



Til:

- Energistyrelsen
- Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg
- Ordførerne i forligskredsen bag *Opfølgende aftale ifm. klima-aftale om grøn strøm og varme 2022 af 1. juli 2024*

Hørings svar fra Fors A/S – journalnr. 2024-7178

Høring over forslag til Lov om ændring af lov om varmforsyning og lov om planlægning (Gennemsigtighed i varmforsyningsvirksomheder). Herefter "lovforslaget".

12-08-2024

Fors A/S er et kommunalt ejet multiforsyningsselskab med forsyningsområde i Holbæk, Lejre og Roskilde kommuner. Fors-koncernen distribuerer gennem to varmeselskaber – Fors Varme Roskilde A/S og Fors Varme Holbæk A/S – varme til 11.000 kundeforhold.

Fors A/S tilslutter sig bemærkningerne fra Dansk Fjernvarme, og vil i det følgende høringssvar redegøre for Fors A/S' supplerende generelle såvel som specifikke bemærkninger til lovforslaget herunder den konkrete betydning, lovforslaget vil have for Fors A/S' aktiviteter.

Kontakt
+45 70 20 20 66
fors@fors.dk
fors.dk

Ring til os
Man–Tor: 09–15
Fre: 09–14

CVR: 33 03 28 38

Generelle bemærkninger

Fors A/S ser generelt positivt på det overordnede formål med tiltagene i Klimaaf tale om grøn strøm og varme 2022 (herefter klimaaf taltalen 2022), nemlig at "give bedre vilkår for investeringer i den grønne omstilling, sikre en hurtig udrulning af grøn varme og øge forbrugerbeskyttelsen"¹. Det er i samfundets interesse, at fjernvarme (og grøn omstilling i almindelighed) udrulles under hensyntagen til økonomisk bæredygtighed for selskab såvel som forbruger. Det kræver gennemsigtige og stabile reguleringsmæssige rammer til fordel for både aftager og branche. Fjernvarme er en kollektiv varmeløsning, hvor forbrugerne bærer omkostninger og risiko i fællesskab, hvorfor løsningen kræver kollektiv opbakning for at give mening. Den fornødne opbakning kan kun opnås gennem transparens, troværdighed og prisstabilitet. Hos Fors A/S læser vi i den politiske aftale såvel som i lovforslaget en intention om at fremme netop disse tre værdier, men Fors A/S er ikke overbevist om, at lovforslaget leverer på formålet – nogle steder tværtimod. Dog er Fors A/S enige i, at armslængde, gennemsigtighed og god selskabsledelse er vigtige parametre for enhver dansk virksomhed og særligt for forsyningsvirksomheder, som dagligt håndterer basale samfundsgoder i form af drikkevand, spildevand, affald og varme. Derfor imødeser Fors A/S positivt kravet om to uafhængige bestyrelsesmedlemmer i varmeselskaber.

Generelt er Fors A/S ærgerlige over timingen ift. implementeringen af et prisloft. Varmeselskaber i hele Danmark har brugt rigtig mange ressourcer på at udarbejde projektforslag for store og små projekter, efter regeringen instruerede, at alle danskere skulle have klar besked om fjernvarme. Havde prisloftet været angivet forud for igangsættelsen af hele branchen, så kunne mange projekter være blevet på tegnebrættet efter de indledende beregninger, og det kunne have sparet både samfundet for mange penge såvel som have holdt anlægspriserne nede for gangbare projekter. Et lovforslag, der stadig er under udvikling, og som kommer på bagkant, er ikke befordrende for klart svar til borgerne og hurtig udrulning.

¹ Lovforslaget, kapitel 1, s. 9



Lovforslaget skønnes at medføre en forbrugergevinst på 9 mio. kr., mens implementeringen vil koste stort set det tilsvarende – 8,7 mio. kr. – i øget gebyr, som vil blive opkrævet som en del af varmeprisen, dvs. hos forbrugerne. Forbrugerne samlet set vinder altså ikke noget på lovforslaget, som tværtimod vil gøre varmeregningen højere, når varmeselskaberne opkræver forbrugerne for det øgede bureaukrati, lovforslaget medfører. Her tænkes udover det øgede gebyr til Forsyningstilsynet særligt på kravet om skriftlig aftaleindgåelse ved koncerninterne aftale, som ikke nødvendigvis står mål med formålet. Alt i alt vil lovforslaget efter Fors A/S' vurdering gøre eksisterende fjernvarme dyrere.

