

Udvidet notat til statsrevisorerne
om
effekten af hjælpepakkerne til barmarksværkerne

I. Resumé

1. Statsrevisorerne anmodede på mødet den 19. januar 2005 rigsrevisor om et notat om effekten af de tilskud, som var ydet barmarksværkerne i form af 1. hjælpepakke i 2000 og 2. hjælpepakke i 2003. Statsrevisorerne ønskede effekten opgjort ved en analyse af værkernes varmepriser.

2. Barmarksværkerne er mindre decentrale kraftvarmeværker, som blev opført i 1990'erne. En stor andel af disse værker fik midt i årtiet økonomiske vanskeligheder, hvilket resulterede i høje varmepriser hos forbrugerne. Folketinget vedtog at hjælpe de nødlidende værker i form af økonomiske hjælpepakker for at nedbringe værkernes gældsbyrde. I forbindelse med udbetalingen af 2. hjælpepakke indgik desuden en ændring af kraftvarmebeskatningen i det samlede støttetiltag.

Rigsrevisionen behandlede i beretningerne nr. 17/01 og nr. 6/03 Energistyrelsens fordeling af hjælpepakkerne på henholdsvis 250 mio. kr. i 2000 (370 mio. kr. inkl. støtten fra DONG) og 85 mio. kr. i 2003.

3. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere effekten af hjælpepakkerne på baggrund af følgende spørgsmål:

- Har barmarksværkernes varmekunder betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring?
- Har hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen haft væsentlig effekt?

4. Rigsrevisionens undersøgelse omhandler de 75 decentrale kraftvarmeværker, der har modtaget støtte fra enten 1. eller 2. hjælpepakke, og som fortsat er i drift. Undersøgelsen tager udgangspunkt i en gennemgang af alle værkers varmetariffer fra 1999 til 2005 samt yderligere analyser af effekten af hjælpepakkerne for enkelte værker.

Har barmarksværkernes varmekunder betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring?

5. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at barmarksværkernes varmekunder ikke generelt har betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring i perioden fra 1999 til 2005. I de seneste 2 afsluttede varmesæsoner (2002-2003 og 2003-2004) har varmeprisen for en standardforbruger i gennemsnit ligget på ca. 16.600 kr., mens prisen for forbrugere med individuel oliefyring (oliereferencen) i samme periode har ligget på ca. 17.100 kr. Svaret på kapitlets overordnede spørgsmål er baseret på følgende resultater:

Undersøgelsen har vist, at de gennemsnitlige varmepriser for barmarksværkerne i store dele af perioden 1999-2005 har været marginalt lavere end oliereferencen, samt at langt hovedparten af værkerne i perioden har haft priser, der var lavere eller på niveau med oliereferencen.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at der generelt er stor spredning mellem de enkelte værkers varmepriser. Enkelte værkers varmepriser afviger således væsentligt fra gennemsnittet. Antallet af værker med priser meget over oliereferencen (mere end 15 % over) er dog blevet betydeligt mindre i løbet af perioden.

I det seneste afsluttede varmeår, 2003-2004, lå varmepriserne for 19 af de 75 værker 5-15 % over oliereferencen. Ingen værker havde i 2003-2004 varmepriser, der lå mere end 15 % over oliereferencen. Rigsrevisionen skal i den forbindelse understrege, at disse 19 værker ikke nødvendigvis har den dårligste økonomi. For 11 af de 19 værker er varmepriserne imidlertid ikke over oliereferencen, når priserne korrigeres for driftsresultatet og det akkumulerede resultat. En korrektion for disse 2 parametre

giver et billede af, om det enkelte værk kan justere varmeprisen ned og fortsat have en balanceret økonomi. Fx vil en korrektion for et positivt driftsresultat påvirke varmeprisen i nedadgående retning, mens et stort akkumuleret underskud vil påvirke varmeprisen i opadgående retning.

For de resterende 8 af de 19 værker kan varmeprisen ikke komme på niveau med oliereferencen, selv om der korrigeres for driftsresultatet og det akkumulerede resultat. For 5 af disse værker er varmepriserne fortsat 5-15 % højere end oliereferencen, efter at priserne er korrigeret for driftsresultatet og det akkumulerede underskud. For de sidste 3 værker er varmeprisen *efter korrektion* mere end 15 % højere end oliereferencen. Disse 3 værker har haft et negativt driftsresultat eller et så stort akkumuleret underskud, at varmepriserne stiger ved korrektionen.

Rigsrevisionen har set på, hvilke typer af forhold der kan begrunde, at varmepriserne for de 8 værker fortsat er over oliereferencen. For det første kan de høje priser skyldes selvforskyldte forhold i henhold til fordelingsmodellens forudsætninger, som fx akkumuleret underskud og høj afskrivningsbyrde. For det andet kan de høje priser skyldes ændringer i værkernes økonomiske grundlag, siden hjælpepakkerne blev fordelt, fx frafald af brugere og ekstraordinære omkostninger.

Har hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen haft væsentlig effekt?

6. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning har haft væsentlig effekt for barmarksværkernes varmepriser. Svaret er baseret på følgende resultater:

For det første har undersøgelsen vist, at varmepriserne ville have været ca. 3.000 kr. højere for en standardforbruger pr. år, hvis ikke hjælpepakkerne havde nedbragt omkostningerne, dvs. effekten af hjælpepakkerne har i gennemsnit været 3.000 kr. Dette vurderes som væsentligt set i forhold til en årlig varmepris på ca. 16.600 kr. for en forbruger ved et gennemsnitsværk.

For de 8 værker, der efter korrektion for driftsresultatet og det akkumulerede underskud fortsat havde varmepriser over oliereferencen, har undersøgelsen vist, at den gennemsnitlige effekt af hjælpepakkerne var ca. 3.800 kr. for en standardbruger pr. år. For de 3 værker med priser, der efter korrektion ligger 15 % over oliereferencen, har effekten af hjælpepakkerne i gennemsnit været ca. 6.000 kr.

For det andet har undersøgelsen vist, at den ændrede kraftvarmebeskatning isoleret set for de naturgasfyrede barmarksværker har haft en væsentlig effekt for varmepriserne. Rigsrevisionen vurderer, at effekten er væsentlig, fordi den trods stor variation værkerne imellem i gennemsnit er ca. 1.400 kr. årligt pr. forbruger. Da effekten af ændringen af kraftvarmebeskatningen ikke er gradvist aftagende, men konstant, og også har effekt, efter værket er afskrevet, vurderes dette beløb som væsentligt i forhold til en varmepris på 16.600 kr. i gennemsnit. Effekten af hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen har i gennemsnit været ca. 4.400 kr. pr. år for forbrugerne ved de naturgasfyrede værker.

Undersøgelsen har desuden vist, at hjælpepakkerne samt den ændrede kraftvarmebeskatning ikke generelt har resulteret i et fald i forbrugernes varmepriser svarende til effekten af støttetiltagene. Hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning bidrog for mange værker primært til, at værkerne ikke blev nødsaget til at hæve tariffene for at få balance i økonomien.

7. Jeg kan samlet konkludere, at hjælpepakkerne og ændringen af kraftvarmebeskatningen har haft væsentlig effekt og derved har sikret, at barmarksværkernes varmepriser generelt er kommet på niveau med oliereferencen.

II. Indledning

A. Formål

8. Statsrevisorerne anmodede på mødet den 19. januar 2005 rigsrevisor om et notat om effekten af de tilskud, som var ydet barmarksværkerne i form af 1. hjælpepakke i 2000 og 2. hjælpepakke i 2003. Statsrevisorerne ønskede effekten opgjort ved en analyse af værkernes varmepriser.

9. Barmarksværkerne er mindre decentrale kraftvarmeværker, som blev opført i 1990'erne. En stor andel af disse værker fik midt i årtiet tekniske og økonomiske vanskeligheder, hvilket resulterede i høje varmepriser hos forbrugerne. Folketinget vedtog at hjælpe de nødlidende værker i form af økonomiske hjælpepakker for at nedbringe værkernes gældsbyrde. I forbindelse med udbetalingen af 2. hjælpepakke indgik desuden en ændring af kraftvarmebeskatningen i det samlede støttetiltag.

Rigsrevisionen behandlede i beretningerne nr. 17/01 og nr. 6/03 Energistyrelsens fordeling af hjælpepakkerne på henholdsvis 250 mio. kr. i 2000 (370 mio. kr. inkl. støtten fra DONG) og 85 mio. kr. i 2003.

