

*Udvidet notat til statsrevisorerne*  
*om*  
*barmarksværkerne og disses økonomi mv.*

1. På statsrevisormødet den 18. april 2001 anmodede statsrevisorerne mig om at udarbejde et notat om regelgrundlaget for etableringen og driften af de såkaldte ”barmarksværker” samt at vurdere, om Energistyrelsens (ENS) tilskud til disse nødlidende decentrale kraftvarmeværker har været funderet på et relevant talmateriale.
  
2. Til brug for udarbejdelsen af notatet har jeg bl.a. undersøgt baggrunden for, at disse små decentrale værker blev anlagt i løbet af 1990’erne, hvilket lov- eller andet regelgrundlag, de hviler på, samt årsagerne til, at et bredt politisk flertal i Folketinget i sommeren 2000 fandt det nødvendigt at yde økonomisk hjælp til de nødlidende værker. Endelig har jeg på det foreliggende grundlag set nærmere på, hvad der indtil videre er kommet ud af hjælpen til værkerne. Undersøgelserne, der er foretaget ved møder og interview med en række af de involverede parter, samt ved gennemgang af sager og akter i Energistyrelsen, er endnu ikke afsluttet.
  
3. Der findes i alt 80 naturgasbaserede barmarkskraftvarmeværker i Danmark. Over 18.000 husstande mv. er tilsluttet disse værker, svarende til godt 1 % af samtlige danske fjernvarmebrugere. Hovedparten af værkerne er etableret og igangsat i perioden 1992-1997, og langt de fleste er beliggende i mindre kommuner i Jylland.

4. I løbet af 1980'erne blev naturgasnettet udbygget i Danmark, og dette krævede relativt store investeringer. I starten blev enkelte mindre byer og landsbyer forsynet med individuel naturgas (indføring i parcelhuse med naturgasfyr), men dette medførte kun en beskednen afsætning af naturgas i forhold til investeringerne. Omkring 1990 kom gasmotorer til kraftvarmeproduktion frem på det danske marked, og det viste sig hurtigt, at investeringer i sådanne kraftvarmeanlæg var rentable. Samtidig hermed blev den offentlige energipolitik i stadig højere grad rettet mod kraftvarme i almindelighed og naturgasbaseret kraftvarme i særdeleshed, og denne udvikling medførte, at der blev indført statsligt elproduktionstilskud til den decentrale kraftvarmeproduktion med henblik på at fremme den decentrale elproduktion i forbindelse med fjernvarmeproduktionen. Den fortsatte – herunder tekniske – udvikling inden for fjernvarmesektoren indebar, at det blev økonomisk attraktivt at forsyne landsbyer og andre mindre bysamfund med fjernvarme, hvortil kom, at der blev antaget at være miljømæssige fordele (mindre CO<sub>2</sub>-udslip mv.) ved at gennemføre en omstilling fra individuel olie-fyring til kollektiv fjernvarmeforsyning, baseret på kraftvarme. Hermed blev det også attraktivt for naturgasselskaberne at foretage en udbygning af naturgasnettet til tyndt befolkede landområder, som ellers ikke ville have været interessante for selskaberne. Mange af de – typisk mindre – kommuner støttede denne udbygning af naturgasnettet, da dette kunne være medvirkende til at understøtte erhvervsudviklingen i de pågældende områder.

5. Barmarksværkerne blev i overvejende grad etableret på initiativ fra de regionale (delvis kommunalt ejede) naturgasselskaber og private rådgivende ingeniørfirmaer, der drev en aktiv markedsføring i de landsbyer mv., som forekom ”velegnede”, fx beliggenhedsmæssigt, med hensyn til forsyning med kraftvarme. I visse tilfælde var kommunen den initierende kraft. I alle tilfælde var det imidlertid et tilgrundliggende faktum, at de centrale myndigheder, dvs. Miljø- og Energiministeriet og Energistyrelsen, støttede og ansporede barmarksværk-konceptet. Naturgasselskaberne/ingeniørfirmaerne tog normalt kontakt med etablerede borgerforeninger, og i samarbejde med disse blev der dannet arbejdsgrupper til at arbejde videre med ideen om at etablere et kraftvarmeanlæg. Der har været flere forskellige modeller, men typisk resulterede arbejdet i, at der blev oprettet et andelsselskab med begrænset ansvar (A.m.b.a.) til at gennemføre projektet og stå for barmarksværkets drift. Det rådgivende ingeni-

ørfirma har ofte både stået for udarbejdelsen af et mindre forprojekt og for projekteringen af det egentlige barmarksprojekt (med henblik på kommunal godkendelse og Energistyrelsens samtykke), ofte helt eller delvis betalt af naturgasselskabet og med dettes deltagelse.

