

**Beretning til statsrevisorerne
om**

barmarksværkerne

**August 2002
RB B102/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	15
A. Indledning	15
B. Formål	17
C. Afgrænsning.....	18
D. Metode	18
III. Barmarksværkerne og deres økonomiske problemer	19
A. Barmarksværkernes etablering.....	19
B. Værkernes økonomiske problemer	23
IV. Ministeriets rolle	24
A. Barmarkskonceptet	24
B. Godkendelsen af barmarksprojekter	26
C. Overvågning af området.....	38
V. Støtten til barmarksværkerne	43
A. Opgørelsen af støttebeløbet.....	43
B. Fordelingsmodellen.....	54
C. Ministeriets vurdering af hjælpepakkens effekt.....	62

Beretning om barmarksværkerne

I. Resumé

Undersøgelsens formål og afgrænsning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 18. april 2001 rigsrevisor om at udarbejde et notat om regelgrundlaget for etableringen og driften af de såkaldte ”barmarksværker” samt at vurdere, om Energistyrelsens tilskud til disse nødlidende decentrale kraftvarmeværker har været funderet på et relevant talmateriale.

Rigsrevisor vurderede i sit notat om barmarksværkerne og disses økonomi mv. af 3. oktober 2001, at der på baggrund af de foreløbige undersøgelser var 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 fordelingen af de offentlige støttemidler.

Da de videre undersøgelser kunne forventes at give anledning til bemærkninger, fandt rigsrevisor det rigtigst, at ressortministeren gennem beretningsproceduren fik mulighed for at kommentere resultaterne af undersøgelsen.

2. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler forhold inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets område. Barmarksområdet henhørte i perioden frem til 1993 under Energiministeriet fra 1993 til 2001 under Miljø- og Energiministeriet og har siden november 2001 hørt under Økonomi- og Erhvervsministeriet. I praksis har forhold vedrørende barmarksværkerne gennem hele perioden været henlagt til Energistyrelsen, bortset fra at ministeriet udfærdigede bekendtgørelser på området og var klageinstans.

3. Beretningens hovedformål er at belyse og vurdere ministeriets og Energistyrelsens rolle ved etableringen, godkendelsen og overvågningen af barmarksværkerne samt den statslige del af hjælpepakken til barmarksværkerne.

I den forbindelse har Rigsrevisionen undersøgt,

- om Energistyrelsen deltog i udviklingen af barmarks-konceptet, og om styrelsen var opmærksom på, at der var bruger- og selskabsøkonomiske risici forbundet med barmarksprojekterne,
- om varmforsyningsloven blev udmøntet i detaljerede retningslinjer for behandling og godkendelse af barmarksprojekter, og om Energistyrelsen foretog en behandling af projektansøgninger i overensstemmelse hermed,
- om ministeriet levede op til sin overvågnings- og initiativforpligtelse på barmarksområdet,
- om der foreligger en tilfredsstillende begrundelse og dokumentation for det grundlag, støttebehovet blev opgjort på,
- om Energistyrelsen har anvendt en hensigtsmæssig model til fordeling af støtten, samt
- om Energistyrelsens rapport om hjælpepakken giver grundlag for at vurdere, om hjælpepakken har været tilstrækkelig til at bringe barmarkskundernes varmepriser ned på niveau med prisen for individuel opvarmning.

4. Undersøgelsen omfatter perioden fra de første barmarksværkers etablering i 1990-2001. Undersøgelsen vedrører ministeriets og Energistyrelsens rolle ved udviklingen af barmarkskonceptet, godkendelsen og overvågningen af barmarksværkerne samt i forbindelse med hjælpepakken. De øvrige aktører, dvs. de lokale borgergrupper, rådgivningsfirmaer, naturgasselskaber og kommuner, er alene omtalt i beretningen i det omfang, det har været relevant i forhold til undersøgelsens formål, idet Rigsrevisionen ikke har revisionskompetence over for disse aktører.

Årsagerne til barmarksværkernes økonomiske problemer er ikke genstand for en selvstændig analyse, hverken generelt eller for så vidt angår de enkelte værker.

Undersøgelsen omhandler ikke det seneste tiltag til forbedring af barmarksværkernes økonomiske situation, der omfatter en reserve på 200 mio. kr. til forbedring af vilkårene for de decentrale kraftvarmeværker, og som forudsættes anvendt til en afgiftsmæssig lempelse, en ændring af

tilskud til elproduktion samt til gældsreduktion på 85 mio. kr.

Barmarksværkerne og deres økonomiske problemer

5. Ved barmarksværker forstås mindre, primært naturgasdrevne, kraftvarmeværker, der er beliggende på den åbne mark, og hvor fjernvarmenettet anlægges samtidig med selve produktionsanlægget. Der findes i alt 82 naturgasbaserede barmarkskraftvarmeværker i Danmark, som stort set alle er organiseret som private andelsselskaber. Over 18.000 husstande mv. er tilsluttet disse værker, svarende til godt 1 % af samtlige danske fjernvarmeforbrugere. Værkerne er etableret i perioden 1990-1998, og langt de fleste er beliggende i mindre kommuner i Jylland.

6. Etableringen af barmarksværkerne indledtes typisk med, at naturgasselskabet kontaktede en lokal borgergruppe i en landsby. Der blev herefter holdt møder med repræsentanter for borgerne og som oftest nedsat en arbejdsgruppe til, i samarbejde med det rådgivende ingeniørfirma og naturgasselskabet, at arbejde videre med ideen.

Naturgasselskabet finansierede dernæst et forprojekt mv., der blev gennemført af et rådgivende ingeniørfirma. Efter dannelsen af andelsselskabet udarbejdede samme rådgivende ingeniørfirma et projektforslag med henblik på endelig godkendelse fra kommunen. Kommunen blev ofte inddraget i projekteringsfasen på grund af kommunens rolle som godkendende myndighed, og fordi værkerne som hovedregel fik stillet kommunegaranti for finansiering af anlæggene.

7. Kommunerne var interesseret i at få værker etableret i deres område, fordi dette kunne styrke lokalsamfundet, herunder erhvervslivet, ligesom de lagde vægt på de positive miljømæssige aspekter. Næsten alle kommuner har da også ydet kommunegaranti til finansiering af projekterne.

Naturgasselskaberne var interesseret i udbygningen, fordi de derved solgte mere naturgas både til varmekunder og til elproduktion, og var derfor villige til at investere betydelige beløb til markedsføringen af værkerne.

Forbrugerne blev ofte stillet fordelagtige betingelser i udsigt ved overgangen til den kollektive fjernvarme.

8. I midten af 1990'erne begyndte der at melde sig en række økonomiske og tekniske problemer for værkerne. Energistyrelsen iværksatte derfor i 1998 en undersøgelse, der viste, at den årlige opvarmningsudgift for barmarkskunder på daværende tidspunkt var 10 % højere end forventet ved projekternes etablering, på grund af større energitab, større udgifter til administration og løn, mindre varmesalg end forventet, større udgift til køb af naturgas samt større afskrivninger end forudsat. Sammenlignet med olie-kunder havde 9 af de daværende 79 værker i august 1998 højere varmepriser.