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere effekten af hjælpepakkerne på baggrund af følgende spørgsmål:

- Har barmarksværkernes varmekunder betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring?
- Har hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen haft væsentlig effekt?

11. Rigsrevisionens undersøgelse tager udgangspunkt i en gennemgang af værkernes varmetariffer fra 1999 til 2005 samt yderligere analyser af effekten af hjælpepakkerne for enkelte værker.

B. Baggrund

12. Rigsrevisionen har i de tidligere udførte beretninger undersøgt de politiske forudsætninger bag hjælpepakkerne og Energistyrelsens håndtering af udbetalingerne.

I beretning nr. 17/01 undersøgte Rigsrevisionen bl.a., om Energistyrelsen havde dokumenteret en række væsentlige beslutninger i forbindelse med såvel opgørelsen af støttebehovet som fordelingen af den statslige hjælpepakke. Det var Rigsrevisionens vurdering, at dette ikke i tilstrækkeligt omfang var tilfældet. Derudover viste undersøgelsen, at de forudsætninger, der lå til grund for fordelingen, ikke i alle tilfælde hvilede på et realistisk grundlag. Rigsrevisionen anså det dog for hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen anvendte en fordelingsmodel baseret på balancerede langsigtede varmepriser sammenlignet med prisen på individuel oliefyring (olireferencen). Det var Rigsrevisionens vurdering, at modellen sikrede en ensartet og rimelig fordeling.

I beretning nr. 6/03 var det Rigsrevisionens vurdering, at forudsætningerne i 2. hjælpepakkes fordelingsmodel, i modsætning til 1. hjælpepakke, generelt var baseret på et realistisk grundlag. Beregningerne af de enkelte støttebeløb var i det store hele korrekte og veldokumenterede. På denne baggrund var det Rigsrevisionens vurde-

ring, at eventuelle fejl fra 1. hjælpepakke blev udbedret af 2. hjælpepakke, hvor det enkelte værk fik mulighed for at få en ny vurdering af, om de var nødlidende.

13. Konklusionen efter fordelingen af den 2. hjælpepakke var, at fordelingen af midler grundlæggende skete i overensstemmelse med bevillingsforudsætningerne. Bevillingsforudsætningerne indeholder en række forudsætninger om, hvornår et værk kan kategoriseres som nødlidende og derved støtteberettiget.

I de tidligere beretninger har Rigsrevisionen således vurderet, at det er i overensstemmelse med de politiske forudsætninger, at hjælpepakkerne ikke har dækket værkeres underskud fra tidligere år, da disse anses for selvforskyldte. Det er ligeledes i overensstemmelse med de politiske forudsætninger, at værker med høje administrationsomkostninger ikke kompenseres fuldt ud af hjælpepakkerne. Det har ligeledes været forudsat, at Energistyrelsen ved fordelingen ville sammenligne værkeres varmepriser med oliefyring for et gennemsnitsoliefyr.

C. Metode og afgrænsning

14. Rigsrevisionens undersøgelse omhandler de 75 decentrale kraftvarmeværker, der har modtaget støtte fra enten 1. eller 2. hjælpepakke, og som fortsat er i drift¹⁾. I notatet betegnes alle decentrale kraftvarmeværker som barmarksværker, uanset at enkelte af værkerne i teknisk forstand ikke hører ind under denne kategori²⁾.

Blandt de 75 undersøgte værker er produktionen hos de 65 baseret på naturgas. De resterende 10 værker består af 3 biomasseværker (halm, flis, træpiller), 3 biogasværker og 4 varmforsyningsselskaber (køber varmen eksternt, har ikke noget værk). Hovedparten af værkerne er kraftvarmeværker, der både producerer el og varme.

Rigsrevisionen har i enkelte afsnit primært rettet fokus på de naturgasfyrede kraftvarmeværker og har således ikke i alle tilfælde nævnt de specifikke årsagsforklaringer, der kan ligge bag de økonomiske variationer for de forskellige værktyper.

¹⁾ De værker, der kun har modtaget økonomisk støtte fra puljen fra DONG, indgår ikke i undersøgelsen. 78 værker har modtaget statslig støtte. 3 af disse værker er ikke længere i drift på grund af sammenlægninger. De 3 værker indgår ikke i undersøgelsen. I undersøgelsen dækkes samlet ca. 360 mio. kr. af de 370 mio. kr., der blev uddelt i 1. hjælpepakke, samt hele 2. hjælpepakke.

²⁾ Ved barmarksværker forstås mindre kraftvarmeværker, hvor fjernvarmenettet er anlagt samtidig med selve produktionsanlægget.

15. Rigsrevisionens undersøgelse er struktureret efter de i pkt. 3 nævnte 2 hovedspørgsmål.

For det første har Rigsrevisionen undersøgt barmarksværkernes varmepriser set i forhold til prisen for individuel olieopvarmning. Gennemgangen af varmepriserne viser, hvilken pris den enkelte forbruger har betalt for varmen i det pågældende varmeår, vurderet i forhold til oliereferencen³⁾.

For det andet har Rigsrevisionen foretaget en vurdering af effekten af støttetiltagene på værkernes varmepriser.

16. Spørgsmålet om barmarksværkernes varmepris behandles i kap. III. Til brug for sammenligningen af værkernes varmepriser har Rigsrevisionen indhentet oplysninger om alle værkers varmetariffer for perioden fra 1. juli 1999 til 28. februar 2005. De anvendte varmetariffer er afstemt af værkerne.

Når Rigsrevisionen i det følgende taler om et barmarksværks varmepris, er det den årlige varmepris for en standardforbruger hos det pågældende værk. Alle priser er inkl. moms. Varmeprisen er beregnet på baggrund af værkernes tariffer. For at kunne sammenligne værkernes varmepriser er alle værkers varmepriser opgjort for en standardforbruger med et årligt varmeforbrug på 18,1 MWh (svarende til et normalforbrug i et standardhus på 130 m²)⁴⁾. Varmepriser er endvidere tilpasset varmeåret fra 1. juli til 30. juni. Varmeåret er således forskudt i forhold til kalenderåret. Denne korrektion er foretaget, for at priserne bliver sammenlignelige og modsvarer oliereferencen for den tilsvarende periode⁵⁾.

Hvert enkelt værk fastsætter årligt tarifferne for det kommende varmeår på baggrund af budgetterne. I tariffastsættelsen indgår bl.a. et skøn over afregningspriserne

³⁾ Den oliereference, som anvendes i notatet, er i store træk identisk med den, som Energistyrelsen benyttede ved tildelingen af 2. hjælpepakke. Den er fastlagt på baggrund af et oliefyr med en virkningsgrad på 72 %, og der benyttes faste omkostninger til drift og vedligeholdelse på 2.500 kr. (inkl. moms). Den benyttede oliepris er baseret på en standardolietype, og prisen er ikke graddage-korrigeret.

⁴⁾ Et standardhus er 130 m² med et årligt energiforbrug på 18,1 MWh (65 GJ). For barmarksværkerne ligger det gennemsnitlige årlige energiforbrug på 19,1 MWh pr. forbruger. I dette tal indgår dog også storforbrugere, såsom skoler og andre institutioner. Varmeforbruget for en standardforbruger på et barmarksværk afviger derved ikke afgørende fra det benyttede standardforbrug.

⁵⁾ Hovedparten af værkerne har tariffer, der fastsættes til at gælde i perioden 1. juli - 30. juni. Korrektionen er blevet vægtet efter graddage, således at tarifferne i de kolde måneder har fået størst vægt i de tilpassede varmepriser.

på el og indkøbsprisen på naturgas. Herudover indgår underskud fra tidligere år, værket's produktionsomkostninger, afskrivninger samt de finansielle omkostninger.

17. Spørgsmålet om effekten af støttetiltagene behandles i kap. IV. I kapitlet vurderes den besparelse, som værkerne har opnået ved tildelingen af 1. og 2. hjælpepakke, inkl. de 120 mio. kr. fra DONG. Vurderingen af hjælpepakkerne's effekt tager udgangspunkt i en gennemgang af 5 værker. Rigsrevisionens konklusioner er således ikke baseret på en fuldstændig analyse af effekten af hjælpepakkerne. Effekten af den ændrede kraftvarmebeskatning vurderes imidlertid ud fra en analyse af hvert enkelt af de naturgasfyrede værker.

