

Forsyningstilsynet  
Torvegade 10  
3300 Frederiksværk

Mail: [post@forsyningstilsynet.dk](mailto:post@forsyningstilsynet.dk); [frro@forsyningstilsynet.dk](mailto:frro@forsyningstilsynet.dk)

Fjernvarmens Hus  
Merkurvej 7  
DK-6000 Kolding  
Tlf. +45 7630 8000  
[mail@danskfjernvarme.dk](mailto:mail@danskfjernvarme.dk)  
[www.danskfjernvarme.dk](http://www.danskfjernvarme.dk)  
cvr dk 55 83 10 17

## **Dansk Fjernvarmes hørings svar til udkast til analyse om krav til effektivisering i forsyningssektorerne**

8. december 2020  
Side 1/12

Dansk Fjernvarme har udarbejdet hørings svar til Forsyningstilsynets høring over udkast til analyse om krav til effektivisering i forsyningssektorerne.

### **Hovedproblemstilling**

Forsyningstilsynet gengiver i udkastet en række teoretiske antagelser og argumenter. Tilsynet har ikke undersøgt, om antagelserne er korrekte eller retvisende. Udkastet indeholder ingen konkrete data eller fakta om virkeligheden, men består alene af teoretiske overvejelser.

### **Konklusion**

Udgangspunktet for tilsynets analyser tages i antagelser, som – efter de oplysninger Dansk Fjernvarme har kendskab til – er forkerte, og tilsynet kommer derfor også frem til forkerte konklusioner og anbefalinger.

Dansk Fjernvarme skal derfor opfordre Forsyningstilsynet til,

- generelt at basere analyser og anbefalinger på faktuelle oplysninger og solid faktuel dokumentation
- at undersøge, om der er faktisk belæg for de teoretiske udgangspunkter og antagelser, som tilsynet anvender i analyser og til anbefalinger
- at fjerne samtlige henvisninger til fjernvarmeområdet i udkastet til analyse, herunder også formuleringerne om, at anbefalingerne fra analysen skulle kunne være relevante ift. udarbejdelse af ny regulering, herunder for fjernvarmeselskaber
- at gøre det klart, at analysen alene vedrører områder, der allerede er reguleret med indtægtsrammer og effektiviseringskrav.

### **Generelt**

Forsyningstilsynet anfører i analysen, at analysens anbefalinger er til brug i eksisterende regulering med indtægtsrammer og benchmarking samt til brug ”i udarbejdelse af ny regulering – herunder for fjernvarmeselskaber”.

Dansk Fjernvarme har i det følgende alene forholdt sig til, om Forsyningstilsynets analyse kan være relevant at anvende ift. regulering af fjernvarmeselskaberne.

Forsyningstilsynets analyse er generelt baseret på følgende tre teoretiske udgangspunkter:

- (1) Fravær af konkurrence indebærer, at monopoler ikke har tilskyndelser til at blive mere effektive.
- (2) Der er derfor store effektiviseringspotentialer hos monopoler.
- (3) Effektiviseringspotentialerne kan bedst realiseres gennem regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav.

Forsyningstilsynet har ikke fremlagt faktuelle oplysninger eller anden form for dokumentation, der kan understøtte disse teoretiske udgangspunkter. Tværtimod er der en række indikationer på, at tilsynets teoretiske udgangspunkter ikke afspejler virkeligheden ift. fjernvarmeselskaberne, sådan som det fremgår nedenfor.

Dansk Fjernvarme skal derfor opfordre Forsyningstilsynet til generelt at basere analyser og anbefalinger på faktuelle oplysninger og solid faktuel dokumentation.

### **Incitamenter til effektivisering**

Det helt grundlæggende udgangspunktet for Forsyningstilsynets analyse er en antagelse om, at monopoler ikke er udsat for konkurrence, og at de derfor ikke har tilskyndelser til at blive mere effektive.

Tilsynet overvejer ikke, om selskaberne kan have andre tilskyndelser til effektivitet. Tilsynets ræsonnement synes at være, at den eneste form for tilskyndelse, der kan være til at blive mere effektiv, er konkurrence. Der fremgår i hvert fald ikke andet af teksten i udkastet til analyse.

Tilsynet overvejer således ikke, om der kunne være andre incitamenter til effektivitet i forsyningsselskaber. Tilsynet overvejer fx ikke, om ejerforhold, ledelse, medarbejderengagement, pres fra omverdenen og forbrugere, virkninger af regulering, politisk fastsatte rammevilkår eller helt andre forhold ville kunne give incitamenter til effektivitet.