I løbet af de følgende 2 år forværredes de økonomiske problemer, primært som følge af de stadigt stigende naturgaspriser.

Ministeriets rolle ved udviklingen af barmarkskonceptet

9. I 1986 iværksattes et projekt, Nordjyllandsprojektet, hvis formål var at fremme omlægning af varmforsyningen og tilvejebringe energibesparelser i mindre tæt bebyggede områder. Som et delprojekt under Nordjyllandsprojektet blev der i 1988-1989 gennemført en analyse i landsbyen Mou i Sejlflod Kommune med henblik på at undersøge mulighederne for at forsyne mindre byer, der hidtil havde været uden fjernvarmenet, med varme fra decentrale, naturgasfyrede kraftvarmeværker. I analysearbejdet deltog Energistyrelsen, Nordjyllands Amt, I/S Naturgas Midt-Nord (NGMN), Sejlflod Kommune og en gruppe borgere fra Mou.

10. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen på baggrund af analysearbejdet konkluderede, at projektet alt i alt måtte betegnes som et økonomisk attraktivt alternativ til individuel naturgasforsyning. Energistyrelsens analyse viste også, at selskabsøkonomien var meget følsom over for ændringer i finansieringsvilkår, brændselspriser og tarifforhold. Styrelsen videregav imidlertid ikke information om disse forhold.

Ministeriets administrative indsats

11. Lovgrundlaget for de statslige og kommunale myndigheders administration af barmarksområdet er Varmeforsyningsloven af 1990.

Undersøgelsen har vist, at varmforsyningsloven blev udmøntet i omfattende og detaljerede retningslinjer for behandling og godkendelse af barmarksværker. Undersøgelsen har i den forbindelse vist, at Energistyrelsens olieprisfremskrivninger for perioden 1990-2005 til brug for de samfundsøkonomiske beregninger var i overensstemmelse med internationale anbefalinger. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Energistyrelsen imidlertid udarbejde retningslinjer for revision af brændselsprisforudsætningerne, så det på forhånd er fastlagt, hvilke afvigelser der som udgangspunkt bør lede til ændringer i disse.

12. Med hensyn til projekternes bruger- og selskabsøkonomi har Rigsrevisionen bemærket, at projektansøgningerne i henhold til projektbekendtgørelsen ikke skal indeholde selskabsøkonomiske beregninger, og at de risici i forbindelse med bruger- og selskabsøkonomiske forhold, som Energistyrelsen konstaterede i forbindelse med demonstrationsprojektet i Mou, kun i meget begrænset omfang er afspejlet i retningslinjerne.

Rigsrevisionen finder, at ministeriet og Energistyrelsen i retningslinjer mv. til projektansøgere og kommuner burde have stillet krav om udarbejdelse og godkendelse af selskabsøkonomiske beregninger samt udarbejdet mere detaljerede vejledninger til gennemførelse af følsomhedsanalyser.

Dette er ændret i bekendtgørelsen af juli 2000, der blev udarbejdet i forbindelse med den nye varmforsyningslov. En af de ændringer, som blev indført, var at lade selskabsøkonomiske vurderinger indgå i bekendtgørelsens opregning af oplysninger, som en ansøgning om godkendelse skal indeholde, i det omfang den godkendende myndighed finder det nødvendigt.

13. Godkendelseskompetencen er henlagt til kommunen. Ifølge Energistyrelsens retningslinjer skal styrelsen dog have projektforslaget mv. tilsendt for at kunne sikre, at de overordnede energipolitiske målsætninger efterleves, og – hvis dette ikke er tilfældet – afgive samtykke på vilkår. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville ansvars- og opgavefordelingen have været klarere, hvis det var fremgået af projektbekendtgørelsen, at Energistyrelsens behandling af projektansøgningerne var begrænset til at sikre, at de energipolitiske målsætninger blev efterlevet.

14. Rigsrevisionen finder den eksisterende samtykkekonstruktion i forbindelse med godkendelsen af værkerne uheldig, da der til styrelsens samtykke altid er knyttet vilkår, hvis opfyldelse skal kontrolleres af en anden myndighed, nemlig kommunen. Rigsrevisionen har i den forbindelse bemærket, at der er konstateret eksempler på, at styrelsens vilkår ikke er blevet opfyldt inden projektgodkendelse og -start.

15. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen ved sin gennemgang af projektforslag primært foretog en vurdering af starttilslutningsprocenten, og at styrelsen ikke har kunnet dokumentere, at der blev foretaget en vurdering af, om projektet var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål.

16. Sammenfattende er det Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet – henset til de mange aktører på området – burde have sikret, at Energistyrelsens rolle i forbindelse med administrationen af barmarksområdet i højere grad var og fremstod klar og velafgrænset.

Ministeriets overvågning af området

17. Ministeriet er den overordnede, regeludstedende myndighed på området, mens det er den enkelte kommune, der står for godkendelsen af barmarksprojekter. Selv om lovgivningen ikke indeholder bestemmelser om, at ministeriet skal føre tilsyn med området, følger det af almindeligt anerkendte forvaltningsretlige principper, at der påhviler ethvert ministerium en ulovbestemt pligt til at følge udviklingen inden for sit ressortområde.

For så vidt angår barmarksområdet betyder dette, efter Rigsrevisionens opfattelse, at det er ministeriets pligt at overvåge udviklingen på barmarksområdet og tage de fornødne initiativer, hvis de statslige myndigheder bliver opmærksomme på forhold, der giver anledning hertil.

18. Undersøgelsen har vist, at ministeriet i det store og hele har levet op til sin overvågningsforpligtelse. Med hensyn til initiativforpligtelsen finder Rigsrevisionen, at Energistyrelsen reagerede på oplysningerne om værkernes økonomiske problemer, men at styrelsen allerede i 1994

burde have oplyst om problemerne vedrørende det store ledningstab.

Opgørelsen af værkernes støttebehov

19. Som opfølgning på en politisk aftale af 22. marts 2000 om reformopfølgning på energiområdet mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget blev det besluttet at afsætte midler til en hjælpepakke til gavn for de nødlidende barmarksværker mfl. Hjælpepakken skulle sikre barmarksværkernes forbrugere priser, der ikke afveg væsentligt fra priser på individuel olie- eller gasfyring. På baggrund af Energistyrelsens opgørelse af støttebehovet blev partierne enige om en hjælpepakke på 250 mio. kr. til nødlidende værker og små decentrale kraftvarmeværker. Støtten blev bevilget ved 2 aktstykker (Akt 320 9/8 2000 og Akt B 25/10 2000). Endvidere 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.

20. Energistyrelsen tog ved fastlæggelsen af støttebehovet udgangspunkt i en undersøgelse foretaget af NGMN vedrørende forskellen mellem oliekunder og barmarkskunders varmeudgifter, men valgte i beregningen af støttebeløbet at ændre forudsætningerne vedrørende varmeforbrug og oliefyrsvirkningsgrad.