I de tidligere beretninger har Rigsrevisionen ikke vurderet effekten af hjælpepakkerne på baggrund af værkerne's tariffer, fordi tarifferne ikke nødvendigvis afspejler værkerne's økonomiske situation. Tariffer kan således hverken anvendes som sammenligningsgrundlag for en retfærdig fordeling eller til en effektvurdering af midlerne. Dette skyldes, at tarifferne ikke nødvendigvis afspejler produktionsprisen på varmen i det enkelte år, selv om varmeprisen – ifølge ”hvile i sig selv”-princippet⁶⁾ – burde afspejle værket's omkostningsniveau. Ved undersøgelsen af effekterne tager Rigsrevisionen derfor udgangspunkt i en analyse af den isolerede effekt af hjælpepakkerne.

Den isolerede effekt fratrukket moms viser, hvad støttetiltagene nedbringer nettoproduktionsprisen⁷⁾ med pr. forbruger. Den enkelte forbruger ville således opnå denne besparelse på varmeprisen, hvis priserne ikke var påvirket af andre faktorer. Alle opgjorte effekter i notatet er inkl. moms, da tallene skal afspejle effekten hos forbrugerne.

18. Notatet har i udkast været forelagt Energistyrelsen og Transport- og Energiministeriet. Ingen af parterne har haft bemærkninger til notatets konklusioner.

⁶⁾ I henhold til ”hvile i sig selv”-princippet skal værkerne's omkostninger og indtægter over tid modsvare hinanden.

⁷⁾ Nettoproduktionsprisen afspejler værket's samlede omkostninger til produktion af el og varme fratrukket indtægterne fra værkerne's elsalg.

III. Har barmarksværkernes varmekunder betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring?

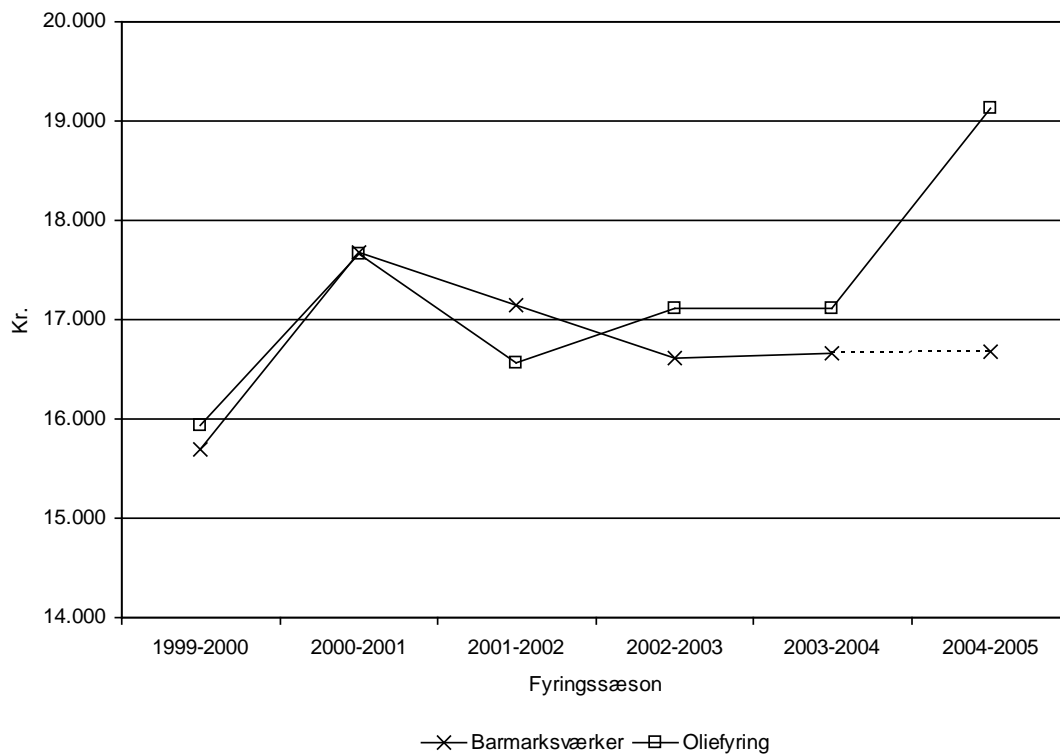
19. Formålet med at besvare ovennævnte spørgsmål er at belyse, hvordan varmepriserne har set ud i perioden fra 1999 til 2005 for barmarksværkerne set i forhold til forbrugere med individuel oliefyring.

For det første undersøges, hvordan varmepriserne i gennemsnit har udviklet sig for barmarksværkerne. Efterfølgende vurderes spredningen i varmepriserne værkerne imellem – med særlig fokus på værker med varmepriser over oliereferencen.

A. Udviklingen i de gennemsnitlige varmepriser

20. Udviklingen i værkernes gennemsnitlige varmepris og prisen ved individuel oliefyring (oliereferencen) i perioden 1999-2005 fremgår af figur 1. Priserne afspejler, hvad det koster at opvarme et standardhus.

Figur 1. Barmarksværkernes gennemsnitlige varmepris set i forhold til prisen på individuel oliefyring 1999-2005



Note: Alle priser er pr. standardforbruger pr. år (inkl. moms). Priserne for barmarksværkerne i 2004-2005 er udmeldte priser, der kan blive korrigeret efterfølgende.

21. Figur 1 illustrerer for det første, hvordan udviklingen i den gennemsnitlige årlige varmepris har været for de undersøgte værker.

Figuren viser en markant stigning i varmeprisen for forbrugere ved barmarksværker fra 1999-2000 til 2000-2001 (i gennemsnit ca. 2.000 kr.). Denne stigning kan bl.a. forklares ved, at mange værker i varmesæsonerne 1998-1999 og 1999-2000 oparbejdede underskud, bl.a. på grund af stigninger i gaspriserne og ophøret af den 5-årige introduktionsrabat på naturgas.

Efter et mindre fald i den gennemsnitlige varmepris i henholdsvis 2001-2002 og igen i 2002-2003 har priserne været relativt konstante mellem 2002-2003 og 2003-2004. Barmarksværkernes gennemsnitlige varmepris har ligget meget stabilt omkring 16.600 kr. pr. år siden 2002. I 2004-2005 ligger den gennemsnitlige varmepris fortsat på samme niveau.

22. Af figur 1 fremgår videre, hvordan den gennemsnitlige varmepris har set ud *sammenlignet med oliereferencen* for den samme periode.

Figuren viser, at den gennemsnitlige varmepris lå lige under oliereferencen i 1999-2000 og 2000-2001. I 2001-2002 faldt både varmepriserne og oliereferencen markant. Faldet i oliereferencen var større end faldet i de gennemsnitlige varmepriser, hvilket betød, at gennemsnitsprisen i 2001-2002 var lidt højere end oliereferencen.

Barmarksværkernes gennemsnitlige varmepris har i 2002-2003 og 2003-2004 ligget ca. 3 % under oliereferenceprisen. I de seneste 2 afsluttede varmesæsoner (2002-2004) har varmeprisen for en standardforbruger i gennemsnit været på ca. 16.600 kr. Oliereferencen har i samme periode ligget på ca. 17.100 kr.

For varmeåret 2004-2005 ligger den gennemsnitlige varmepris ca. 15 % under oliereferencen. Den markante forskel i 2004-2005 skyldes hovedsageligt, at oliereferencen er steget, mens den gennemsnitlige varmepris næsten er uændret i forhold til året før. Udviklingen bør dog ikke tolkes som en tendens til, at barmarksværkernes varmepriser nu ligger væsentligt lavere end oliereferencen. Dette skyldes, at værkerne som grundregel fastlægger tariffer årligt og derfor endnu ikke har tilpasset tarifferne til det nye prisniveau på gas. Stigningen i olie- og gasprisen kan betyde, at en del værker i løbet af året enten må opjustere tarifferne – eller ved årets afslutning risikerer at få et underskud på driften, der skal indregnes i de kommende års tariffer.