Tilsynet undersøger heller ikke, om der kunne være empirisk belæg eller faktuelle oplysninger, som kunne underbygge udgangspunktet om, at fravær af konkurrence indebærer manglende incitament til effektivitet. Tilsynets udgangspunkt fremstår derfor som alene at være teoretisk/ideologisk funderet og uden at være underbygget af fakta.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er der en række *argumenter*, faktuelle *oplysninger* og konkrete *eksempler*, der peger i retning af, at Forsyningstilsynets udgangspunkt ikke passer ift. fjernvarmeområdet.

Der er fx en række *argumenter* for, at den nuværende regulering af fjernvarmesektoren i praksis indebærer incitamenter til effektivitet, som direkte afspejles i forbrugerpriserne:

- Selskaberne er omfattet af en hvile-i-sig-selv-regulering. Det indebærer, at de alene kan få dækket nødvendige omkostninger i forbrugerpriserne.

- Selskabernes investeringer reguleres af reglerne i projektbekendtgørelsen. Det indebærer krav om investeringer i de samfundsøkonomiske, selskabsøkonomiske og brugerøkonomiske bedste og billigste løsninger.
- Selskaberne er forbrugerejede. Selskaberne er etableret for forbrugernes skyld og har mål om lave forbrugervenlige priser. Den løbende demokratiske kontrol i selskaberne har hovedfokus på at sikre dette.
- Selskaberne drives efter non-profit-modellen. Det indebærer, at der ikke indgår omkostninger til forrentning af aktiver eller udlodning af overskud i forbrugerpriserne. Det indebærer desuden sikkerhed for, at forbedringer i effektivitet vil blive direkte afspejlet i forbrugerpriser (i andre selskaber kan det føre til højere profit, hvor forbrugerne ikke får andel i effektivitetsforbedringer).
- Selskaberne er i forskelligt omfang udsat for konkurrencepres fra især individuelle varmepumper, da kun ca. halvdelen af kunderne er omfattet af forblivelsespligt, og da der ikke er mulighed for at anvende tilslutningspligt ift. nye kunder. Konkurrencepreset fra individuelle varmepumper er blevet markant forøget med klimaaftalens nedsettelse af elvarmeafgiften, og det indebærer et yderligere pres for omkostningseffektivitet og lave forbrugerpriser.

Tilsynet har i denne analyse ikke som sådan forholdt sig til, om den konkret gældende regulering af fjernvarmen indebærer incitamenter til effektivisering. Men tilsynet antager generelt, at *"en reguleret sektor kan som helhed have et effektiviseringsefterslæb i forhold til en konkurrenceeffektiv sektor, som følge af bl.a. en årrække med hvile-i-sig-selv-regulering, som historisk set ikke har tilskyndet til effektiviseringer."*

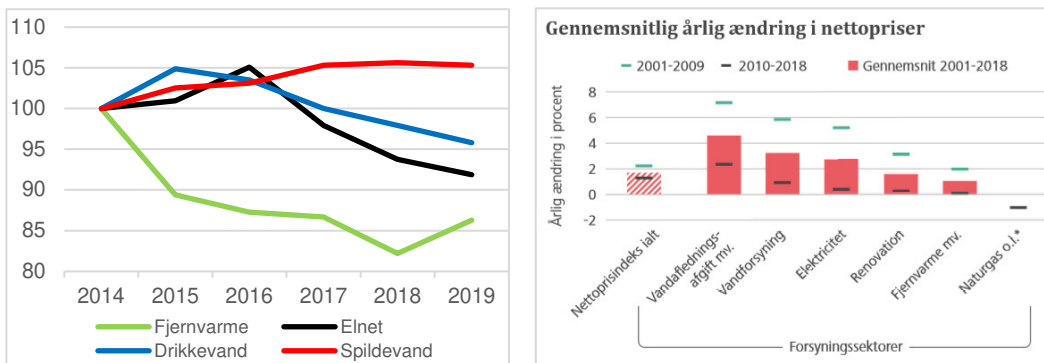
Tilsynet har i en tidligere analyse af *Effektiviseringspotentialet i fjernvarmesektoren* (april 2020) givet sit syn på den nuværende regulering af fjernvarmen: *"Den økonomiske regulering giver ikke fjernvarmevirksomhederne incitament til at effektivisere, idet prisen på fjernvarme i hvile-i-sig-selv-reguleringen er bestemt ud fra omkostningerne i virksomheden, hvorved højere omkostninger blot overvælttes i form af højere varmepriser til ugunst for husholdninger og virksomheder, der forbruger fjernvarme."*

Disse udtalelser fra tilsynet fremstår umiddelbart som rene teoretiske/ideologiske lærebogsbetragtninger om, at hvile-i-sig-selv-regulering fører til ineffektivitet, som overvælttes i høje forbrugerpriser. Dansk Fjernvarme er ikke bekendt med, at tilsynet på noget tidspunkt skulle have overvejet eller forholdt sig til de nuværende regler på fjernvarmeområdet eller til, hvordan disse regler virker.