Desuden finder Fors A/S det uforeneligt med hensigten om øget gennemsigtighed, at lovforslaget fjerner muligheden for at påklage Forsyningstilsynets afgørelser til Energiklagenævnet med henvisning til "en lang tidsmæssig horisont og proces" forud for afgørelsen. Fjernvarme har en planlægnings- og anlægshorisont på mange år, en levetid på op mod 70 år og en afskrivning på 30 år. Fra et selskab ligger over prisloftet til eventuelle tiltag kan gøre udslag i prisen, går der således sandsynligvis flere år. Tidshorisonten fra prisloft til afgørelse kan derfor i et fjernvarmeperspektiv ikke ansues som lang. Derfor er der brug for klageadgang, som udgør en vigtige søjle i et retssamfund.

Fors A/S hæfter sig slutteligt ved, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke anser varmeselskaber for at være "en del af det konkurrenceudsatte erhvervsliv",² da varmeselskaber tilsyneladende ikke opererer på markedsvilkår, selvom varmeselskaberne efter bortfaldet af tilslutningspligten per 1. januar 2019 netop opererer på markedsvilkår på lige fod med andre varmeaktører, når det kommer til ny fjernvarme. Fors A/S finder denne vurdering særligt paradoksal, da nærværende lovforslag netop cementerer, at varmforsyning er konkurrenceudsat ved at fjerne forblivelsespligten. Ligeledes finder Fors A/S det u hensigtsmæssigt, at ministeriet på baggrund af ovenstående vurdering ikke har set sig nødsaget til at opgøre de økonomiske og administrative konsekvenser for varmforsyningsbranchen. En sådan opgørelse bør være en del af det endelige beslutningsgrundlag.

Prisloft

Varmeforsyningslovens §1 fastlægger, at fjernvarme skal være den samfundsøkonomisk bedste løsning for, at en kommune kan godkende et projektforslag for et givent område. Det er det samme formål, nærværende lovforslag forsøger at sikre med et prisloft på fjernvarme – at fjernvarme er den samfundsøkonomisk bedste løsning for et givent område. Dog er fjernvarme en langstrakt investering med en afskrivning (inden nærværende lovforslag) på 30 år. Derfor udgør det en betydelig selskabsrisiko, hvis en investering med en afskrivning på 30 år risikerer at få hevet tæppet væk under sit kundegrundlag, fordi den samfundsøkonomisk bedste løsning ændrer sig inden for afskrivningsperioden. Det er en risiko, selskaberne ikke hensigtsmæssigt kan planlægge for, da det vil fordyre produktet unødigt. Det vil sige, at formålet med klimaaftalen 2022 som citeret i nærværende dokument under "generelle bemærkninger" ikke opretholdes. Prisloftet straffer tværtimod tidligere investeringer i grøn omstilling, som opfyldte formålet om at være samfundsøkonomisk bedste alternativ på etableringstidspunktet. Det virker således urimeligt at ændre præmisserne bagudrettet for fjernvarmeprojekter, der endnu ikke er ude over

² Lovforslaget, kapitel 5, s. 53

afskrivningsperioden, og lovforslaget risikerer, mod hensigten, at sætte en stopper for fremtidige investeringer i fjernvarme, hvis varmeselskaberne ikke kan stole på, at det reguleringsmæssige grundlag, som ligger til grund for en investeringsbeslutning, opretholdes.

Et andet formål med bortfald af forblivelsespligten i områder med en pris over prisloftet er ifølge lovforslaget at gøre det lettere at skifte varmekilde efter forbrugers eget ønske. For så vidt angår områder med etableret fjernvarme ud over afskrivningsperioden, anerkender Fors A/S det politiske ønske om forbrugers frie valg. Dog udgør fjernvarme en kollektiv varmeløsning, hvis økonomi risikerer at blive undermineret ved manglende tilslutning. Dette er ikke blot en selskabsmæssig risiko, for fjernvarme er som bekendt underlagt hvile-i-sig-selv-princippet, og hver af de resterende forbrugere vil således skulle betale en større andel af de løbende omkostninger, når andre forbrugere afkobler sig. Dette vil uomtvisteligt give udslag i højere priser for de tilbageværende kunder, hvis forbrugerbeskyttelse dermed forringes. Eventuelle tab som følge af et forsvindende kundegrundlag kan kun tilskrives ejerne, som enten er de tilbageværende forbrugere eller kommunerne. Derfor er Fors A/S ikke enig i Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering af, at lovforslaget ikke har betydelige økonomiske konsekvenser for landets kommuner. Dertil kommer, at en række forbrugere risikerer at stå uden varmekilde og med en stor omkostning til at etablere en individuel løsning, hvis kundegrundlaget kollapse og resulterer i konkurs.