21. Undersøgelsen har vist, at barmarksværkernes støttebehov ikke blev opgjort korrekt i forbindelse med det første aktstykke. Rigsrevisionen kan således konstatere, at støttebehovet ville være blevet over dobbelt så højt, hvis de af Energistyrelsen opstillede forudsætninger var blevet anvendt korrekt. Rigsrevisionens beregninger er ikke udtryk for en stillingtagen til værkernes reelle støttebehov, men udelukkende, hvad støttebehovet skulle have været opgjort til ved en korrekt anvendelse af de af Energistyrelsen opstillede forudsætninger.

22. Undersøgelsen har endvidere vist, at fastlæggelsen af støttebehovet i begge aktstykker var baseret på skøn, og at Finansudvalget ikke i tilstrækkeligt omfang blev orienteret om, at der var usikkerhed om grundlaget for og dermed tilstrækkeligheden af det ansøgte støttebeløb.

Efter Rigsrevisionens opfattelse burde det have været nævnt direkte i aktstykkerne, at støttebeløbet var opgjort på baggrund af en række usikre parametre og skøn.

Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at hovedparten af Energistyrelsens væsentlige beslutninger i forbindelse med opgørelsen af støttebehovet ikke er dokumenteret, hvilket betyder, at Rigsrevisionen ikke har kunnet tage stilling til grundlaget for beslutningerne.

Fordelingsmodellen

23. Fordelingen af støtten til barmarksværkerne blev foretaget ud fra en model baseret på en række standardforudsætninger, og der blev således kun i mindre omfang taget udgangspunkt i de enkelte barmarksværkers forhold. Energistyrelsen konstruerede 2 centrale begreber i modellen til fordeling af aktstykkebevillingen: værkernes langsigtede varmepris og oliereferencen.

På baggrund heraf beregnede Energistyrelsen tilskuddet til de enkelte værker som forskellen mellem værkets langsigtede varmepris og oliereferencen, så den beregnede langsigtede varmepris blev nedbragt til at være på niveau med den fastsatte oliereference.

24. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen baserede fordelingen af den statslige hjælpepakke på en model, der tog udgangspunkt i en række standardforudsætninger. Rigsrevisionen finder dog, at standardforudsætningerne ikke i alle tilfælde var baseret på et realistisk og dokumenteret grundlag.

Rigsrevisionen finder endvidere, at oliereferencen blev fastsat urealistisk højt. Hvis Energistyrelsen i stedet havde fastsat en lavere og mere realistisk oliereference, ville konsekvensen have været, at bevillingen på 250 mio. kr. ikke havde været tilstrækkelig.

Ministeriets vurdering af hjælpepakkens effekt

25. I august 2001 udarbejdede Energistyrelsen en rapport med henblik på at belyse effekten af den samlede hjælp og vurdere, om hjælpen havde været tilstrækkelig til at opfylde målsætningen om at reducere barmarksværkernes varmepriser, så de ikke afveg væsentligt fra prisen ved individuel olieopvarmning.

Ifølge rapporten var varmepriserne generelt nedbragt med støtten og forskellen mellem værkernes langsigtede varmepriser minimeret. Det fremgik dog også, at et mindre antal værker efter støttetildelingen stadig havde langsigtede varmepriser, som oversteg oliereferencen. Det fremgik endvidere, at ca. 80 % af værkerne nu havde varmetariffer, der lå på niveau med eller under oliereferencen, mens 13 værker stadig havde tariffer, der lå over.

Rapporten indeholder endvidere en følsomhedsvurdering, ifølge hvilken værkernes konkurrenceevne er ganske robust over for ændrede brændselspriser.

26. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens rapport, bl.a. på grund af den urealistisk høje oliereference, ikke giver grundlag for at vurdere, om hjælpepakken har bragt barmarkskundernes varmepriser ned på niveau med individuelle oliekunders varmepriser. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens vurdering af hjælpepakkens effekt primært viser, at styrelsens metode til fordeling af midlerne mellem værker har virket efter hensigten.

Det er endelig Rigsrevisionens opfattelse, at barmarksværkernes konkurrenceevne over for individuel olieopvarmning i højere grad, end det fremgår af rapporten, er følsom over for ændringer i brændselsprisen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Ad ministeriets rolle ved udviklingen af barmarkskonceptet

- at Energistyrelsen deltog i analysearbejdet vedrørende det første barmarksværksprojekt (et demonstrationsprojekt) og konkluderede, at barmarkskonceptet var et økonomisk attraktivt alternativ til individuel naturgasforsyning,
- at Energistyrelsens analyse også viste, at værkets selskabsøkonomi var meget følsom over for ændringer i finansieringsvilkår, brændselspriser mv. Styrelsen videregav ikke information om disse forhold.

Ad ministeriets administrative indsats

- at ministeriet og Energistyrelsen har udarbejdet detaljerede retningslinjer for godkendelse af værkerne, der dog ikke afspejler de bruger- og selskabsøkonomiske risici, som Energistyrelsen konstaterede i forbindelse med det første barmarkskoncept,
- at godkendelseskompetencen er henlagt til kommunen, men at ansvars- og opgavefordelingen mellem kommu-

nen og Energistyrelsen havde været klarere, hvis det også var fremgået af projektbekendtgørelsen, at styrelsens projektbehandling var begrænset til at sikre, at de energipolitiske målsætninger blev efterlevet,

- at det er uheldigt, at der til styrelsens samtykke altid er knyttet vilkår, hvis opfyldelse skal kontrolleres af en anden myndighed (kommunen),
- at der er eksempler på, at Energistyrelsens vilkår for samtykke ikke er blevet opfyldt inden projektkodkendelse og -start,
- at Energistyrelsens olieprisfremskrivninger for perioden 1990-2005 var i overensstemmelse med internationale anbefalinger,
- at Energistyrelsen ikke har kunnet dokumentere, at styrelsens gennemgang af projektforslag omfattede en vurdering af, om det enkelte barmarksprojekt var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål,
- at ministeriet i højere grad burde have sikret, at Energistyrelsens rolle på barmarksområdet var og fremstod klar og velafgrænset.

Ad ministeriets overvågning af området

- at ministeriet i det store og hele har opfyldt sin forpligtelse til at overvåge området, men
- at Energistyrelsen allerede i 1994 burde have oplyst om ledningstab, som generelt var væsentligt større end forudset ved projekteringen af værkerne.

Ad opgørelsen af støttebehovet

- at værkernes behov for støtte ikke blev opgjort korrekt i det første aktstykke, og at opgørelsen af støttebehovet i såvel første som andet aktstykke var behæftet med stor usikkerhed,
- at ministeriet ikke på fyldestgørende måde orienterede Finansudvalget om usikkerheden ved opgørelsen af støtbeløbet.