En indikation på, at de nuværende regler ikke i praksis har ført til den af tilsynet forventede ineffektivitet og deraf følgende højere varmepriser, kan fås ved at se på den faktiske udvikling i varmepriserne:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Første figur er baseret på oplysningerne i klima-, energi- og forsyningsministerens svar på spørgsmål 438, 4. september 2020. Stigningen i fjernvarmepriserne fra 2018 til 2019 skyldes bortfald af grundbeløbet (elproduktionsstilskud til decentrale kraftvarmeværker), dvs. at selskaberne dermed blev tvunget til at lade fjernvarmebrugere betale en større andel af omkostningerne ved samproduktion. Anden figur er fra Konkurrence- og



Oplysningerne om den faktiske udvikling i priserne synes således ikke at underbygge tilsynets antagelser om, at fravær af konkurrence indebærer fravær af incitament til effektivitet, som fører til højere forbrugerpriser.

Dansk Fjernvarme skal for god ordens skyld understrege, at ovenstående prisudvikling efter vores opfattelse alene kan give en *indikation* af, at tilsynets antagelse ikke synes at være korrekt. Efter vores opfattelse er der selvfølgelig mange forskellige forhold, som har betydning for prisudviklingen. Vores pointe er således alene, at tilsynets ensidige antagelse herom ikke er understøttet af faktuelle oplysninger.

Der kan således efter Dansk Fjernvarmes opfattelse også peges på en række andre forhold, som har betydning for prisudviklingen. Det gælder selvfølgelig udviklingen i inputpriser, men også andre forhold som fx ejerskabsformen kan udgøre medvirkende forklaring. En analyse fra Tænketanken Demokratisk Erhverv peger således på, at demokratiske virksomheder som fx forbrugerejede fjernvarmeselskaber gennemsnitligt har højere produktivitet end andre virksomheder.<sup>2</sup>

Ud over faktuelle oplysninger kan der også peges på en række *konkrete eksempler* fra virkelighedens verden, som viser, at Forsyningstilsynets teoretiske udgangspunkt om, at fravær af konkurrence fører til ineffektivitet og høje priser, er helt forkert. Et af de seneste eksempler fra medierne er fra Brønderslev, hvor fjernvarmeselskabet (omfattet af den nuværende hvile-i-sig-selv-regulering) har forbedret effektiviteten og derved også sikret lavere priser.<sup>3</sup>

Dansk Fjernvarme skal på baggrund af ovenstående opfordre Forsyningstilsynet til

- at undersøge, om der er faktisk belæg for tilsynets ensidige teoretiske udgangspunkt om, at konkurrence er det eneste, der kan give incitament til effektivitet

Forbrugerstyrelsens "Potentialer for en mere effektiv forsyningssektor gennem bedre regulering" (august 2020).

<sup>2</sup> Tænketanken Demokratisk Erhverv: Danmarks Demokratiske Virksomheder – Første kortlægning af fuldt demokratiske kontrollerede virksomheder (februar 2019).

<sup>3</sup> Se artikel i GridTech 26. november 2020: *Digitalisering er vejen til grønnere og mere effektiv fjernvarmesektor.*

- at undersøge hvilke andre forhold, der i praksis kan give incitament til effektivitet
- at undersøge de faktiske virkninger af forskellige former for regulering af monopol-selskaber mht. udvikling i priserne for de forbrugere, som reguleringen har til formål at beskytte.
- at lave konkrete case-undersøgelser hos fx fjernvarmeselskaber, som kan tilvejebringe faktisk viden om, hvad der kan understøtte effektivitet og forbrugervenlige priser.

### **Måling af effektivitet**

I forlængelse af det første teoretiske udgangspunkt om, at monopoler pga. fravær af konkurrence ikke har incitament til at blive mere effektive, er tilsynets næste teoretiske udgangspunkt, at der derfor er store effektiviseringspotentialer hos disse monopoler.