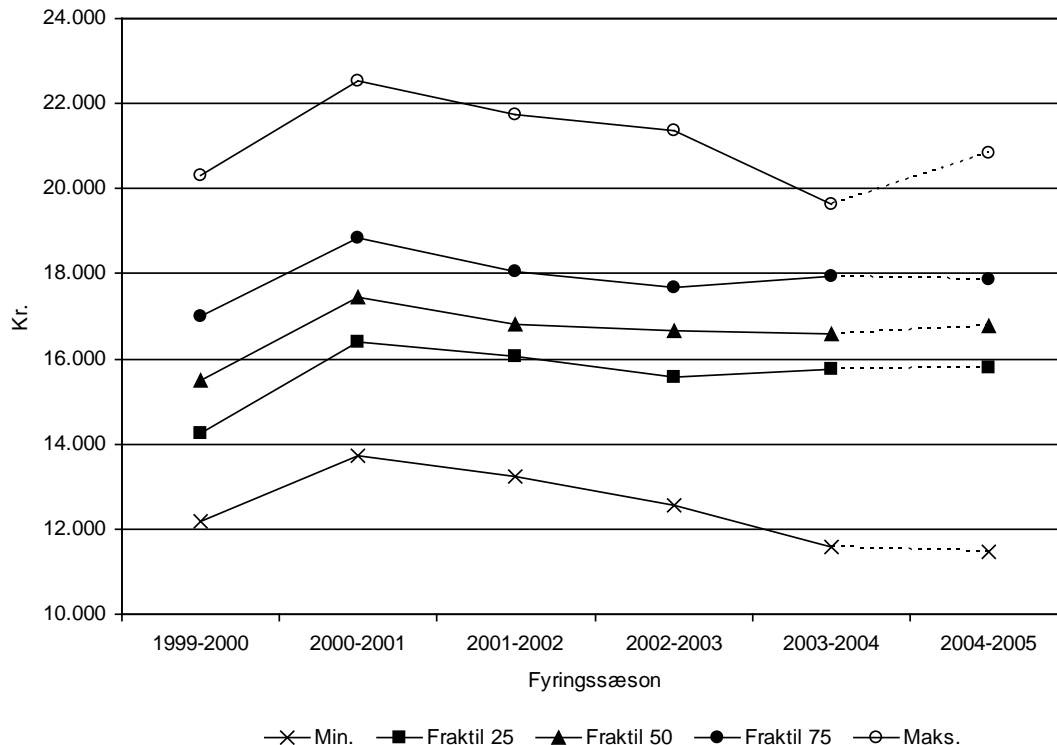
23. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de gennemsnitlige varmepriser for barmarksværkerne i store dele af perioden 1999-2005 har været marginalt lavere end oliereferencen. Dette har i særlig grad været tendensen i de seneste år.

B. Spredning i barmarksværkernes priser

24. Efter gennemgangen af barmarksværkernes gennemsnitspriser belyses i dette afsnit variationen mellem værkernes varmepriser. Formålet er at vurdere variationer bag gennemsnitstallene.

25. Figur 2 viser spredningen i værkernes varmepriser pr. varmeår set over hele den undersøgte periode. Figuren viser den højeste varmepris (maks.) og den laveste varmepris (min.), som et værk har opkrævet i det enkelte varmeår. Derudover viser figuren 25 %- , 50 %- og 75 %-fraktilerne. Fraktilerne viser, hvad henholdsvis 25 %, 50 % og 75 % af værkerne maksimalt har opkrævet for varmen i det enkelte varmeår.

Figur 2. Spredning i værkernes varmepriser 1999-2005



Note: Alle priser er pr. forbruger pr. år (inkl. moms). Priserne for barmarksværkerne i 2004-2005 er udmeldte priser, der kan blive korrigeret efterfølgende.

26. Det fremgår af figur 2, at der i hele perioden er stor spredning i værkeres varmepriser. Figur 2 viser fx, at for 2003-2004 har 25 % af værkerne priser mellem 11.600 kr. og 15.700 kr., andre 25 % af værkerne har priser mellem 15.700 kr. og 16.600 kr., de næste 25 % af værkerne har priser mellem 16.600 kr. og 18.000 kr., og endelig har de sidste 25 % af værkerne priser mellem 18.000 kr. og 19.700 kr.

Figuren viser generelt for alle år, at varmepriserne hos den halvdel af værkerne, som befinder sig mellem 25 %-fraktilen og 75 %-fraktilen, varierer med ca. 1.000 kr. i forhold til 50 %-fraktilen inden for det enkelte år. 75 % af værkerne har således siden 2001-2002 maksimalt opkrævet ca. 18.000 kr. årligt, mens 25 % maksimalt har opkrævet ca. 16.000 kr.

Det fremgår videre, at der fortsat er enkelte værker med meget høje henholdsvis lave priser i de enkelte varmeår. Der er dog få værker med priser, som er i nærheden af minimums- og maksimumsværdierne.

a. Varmeprisernes fordeling i forhold til oliereferencen

27. På baggrund af de ovennævnte resultater har Rigsrevisionen foretaget yderligere analyser til belysning af spredningen for den gruppe værker, som har varmepriser, der afviger fra oliereferencen. Tabel 1 viser antallet af værker fordelt efter deres varmepris set i forhold til oliereferencen.

Tabel 1. Antal værker fordelt efter varmepris i forhold til oliereferencen

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
	----- Antal værker -----					
Over oliereferencen.....	21	21	28	15	19	2
Meget over oliereferencen (mere end 15 % over).....	8	7	12	3	0	0
Lidt over oliereferencen (5-15 % over).....	13	14	16	12	19	2
På niveau med oliereferencen (± 5 %)	22	28	32	26	20	13
Under oliereferencen.....	32	26	15	34	36	60
Lidt under oliereferencen (5-15 % under).....	24	23	12	25	27	29
Meget under oliereferencen (mere end 15 % under)	8	3	3	9	9	31
I alt.....	75	75	75	75	75	75

28. Det fremgår af tabel 1, at antallet af værker med en gennemsnitlig årlig varmepris under oliereferencen generelt har været højere end antallet af værker med en varmepris over. Dette var dog ikke tilfældet i 2001-2002, hvilket bl.a. kan forklares ved faldet i oliereferencen i det pågældende år. Faldet i oliereferencen var på ca. 1.100 kr. mellem fyringssæsonen 2000-2001 og 2001-2002, jf. figur 1.

Tallene for 2004-2005 viser, at kun 2 værker har varmepriser over oliereferencen. Som nævnt i pkt. 22 giver dette tal dog ikke et retvisende billede, da oliereferencen er steget væsentligt i denne periode, uden at værkerne endnu har opjusteret varmetarifferne.

29. Tabellen viser videre, at hovedparten af værkerne i de senere år har haft varmepriser under eller på niveau med oliereferencen. Samtidig har der siden 2001-2002 været et markant fald i antallet af værker med priser, der er meget højere end oliereferencen. Antallet af værker, der har varmepriser, der ligger 15 % eller mere over oliereferencen, er således faldet fra 12 værker i 2001-2002 til 0 værker i 2003-2004.

30. Rigsrevisionen kan på denne baggrund konkludere, at langt hovedparten af værkerne i perioden har haft priser, der var lavere eller på niveau med oliereferencen.

Rigsrevisionen kan videre konstatere, at der generelt er stor spredning mellem de enkelte værkers varmepriser. Enkelte værkers varmepriser afviger således væsentligt fra gennemsnittet. Antallet af værker med priser meget over oliereferencen er dog blevet betydeligt mindre i løbet af perioden.

b. Mulige årsager til at 19 værker har højere varmepriser i 2003-2004

31. Som det fremgår af tabel 1, havde i alt 19 værker varmepriser, der lå mere end 5 % over oliereferencen i 2003-2004. Den følgende analyse tager udgangspunkt i disse 19 værker. Rigsrevisionen skal i den forbindelse understrege, at disse 19 værker ikke nødvendigvis har den dårligste økonomi.

Rigsrevisionen benytter tal for 2003-2004 i analysen, fordi dette år er det første, hvor værkerne uanset tarifperiode har haft mulighed for at indregne støttetiltagene i varmetarifferne. Samtidig har olie- og dermed naturgaspriserne været forholdsvis stabile i perioden fra 2002 til 2004, hvilket også øger sandsynligheden for, at tarifferne i rimelig grad afspejler værkernes økonomiske situation.

32. Rigsrevisionen har korrigeret de 19 værkers varmepriser for driftsresultatet og det akkumulerede resultat⁸⁾ for at vurdere, om værkernes varmepriser efter denne korrektion vil være på niveau med oliereferencen. På niveau med oliereferencen vil i denne analyse sige, at varmepriserne kan afvige med 5 % i forhold til oliereferencen. I beregningen forudsættes det, at værkerne indregner deres akkumulerede over-/underskud lineært over 5 år, så den årlige varmepris påvirkes af 1/5 af det akkumulerede resultat.

Rigsrevisionen korrigerer for driftsresultatet for at give et bedre billede af værkerens faktiske omkostninger til varmeproduktion, end det tariffene kan give. Et positivt driftsresultat er udtryk for, at indtægterne fra varmesalg er højere end nettoproduktionsomkostningerne, mens et negativ driftsresultat er udtryk for, at indtægterne fra varmesalget er lavere.