Ifølge en analyse af situationen på landets barmarksværker, som blev udført for ENS i 1998, er markedsføringen som regel blevet gennemført på baggrund af den forudsætning, at den fremtidige opvarmningsudgift for forbrugerne ikke ville komme til at overskride udgiften til oliefyring, og at det var gratis at blive tilsluttet fjernvarmeforsyningen. Selskabet har typisk ved etableringen betalt for både stikledning og installation inde i huset, og i visse tilfælde har forbrugerne også fået et kontant beløb for tilslutningen til værket. Selve medlemskabet af andelsforeningen har typisk ikke været forbundet med udgifter af betydning, måske bortset fra et symbolsk indskud på 100-500 kr.

6. Lovgrundlaget på området er varmforsyningsloven (lov nr. 382 af 13. juni 1990 om varmforsyning) og bekendtgørelse nr. 139 af 5. marts 1991 om varmeplanlægning og godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, Projekt Bekendtgørelse.

For barmarksprojekterne mv. skal der i henhold til varmforsyningsloven udarbejdes et projektforslag med et i bekendtgørelsen nærmere fastsat indhold. I henhold til den gældende godkendelsesprocedure for varmforsyningsprojekter er det kommunen, der er den godkendende myndighed, men forinden endelig godkendelse gives, skal Energistyrelsens samtykke indhentes med henblik på en vurdering af projektets samfundsøkonomiske forsvarlighed og rentabilitet, samt af projektets overholdelse af en række formelle regler. ENS' samtykke kan efter de gældende regler eventuelt gives på visse vilkår. Forud for kommunens behandling af projektforslaget er vedkommende kommune blevet anmodet om at stille den fornødne kommunegaranti for projektets finansiering, idet lovgivningen åbner mulighed herfor. Efter det foreliggende har projektforslagene mv. ikke indeholdt analyser af de bruger- eller selskabsøkonomiske forhold under alternative forudsætninger. I langt de fleste tilfælde er de indsendte projektforslag blevet godkendt af kommunerne uden særlige bemærkninger, ligesom den nødvendige kommunegaranti i alle tilfælde er blevet stillet. Der er på in-

tet tidspunkt ydet hverken anlægstilskud eller stillet garantier fra statens side til finansiering af barmarksprojekterne.

Det skal nævnes, at de private forbrugeres deltagelse i et andelsselskab med det formål at stå for anlæg og drift af et eller flere barmarkskraftvarmeværker har været helt frivillig i modsætning til, hvad der gør sig gældende hos mange decentrale kraftvarmeværker i tilknytning til eksisterende fjernvarmeselskaber, hvor en omstilling til decentral kraftvarme er reguleret i lovgivningen. Kun for kommunale institutioner og virksomheder er det gjort obligatorisk at aftage fjernvarme fra et etableret barmarksværk.

7. Som nævnt har Energistyrelsen haft til opgave at gennemgå de fra kommunerne fremsendte projektforslag primært med henblik på at vurdere, om barmarksprojekterne forekom at være samfundsøkonomisk bæredygtige. Energistyrelsens gennemgang har i langt de fleste tilfælde resulteret i et direkte samtykke eller ”intet at bemærke” til projektforslagene. Det skal pointeres, at styrelsen ikke har foretaget vurderinger af privat- eller selskabsøkonomisk karakter ud fra forskellige forudsætninger, hvilket altså heller ikke har været styrelsens opgave ifølge den daværende lovgivning. Ikke desto mindre er der siden kommet mange vidnesbyrd om, at Energistyrelsens samtykke til projektforslagene af de involverede forbrugere og anpartsselskaber er blevet opfattet som en blåstempling af de pågældende projekters bæredygtighed, både teknisk og i privat- og selskabsøkonomisk henseende.