I forhold til fjernvarmen henviser tilsynet til den tidligere analyse af *Effektiviseringspotential for fjernvarmesektoren* fra april 2020. Denne analyse sendte tilsynet ikke i høring, og tilsynet har heller ikke svaret på den kritik, der er rejst af analysen.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er det en analyse af omkostningsforskelle mellem forskellige fjernvarmeselskaber, men ikke en analyse af effektiviseringspotentialer, da tilsynet ikke har undersøgt eller nogen viden om, hvor stor en andel af de opgjorte omkostningsforskelle, der reelt omhandler forskelle i effektivitet.

I analysen opgør tilsynet de forskelle, der er i omkostningerne mellem fjernvarmeselskaber med de laveste omkostninger og selskaber med højere omkostninger. Opgørelsen viser omkostningsforskelle på 650-1.100 mio. kr. svarende til 5-10 pct. af omkostningerne i de undersøgte selskaber.

Disse omkostningsforskelle omtaler Forsyningstilsynet i analysen som et effektiviseringspotential – selv om der er mange forskellige forklaringer på omkostningsforskelle i fjernvarmeselskaber:

- Selskaberne opgør deres omkostninger på forskellige måder. Det gælder især for afskrivningerne, hvor de kan henlægge op til 75 pct. af en investering på forhånd og afskrive over perioder på mellem 5 og 30 år.
- Selskaberne har forskellige udgangspunkter og forskellige lokale muligheder afhængigt af forskelle mht. fx befolkningstæthed, geografi, eksisterende anlæg, anlægsalder, grøn omstilling osv.
- Selskaber har indtil nu haft forskellige rammebetingelser. Fx har nogle været omfattet af krav om også at skulle producere el, og der har i bestemte områder været krav om at bruge naturgas som brændsel.
- Der er stor forskel på, hvordan selskaber med samproduktion af fx el og varme har fordelt deres omkostninger (og selskaber med kraftvarmeproduktion har generelt været tvunget til at krydssubsidiere elproduktionen gennem de seneste år, sådan som vi tidligere har gjort tilsynet opmærksom på).
- Forskelle i effektivitet.

Tilsynet har ikke undersøgt, hvad de opgjorte omkostningsforskelle skyldes eller i hvilket omfang omkostningsforskellene er udtryk for forskelle i effektivitet. Analysen giver derfor ikke tilsynet grundlag for konklusioner om effektiviteten i fjernvarmeselskaberne eller om størrelsen af et effektiviseringspotentiale i sektoren.

Dansk Fjernvarme skal på denne baggrund opfordre Forsyningstilsynet til

- at fremlægge tilsynets konkrete viden om, hvor stor en andel af de opgjorte omkostningsforskelle, der efter tilsynets viden i praksis omhandler forskelle i effektivitet og hvis tilsynet ikke har en sådan viden, opfordres tilsynet til
- enten at trække analysen tilbage
- eller offentligt at melde klart ud om, at der alene er tale om en analyse af omkostningsforskelle, som kan skyldes mange forskellige forhold, og at tilsynet ikke har en viden om, hvor stor en andel heraf der kan tilskrives forskelle i effektivitet.

Ovenstående opfordring skal ses i lyset af, at Forsyningstilsynet efter Dansk Fjernvarmes opfattelse fremstår som uvildig myndighed, der på baggrund af analyse fejlagtigt har identificeret et stort potentiale, som der er politiske ønsker om at indfri. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse bør tilsynet derfor hurtigst muligt sikre sig, at tilsynets analyser bliver balancerede, og at de ikke misvisende tilskriver alle omkostningsforskelle, der observeres, til effektivitet, når virkeligheden er en anden.<sup>4</sup>

Såfremt tilsynet ikke vil imødekomme ovenstående opfordringer, skal Dansk Fjernvarme helt konkret anmode tilsynet om at svare på følgende spørgsmål:

- Hvad er tilsynets faktuelle grundlag for at omtale alle opgjorte omkostningsforskelle som effektiviseringspotentialer?
- Har tilsynet nogen konkret viden om, hvor stor en andel af de opgjorte omkostningsforskelle, der i praksis omhandler forskelle i effektivitet?
- Har tilsynet i praksis undersøgt, om analysen er retvisende for de enkelte selskabers effektivitet (gennem fx caseundersøgelser eller lignende)?
- Er analysen alene udført som en ren skrivebordsundersøgelse, eller har tilsynet rent faktisk været ude i konkrete fjernvarmeselskaber for at se på selskabernes faktiske muligheder for at effektivisere?