Ad fordelingen af den statslige hjælpepakke

- at Energistyrelsen på hensigtsmæssig måde baserede fordelingen af den statslige hjælpepakke på en model med udgangspunkt i en række standardforudsætninger, men at disse standardforudsætninger ikke i alle tilfælde hvilede på et realistisk grundlag,
- at Energistyrelsen havde fastsat oliereferencen urealistisk højt, og at støtten på 250 mio. kr. ikke havde været tilstrækkelig ved en mere realistisk oliereference, og

- at grundlaget for en række af Energistyrelsens væsentlige beslutninger i forbindelse med såvel opgørelsen af støttebehovet som fordelingen af den statslige hjælpepakke ikke har kunnet dokumenteres.

Ad ministeriets vurdering af hjælpepakkens effekt

- at Energistyrelsens rapport om hjælpepakkens effekt ikke danner grundlag for at vurdere, om hjælpepakken har virket efter hensigten.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

27. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 18. april 2001 rigsrevisor om at udarbejde et notat om regelgrundlaget for etableringen og driften af de såkaldte ”barmarksværker” samt at vurdere, om Energistyrelsens tilskud til disse nødlidende decentrale kraftvarmeværker har været funderet på et relevant talmateriale.

Rigsrevisor vurderede i sit notat om barmarksværkerne og disses økonomi mv. af 3. oktober 2001, at der på baggrund af de foreløbige undersøgelser var 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 de videre undersøgelser kunne forventes at give anledning til bemærkninger, fandt rigsrevisor det rigtigst, at ressortministeren gennem beretningsproceduren fik mulighed for at kommentere resultaterne af undersøgelsen.

28. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen omhandler forhold inden for Økonomi- og Erhvervsministeriets område. Barmarksområdet henhørte i perioden frem til 1993 under Energiministeriet, fra 1993 til 2001 under Miljø- og Energiministeriet og har siden november 2001 hørt under Økonomi- og Erhvervsministeriet. I praksis har forhold vedrørende barmarksværkerne gennem hele perioden været henlagt til

Energistyrelsen, bortset fra at ministeriet udfærdigede bekendtgørelser på området og var klageinstans.

29. Der findes i alt 82 naturgasbaserede barmarkskraftvarmeværker i Danmark, som stort set alle er organiseret som private andelsselskaber. Over 18.000 husstande mv. er tilsluttet disse værker, svarende til godt 1 % af samtlige danske fjernvarmeforbrugere. Værkerne er etableret i perioden 1990-1998, og langt de fleste er beliggende i mindre kommuner i Jylland.

I midten af 1990'erne begyndte der at melde sig en række økonomiske og tekniske problemer for værkerne. I 1999-2000 finansierede Energistyrelsen derfor en særlig rådgivningsordning, hvor private konsulentfirmaer på styrelsens vegne gennemgik barmarksværkerne med henblik på at komme med forslag til tekniske og økonomiske forbedringer.

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.

30. Som opfølgning på en politisk aftale af 22. marts 2000 om reformopfølgning på energiområdet mellem regeringen og et bredt flertal i Folketinget blev det besluttet at afsætte midler til en "hjælpepakke" til gavn for de nødlidende barmarksværker mv. Hjælpepakken skulle sikre barmarksværkernes forbrugere priser, der ikke afveg væsentligt fra priser på individuel olie- eller gasfyring.

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. Endvidere 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.

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.

31. Fordelingen af midlerne skete i løbet af efteråret 2000. Puljen på de 250 mio. kr. blev fordelt på i alt 72 værker, mens gasselskabernes 2 gange 60 mio. kr. fordeltes på 67 værker. I alt blev der således fordelt 370 mio. kr.

B. Formål

32. For det første er det undersøgelsens formål at belyse og vurdere ministeriets og Energistyrelsens rolle, herunder om Energistyrelsen deltog i udviklingen af barmarkskonceptet, og om styrelsen var opmærksom på, at der var bruger- og selskabsøkonomiske risici forbundet med barmarksprojekterne,

- om varmforsyningsloven blev udmøntet i detaljerede retningslinjer for behandling og godkendelse af barmarksprojekter, og om Energistyrelsen foretog en behandling af projektansøgninger i overensstemmelse hermed, samt
- om ministeriet levede op til sin overvågnings- og initiativforpligtelse på barmarksområdet.

Problemstillingen er behandlet i kap. IV. Ministeriets rolle.

33. For det andet er det undersøgelsens formål at belyse og vurdere den statslige hjælpepakke, herunder:

- om der foreligger en tilfredsstillende begrundelse og dokumentation for det grundlag, støttebehovet blev opgjort på,
- om Energistyrelsen har anvendt en hensigtsmæssig model til fordeling af støtten, samt
- om Energistyrelsens rapport om hjælpepakken giver grundlag for at vurdere, om hjælpepakken har været tilstrækkelig til at bringe barmarkskundernes varmepriser ned på niveau med prisen for individuel olieopvarmning.

Problemstillingen er behandlet i kap. V. Støtten til barmarksværkerne.

34. Som introduktion til området redegøres der kortfattet i kap. III for barmarksværkernes etablering samt deres økonomiske problemer.

C. Afgrænsning

35. Undersøgelsen omfatter perioden fra de første barmarksværkers etablering i 1990 frem til 2001.

36. Undersøgelsen vedrører ministeriets og Energistyrelsens rolle ved udviklingen af barmarkskonceptet, godkendelsen og overvågningen af barmarksværkerne samt i forbindelse med hjælpepakken. De øvrige aktører, dvs. de lokale borgergrupper, rådgivningsfirmaer, naturgasselskaber og kommuner, er alene omtalt i beretningen i det omfang, det har været relevant i forhold til undersøgelsens formål, idet Rigsrevisionen ikke har revisionskompetence over for disse aktører.

37. Årsagerne til barmarksværkernes økonomiske problemer er ikke genstand for en selvstændig analyse. Beskrivelsen af værkernes økonomiske problemer i kap. III B er således baseret på offentligt tilgængelige rapporter udarbejdet på Energistyrelsens foranledning.

Undersøgelsen omhandler ikke det seneste tiltag til forbedring af barmarksværkernes økonomiske situation, der omfatter en reserve på 200 mio. kr. til forbedring af vilkårene for de decentrale kraftvarmeværker, og som forudsættes anvendt til en afgiftsmæssig lempelse, en ændring af tilskud til elproduktion samt til gældsreduktion på 85 mio. kr.

D. Metode

38. Som led i undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget sagsgennemgang i Energistyrelsen og udvalgte kommuner, brevvekslet med Energistyrelsen og afholdt interview med Energistyrelsen samt udvalgte kommuner og bestyrelser for barmarksværker. Endvidere har Rigsrevisionen gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige barmarksværker. Spørgeskemaet bestod af i alt 7 spørgsmål og indeholdt både åbne og lukkede spørgsmål vedrørende etableringen af det pågældende barmarksværk og den økonomiske hjælpepakke.