Rigsrevisionen korrigerer for det akkumulerede resultat, fordi værkerne ifølge ”hvile i sig selv”-princippet skal indregne det akkumulerede resultat i tariffene. Hvis et værk har et akkumuleret underskud, skal værket således budgettere med driftsoverskud for at overholde ”hvile i sig selv”-princippet. Et stort akkumuleret underskud kan derfor være en årsag til, at værkerne genererer driftsoverskud i enkelte år.

Den korrigerede pris er således den pris, som værkerne skulle have opkrævet, hvis de ved tariffastsættelsen kunne sætte priserne efter de faktiske nettoproduktionsomkostninger tillagt 1/5 af det akkumulerede resultat.

33. Korrektionen af værkernes varmepriser for driftsresultatet og for det akkumulerede resultat kan for 11 af de 19 værker forklare de høje varmepriser. Hvis disse 11 værker havde fastsat deres varmepriser på niveau med oliereferencen, ville driftsresultatet vise et over- eller underskud svarende til indregningen af det akkumulerede resultat.

34. For de resterende 8 værker har korrektionen for driftsresultatet og for det akkumulerede resultat ikke alene kunnet forklare de høje varmepriser.

6 af de 8 værker havde i 2003-2004 driftsoverskud og akkumuleret underskud. Hvis varmepriserne for disse værker var blevet fastsat på niveau med oliereferencen,

⁸⁾ Driftsresultatet og det akkumulerede resultat for det enkelte værk er ikke korrigeret for forskelle i værkernes regnskabspraksis.

ville værkerne ikke opnå et driftsresultat, der samtidig ville gøre det muligt at nedbringe deres akkumulerede underskud. Af de 6 værker har 1 værk – efter korrektionen – varmepriser, der er mere end 15 % over oliereferencen. De sidste 5 værker har – efter korrektionen – fortsat priser mellem 5 % og 15 % over oliereferencen.

De resterende 2 værker havde i 2003-2004 et negativt driftsresultat og akkumuleret underskud. For disse 2 værker fører korrektionen derfor til en højere varmepris. Korrektionen vil for begge værker medføre, at varmeprisen kommer til at afvige mere end 15 % fra oliereferencen.

35. Samlet set har 11 af de 19 værker ikke varmepriser over oliereferencen, når der korrigeres for driftsresultatet og det akkumulerede resultat. Hvis disse værker havde fastsat varmepriserne i overensstemmelse med de faktiske nettoproduktionsomkostninger og indregnet det akkumulerede resultat, ville de således ikke have haft priser over oliereferencen⁹⁾.

For de resterende 8 værker kan korrektionen ikke forklare de høje varmepriser. Disse værker skal derfor opkræve højere priser end oliereferencen for både at dække årets nettoproduktionsomkostninger og samtidig nedbringe det akkumulerede resultat med 1/5. I den forbindelse skal det understreges, at resultaterne kun er baseret på data for et regnskabsår, og der er ikke korrigeret for forskelle i værkernes regnskabspraksis. Det er således ikke nødvendigvis de 8 værker, der har den dårligste økonomi.

36. Rigsrevisionen har gennemgået de tidligere udarbejdede revisionsrapporter samt folketings svar om de støttede værker for at belyse mulige årsager til, at værkerne fortsat har priser over oliereferencen. I dette materiale peges på en række forskellige årsager til, at der fortsat er værker med høje priser, efter at hjælpepakkerne er uddelt. Disse årsager kan opdeles i 2 typer: årsager der er relateret til fordelingsmodellens forudsætninger, og årsager der er teknisk relaterede.

⁹⁾ Værkerne har ved fastsættelsen af tariffene selvfølgelig ikke haft kendskab til de efterfølgende nettoproduktionsomkostninger. Rigsrevisionen har ikke vurderet, om værkernes budgetter forud for tariffastsættelsen har været realistiske.

Fordelingsmodellen

37. Hjælpepakkerne havde ikke til formål at bringe værkeres priser på niveau med oliereferencen for enhver pris. Der var en række fordelingsforudsætninger ved hjælpepakkerne, som sikrede, at forhold, der var defineret som selvforskyldte, ikke blev kompenseret. Heraf beskrives de mest centrale i det følgende.

38. Værker med akkumulerede underskud blev ikke kompenseret herfor ved fordelingen af hjælpepakkerne. Det skyldes, at et stort akkumuleret underskud kan henføres til, at værket har opkrævet for lave tariffer i de foregående år og således ikke har efterlevet ”hvile i sig selv”-princippet. Et akkumuleret underskud er således blevet anset for et af de selvforskyldte forhold ved fordelingen af midlerne.

Alle de 8 værker med høje varmepriser efter korrektionen har, som tidligere nævnt, akkumulerede underskud. De akkumulerede underskud må derfor anses som en af årsagerne til, at varmepriserne – trods hjælpepakkerne – fortsat er over oliereferencen.

39. En anden årsag, der kan relateres til afvigelser i forhold til fordelingsmodellens antagelser, er værket's afskrivningsbyrde. Ved fordelingen af hjælpepakkerne blev værkeres afskrivninger standardiseret. For de værker, som afskriver mere end forudsat i modellen, vil værkeres priser også skulle dække de yderligere afskrivninger i det enkelte år. Disse værker vil dog senere kunne nyde godt af lavere afskrivninger, hvis ikke de høje afskrivninger skyldes, at værkerne i tidligere regnskabsår har afskrevet mindre end forudsat i modellen.

40. Ud over de ovennævnte faktorer har en del værker ikke udgiftsført deres indekstillæg, som forudsat ved fordelingen. Dette har i praksis betydet, at værkerne har udsat en omkostning til et senere regnskabsår.

Endelig har enkelte værker haft større administrationsomkostninger end de standardiserede, der blev benyttet i fordelingsmodellen.

De tekniske årsager

41. Fordelingen af 2. hjælpepakke var primært baseret på værkernes regnskabsdata for varmeåret 2001-2002. Efter fordelingen kan der være indtruffet forhold af teknisk karakter, som har forværret værkernes økonomiske forhold.

Dette kunne fx være frafald af forbrugere, motorhavariet, ekstraordinære omkostninger til vedligehold, tabsførte tilgodehavender e.l. Derudover har værkerne forskellig følsomhed over for ændringer i prisen på naturgas og elafregningsprisen samt over for udsving i varmesalget. Endelig kan værkerne have indgået mere eller mindre gunstige aftaler om prisen på naturgas.

42. Både faktorer relateret til fordelingsmodellens forudsætninger og de tekniske faktorer kan således påvirke varmepriserne og kan derved være mulige forklaringer på afvigelsen i forhold til hjælpepakkenes overordnede mål om, at værkernes priser skal på niveau med oliereferencen.

For de 8 værker, der har varmepriser over oliereferencen efter korrektion for driftsresultatet og det akkumulerede resultat, har Rigsrevisionen set på, hvilke typer forhold der kan begrunde de højere varmepriser efter hjælpetiltagene. For det første kan de høje priser skyldes selvforskyldte forhold i henhold til fordelingsmodellens forudsætninger, som fx akkumuleret underskud og høj afskrivningsbyrde. For det andet kan de høje priser skyldes ændringer i værkernes økonomiske grundlag, siden hjælpepakkerne blev fordelt, fx frafald af brugere og ekstraordinære omkostninger.

43. Svaret på kapitlets overordnede spørgsmål er, at barmarksværkernes varmekunder ikke generelt har betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyldning i perioden fra 1999 til 2005. I de seneste 2 afsluttede varmesæsoner (2002-2003 og 2003-2004) har varmeprisen for en standardforbruger i gennemsnit ligget på ca. 16.600 kr., mens oliereferencen i samme periode har ligget på ca. 17.100 kr. Svaret på kapitlets overordnede spørgsmål er baseret på følgende resultater:

Undersøgelsen har vist, at de gennemsnitlige varmepriser for barmarksværkerne i store dele af perioden 1999-2005 har været marginalt lavere end oliereferencen, samt at langt hovedparten af værkerne i perioden har haft priser, der var lavere eller på niveau med oliereferencen.

Undersøgelsen har imidlertid også vist, at der generelt er stor spredning mellem de enkelte værkers varmepriser. Enkelte værkers varmepriser afviger således væsentligt fra gennemsnittet. Antallet af værker med priser meget over oliereferencen (mere end 15 % over) er dog blevet betydeligt mindre i løbet af perioden.