---

<sup>4</sup> Samme krav ift. tilsynets kommunikation kan også anføres ift. tilsynets italesættelse af et samlede effektiviseringspotentiale i analysen. I analysen indgår der således to forskellige typer af krav, som tilsynet ønsker stillet til selskaber i en indtægtsrammeregulering. Det første er krav ift. de opgjorte omkostningsforskelle på 650-1.100 mio. kr., hvor der vil kunne stilles krav om indfrielse af en andel på 390-650 mio. kr. i 2030. Det andet krav omhandler behovet for en justering af indtægtsrammer ift. den fremadrettede udvikling i produktiviteten, som akkumuleret vil kunne være på yderligere 430-870 mio. kr. i 2030. Når beløbene for de to krav lægges sammen, lander tilsynet samlet på 820-1.520 mio. kr. i år 2030. Det er dette tal på 1.520 mio. kr., som er blevet fremhævet i pressen. Tilsynet har her lagt de to krav sammen, selv om det på elområdet pt. kun er muligt at pålægge et selskab et af de to krav, sådan som nærværende analyse jo omhandler. Beløbet er således ikke et aktuelt opgjort effektiviseringspotentiale og burde mere retteligt omtales som et muligt omkostningsreduktionskrav i en indtægtsrammeregulering.

**Anbefalinger om regulering med indtægtsrammer**

På baggrund af de ovenfor nævnte teoretiske udgangspunkter om, at der er effektiviseringspotentialer, fordi monopoler ikke har incitament til effektivitet, er tilsynets tredje teoretiske udgangspunkt, at effektiviseringspotentialerne bedst kan realiseres gennem regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav.

Hvis tilsynets udgangspunkt om, at effektiviseringspotentialer bedst realiseres gennem regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav, skal være korrekt, må følgende betingelser efter Dansk Fjernvarmes opfattelse være opfyldt:

- 1) Regulering med indtægtsrammer og benchmarking er bedre til at sikre effektivitet end andre former for regulering.
- 2) Der skal kunne sættes præcise individuelle effektiviseringskrav til selskaberne – det forudsætter en velfungerende metode til måling af selskabernes effektivitet.
- 3) Der skal være behov for at sætte generelle effektiviseringskrav til selskaberne.
- 4) Effektiviseringer skal komme forbrugerne til gode i form af lavere priser.

Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er det langt fra indlysende, at nogen af disse betingelser er opfyldt. Dansk Fjernvarme har således ikke kendskab til, at der måtte foreligge undersøgelser eller faktuelle oplysninger, der kan understøtte, at det skulle være tilfældet.

**Ad 1) Regulering med indtægtsrammer og benchmarking er bedre til at sikre effektivitet end andre former for regulering**

Dansk Fjernvarme har ikke kendskab til, at der skulle foreligge konkrete undersøgelser eller lignende, som kan dokumentere, at regulering med indtægtsrammer og benchmarking er bedre til at sikre effektivitet end andre former for regulering.

Figurerne over prisudvikling ovenfor giver en indikation om, at det ikke er tilfældet, da forbrugerne har oplevet en mere fordelagtig udvikling i priserne på områder med anden form for regulering (fjernvarme og affald), end der har været på områderne med indtægtsrammer og benchmarking (vand, spildevand og elnet). Dansk Fjernvarme skal dog igen i den forbindelse understrege, at prisudviklinger efter vores opfattelse højst kan give en *indikation* ift. udviklingen i effektivitet.

Dansk Fjernvarme skal på denne baggrund opfordre Forsyningstilsynet til

- at fremlægge konkrete oplysninger eller undersøgelser, der kan underbygge, at regulering med indtægtsrammer og benchmarking er bedre til at sikre effektivitet end andre former for regulering.

Ad 2) Der skal kunne sættes præcise individuelle effektiviseringskrav til selskaberne – det forudsætter en velfungerende metode til måling af selskabernes effektivitet

Side 8/12

Fastsættelse af præcise individuelle effektiviseringskrav forudsætter en velfungerende metode til måling af selskabernes effektivitet. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse findes der ikke en velegnet metode til måling af fjernvarmeselskabernes effektivitet.

I reguleringer med indtægtsrammer er målemetoden typisk at lave en benchmarking, hvor der opgøres omkostningsforskelle mellem de undersøgte selskaber. Det er en velegnet metode at anvende, når selskaberne er meget sammenlignelige (dvs. har nogenlunde samme produktionsfaciliteter/net og samme vilkår), da omkostningsforskelle i denne situation i høj grad vil kunne afspejle forskelle i effektivitet.

Fjernvarmeområdet i Danmark består imidlertid af meget forskellige selskaber, og produktionen af varme sker på mange forskellige måder, med forskellige brændsler, i vidt forskellig skala og i varierende omfang i samproduktion med andre ydelser. Selskaberne er derfor meget svære at sammenligne, og omkostningsforskelle kan kun i begrænset omfang antages at afspejle forskelle i effektivitet.

