kan forklare og vejlede om love og bekendtgørelser men ikke i sig selv kan indeholde bindende regler.

Vedr. bekendtgørelsen

Indledningsvis skal det siges, at denne ændring af bekendtgørelse burde afvente stillingtagen til hvilke fjernvarmeselskaber (producenter og distributører), der skal omfattes af en ny økonomisk regulering. Af høringsbrevet fremgår således, at bekendtgørelsesændringen vedrører virksomheder, der forventes omfattet af den kommende indtægtsrammeregulering med benchmarking. En række selskaber (de centrale værker) er gennem de politiske aftaler allerede undtaget fra benchmarkingbaseret regulering, mens det slet ikke er besluttet, hvilke selskaber (centrale, decentrale, m.v.), der skal være omfattet af indtægtsrammer efter 2020. Dette afventer dels en politisk drøftelse og derefter konkret udmøntning – formentlig i Forsyningstilsynets regelsæt.

Som det fremgår af bilaget til høringen vil 1) standardiserede regnskabsoplysninger, 2) pris- og levetidskatalog samt 3) costdrivere og yderligere oplysning til benchmarking først blive implementeret i fremtidige bekendtgørelsesændringer. Det er hensigtsmæssigt at vente med implementeringen af disse forhold til der er større klarhed over hvem der skal omfattes af hvilken regulering og de pågældende krav. Ændring af anmeldelsesbekendtgørelsen bør også afvente, at der politisk er taget stilling til hvilke fjernvarmeselskaber, der skal omfattes af den nye økonomiske regulering.

Dansk Energi vil gerne henlede opmærksomheden på, at der er afgivet følgende udtalelse i betænkning til lovændringen, der ligger bag udstedelsen af bekendtgørelsen: *"S, EL, ALT, RV og SF ønsker på den baggrund, at Energitilsynet skal udforme en redegørelse og oversende den til Folketinget, hvori Energitilsynet beskriver, hvordan dets forslag til datakrav til opfyldelse*

af de forskellige formål i de politiske aftaler opnås, og herunder vurderer, hvilke omkostninger det vil resultere i. Dette skal ske, inden kravene til data (herunder ensretning af omkostningsopgørelser og værdisættelse af aktiver) for de forskellige selskabstyper og de forskellige reguleringsmodeller, der er aftalt i stemmeaftalerne, udmøntes i bekendtgørelsen.”

Dansk Energi noterer sig at energi-, forsynings- og klimaministeren har givet Folketinget en ufyldstgørende redegørelse om de øgede administrative byrder, som denne bekendtgørelse påfører virksomhederne. Denne redegørelse er i sagens natur ikke fyldestgørende. Dette skyldes dels, at det, som BDO også konkluderer, er umuligt at opgøre samtlige de ekstra administrative byrder, når man ikke ved, hvilken regulering man er ved at indføre. At redegørelsen er mangelfuld skyldes også, at man ikke har spurgt nogle selskaber. Det står dog klart, at allerede denne ændring i bekendtgørelsen medfører øgede administrative byrder. Dansk Energi finder desuden, at orienteringerne om de administrative byrder ikke opgøres i så små bidder, at de hver især virker harmløse, når de samlet set vil andrage et betydeligt niveau.

Betænkningen til lovændringen siger endvidere:

”Hjemmel til at indhente data skal følge kriterier om proportionalitet. Det vil sige, at datakravene skal udformes med de mindst indgribende foranstaltninger for at kunne leve op til de politiske aftalers flerdelte formål.”

Da det endnu ikke er fastlagt i lov, hvilken regulering, der skal indføres, kan proportionalitetskriteriet ved denne ekstra dataindhentning ikke være opfyldt. Dermed bør regler om øget indhentning af data afvente beslutning om hvilken regulering, der skal indføres for hvilke selskaber.

Det fremgår direkte af lovbemærkningerne til varmforsyningslovens § 22, jf. lov 1277 2017, som angives at være hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsen, at centrale kraftvarmeanlæg er undtaget fra individuelle effektiviseringskrav på baggrund af benchmarking, og at der senest i andet halvår 2018 skal drøftes, hvilke anlæg der skal være omfattet af den økonomiske regulering efter 2020. Det fremgår videre, at tilsynet på dette grundlag skal vurdere, om der er behov for, at de centrale anlæg omfattes af den nye regulering om standardiserede data og indberetning af data til brug for benchmarking. Der henvises herved til de specielle bemærkninger til § 22 samt de generelle bemærkninger i lovforarbejdernes afsnit 2.