Derudover har Rigsrevisionen gennemgået relevant lov-materiale samt Energistyrelsens notater og retningslinjer vedrørende behandling og godkendelse af barmarksp projekter.

Endvidere har Rigsrevisionen haft løbende dialog med Energistyrelsen om styrelsens rolle og de forudsætninger, styrelsen har anvendt i sin beregningsmodel til fordeling af hjælpepakken.

Endelig har Rigsrevisionen gennemført interview med repræsentanter for NGMN samt Danske Fjernvarmeværkers Forening (DFF).

39. Beretningen har i udkast været forelagt Økonomi- og Erhvervsministeriet. Ministeriets bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Barmarksværkerne og deres økonomiske problemer

A. Barmarksværkernes etablering

40. Varmeplanlægningen i Danmark blev igangsat i 1979 med vedtagelsen af loven om varmforsyning, som ledsagede Folketingets beslutning om etablering af naturgasprojektet. Formålet med varmeplanlægningen var gennem en landsdækkende planlægning af varmforsyningen at sikre, at udnyttelsen af naturgas og kraftvarme fik en central rolle i den danske energiforsyning. Endvidere var formålet at afgrænse områder for kollektiv varmforsyning, herunder fjernvarme og naturgas, i forhold til hinanden. Som følge af denne planlægning blev naturgasnettets hovedstruktur fastlagt op gennem 1980'erne, ligesom områdeafgrænsningen mellem fjernvarme baseret på varme fra centrale kraftvarmeværker, fjernvarme baseret på naturgas og lokale energikilder, individuel naturgasforsyning og områder uden kollektiv forsyning, blev fastlagt. Faldet i olieprisen og energipriserne generelt i midten af 1980'erne medførte imidlertid, at de allerede afholdte investeringer i naturgasprojektet, herunder investeringer i transmissionsledninger, fordelingsledninger, overordnede distributionsnet og tekniske anlæg, blev stillet i en vanskelig situation. Regeringen fandt det derfor nødvendigt, at der blev taget skridt til at sikre en konsolidering, samtidig med at der blev foretaget en nødvendig omlægning af energisystemet for at realisere målsætningerne om at reducere energiforbruget og dets miljøbelastning.

41. Aftalen mellem VKR-regeringen og Socialdemokratiet af 20. marts 1990 om øget anvendelse af kraftvarme, naturgas og andre miljøvenlige brændsler samt om eludbygningen i 1990'erne skabte det politiske grundlag for en forbedring af naturgasprojektets økonomi. Hovedelementerne i aftalen blev efterfølgende udmøntet i en ændring af varmforsyningsloven, Lov nr. 382 af 13. juni 1990 om varmforsyning. Den nye varmforsyningslov indebar bl.a., at hovedparten af landets eksisterende fjernvarmeværker blev omstillet til decentral kraftvarme baseret på naturgas.

42. Kraftvarmeværker er karakteriseret ved både at producere varme og el, men i modsætning til de centrale kraftvarmeværker, hvor elproduktionen er det primære, betragtes varmeproduktionen som det primære ved barmarksværkerne.

Ved barmarksværker forstås mindre, primært naturgasdrevne, kraftvarmeværker, der er beliggende på den åbne mark, og hvor fjernvarmenettet er anlagt samtidig med selve produktionsanlægget.

43. Barmarksværkerne er med ganske få undtagelser organiseret som private andelsselskaber med begrænset ansvar (A.m.b.a.) med varmforsyningerne som andelshavere. Borgernes deltagelse har i alle tilfælde været frivillig – kun for offentlige institutioner og offentlige virksomheder har Energistyrelsen gjort det til et vilkår for kommunernes godkendelse af værket, at alle offentlige bygninger fra start tilsluttes barmarksværket.

Varmeforsyningsloven tillader ikke, at fjernvarmeværker oparbejder overskud, medmindre dette skal udligne tidligere års underskud, eller der skal henlægges til nye investeringer. På længere sigt skal økonomien i de enkelte andelsselskaber hvile i sig selv.

Værkerne har næsten alle – efter ansøgning i forbindelse med godkendelsen og etableringen – fået stillet kommunegaranti for finansiering af anlæggene. I et enkelt tilfælde er kommunen dog selv ejer af værket. Borgerne har ikke selv, bortset fra et symbolsk indskud, deltaget i finansieringen af anlægget af værkerne.

Værkerne fik derudover fra 1992 et elproduktionstilskud på 10 øre pr. kWh., der blev givet til el fremstillet ved hjælp af vedvarende energi, fornyelige brændsler eller

naturgasproduceret decentral kraftvarmeproduktion for at kompensere for den CO₂-afgift, der blev indført med CO₂-afgiftsloven i 1992.

44. De aktører, der har spillet en rolle i forbindelse med planlægningen, godkendelsen og implementeringen af barmarksværkerne er følgende: Ministeriet, Energistyrelsen, de berørte kommuner, de regionale fælleskommunale naturgasselskaber og andre forsyningsselskaber, rådgivende ingeniørfirmaer samt lokale borgergrupper og bestyrelser for andelsselskaberne mv.

45. Etableringen af barmarksværkerne skete typisk på følgende måde: Naturgasselskabet – eller et konsulentfirma, eventuelt på gasselskabets vegne – kontaktede en lokal borgergruppe i en landsby, der lå geografisk godt i forhold til det eksisterende naturgasnet. Der blev herefter holdt møder med repræsentanter for borgerne og som oftest nedsat en arbejdsgruppe til i samarbejde med det rådgivende ingeniørfirma og naturgasselskabet at arbejde videre med ideen.

Det rådgivende ingeniørfirma gennemførte først et forprojekt, betalt af naturgasselskabet, som led i salgs- og planlægningsarbejdet. NGMN har over for Rigsrevisionen oplyst, at selskabet afsatte 115.000 kr. ekskl. moms til denne fase, hvortil kom et mindre beløb (ca. 15.000 kr.), der gik til borgergruppen til dækning af diverse udgifter i forbindelse med markedsføringen. Ifølge selskabets standardprojektbeskrivelse var formålet med opgaven ”at støtte den lokale arbejdsgruppe og NGMN’s salgs- og planlægningsfunktioner i bestræbelserne på at sikre den nødvendige tilslutning til et naturgasfyret, decentralt kraftvarmeverk med tilhørende nyt fjernvarmenet.” Selskabet støttede også salgsarbejdet i lokalområdet.

I den næste fase finansierede naturgasselskabet normalt en udbudsforretning med overslag over de bygge- og anlægsudgifter, der var forbundet med opførelsen af det pågældende værk. Naturgasselskabets udgifter hertil androg op til 100.000 kr., og selskabet valgte som hovedregel selv et ingeniørfirma til at varetage opgaven.

Selve projektbeskrivelsen blev ofte udarbejdet af det samme ingeniørfirma, men i denne 3. fase måtte naturgasselskaberne, der er fælleskommunale interessentskaber, ik-

ke være involveret økonomisk, jf. kommunalfuldmagtens regler. I nogle tilfælde fik det rådgivende firma ikke betaling, hvis projektet ikke blev til noget.