Opgørelser af omkostningsforskelle kan derfor ikke anvendes til måling af effektivitet på fjernvarmeområdet. Når der ikke findes en velegnet metode til måling af effektivitet på fjernvarmeområdet, giver det ikke mening at lave regler, som sætter krav om konkrete effektivitetsforbedringer på selskabsniveau.

Dansk Fjernvarme skal på denne baggrund opfordre Forsyningstilsynet til

- at oplyse, om tilsynet har kendskab til en tilfredsstillende og retvisende metode til opgørelse af fjernvarmeselskabernes effektivitet, som vil kunne anvendes til fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav.

Ad 3) Der skal være behov for at sætte generelle effektiviseringskrav til selskaberne

Når der fastsættes indtægtsrammer ud fra selskabers omkostninger i tidligere perioder, bliver der behov for at justere indtægtsrammerne ift. udviklingen fremadrettet. Det gøres typisk ved generelt at justere indtægtsrammerne for alle de omfattede selskaber ift. udviklingen i priser og produktivitet. Desuden justeres selskabernes individuelle indtægtsrammer ift. selskabsspecifikke forhold.

Forsyningstilsynet har valgt i såvel denne som i tidligere analyser at omtale justeringen ift. den fremtidige udvikling i produktivitet som et generelt effektiviseringspotentiale. Efter Dansk Fjernvarmes opfattelse er det en besynderlig og misvisende italesættelse af den generelle justering af indtægtsrammer, der alene er behov for, fordi indtægtsrammer er fastsat på et bagudrettet grundlag og derfor må justeres for at kunne være retvisende fremadrettet.



Tilsynets valg af denne måde at italesætte den pågældende justeringsmekanisme har ført til, at tilsynet har kunnet opgøre meget større "potentialer" for effektivisering, end der er dækning for i tilsynets analyser. Og tilsynet har ydermere brugt "opskruede potentialer" til at argumentere for indførelse af netop den form for bagudskuende indtægtsrammeregulering, som er forudsætningen for at kunne opgøre et akkumuleret beløb for fremadrettede justeringer af indtægtsrammerne ift. udvikling i produktiviteten.<sup>5</sup>

Ved en regulering uden indtægtsrammer – som fx den nuværende regulering på fjernvarmeområdet – er der ikke grundlag eller behov for at stille generelle effektiviseringskrav ift. den fremadrettede udvikling i produktiviteten. Dette behov opstår alene i en regulering, hvor den økonomiske ramme fastlåses ift. et konkret tidspunkt, og hvor der så bliver behov for at justere ift. ændringer i priser og produktivitet fremadrettet.

Herudover kan der peges på flere problemer ift. anvendelse af et generelt effektiviseringskrav, herunder fx:

- En forkert fastsættelse af kravet kan indebære, at effektive virksomheder kan blive tvunget til uhensigtsmæssig adfærd om fx at måtte stoppe vedligehold eller lignende.
- Et generelt effektiviseringskrav bør alene anvendes ift. de omkostninger, som selskaberne vil kunne påvirke fremadrettet. Hvis det fx anvendes ift. faktiske kapitalomkostninger, vil det indebære, at der ikke kan ske fuld finansiering af investeringer.

Dansk Fjernvarme skal på denne baggrund opfordre Forsyningstilsynet til at melde klart ud,

- at der kun er behov for at fastsætte et generelt effektiviseringskrav, når der tale om indtægtsrammer fastsat på baggrund af omkostninger i tidligere perioder,
- at det generelle effektiviseringskrav alene skal opfattes som en teknisk justeringsmekanisme ift. den fremtidige produktivitetsudvikling (dvs. helt samme type af teknisk justering som ift. prisudviklingen).

#### Ad 4) Effektiviseringer skal komme forbrugerne til gode i form af lavere priser

Formålet med monopolregulering er forbrugerbeskyttelse, især ved at sikre forbrugervenlige priser. Effektivitet er således ikke et mål i monopolregulering, men et middel til at opnå forbrugervenlige priser. Det er derfor også helt afgørende, at effektivitetsforbedringer kommer forbrugerne til gode i form af lavere priser.

Det er langt fra oplagt, at indtægtsrammeregulering sikrer, at forbedringer i effektivitet afspejles i lavere forbrugerpriser. Som allerede nævnt viser figurerne ovenfor indikationer på, at det ikke nødvendigvis er tilfældet.