Når bekendtgørelsen, der forventes at træde i kraft den 15. november 2018, omfatter krav baseret på varmforsyningslovens § 22 også for de centrale anlæg, er dette i strid med stemmeaftalernes og lovgrundlagets forudsætninger, og bekendtgørelsen må i forhold til de centrale anlæg betragtes som uhjemlet.

Da indtægtsrammeregulering endnu ikke er indført i loven, kan man ikke stille krav om at indhente data til reguleringen fra selskaber som endnu ikke – og i henhold til kommende politiske drøftelser måske aldrig bliver – omfattet af den pågældende regulering. Data må først indhentes, når formålet ift. reguleringen er kendt.

Hertil kommer, at regelfastsættelse inden man i øvrigt har besluttet det samlede regelsæt, ikke er i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler om gennemsigtighed og strider mod principperne i reglerne om lov kvalitet, jf. vejledning 9539 2018, hvor der lægges vægt på, at en høring omfatter det færdige lovforslag. Bekendtgørelshøringen bliver reelt meningsløs, idet grundlaget for høringen ændres i takt med færdiggørelsen af reglerne uden mulighed for at ændre de dele, der er trådt i kraft løbende. Det er i den forbindelse ikke afgørende, at reglerne først

forventes at få økonomisk virkning fra 2021, idet reglerne ifølge høringsudkastet vil være bindende fra ikrafttrædelsen

Reguleringens alvorlige økonomiske og administrative konsekvenser for de kraftvarmeproducenter, der er omfattet af elforsyningsloven, må medføre skærpede krav til dels hjemmelsgrundlaget, dels til de almindelige forvaltningsretlige krav til gennemsigtighed og proportionalitet.

Der lægges i bilaget (konteringsvejledningen) op til at indføre en dobbeltregulering, hvor der indberettes efter nugældende regler og efter standardiserede regnskabsoplysninger. Sidstnævnte bør selvsagt afvente både den politiske stillingtagen og derefter konkret udmøntning, da dette ikke lever op til kriteriet om proportionalitet.

Bekendtgørelsen efterlader også stor uklarhed reglerne for omkostningsfordeling ved samproduktion, som angiveligt skal udmøntes i særskilt bekendtgørelse. Det er imidlertid et stort problem ift. indeværende anmeldelsesbekendtgørelse, hvis forventningen er, at der fremadrettet skal anvendes en bestemt omkostningsfordeling ved samproduktion af el og varme samt affaldsforbrænding, hvilket potentielt vil få store konsekvenser for muligheden for nye og eksisterende kraftvarmeverker. Hvis sådanne regler skal indføres, kræver det ny proces omkring bekendtgørelse samt konteringsvejledning og fornyet høring af begge dele.

Konkrete bemærkninger til bekendtgørelsen

§1 I paragraffen henvises til Varmeforsyningsloven (VFL). Da bygas til opvarmning er omfattet af VFL, kan bekendtgørelsesændringen i praksis give Forsyningstilsynet hjemmel til at kræve standardiserede regnskaber for bygasselskaberne (dette er muligvis utilsigtet). Det bør derfor præciseres i bekendtgørelsen, at bygas ikke er omfattet af de nye bestemmelser.

§ 3, stk. 3: *"Virksomheder omfattet af § 6, stk. 2, skal ved anmeldelse af budget og prisettersvning fordele de totale omkostninger til produktion, transmission og distribution."* bør omformuleres til *"Virksomheder omfattet af § 6, stk. 2, skal ved anmeldelse af budget og prisettersvning alene fordele de totale omkostninger til produktion, transmission og distribution."* Det skyldes, at der vil skulle udformes en ny bekendtgørelse, vejledning og redegørelse for administrative byrder, hvis indberetningskravene går udover denne opdeling i funktioner.

Dansk Energi hæfter sig desuden ved at ikrafttræden af fx nye regler om omkostningsfordeling ved samproduktion vil kræve en senere ændring af indeværende bekendtgørelse og konteringsvejledning og ny høringsperiode for begge dele.