I 2003-2004 lå varmepriserne for 19 af de 75 værker 5-15 % over oliereferencen. Ingen værker havde i 2003-2004 varmepriser, der lå mere end 15 % over oliereferencen. Rigsrevisionen skal i den forbindelse understrege, at disse 19 værker ikke nødvendigvis har den dårligste økonomi. For 11 af de 19 værker er varmepriserne imidlertid ikke over oliereferencen, når priserne korrigeres for driftsresultatet og det akkumulerede resultat. En korrektion for disse 2 parametre giver et billede af, om det enkelte værk kan justere varmeprisen ned og fortsat have en balanceret økonomi. Fx vil en korrektion for et positivt driftsresultat påvirke varmeprisen i nedadgående retning, mens et stort akkumuleret underskud vil påvirke varmeprisen i opadgående retning.

For de resterende 8 af de 19 værker kan varmeprisen ikke komme på niveau med oliereferencen, selv om der korrigeres for driftsresultatet og det akkumulerede resultat. For 5 af disse værker er varmepriserne fortsat 5-15 % højere end oliereferencen, efter at priserne er korrigeret for driftsresultatet og det akkumulerede underskud. For de sidste 3 værker er varmeprisen *efter korrektion* mere end 15 % højere end oliereferencen. Disse 3 værker har haft et negativt driftsresultat eller et så stort akkumuleret underskud, at varmepriserne stiger ved korrektionen.

Rigsrevisionen har set på, hvilke typer af forhold der kan begrunde, at varmepriserne for de 8 værker fortsat er over oliereferencen. For det første kan de høje priser skyldes selvforskyldte forhold i henhold til fordelingsmodellens forudsætninger, som fx akkumuleret underskud og høj afskrivningsbyrde. For det andet kan de høje priser skyldes ændringer i værkernes økonomiske grundlag, siden hjælpepakkerne blev fordelt, fx frafald af brugere og ekstraordinære omkostninger.

IV. Har hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen haft væsentlig effekt?

A. Hjælpepakkernes effekt

44. Hjælpepakkerne havde til formål at nedbringe værkernes finansielle omkostninger ved at give gældslettelse til det enkelte værk. Tanken med gældsnedbringelsen

var, at varmeprisen kunne nedsættes ved at lette værkernes rentebyrde og minimere værkernes afskrivningsbyrde. I praksis har gældslettelsen haft en direkte betydning for nettoproduktionsprisen på varmen, som varmekunderne er de eneste til at betale.

Værkernes tariffastsættelse afhænger i praksis dog også af mange andre forhold end de finansielle omkostninger. Konsekvensen af dette er, at varmepriserne ikke nødvendigvis er faldet svarende til den isolerede effekt af gældsnedbringelsen.

45. Analysen af den isolerede effekt viser, hvor meget højere varmepriserne havde været for den enkelte forbruger, hvis ikke værkerne havde fået støtte. Den isolerede effekt af hjælpepakkerne afspejler, hvor meget nettoproduktionsprisen på varme er faldet pr. standardforbruger pr. år på grund af lettelse af gældsbyrden. Undersøgelsen af effekten tager udgangspunkt i analyser af 5 værkers økonomi fra foråret 2005. Analyserne er udarbejdet i andet øjemed af et større privat revisionsfirma for Energi-styrelsen.

På baggrund af data for førnævnte 5 værker estimerer Rigsrevisionen efterfølgende den isolerede effekt af hjælpepakkerne for de øvrige 70 værker. Estimerne bidrager til et overblik over, hvilken betydning støttetiltagene generelt set har haft for de støttede værker, hvilket er målet med analysen. Det er således ikke et mål for dette afsnit at opgøre den eksakte effekt for hvert enkelt værk.

46. Tabel 2 viser den isolerede effekt af hjælpepakkerne på varmepriserne for de 5 undersøgte værker. Den isolerede effekt afspejler, hvor meget højere varmeprisen skulle være pr. forbruger, hvis ikke gælden og afskrivningerne var blevet nedbragt med støttebeløbet. Den anførte isolerede effekt viser effekten på varmeprisen det første år, efter tilskuddet blev givet, dvs. for 1. hjælpepakke i 2000-2001 og for 2. hjælpepakke i 2003-2004. Effekten af hjælpepakkerne vil være gradvist aftagende, indtil værket er afskrevet, hvorefter effekten vil ophøre.

Tabel 2. Isoleret effekt af statstilskuddet på den årlige varmepris pr. forbruger – belyst ved 5 værker

	Værk A	Værk B	Værk C	Værk D	Værk E
	----- Kr. -----				
Tilskud 1. hjælpepakke.....	3.699.000	10.684.344	5.596.000	2.470.000	4.927.577
Tilskud 2. hjælpepakke.....	113.910	0	0	570.950	0
Samlet tilskud pr. standardforbruger.....	15.748	15.834	18.389	21.034	34.001
Isoleret effekt af hjælpepakkerne på én standardforbrugers årlige varmepris.....	1.936	2.220	2.461	3.450	4.734
Isoleret effekt pr. støttekrone på én standardforbrugers årlige varmepris.....	0,12	0,14	0,13	0,16	0,14
<p>Note: Den isolerede effekt af hjælpepakkerne er beregnet som en simpel sum af effekten af 1. hjælpepakke i 2000-2001 og effekten af 2. hjælpepakke i 2003-2004. Der er således ikke taget højde for faldet i effekten af 1. hjælpepakke i perioden frem til 2. hjælpepakke, da det påvirker resultatet minimalt.</p> <p>Antallet af standardforbrugere er fremkommet ved en division af det graddagekorrigerede varmesalg i de enkelte værker med standardforbruget pr. bruger på 18,1 MWh.</p> <p>"Isoleret effekt pr. støttekrone på én standardforbrugers årlige varmepris" er beregnet ved at dividere "Isoleret effekt af hjælpepakkerne på én standardforbrugers årlige varmepris." med "Samlet tilskud pr. standardforbruger".</p> <p>Alle effekter er inkl. moms.</p>					

47. Tabel 2 viser, at hjælpepakkerne for de 5 undersøgte værker har haft en isoleret effekt på mellem 1.936 kr. og 4.734 kr. på den årlige varmepris for en standardforbruger. De årlige varmepriser pr. standardforbruger ville således have været mellem 1.936 kr. og 4.737 kr. højere, hvis ikke hjælpepakken havde nedbragt værkernes finansielle omkostninger.

Tilskuddenes årlige effekt er gradvist aftagende, indtil værket er afskrevet. Herefter har tilskuddene ikke længere effekt.

48. Tabellen viser samtidig, at der har været en rimelig entydig sammenhæng mellem tilskudsstørrelsen pr. forbruger og effekten for forbrugernes varmepriser. Den isolerede effekt på den årlige varmepris pr. forbruger varierer mellem 12 øre og 16 øre pr. støttekrone og er i gennemsnit ca. 14 øre. Dvs. for hver krone, der er ydet i statstilskud til værket, er den årlige varmepris på varme for én standardforbruger i gennemsnit nedsat med 14 øre. Fx vil 1 mio. kr. i støtte til et værk med 100 standardbrugere (dvs. 10.000 kr. pr. forbruger) give en årlig besparelse på ca. 1.400 kr. pr. forbruger.

49. Rigsrevisionen har foretaget en analyse, der sandsynliggør, at støttebeløbet pr. standardforbruger også for de øvrige 70 barmarksværker må antages at have en rime-

lig ensartet isoleret effekt på varmepriserne¹⁰⁾. Den følgende analyse er baseret på denne antagelse. Rigsrevisionen kan dog ikke på denne baggrund udtale sig om den eksakte isolerede effekt for hvert enkelt værk.

50. Hvis effekten på 14 øre pr. støttekrone overføres på de øvrige 70 værker, viser det, at hjælpepakkerne i sig selv har betydet, at varmeregningerne for de ca. 20.000 forbrugere i gennemsnit er blevet ca. 3.000 kr. mindre pr. år. For de enkelte værker svinger den isolerede effekt af hjælpepakkerne således mellem ca. 350 kr. og op til ca. 10.000 kr. pr. forbruger pr. år¹¹⁾.

51. Hvis effekten vurderes særskilt for 1. hjælpepakke, viser analysen, at de værker, der har modtaget penge fra 1. hjælpepakke, i gennemsnit har haft en årlig besparelse pr. forbruger på ca. 2.600 kr. Dette er baseret på en antagelse om, at effekten på 14 øre i besparelse på den årlige varmeudgift pr. støttekrone også er gældende for de 2 hjælpepakker separat. For værker, der har modtaget penge fra 2. hjælpepakke, har den isolerede effekt af 2. hjælpepakke været ca. 1.500 kr. pr. forbruger pr. år.