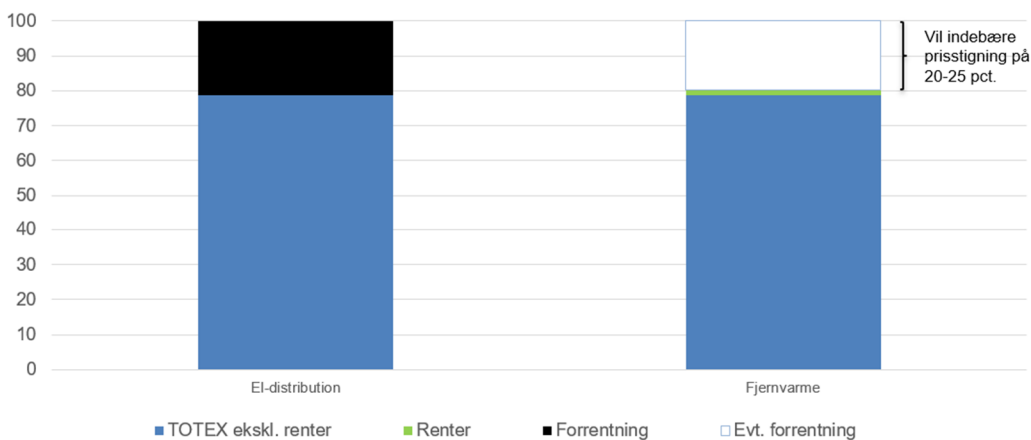
En mulig forklaring kunne være, at indtægtsrammer typisk fastsættes som de gennemsnitlige omkostninger de foregående år fratrukket effektiviseringskrav og tillagt forrentning. I indtægtsrammerne for elnetselskaberne udgør omkostningerne knap 80 pct.

---

<sup>5</sup> Se fodnote 4.

(hvorfra der fratrækkes effektiviseringskrav på knap 1 pct.), mens forrentningen udgør godt 20 pct. af indtægtsrammen.<sup>6</sup>

Side 10/12



Hvis elsektorens indtægtsrammeregulering blev direkte kopieret til fjernvarmeselskaberne med samme forrentningsandel, vil det således umiddelbart føre til prisstigninger på 20-25 pct. – også selv om der blev stillet effektiviseringskrav om reduktion i fjernvarmeselskabernes omkostninger svarende til kravene til elnetselskaberne.

Dansk Fjernvarme har dog forståelse for, at forrentningselementet er nødvendigt i indtægtsrammeregulering, selv om det indebærer kommerialisering og højere forbrugerpriser (som der ikke er ønsker om blandt fjernvarmeselskaberne). På de områder, hvor der er indført en sådan regulering, er forrentningselementet det eneste element, som giver selskaberne den fleksibilitet, der er nødvendig i en regulering, som aldrig vil kunne være tilstrækkeligt præcis ift. selskabernes faktiske virkelighed. Der er således brug for denne fleksibilitet til at modvirke, at der bliver tale om en uflexibel grønthøsterregulering, hvor selskaber tvinges til at afstå fra fornuftige og nødvendige dispositioner som fx vedligehold.

Dansk Fjernvarme skal på denne baggrund opfordre Forsyningstilsynet til

- at fremlægge forklaringer og dokumentation for, hvordan en indførelse af regulering med indtægtsrammer, effektiviseringskrav og forrentning i praksis kan sikre mere forbrugervenlige priser end andre former for regulering af fjernvarmeselskaberne (herunder den nuværende regulering).

<sup>6</sup> Figuren er baseret på oplysninger fra elnetselskabernes indtægtsrammer og reguleringsregnskaber samt fjernvarmeselskabernes priseftervisninger.

**Opfordring om at fjerne alle henvisninger til fjernvarmeområdet**

På baggrund af ovenstående skal Dansk Fjernvarme opfordre Forsyningstilsynet til

- at fjerne samtlige henvisninger til fjernvarmeområdet i udkastet til analyse, herunder også formuleringerne om, at anbefalingerne fra analysen skulle kunne være relevante ift. udarbejdelse af ny regulering, herunder for fjernvarmeselskaber
- at gøre det klart, at analysen alene vedrører områder, der allerede er reguleret med indtægtsrammer og effektiviseringskrav.