Kommunen blev ofte inddraget i dialogen i projekteringsfasen både på grund af kommunens rolle som godkendende myndighed og på grund af kommunegarantien.

Efter dannelsen af andelsselskabet blev der typisk indgået en aftale med den hidtidige rådgiver om udarbejdelse af et projektforslag med henblik på endelig godkendelse fra kommunen.

Det bør i den forbindelse nævnes, at det stod de lokale borgere/forbrugere frit for, om de ønskede at deltage i etableringen af barmarksværkerne, og at værket kun blev realiseret, hvis der var en stor lokal tilslutning til projektet.

46. Kommunerne havde typisk flere incitamentter til at få et eller flere værker etableret i deres område. Den kollektive varmforsyning med engagement fra borgernes side kunne i sig selv være med til at styrke lokalsamfundet, og naturgasledningen til barmarksværket indebar også mulighed for at forsyne industrivirksomheder i området og dermed styrke det lokale erhvervsliv. Mange kommuner lagde desuden vægt på de positive miljømæssige aspekter ved værkerne. Stort set alle kommuner har da også ydet kommunegaranti til finansiering af projekterne, selv om der ofte var tale om betragtelige beløb i forhold til de pågældende kommuners størrelse og økonomi.

47. De regionale naturgasselskaber var interesseret i udbygningen, fordi de derved solgte mere naturgas både til varmekunder og til elproduktion. Selv om dækningsbidraget ved salg til individuel gasforsyning er væsentligt større end ved salg til kraftvarme, var interessen for at forsyne et kraftvarmeværk særlig stor, fordi selskabet alene skulle etablere en forsyningsledning til værket og ikke et distributionsnet til alle forbrugerne, som tilfældet ville have været ved individuel naturgasforsyning. Selskaberne var derfor villige til at investere ret betydelige beløb til markedsføringen af værkerne.

48. Der blev ofte stillet forbrugerne fordelagtige betingelser i udsigt, fx opvarmningsudgifter, der i hvert fald ikke ville overstige udgifterne ved olieopvarmning, gratis tilslut-

ning til fjernvarmenettet mv. Forbrugerne fik gratis stikledning og installation inde i huset, og fik i visse tilfælde udbetalt et mindre kontant beløb (4.000-5.000 kr.), fx som boligforbedringstilskud i forbindelse med overgangen til naturgas.

49. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsens rolle var at sikre, at barmarksværkerne ligesom andre projekter efter varmforsyningsloven levede op til lovens formål om at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning mv. og at formindske energiforsyningens afhængighed af olie.

Energistyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen enkelte gange deltog i møder med den kommunale administration, hvis den ønskede en orientering om, hvordan kommunen skulle sagsbehandle barmarkprojektet i forhold til varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen. Endvidere ydede Energistyrelsen et tilskud på 200.000 kr. til gennemførelse af beregninger mv. og en salgskampagne i forbindelse med et demonstrationsprojekt i Sejlflod Kommune i 1988-1989.

Energistyrelsens rolle er nærmere beskrevet i kap. IV.

B. Værkernes økonomiske problemer

50. Energistyrelsen iværksatte i februar 1998 en konsulentundersøgelse af situationen på landets barmarksværker. Resultaterne af undersøgelserne blev sammenfattet i rapporten ”Situationen på landets kraftvarmeværker – august 1998”. Ifølge konsulentrapporten var den årlige opvarmingsudgift på daværende tidspunkt 10 % højere end forventet ved projektets etablering. De primære årsager var ifølge rapporten:

1. Større energitab (ledningstab, internt tab og eltab) end forudsat. Ledningstabet var gennemsnitligt mere end 50 % højere end forudsat, mens eltabet var minimalt, men dog mærkbart, da der ikke var forudsat noget tab.
2. Større udgifter til administration og løn, idet projekterne var langt mere arbejdskrævende end forudsat.
3. Mindre varmesalg end forventet, da varmemeforbruget pr. forbruger var lavere end forudsat.

4. Større udgift til køb af naturgas. Merudgiften til naturgas steg fra 1994 til 1997 med ca. 800 kr. for et parcelhus.

5. Større afskrivninger end forudsat.

51. Sammenlignet med oliekunder havde 9 af de daværende 79 værker i august 1998 højere varmepriser, men i løbet af de følgende 2 år forværredes de økonomiske problemer, primært som følge af de stadigt stigende naturgaspriser.

IV. Ministeriets rolle

A. Barmarkskonceptet

52. I 1986 iværksattes, som led i den generelle varmeplanlægning i Nordjyllands Amtskommune, et samarbejde mellem Energistyrelsen, amtet, nogle kommuner og en række forsyningsselskaber et projekt "Nordjyllandsprojektet", hvis formål var at fremme omlægning af varmforsyningen og at tilvejebringe energibesparelser i mindre tæt bebyggede områder. Som et delprojekt under "Nordjyllandsprojektet" blev der i 1988-1989 gennemført en analyse i landsbyen Mou i Sejlflod Kommune med henblik på at undersøge mulighederne for at forsyne mindre byer, der hidtil havde været uden fjernvarmenet, med varme fra decentrale, naturgasfyrede kraftvarmeværker. I analysearbejdet deltog Energistyrelsen, Nordjyllands Amt, NGMN, Sejlflod Kommune og en gruppe borgere fra Mou, og selve projektarbejdet blev udført af et rådgivende ingeniørfirma.

53. Af et internt notat fra Energistyrelsen fra februar 1990 fremgår det, at det på baggrund af det hidtidige projektforløb var Energistrelsens vurdering, at barmarkskonceptet var så interessant, at det i videst muligt omfang burde nyde fremme. Projektet var ifølge styrelsen det første af sin art, der kombinerede energiforsyning og varmebesparelser, og måtte alt i alt betegnes som et økonomisk attraktivt alternativ til individuel naturgasforsyning, da beregninger og analyser fra første halvdel af 1989 havde vist, at der sammenlignet med individuel olie- eller naturgasfyring ville være mulighed for at reducere forbrugernes varme-regninger med 10-15 %.

Samtidig fremgik det af notatet, at Energistyrelsen var opmærksom på, at selskabsøkonomien var meget følsom over for ændringer i finansieringsvilkår, brændselspriser og tarifforhold. Da det måtte betragtes som et stort projekt for en borgergruppe med en betydelig investering pr. forbruger, var det derfor uafklaret, om de beregnede privatøkonomiske gevinster var tilstrækkeligt store i forhold til usikkerhederne og risiciene. Usikkerhederne kunne reduceres, hvis der eksempelvis blev givet forskellige former for prisgarantier. For naturgasselskaberne var der tale om betydelige økonomiske gevinster ved projektet som følge af mulighederne for et væsentligt mersalg af naturgas, der ellers ikke havde kunnet påregnes. Det ville derfor ifølge Energistyrelsen være oplagt, at gasselskabet på en eller anden måde fik mulighed for at anvende den helt klare økonomiske gevinst ved forsyningsformen til at mindske forbrugernes risiko.