52. Kap. III har vist, at 8 værker – efter korrektion for driftsresultatet og det akkumulerede underskud – fortsat havde varmepriser over oliereferencen. Rigsrevisionen har undersøgt effekten af hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning for disse værker. Undersøgelsen har vist, at den gennemsnitlige årlige effekt af hjælpepakkerne var ca. 3.800 kr. for disse 8 værker. Forbrugerne hos disse værker har således i gennemsnit fået en større besparelse af hjælpepakkerne end gennemsnitsværket. For de 3 værker, der efter korrektionen har priser 15 % over oliereferencen, har effekten af hjælpepakkerne i gennemsnit været ca. 6.000 kr. Effekten varierer dog mellem 1.400 kr. og 8.800 kr.

¹⁰⁾ Denne vurdering er bl.a. baseret på den høje korrelationskoefficient (0,97) mellem effekten pr. forbruger pr. år og støttebeløbet pr. forbruger, en analyse af værkernes gældsforhold samt resterende afskrivningsperiode.

¹¹⁾ Disse tal er baseret på en simpel summering af effekten af 1. hjælpepakke i 2000 og effekten af 2. hjælpepakke i 2003. Den faktiske effekt af 1. hjælpepakke er lidt mindre i 2003, da effekten aftager med tiden.

53. Det er Rigsrevisionens vurdering på baggrund af gennemgangen, at hjælpepakkerne har haft en væsentlig betydning på varmepriserne for barmarksværkerne. Dette vurderes som væsentligt set i forhold til en årlig varmepris på ca. 16.600 kr. for et gennemsnitsværk. Varmepriserne ville således have været ca. 3.000 kr. højere for en standardforbruger pr. år, hvis ikke hjælpepakkerne havde nedbragt omkostningerne. For de 8 værker, der efter korrektion for driftsresultatet og det akkumulerede underskud fortsat havde varmepriser over oliereferencen, har undersøgelsen vist, at den gennemsnitlige effekt af hjælpepakkerne var ca. 3.800 kr. For de 3 værker med priser, der ligger 15 % over oliereferencen, har effekten af hjælpepakkerne i gennemsnit været ca. 6.000 kr.

B. Effekt af ændringen i kraftvarmebeskatningen

54. Formålet med dette afsnit er at vurdere, hvor stor effekt ændringen af kraftvarmebeskatningen i 2002 har haft på den enkelte forbrugers årlige varmeregning.

Effekten af kraftvarmebeskatningen vedrører hovedsageligt de naturgasfyrede anlæg. Fra 1. juli 2002 er afgiften på naturgas til varmeproduktion omlagt for de decentrale kraftvarmeværker, og samtidig er elproduktionstilskuddet for de fleste decentrale kraftvarmeværker sat ned med 2 øre pr. kWh. Omlægningen af afgiften på naturgas har ført til besparelser for alle naturgasfyrede værker. Modsat har faldet i elproduktionstilskuddet ført til større nettoproduktionsomkostninger. Samlet har ændringen af kraftvarmebeskatningen dog været gunstig for alle værker.

Rigsrevisionen har baseret vurderingen af effekten på en analyse af de 57 naturgasfyrede værker, som søgte om støtte fra den 2. hjælpepakke.

Tabel 3 viser fordelingen af værker efter effekten af den ændrede kraftvarmebeskatning. Effekten er udtryk for, hvor meget højere varmepriserne ville være, hvis ikke kraftvarmebeskatningen var ændret.

Tabel 3. Årlig effekt af den ændrede kraftvarmebeskatning for de naturgasfyrede værker

Årlig effekt pr. forbruger	Andel af værker
Kr.	%
800-1.200	40
1.200-1.600	37
1.600-2.000	11
Over 2.000	12
I alt	100
Gennemsnit	1.400 kr. pr. forbruger
Note: Tabellen er baseret på de 57 naturgasfyrede værker, der søgte om støtte fra 2. hjælpepakke, og som indgår i denne undersøgelse. Analysen er baseret på graddagekorrigerede oplysninger om varmesalg og elsalg baseret på regnskabsåret 2001-2002. Effekten er beregnet for en standardforbruger. I beregningerne har vi antaget, at værkerne har benyttet den optimale model til beregning af den afgiftspligtige del af naturgasforbruget. Vi har endvidere korrigeret for et fald i elproduktionstilskuddet på 2 øre pr. kWh. Alle tal er inkl. moms.	

55. Det fremgår af tabel 3, at den gennemsnitlige årlige effekt var ca. 1.400 kr. pr. forbruger. Tabellen viser videre, at ændringen i kraftvarmebeskatningen for hovedparten af værkerne havde en effekt på mellem 800 kr. og 1.600 kr.

Et enkelt af værkerne har en årlig effekt på 4.600 kr. pr. forbruger. Hvor stor effekt, det enkelte værk har fået af afgiftslempelsen, afhænger bl.a. af forholdet mellem varme- og elproduktion.

56. Rigsrevisionen vurderer, at den ændrede kraftvarmebeskatning isoleret set for de naturgasfyrede barmarksværker har haft en væsentlig effekt for varmepriserne. Effekten vurderes som væsentlig, fordi den – trods stor variation værkerne imellem – i gennemsnit ligger på ca. 1.400 kr. årligt pr. forbruger. Effekten af ændringen af kraftvarmebeskatningen aftager ikke over tid. Ændringen har således også effekt, efter at værket er afskrevet. Derfor vurderes en gennemsnitlig effekt på 1.400 kr. som væsentlig set i forhold til en gennemsnitlig varmepris på 16.600 kr.

C. Udviklingen i varmepriserne set i lyset af den isolerede effekt

57. Rigsrevisionen har i dette afsnit vurderet, i hvilken grad hjælpepakkerne isolerede effekt i praksis har resulteret i lavere varmepriser for forbrugerne.

58. Rigsrevisionen har undersøgt varmepriserne for de 5 værker, hvis økonomi er gennemgået af et større revisionsfirma. Rigsrevisionen har set nærmere på, om 1. hjælpepakke har ført til en nedsættelse i de faktiske varmepriser i 2001-2002, og sammenlignet resultatet med de isolerede effekter af 1. hjælpepakke. Undersøgelsen er afspejlet i tabel 4. Tabellen viser udviklingen i de korrigerede varmepriser for hele regnskabsåret sammenlignet med den isolerede effekt.

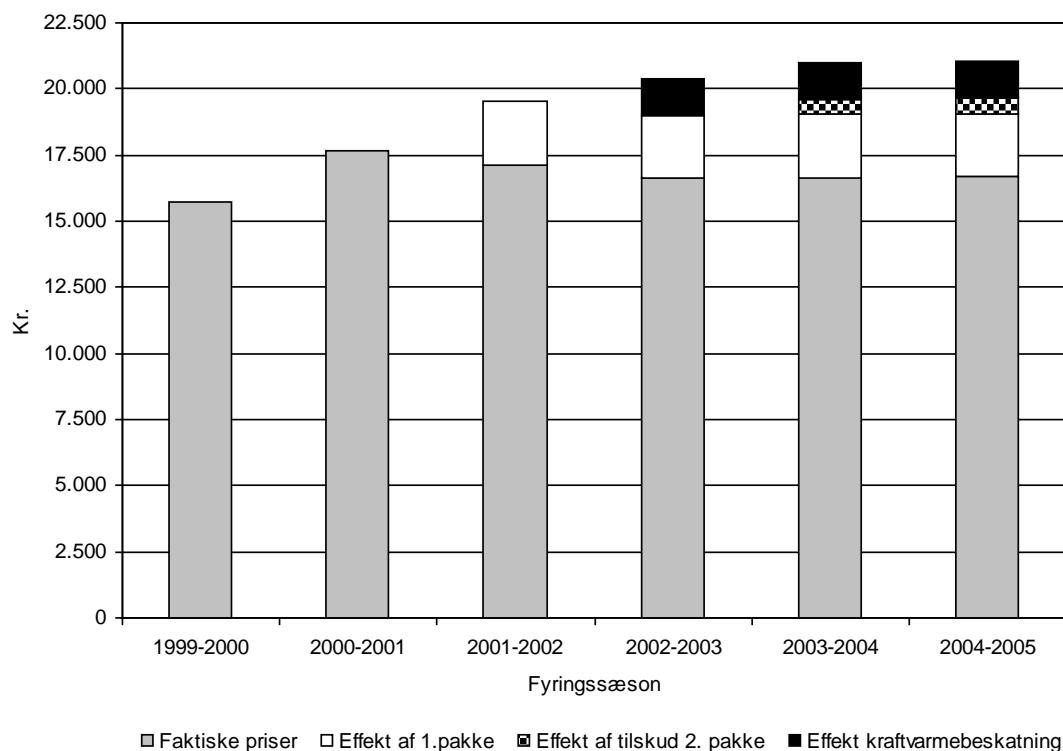
Tabel 4. Isoleret effekt sammenholdt med faktisk udvikling i varmepriserne efter 1. hjælpepakke