**Konkrete bemærkninger**

Dansk Fjernvarme har derudover følgende konkrete bemærkninger:

- S. 3, afsnit 3: I beskrivelsen fremgår kun omkostningsdelen fra indtægtsrammen, mens forrentningsdelen er udeladt. Det er derfor misvisende, når det fremgår, at indtægtsrammen så vidt muligt skal svare til de effektive omkostninger.
- S. 3, afsnit 3: Det fremgår, at effektiviseringskrav skulle sikre, at effektiviseringsgevinster overvælttes til forbrugerne i form af lavere priser. Det sikrer kravene ikke automatisk, jf. mulighederne for forrentning og kommentarerne herom ovenfor.
- S. 4, afsnit 3: Formuleringen om, at andre mekanismer som muligheden for overskud kan give incitament til, at sektorpotentialet realiseres, bør ændres, jf. kommentarerne ovenfor ift. incitamenter. Desuden bør det fremgå, at muligheden for overskud indebærer, at formålet med reguleringen ikke nås, når en evt. effektivisering ikke videregives til forbrugerne.
- S. 5 (og mange andre steder i udkastet): Sprogligt omhandler krav ufravigelige betingelser, der skal opfyldes, og altså noget man bliver tvunget til. I modsætning hertil er incitamenter noget, som man bliver tilskyndet eller motiveret til at gøre. Ift. indtægtsrammeregulering er effektiviseringskrav således "tvangsdelen", mens det alene er mulighederne for forrentning og overskud, der udgør "incitamentsdelen".
- S. 5: 1. afsnit i indledningen: Hvis effektiviseringer skal komme forbrugerne til gavn i form af bedre kvalitet i en indtægtsrammeregulering, forudsætter det, at reguleringen ikke ensidigt fokuser på lavere priser, men at der er mulighed for tillæg til indtægtsrammen på baggrund af kvalitative parametre.
- Side 7, sidste afsnit: Formuleringen om, at reguleringen af monopoler bør justeres, så de tilladte indtægter svarer til en virksomheds omkostninger på et marked med fuldkommen konkurrence, giver ikke ret meget mening. Det er på den ene side urealistisk at forvente, at en myndighed med asymmetrisk information er i stand til at implementere en så præcis regulering – og det signalerer desværre derved en manglende ydmyghed hos Forsyningstilsynet. På den anden side viser størrelsen af forrentningselementet i reguleringen af elnetselskaber, at den nuværende regulering er meget langt fra dette.

- S. 10, afsnit 3: Formuleringen om, at monopoler, der har opereret inden for samme sektor, må have samme potentialer for at effektivisere, er ikke korrekt ift. fjernvarmeområdet, hvor selskaber har været underlagt meget forskellige rammebetingelser (pga. forskellige politiske krav mht. kraftvarme og brændsler) og forskellige vilkår mht. fx befolkningstæthed, geografi, anlæggenes alder osv. Teorien passer således ikke til virkeligheden.
- S. 12, afsnit 2: Det fremgår, at forsyningssektorerne generelt er karakteriseret af stor-driftsfordele. Dette forekommer ikke umiddelbart at være korrekt for fjernvarmeområdet, hvor der ikke synes at være en sådan sammenhæng. Tværtimod kan der i nogle tilfælde nærmere være tale om stordriftsulemper.
- S. 12: Ud over skalaeffekter er der også en række andre forhold, som har betydning for forskelle i omkostninger hos forskellige selskaber, jf. afsnittet herom ovenfor.
- S. 12, næstsidste afsnit: Ift. de løbende nye teknologiske muligheder undlader tilsynet at forholde sig til, at investeringer på forsyningsområdet er langsigtede (typisk med afskrivningsperioder på 20-30 år), og at forsyningssektorerne derfor ikke bare kan udnytte teknologiske muligheder, når de opstår.
- S. 13 nederst: Her undlader tilsynet igen at forholde sig til, at investeringer på forsyningsområdet er langsigtede, og at forsyningssektorerne derfor ikke bare automatisk kan følge en kommende periodes produktivitetsudvikling.
- S. 16: Teorien passer ikke til virkeligheden på fjernvarmeområdet. Hvis teorien var rigtig, ville priserne på fjernvarmeområdet være steget meget mere end priserne på de områder, der er reguleret med effektiviseringskrav.
- S. 19: Omtalen af fjernvarmesektoren i boksen er forkert og skal slettes.
- S. 22, sidste afsnit: Effektiviseringskrav bør alene anvendes ift. de omkostninger, som selskaberne fremadrettet vil kunne påvirke. Hvis det fx anvendes ift. kapitalomkostninger, vil det indebære, at der ikke kan ske fuld finansiering af investeringer.

-----

Dansk Fjernvarme takker for muligheden for at kommentere på forslaget.

Med venlig hilsen

**Michael Fibiger**, økonomisk konsulent  
Dansk Fjernvarme  
fib@danskfjernvarme.dk  
Tlf.: +45 2490 9382