8. I de første år fungerede værkerne som helhed teknisk og økonomisk godt, men i løbet af 1998-1999 begyndte problemerne – ikke mindst i økonomisk henseende – at vise sig, og disse blev yderligere forstærket på grund af de stærkt stigende naturgaspriser i 2000. Endvidere viste der sig efterhånden at være langt større ledningstab på grund af de store afstande i landområderne end oprindeligt lagt til grund ved godkendelsen af værkerne. I visse tilfælde er ledningstabet i dag over 45 % mod de 15 %, der oprindeligt var kalkuleret med. Dette er i sig selv et ganske alvorligt økonomisk problem for mange værker, da der også betales afgift til staten af de store ledningstab.

I 1999-2000 finansierede Energistyrelsen derfor en særlig rådgivningsordning, hvor private konsulentfirmaer på styrelsens vegne gennemgik barmarksværkerne

med henblik på at fremkomme med forslag til tekniske og økonomiske forbedringer. Næsten alle værkerne accepterede dette tilbud om ”totalrådgivning” fra styrelsens side. Gennemgangen viste bl.a., at værkerne generelt havde store gældsproblemer, og at der var et akut behov for at få nedbragt gælden, hvis værkerne fremover skulle have mulighed for at kunne konkurrere med individuel olieopvarmning. Et særligt problem var, at tilslutningen af kunder til værkerne i mange tilfælde ikke havde udviklet sig tilfredsstillende – specielt var dette uheldigt på grund af finansieringsformen, indeks-annuitetslån, der indebærer en lav ydelse fra starten, som stiger med årene. Denne låneform passer normalt godt til fjernvarmeprojekter, da varmeprisen vil falde i takt med, at tilslutningsprocenten øges gennem årene. En del værker har på grund af svigt i antallet af tilsluttede forbrugere i realiteten ikke været økonomisk bæredygtige på noget tidspunkt i deres levetid. I konsulentrapporterne blev der peget på visse muligheder for at forbedre driften på det enkelte værk og lægge langtidsbudgetter, men vurderingen var dog samtidig, at selv sådanne forbedringer ikke ville forbedre forholdene for værkerne væsentligt. I det store og hele var værkerne teknisk i orden, men ledningstab var et alvorligt problem, som det imidlertid var vanskeligt at gøre noget effektivt ved.

9. I løbet af sommeren 2000 måtte Miljø- og Energiministeriet konstatere, at situationen for de naturgasbaserede barmarksværker var blevet så dårlig, at de ikke længere kunne konkurrere med individuel opvarmning, idet ministeriet måtte konstatere, at alle de ca. 18.000 tilsluttede husstande mv. havde en varmepris, der lå over den såkaldte oliereference, dvs. den pris, det koster at varme op ved hjælp af et oliefyr. Ministeriet pegede på 3 hovedproblemer som årsag til krisen på barmarksværkerne:

- Gældsproblemet. Den samlede gæld i værkerne udgjorde ca. 1,8 mia. kr., svarende til ca. 100.000 kr. pr. husstand. Gælden var af en sådan størrelsesorden, at værkerne stadig ville have problemer i konkurrencen med andre opvarmningsformer, selv om naturgasprisen skulle falde betydeligt.
- Ledningstab. Det store varmetab i fjernvarmenettet, som var langt højere end ved andre decentrale kraftvarmesystemer, indebar bl.a., at barmarksværkerne var meget sårbare over for ændringer i energipriserne.

- De seneste års store prisstigninger på naturgas. Disse prisstigninger havde været meget mærkbare for barmarksværkerne, da indtægterne ved salg af elproduktionen havde været stagnerende på grund af den centralt fastsatte pris på el.

10. Som opfølgning på en politisk aftale af 22. marts 2000 om reformopfølgning på energiområdet mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget havde partierne lagt vægt på, at de ændrede elproduktionsomkostninger på de decentrale kraftvarmeværker og barmarksværkerne på grund af ændrede naturgaspriser ikke måtte føre til varmempriser for forbrugerne, der afveg væsentligt fra priser, som var konkurrencedygtige med individuel olie- og gasfyring. Der blev herefter ført drøftelser med de involverede ministre om muligheden for at ændre kraftvarmebeskatningen i retning af mere ensartede beskatningsprincipper for de decentrale og centrale kraftvarmeværker ud fra en forventning om, at en udligning af afgifterne ville være til fordel for de mindre decentrale værker, primært barmarksværkerne. På baggrund af disse forhandlinger blev det fra politisk hold besluttet at afsætte midler til en ”hjælpepakke” til gavn for de nødlidende barmarksværker mv.