§4, stk. 2: Der er ifølge lovbemærkningerne (L93) tale om at en standardkontoplan er en standardiseret konteringsvejledning, som *"...skal opliste og entydigt definere de nødvendige data."* Så når der i bekendtgørelsen lægges op til krav om at bruge et helt specifikt online-skema, så lægger Dansk Energi til grund, at der ikke kan være tale om en standardkontoplan.

§4, stk. 3: Det fremgår, at virksomheder skal *"...anvende Forsyningstilsynets konteringsvejledning, der kan tilgås på Forsyningstilsynets hjemmeside"*. Dansk Energi forudsætter i den forbindelse, at indberetningskravene i konteringsvejledningen følger, opdelingen i bekendtgørelsens § 3, stk. 3, således at der ikke uden videre i vejledningsform kan kræves yderligere opdeling end *omkostninger til produktion, transmission og distribution*. En myndighed kan ikke lovligt fastsætte regler eller lovgive i en vejledning. Dansk Energi vil i øvrigt være skeptisk ift. merværdien af yderligere opdeling og skal bemærke at en sådan yderligere opdeling som minimum vil kræve bekendtgørelsesændring.

§6 stk. 2: Tidsfristen for indberetning af priseftersvisning hvert år den 15. april er alt for kort. Det vil være noget nær umuligt at udarbejde revisionspåtegnede regnskaber indenfor den korte frist. Tidsfristen bør revideres, så den gøres realistisk, fx flyttes til 15. september.

§6, stk. 3: Det fremgår at grænsen på 50 TJ måles som *"...virksomhedens samlede varmesalg på selskabsniveau eller, hvis der er flere selskaber, som disse selskabers samlede varmesalg."*

Der lægges dermed op til, at flere uafhængige selskabers samlede varmeleverance danner baggrund for beregning af bagatelgrænsen, selv hvis der er mindre ejerandele i koncernforbundne selskaber. I den politiske aftale fra 7. april 2016 nævnes "selskaber", som afgrænsning for bagatelgrænsen. Det må dermed være intentionen i den politiske aftale at mindre selskaber under 50 TJ ikke omfattes af reguleringen uanset om de skulle være delvist koncernforbundne til andre selskaber. Den konkrete formulering i bekendtgørelsen må siges at være en fravigelse den politiske aftale, da det næppe kan have været meningen at mindre varmecentraler, der har deres egen selskabsmæssige konstruktion, skulle omfattes et omfattende bureaukрати. Eksempelvis må det forventes, at adskillige små a.m.b.a. fjernvarmeselskaber, ikke vil ligge under bagatelgrænsen, da den lokale kommune, som ejer et større fjernvarmeselskab i en anden by, har et delvis ejerskab. Det kan næppe have været den politiske hensigt, at lade små a.m.b.a.'er omfatte af en tung bureaukratisk regulering blot fordi dele af ejerkredsen er involveret i andre forsyningsvirksomheder. Forsyningstilsynet bør overfor Folketinget også redegøre for, hvilke ekstra selskaber, som man ønsker at lade omfatte af reguleringen gennem denne manøvre med at pulje individuelle selskabers varmeafsætning for at få dem over bagatelgrænsen. Hvis Forsyningstilsynets mål er, at der ikke skal kunne spekuleres i at selskaber går ind og ud af reguleringen, kan man blot definere det ud fra den selskabsmæssige konstruktion i basisårene, hvilket bekendtgørelsesteksten allerede lægger op til. Dermed er der ikke længere noget argument for at paragraffen lader flere selskaber omfatte, selvom de isoleret set er under 50 TJ.

Vedr. konteringsvejledningen

Pkt. 2.3.3 vedr. sondring mellem vedligeholdelse og forbedring. Det fremgår ikke klart, hvordan planlagte reinvesteringer i henhold til oprindelig investeringsplaner og -aftaler skal behandles. Der er ikke tale om "forbedringer" eller "forlængelse af levetiden" - om end at levetiden på aktivet dog måtte forventes forkortet betragteligt, hvis man undlod de planlagte reinvesteringer. En planlagt reinvestering er således snarere at sidestille med en "initial-investering" end en vedligeholdelsesomkostning eller en forbedring.