54. Ifølge Energistyrelsens notat fra februar 1990 var resultaterne af analyserne af de konkrete muligheder for at etablere et naturgasfyret kraftvarmeværk i Mou så lovende, at en beboergruppe fra byen i samarbejde med NGMN og ingeniørfirmaet gennemførte en salgskampagne. Salgskampagnen resulterede i en forhåndstilslutning fra et antal forbrugere, der repræsenterede over 90 % af det eksisterende varmegrundlag i området. Interessen førte til dannelsen af et anpartsselskab med begrænset ansvar ”Mou kraftvarme A.m.b.a.”, hvis bestyrelse skulle stå for gennemførelsen af forsyningsomlægningen. Salgskampagnen mv. blev støttet økonomisk af Energistyrelsen og NGMN med et tilskud på i alt 400.000 kr., og gasselskabet deltog desuden aktivt i kampagnen.

55. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen i forbindelse med Mou-projektet reflekterede over de forhold, der kunne gøre et barmarksprojekt usikkert, men nåede frem til den konklusion, at projektet trods disse usikkerhedsmomenter burde fremmes bl.a. på grund af et stærkt lokalt ønske om projektets realisering. Styrelsen har desuden fremhævet, at barmarksværket i Mou, der er det eneste værk Energistyrelsen har analyseret og givet støtte til, på intet tidspunkt har haft behov for økonomisk bistand, men derimod haft varmepriser, der lå 10-20 % under oliereferen-

cen. Dette demonstrerer efter Energistyrelsens opfattelse, at bl.a. en omhyggelig sagsbehandling og budgettering fra start kombineret med høj starttilslutning kan eliminere eller formindske de bruger- og selskabsøkonomiske risici, der er forbundet med at etablere et barmarksværk.

Energistyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen ikke fandt et særligt behov for at informere kommunerne/borgerne, da det var alment kendt, at der var brugerøkonomiske risici forbundet med at gennemføre varmforsyningsprojekter. Risiciene var også kendt i den analysegruppe, der undersøgte mulighederne for at etablere fjernvarme i Mou. Da kompetencen og ansvaret for udarbejdelse og ”godkendelse” af de selskabsmæssige beregninger og vurderinger ligger hos projektansøger og kommunen, har styrelsen fundet det rigtigst ikke i videre omfang end sket at gå ind på andres kompetence- og ansvarsområder. I tilfælde, hvor der var anledning til det, er styrelsen gået ind i konkrete sager.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen i 1988-1989 deltog i analysearbejdet vedrørende det første barmarksværksprojekt og konkluderede, at projektet alt i alt måtte betegnes som et økonomisk attraktivt alternativ til individuel naturgasforsyning.

Undersøgelsen har endvidere vist, at det fremgik af Energistyrelsens analyse, at selskabsøkonomien var meget følsom over for ændringer i finansieringsvilkår, brændselspriser og tarifforhold. Styrelsen videregav imidlertid ikke information herom.

B. Godkendelsen af barmarksprojekter

Udmøntningen af varmforsyningsloven

56. Lovgrundlaget for statslige og kommunale myndigheders administration af barmarksområdet er frem til 2000 Varmeforsyningsloven af 1990. Lovens formål er at fremme den mest samfundsmæssige og miljøvenlige anvendelse af energi samt at formindske energiforsyningens afhængighed af olie. Varmeplanlægningen skal i overensstemmelse med dette formål ske med henblik på at fremme samproduktion af varme og elektricitet mest muligt.

57. Ifølge varmforsyningsloven er det kommunalbestyrelsen, der planlægger varmforsyningen og godkender projek-

ter vedrørende etablering af nye kollektive varmforsyningsanlæg, herunder barmarksværker. Energiministeren kan dog som den overordnede myndighed på området fastsætte nærmere regler for behandlingen af projektsager samt bestemme, at godkendelse i særlige tilfælde meddeles af energiministeren eller forudsætter dennes samtykke.

Varmeforsyningsloven er således en rammelov, der på den ene side giver kommunalbestyrelsen den endelige godkendelseskompetence vedrørende varmforsyningsprojekter, og på den anden side giver ministeriet beføjelse til at opstille krav og udstikke retningslinjer vedrørende behandlingen og godkendelsen af projekterne.

58. Vedrørende barmarksp projekter er udmøntningen af varmforsyningsloven sket i Energiministeriets bekendtgørelse nr. 139 af 5. marts 1991 om varmeplanlægning og godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg (projektbekendtgørelsen), Energistyrelsens vejledningsnotat af december 1992 om brug af bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af projekter for kollektive varmforsyningsanlæg, notat om generelle forudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger, notat om brændselsprisforudsætninger for samfundsøkonomiske beregninger samt Energistyrelsens paradigmer til udarbejdelse af projektansøgninger, høring mv.

Energistyrelsens olieprisfremskrivninger

59. Til brug for projektansøgers udarbejdelse af projektets samfundsøkonomiske konsekvenser har Energistyrelsen udarbejdet notater (de såkaldte forudsætningsskrivelser), hvori principperne for de samfundsøkonomiske beregninger fastlægges. En væsentlig antagelse i Energistyrelsens forudsætningsskrivelser er brændselsprisforudsætningerne. Heri fremskrives råoliepriserne og dermed gaspriserne, der i henhold til brændselsprisforudsætningerne udgør 70 % af råoliepriserne (beregnet på grundlag af energiindholdet). Fremskrivningen fra 1990 blev af styrelsen udarbejdet i forbindelse med den generelle energihandlingsplan, Energi 2000. Fremskrivningerne blev anvendt som fælles beregningsforudsætninger i alle sammenhænge ved energiplanlægningen og blev således ikke udarbejdet til brug for kommunernes godkendelse af barmarksværkerne. I tilknytning til barmarksværkerne er fremskrivningerne ble-

vet anvendt til beregninger af den samfundsøkonomiske rentabilitet ved oprettelsen af de enkelte barmarksværker.