Lovforslagets §22, stk. 6 angiver, at varmeselskaber, som ligger over prisloftet, skal anviser en plan for nedbringelse af prisen, så den kommer under prisloftet. Det er dog nemmere sagt end gjort. Især for nyetableret fjernvarme eller små værker med få aftagere vil det være umuligt at nedbringe prisen, da den valgte varmekilde og anlægsprisen i forvejen (jf. §1 i varmforsyningsloven) er det billigste alternativ og effektivisering af anlæg ikke er mulig eller rentabel. Derfor anbefaler Fors A/S, at prisloftet inkl. kravet om plan for nedbringelse af prisen som minimum ikke gøres gældende for nyetableret fjernvarme, da det udelukkende vil være en papirøvelse.

Udtrædelsesgodtgørelse

Fors A/S er enig i lovforslagets intention om ensartethed og gennemsigtighed samt sidestilling af forbrugere i samme varmeselskab ved fastsættelse af udtrædelsesgodtgørelse. Dog vil Fors A/S gerne fremhæve vigtigheden i at kunne opkræve forbrugers andel af restgælden inkl. afkoblingsomkostningerne m.v., således at udtrædelsen ikke er til belastning for de resterende kunder eller selskabsøkonomien. Derfor vækker det bekymring, at lovforslaget ikke nærmere beskriver indholdet af en kommende model, men blot bemyndiger klima-, energi og forsyningsministeren til at fastsætte de nærmere regler for udtrædelsesgodtgørelse på et senere tidspunkt. Det vækker bekymring, at varmeselskaberne forventes at fortsætte udrulningen af fjernvarme uden at kende de kommende regler for udtrædelsesgodtgørelse, og det er Fors A/S' vurdering, at dette bør være en del af en politisk vedtagelse. Fors A/S opfordrer til, at der fremlægges ét samlet regelsæt, da varmeselskaberne ikke kan indgå de fornødne investeringer uden at kende reglerne for udtrædelsesgodtgørelse på forhånd. Det vigtigste for at sikre fjernvarmeudrulningen er klare regulatoriske rammer og vilkår, og vejen til billigere fjernvarme er ikke at ændre rammerne og skabe usikkerhed om de store investeringer, fjernvarme kræver.

Tilsyn med koncernintern- og interesseforbundne aftaler

Monopol- og monopollignende eller monopolregulerede virksomheder har et særligt ansvar for at holde sine udgifter på det strengt nødvendige. Dette gælder også varmeselskaber, og det følger af varmforsyningslovens §20, stk. 1, at kun nødvendige omkostninger må indregnes i varmeprisen. Forsyningstilsynet fører tilsyn og afgør allerede i dag hvilke udgifter, der må anses for nødvendige. Dette indebærer alle udgifter, inkl. koncerninterne aftaler, og Forsyningstilsynet kan efter §23 b, stk. 5 og 6 i varmforsyningsloven pålægge varmeselskabet at tilvejebringe al nødvendig dokumentation. Derfor stiller Fors A/S sig undrende over for, at det er nødvendigt at indføre nye regler, hvis formål dækkes af eksisterende lovgivning, og som påfører hele branchen et øget dokumentationskrav. Rigsrevisionen har udtalt kritik af Forsyningstilsynets manglende tilsyn med koncerninterne aftaler, men det bør kunne løses i Forsyningstilsynet alene frem for at pålægge hele branchen et øget dokumentationskrav, som i forvejen skal tilvejebringes i tilfælde af tilsyn.

Konkrete konsekvenser for Fors A/S' aktiviteter

Danmarks største gasby, Holbæk, ligger i Fors A/S' forsyningsområde, og Holbæk Kommune og Fors A/S arbejder tæt sammen om at påbegynde første etape af det store anlægsprojekt. Dog afhænger opnåelsen af den tilstrækkelige tilslutning i høj grad af forudsigelighed, herunder regler om udtrædelsesgodtgørelse. For det første er kunderne ikke interesserede i at indgå en aftale uden at kende prisen for at træde ud igen, og for det andet kan Fors A/S ikke påbegynde et anlægsarbejde i milliardklassen med usikkerheden om, hvordan modellen for udtrædelsesgodtgørelse beskytter fællesskabet og selskabet. Til det er den økonomiske risiko alt for stor, og regningen kan kun ende hos de eksisterende kunder eller hos kommunen, da varmeselskabet skal hvile i sig selv. Derfor er Fors A/S' største bekymring, at lovforslaget ikke fremlægger en samlet regulering med kendte forudsætninger for beregning af et prisloft og kendte forudsætninger for udtrædelsesgodtgørelse, så varmeselskaberne ved, hvad de har med at gøre.