11. Barmarkspakken kom til at bestå af flere forskellige dele. Der blev afsat en ekstraordinær pulje på 250 mio. kr. primært til nedbringelse af værkernes gæld. Der var her tale om statsmidler, som skulle fordeles af Energistyrelsen på grundlag af ansøgninger fra de nødlidende værker. Forinden var der i 2 omgange afsat puljer på hver 60 mio. kr. fra naturgasselskaberne, herunder DONG, for at forbedre værkernes konkurrencedygtighed og nedbringe deres gæld. De tidligere omtalte konsulentrapporter om værkerne er blevet anvendt ved fordelingen af de i alt 370 mio. kr.

Ud over de kontante midler indeholdt pakken en forhøjelse af elafregningsprisen for de decentrale kraftvarmeværker samt et tilbud fra DONG til værkerne om en 2-årig prissikring på naturgassen til elproduktion.

12. Fordelingen af midlerne skete ved 2 runder i løbet af efteråret 2000 efter en stram tidsplan på grund af kravet om en hurtig løsning af de akutte gældsproblemer. Energistyrelsen havde i forbindelse med vedtagelsen af hjælpepakken (Akt 320 9/8 2000) nedsat et følgeudvalg bestående af bl.a. gasselskaberne, Kommunernes Landsforening, Danske Fjernvarmeværkers Forening og Foreningen af Danske Kraftvar-

meværker, som skulle bistå styrelsen ved fordelingen. Desuden fik styrelsen bistand fra et privat konsulentfirma til at udføre beregningerne.

Puljen på de 250 mio. kr. blev fordelt på i alt 72 værker, mens gasselskabernes 120 mio. kr. fordeltes på 67 værker. Langt størstedelen af tilskuddene blev anvendt til at nedbringe gæld, mens en mindre del gik til forbedringer af værkernes anlæg mv. Værkerne fik efterfølgende skriftlig dokumentation for de beregninger, der lå til grund for den tildelte støtte, og i en del tilfælde foretog Energistyrelsen efter indsigelser fra værkerne korrektioner, som resulterede i tillægstilsagn. Det skal tilføjes, at en stor del af ansøgningerne ikke blev imødekommet.

I efteråret 2000 havde ENS indgået aftale med Kommunekredit om, at dette institut skulle opkøbe obligationer på styrelsens vegne, og i februar 2001 orienterede Kommunekredit værkerne om resultatet af gældsnedbringelsen i form af den faktiske ydelsesreduktion.

Samtidig iværksatte ENS en intern evaluering af resultatet af den samlede hjælp til barmarksværkerne mv., og styrelsen anmodede som led heri værkerne om at fremsende deres justerede tariffer for 2000/2001 som dokumentation for, at hjælpen til gældssanering som foreskrevet var anvendt til at justere forbrugernes varmepris.

13. Evalueringsrapporten fra ENS blev offentliggjort den 31. august 2001, og rapportens vurderinger blev kort efter på et møde i Viborg gjort til genstand for en større debat med deltagelse af bl.a. medlemmer af Folketingets energipolitiske udvalg og repræsentanter for en betydelig del af værkerne. Jeg kan konstatere, at der på mødet var stor skepsis over for rigtigheden af rapportens hovedkonklusion, ”at hjælpepakken har nedbragt de langsigtede varmepriser i næsten alle barmarksværkerne, så de ikke afviger væsentligt fra priser ved individuel olieopvarmning”. Uanset forskellene i vurderingen af i hvor høj grad støtten til værkerne har hjulpet, er også ENS af den opfattelse, at flere værker har behov for yderligere støtte, og at der med rapportens ord er ”fortsat risiko for, at en række af barmarksværkerne kan komme ind i en negativ spiral med forsat stigende varmepriser til følge.”

14. På baggrund af de foreløbige undersøgelser af problematikken omkring barmarksværkerne er det min vurdering, at der er basis for at foretage yderligere og dyberegående undersøgelser af forudsætningerne for værkernes etablering, udviklingen

i deres økonomi og det beregnings- og talmæssige grundlag mv. for tildelingen af de offentlige støttemidler. Da det samtidig er min vurdering, at de videre undersøgelser kan forventes at give anledning til bemærkninger, finder jeg det rigtigst, at miljø- og energiministeren gennem beretningsproceduren får mulighed for at kommentere resultaterne af undersøgelsen.

Jeg agter derfor at udarbejde en beretning om sagen, der vil blive afgivet til statsrevisorerne i foråret 2002.

Henrik Otbo