	Værk A	Værk B	Værk C	Værk D	Værk E
	----- Kr. -----				
Isoleret effekt af 1. hjælpepakke på den årlige varmepris i 2001-2002 pr. forbruger.....	1.874	2.220	2.461	2.739	4.734
Faktisk nedsættelse i varmepriserne fra 2000-2001 til 2001-2002.....	0	ca. 600	ca. 300	ca. +300	ca. +2.000
<p>Note: Tabellen viser forskellen i de korrigerede varmepriser for hele varmeåret. Positive tal viser et fald i prisen.</p> <p>Tarifferne for værk C er blevet korrigeret, efter at hjælpepakken er blevet uddelt i december 2000, men inden for regnskabsåret 2000-2001. Den faktiske nedsættelse af varmeprisen efter hjælpepakken er således større end angivet for værk C.</p> <p>Alle priser er inkl. moms.</p>					

59. Tabel 4 viser, at værkerne efter 1. hjælpepakke generelt ikke har nedsat deres varmepriser så meget, som gældsnedbringelsen isoleret set har lempet værkets omkostninger. Den isolerede effekt er således for alle værker væsentligt højere end faldet i varmepriserne i praksis. For 2 af værkerne er der endog tale om, at varmepriserne steg, selv om værkerne modtog store støttebeløb.

60. Figur 3 illustrerer varmepriserne henholdsvis med og uden 1. og 2. hjælpepakke samt ændringen i kraftvarmebeskatningen for et gennemsnitligt naturgasfyret værk.

Figur 3. Effekten af støttetiltagene på varmepriserne for naturgasfyrede værker



Note: Effekten af 1. og 2. hjælpepakke er baseret på et gennemsnit for alle værker og ikke blot for de værker, der har modtaget støtte fra den pågældende pakke.

61. Figur 3 viser, hvordan varmepriserne i gennemsnit ville være for barmarksværkerne, hvis ikke de havde fået støtte. Figuren viser også, hvad hvert støttetiltag har haft af betydning i det enkelte år for et gennemsnitsværk.

Den nederste del af søjlerne viser den faktiske udvikling i varmepriserne for et gennemsnitligt gasfyret værk, mens de øvrige dele af søjlerne viser, hvor meget de forskellige støttetiltag har påvirket prisen for den enkelte forbruger. Figuren viser således, at priserne alt andet lige ville være steget markant i årene efter 2000-2001, hvis ikke støttetiltagene havde haft en væsentlig effekt. Uden støtte ville de naturgasfyrede værker i gennemsnit således i 2003-2004 skulle betale ca. 21.000 kr. i stedet for de faktiske priser på ca. 16.600 kr.

Effekten af støttetiltagene varierer meget værkerne imellem, hvilket fremgår af afsnittene om effekten af henholdsvis hjælpepakkerne og ændringen af kraftvarmebeskatningen. Enkelte værker har således opnået en samlet effekt, som var markant højere end gennemsnittet.

62. Rigsrevisionen har yderligere undersøgt udviklingen i varmepriser for forbrugerne hos de værker, der har modtaget støtte i den enkelte hjælpepakke. For forbrugerne hos de værker, der har modtaget støtte fra 1. hjælpepakke, er varmeprisen faldet med ca. 600 kr. pr. forbruger pr. år i varmeåret efter uddelingen af 1. hjælpepakke (2001-2002). Til sammenligning var den isolerede effekt af 1. hjælpepakke ca. 2.600 kr. pr. forbruger pr. år.

For forbrugerne hos værker, der har modtaget støtte fra 2. hjælpepakke, er varmeprisen i gennemsnit faldet med ca. 100 kr. pr. forbruger pr. år i varmeåret efter uddelingen af 2. hjælpepakke (2003-2004). Til sammenligning var den isolerede effekt af 2. hjælpepakke ca. 1.500 kr. pr. forbruger pr. år.

Den ændrede kraftvarmebeskatning har påvirket værkernes økonomi fra varmeåret 2002-2003. For hovedparten af værkerne har afgiftsændringen dog først påvirket værkernes fastlæggelse af tariffer fra 2003 til 2004.

63. Rigsrevisionen kan på baggrund af gennemgangen i dette afsnit konkludere, at støttetiltagene ikke har resulteret i et fald i forbrugernes varmepriser svarende til den isolerede effekt af støttetiltagene. Støttetiltagene bidrog for mange værker primært til, at værkerne ikke blev nødsaget til at hæve tarifferne for at få balance i økonomien.

64. Svaret på kapitlets overordnede spørgsmål er, at hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning har haft væsentlig effekt for barmarksværkernes varmepriser. Svaret er baseret på følgende resultater:

For det første har undersøgelsen vist, at varmepriserne ville have været ca. 3.000 kr. højere for en standardforbruger pr. år, hvis ikke hjælpepakkerne havde nedbragt omkostningerne, dvs. effekten af hjælpepakkerne er i gennemsnit 3.000 kr. Dette vurderes som væsentligt set i forhold til en årlig varmepris på ca. 16.600 kr. for en forbruger ved et gennemsnitsværk.

For de 8 værker, der efter korrektion for driftsresultatet og det akkumulerede underskud fortsat havde varmepriser over oliereferencen, har undersøgelsen vist, at den gennemsnitlige effekt af hjælpepakkerne var ca. 3.800 kr. for en standardforbruger pr. år. For de 3 værker med priser efter korrektion, der ligger 15 % over oliereferencen, har effekten af hjælpepakkerne i gennemsnit været ca. 6.000 kr.

For det andet har undersøgelsen vist, at den ændrede kraftvarmebeskatning isoleret set for de naturgasfyrede barmarksværker har haft en væsentlig effekt for varmepriserne. Rigsrevisionen vurderer, at effekten er væsentlig, fordi den trods stor variation værkerne imellem i gennemsnit er ca. 1.400 kr. årligt pr. forbruger. Da effekten af ændringen af kraftvarmebeskatningen ikke er gradvist aftagende, men konstant, og også har effekt, efter værket er afskrevet, vurderes dette beløb som væsentligt i forhold til en varmepris på 16.600 kr. i gennemsnit. Effekten af hjælpepakkerne og ændringen i kraftvarmebeskatningen har i gennemsnit været ca. 4.400 kr. pr. år for forbrugerne ved de naturgasfyrede værker.

Undersøgelsen har desuden vist, at hjælpepakkerne samt den ændrede kraftvarmebeskatning ikke generelt har resulteret i et fald i forbrugernes varmepriser svarende til effekten af støttetiltagene. Hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning bidrog for mange værker primært til, at værkerne ikke blev nødsaget til at hæve tariffene for at få balance i økonomien.

V. Konklusion

65. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at barmarksværkernes varmekunder ikke generelt har betalt mere for varmen end forbrugere med individuel oliefyring i perioden fra 1999 til 2005. Undersøgelsen har således vist, at langt hovedparten af værkerne i perioden har haft priser, der var lavere eller på niveau med oliereferencen. Undersøgelsen har imidlertid også vist, at der generelt er stor spredning mellem de enkelte værkers varmepriser. Antallet af værker med priser meget over oliereferencen er dog blevet betydeligt mindre i løbet af perioden.

66. Rigsrevisionens undersøgelse af effekten har vist, at hjælpepakkerne og den ændrede kraftvarmebeskatning har haft væsentlig effekt for barmarksværkernes varmepriser. Effekten af støttetiltagene har ikke resulteret i fald i varmepriserne for forbrugerne svarende til effekten af støttetiltagene. Støttetiltagene bidrog for mange værker derfor primært til, at værkerne ikke blev nødsaget til at hæve tariffene for at få balance i økonomien.

67. Jeg kan samlet konkludere, at hjælpepakkerne og ændringen af kraftvarmebeskatningen har haft væsentlig effekt og derved har sikret, at barmarksværkernes varmepriser generelt er kommet på niveau med oliereferencen.

Henrik Otbo