Prisloftet vil desuden være udslagsgivende for, hvilke projektforslag Fors A/S vælger at arbejde videre med. På nuværende tidspunkt opererer Fors A/S med syv aktive projektforslag, som alle er godkendte af de relevante kommunalbestyrelser, som angiver et politisk ønske om udrulning af fjernvarme i de pågældende områder, såfremt borgerne takker ja til tilbuddet. Flere af disse projektforslag, dækkende op mod 7.000 potentielle kunder, har en varmepris, som må antages at blive over prisloftet. Til trods for den lokale, politiske opbakning anser Fors A/S det for svært at forsvare at fortsætte arbejdet med at opnå tilslutning, når Fors A/S ser ind i at skulle modgå de signaler, der med indførelse af prisloftet sendes fra Christiansborg. Risikoen for strandede omkostninger er for stor, og Fors A/S har ikke noget ønske om at skulle bruge mange kræfter på at modargumentere prisloftets betydning over for potentielle kunder. I forvejen bruger Fors A/S mange ressourcer på at navigere i de modstridende signaler, regeringen sender vedr. fjernvarme, herunder afblæsning af gaskrisen, manglen på en afkoblingsdato og manglen på redskaber til varmeselskaberne til at kunne skabe et konkurrencedygtigt produkt, herunder frihed til at strække hvile-i-sig-selv-princippet over en længere periode. Alt i alt finder Fors A/S det paradoksalt, at varmeselskaberne reguleres som monopolvirksomhed, mens de skal agere på markedsvilkår på et konkurrenceudsat marked. Det skævvrider produkternes mulighed for attraktivitet til fordel for individuelle løsninger. En aflysning af nævnte projekter vil føre til flere millioner i strandede omkostninger, og det vil stille Fors A/S' ejerkommuner vanskeligt ift. at opnå

sine mål for klimamål.

Fors A/S driver fjernvarme i et stort byområde (Roskilde) og to mindre byer (Jyderup og St. Merløse i Holbæk Kommune). For så vidt angår fjernvarme i Roskilde, produceres og leveres langt størstedelen af varmen efter kontrakt af VEKS I/S. Såfremt varmeprisen overstiger prisloftet, vil det være svært for Fors A/S at anvise en vej til lavere priser, da en udtrædelse af aftalen med VEKS I/S forudsætter en udtrædelsesgodtgørelse svarende til Fors A/S' andel af VEKS I/S' anlægsinvesteringer, hvilket vil medføre en millionregning til forbrugerne, som jf. praksis i Forsyningstilsynet skal opkræves i et enkelt regnskabsår. Får dette forbrugerne til at frakoble sig, ender regningen i sidste ende hos ejerkredsen (dvs. Roskilde Kommune). For så vidt angår den eksisterende fjernvarme i Holbæk kommune, produceres og leveres varmen af Fors A/S. Befolkningstætheden og -massen er lav i begge områder, hvilket har indflydelse på prisniveauets potentiale, da fællesskabet, der skal deles om omkostningerne til eventuelle effektiviseringer, er lille. Svækkes kundegrundlaget yderligere, ender regningen i sidste ende hos ejerkredsen (dvs. Holbæk Kommune).

Øvrige konsekvenser er, som beskrevet ovenfor, at varmepriserne i Fors A/S' eksisterende fjernvarmeområder stiger som følge de øgede administrative krav forbundet med lovforslaget.

Konklusion

Det er Fors A/S' vurdering, at forslag til Lov om ændring af lov om varmforsyning i kontrast til den politiske intention gør investeringer i den grønne omstilling *mindre* attraktive, *mere* usikre og risikobehæftede, risikerer at stoppe udrulning af fjernvarme og alene øger forbrugerbeskyttelsen for de ressourcestærke, mens de tilbageværende forbrugere ender med dyr varme eller uden varmekilde, mens kommunerne ender med regningen.

Som varmeselskab savner Fors A/S fortsat en regulering, der understøtter den politiske intention om at udfase gas til rumopvarmning.

Venlig hilsen

Camilla Hay
Chef for Fjernvarme
Fors A/S