Pkt. 3.3.1 vedr. omkostninger ved samproduktion. Det fremgår at alene rimelighedskriteriet i varmforsyningslovens §21, stk. 4 er gældende. Dette tager Dansk Energi til efterretning og konstaterer at hvis der skal laves nye regler om omkostningsfordeling, vil det kræve en eller flere fremtidige bekendtgørelsesændringer. Vi håber, at kommende ændringer ikke vil betyde at eksisterende værker trues af konkurs pga. nye krav.

Derudover fremgår det, at decentrale kraftvarmeværker har mulighed for ikke at fordele deres omkostninger, hvis de modregner deres elindtægter i varmeprisen. Dansk Energi tager til efterretning af dette er gældende praksis i dag og at det ligeledes vil kræve en eller flere fremtidige bekendtgørelsesændringer, hvis dette skal ændres. Dansk Energi har dog hørt, at man påtænker at alle nye investeringer og driftsomkostninger skal fordeles efter en fastsat nøgle – og kun hvis el siden kan dække sin andel af nye investeringer og driftsomkostninger, kan elindtægter bruges til at dække varmesidens omkostninger. Dansk Energi vil gerne advare mod, at hvis det-

te gennemføres, kan der opstå situationer, hvor værker det har investeret under gældende kraftvarmekrav, må lade elsidens gå konkurs.

Pkt. 3.6 vedr. varmekøb. Det skal præciseres at varmeproduktion kan være underlagt et effektiviseringspres, der ikke stammer fra et effektiviseringskrav, men fx fra konkurrence.

Pkt. 3.8 vedr. administrationsomkostninger. For fordeling af omkostninger henvises der til en kontoplan, som ikke er vedlagt høringen. For det første er det stærkt bekymrende, at der tales om en kontoplan, når der af lovbemærkningerne alene fremgår at der vil blive indført en konteringsvejledning. Når "kontoplanen" ikke er vedlagt, er det derudover vanskeligt at forholde sig om der er tale om en ny fordeling af administrative omkostninger. Dette har også betydning for muligheden for at vurdere de administrative meromkostninger som følge af bekendtgørelsesændringen.

Hele **afsnit 4** er vanskeligt at se retsgrundlaget for, da der ikke er truffet beslutning om, hvilken regulering selskaberne skal omfattes af. Dernæst noterer Dansk Energi sig, at alle ændringer af datakrav udover en opdeling i produktion, transmission og distribution, vil kræve ny proces med udstedelse af bekendtgørelser.

Vedr. administrative byrder

De ekstra administrative byrder bliver reelt langt større end det, der kan vurderes nu, hvilket i sig selv er et problem.

Udover ekstra omkostninger til udfyldelse af et pris- og levetidskatalog har BDO således heller ikke været i stand til på nuværende tidspunkt at vurdere de administrative omkostninger pga.:

- Regler for fordeling og valg af costdrivere ikke er færdigt og derfor ikke kan vurderes ift. administrative omkostninger.
- Omkostningsfordelingen ved samproduktion ikke er fastlagt, da metoden (inkl. standardværdikataloger m.v.) ikke er udviklet, hvorved omkostningerne ved de potentielt store administrative byrder ikke kan beregnes endnu.
- BDO ikke har medtaget de øgede administrative byrder ved dobbeltindberetning i 2019 og 2020 efter både ny metode samt den velkendte prisettersvisning. Det er en mangel at omkostningerne til dobbeltindberetning ikke er medtaget i BDO's notat, da det således systematisk underestimerer de administrative byrder.

Dansk Energi hæfter sig desuden ved, at *"Vurderingerne af de administrative byrder i nærværende notat er alene baseret på BDO's professionelle vurdering, og er således ikke kvalificeret yderligt via f.eks. interviews med selskaber i branchen."*

På den baggrund bør det i tilknytning til redegørelsen, der er tilgået Folketinget, oplyses hvor mange selskaber, der leverer over 500 TJ fjernvarme, som BDO udfører revision for, samt hvorfor det er udeladt af metoden at spørge selskaber af en vis størrelse, hvilke ekstra administrative byrder de forventer ved ændringerne.

Hvis de administrative meromkostninger alene vedrører at allokere omkostningerne til hhv. produktion, transmission og distribution er det sandsynligt at denne meromkostning er en mindre del af den samlede administrative meromkostning, som selskaberne samlet set har i vente. Det er dog vigtigt, at de samlede administrative omkostninger ikke blot opgøres i små klumper, som man kun delvist orienterer Folketinget om fra gang til gang.