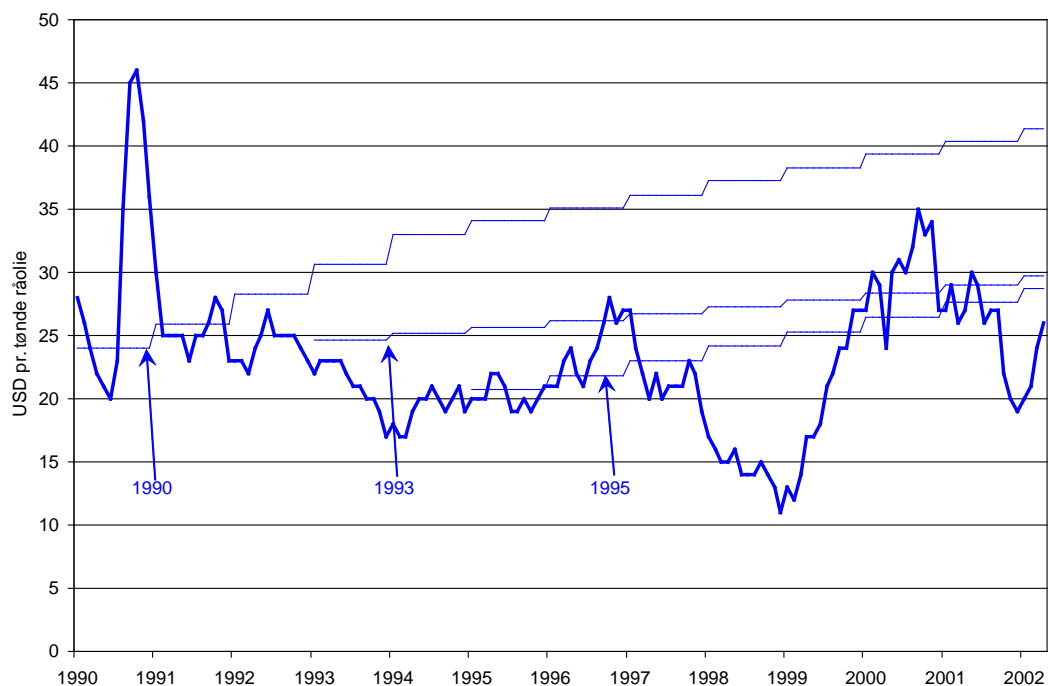
60. Energistyrelsens olieprisfremskrivninger fra 1990 omfatter perioden 1990-2030. Fremskrivningerne bygger dels på Energistyrelsens egne prognoser, dels på et notat fra 1989 vedrørende udviklingen i efterspørgslen efter energi for perioden 1990-2005, udarbejdet af Det Internationale Energiagentur (IEA). Rigsrevisionen har undersøgt, om Energistyrelsens olieprisfremskrivninger i perioden 1990-2005 understøttes af fremskrivningerne i IEA's notat.

Det primære formål med IEA's notat er at analysere efterspørgslen efter olie og andre energiprodukter under forskellige forudsætninger vedrørende råolieprisen, økonomisk vækstrate mv. I den forbindelse opererer IEA med en olieprisfremskrivning for perioden 1990-2005. Denne fremskrivning betegnes i notatet som det gradvist stigende olieprisscenario. Med udgangspunkt i denne olieprisfremskrivning og en given vækstrate udarbejder IEA fremskrivninger for udbud og efterspørgsel efter andre energiprodukter. I notatet gennemføres tillige en følsomhedsanalyse, hvor olieprisen holdes konstant på det forventede 1990-prisniveau (17,5 USD pr. tønde). Denne fremskrivning betegnes som det alternative olieprisscenario. Det anføres i notatet, at de valgte olieprisfremskrivninger kun repræsenterer 2 mulige prisscenarier, men IEA anvender selv det gradvist stigende olieprisscenario til at forudsige udbud og efterspørgsel efter olie og andre energiprodukter.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Energistyrelsens fremskrivninger for perioden 1990-2005 er i overensstemmelse med IEA's forudsætninger i forbindelse med udarbejdelsen af prognoser for udviklingen i efterspørgslen efter olie og andre energiprodukter.

61. **Figur 1** viser, hvorledes Energistyrelsens olieprisfremskrivninger afviger fra den faktiske olieprisudvikling.

Figur 1. Energistyrelsens olieprisfremskrivninger og den faktiske udvikling i olieprisen i 2002-priser



Kilde: Energistyrelsen, juli 2002.

62. Figur 1 viser Energistyrelsens prisfremskrivninger i 1990, 1993 og 1995 sammenlignet med den faktiske olieprisudvikling. Figuren viser, at Energistyrelsen har revideret olieprisfremskrivningerne i 1993 (med virkning fra februar 1994) og 1995. Figuren viser endvidere, at den faktiske oliepris indtil 1995 – bortset fra 2 kortvarige udsving – var lavere end Energistyrelsens fremskrivninger, og at afvigelsen mellem den faktiske og den prognosticerede oliepris steg støt fra begyndelsen af 1992 til begyndelsen af 1994. Før de reviderede fremskrivninger trådte i kraft i februar 1994, nåede Energistyrelsens fremskrivninger fra 1990 således op på at være ca. 50 % højere end de faktiske oliepriser.

63. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen siden 1991 dagligt har registreret råolieprisen og foretaget revisioner af fremskrivningerne, når det faktiske prisniveau afveg væsentligt herfra, og det ikke blev vurderet, at afvigelserne var tilfældige og kortvarige. Energistyrelsen har endvidere oplyst, at den faktiske udvikling i oliepriserne fra starten

af 1980'erne har vist, at olieprisen er ekstremt ustabil og kan svinge voldsomt fra det ene år til det næste. Endelig har styrelsen oplyst, at der ikke eksisterer generelle retningslinjer for styrelsens revision af brændselsprisforudsætningerne.

64. Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen bør udarbejde retningslinjer for revision af brændselsprisforudsætningerne, der angiver, hvilke afvigelser der er acceptable, og hvilke der som udgangspunkt bør lede til revision af brændselsprisforudsætningerne.

Godkendelsesproceduren

65. Godkendelsesbehandlingen af barmarksprojekter indledes med, at kommunalbestyrelsen modtager en ansøgning om godkendelse af et projektforslag. Kommunalbestyrelsen tager derefter principiel stilling til projektforslaget, og sender det, hvis forslaget principvedtages, til høring hos berørte parter. Disses eventuelle bemærkninger sendes sammen med projektforslaget og kommunens udtalelse til Energistyrelsen.

Energistyrelsen kan inden 4 uger efter modtagelsen af projektforslaget meddele kommunalbestyrelsen, at godkendelse forudsætter styrelsens forudgående samtykke, herunder at nærmere af styrelsen fastsatte vilkår skal lægges til grund for eller indgå i kommunalbestyrelsens projektkendelse.

Forinden godkendelse kan meddeles, skal kommunalbestyrelsen foretage en energimæssig, samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering af projektet. Vurderingen skal ske på baggrund af planlægningen, fastsatte forudsætninger, de af Energistyrelsen fastlagte vilkår for samtykke, samt eventuelle bemærkninger fra berørte parter.

66. Godkendelseskompetencen er således henlagt til kommunen, idet kommunalbestyrelsens godkendelse dog forudsætter, at projektforslaget er sendt til Energistyrelsen, og at styrelsen eventuelt forudgående har givet samtykke. Af Energistyrelsens vejledningsnotat fremgår det, at styrelsens opgave er begrænset til at sikre, at de energipolitiske målsætninger efterleves, og – hvis det efter styrelsens vurdering ikke er tilfældet – afgive samtykke på vilkår,

som det er kommunens opgave at sikre opfyldelsen af, inden projektet påbegyndes.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det imidlertid ikke fremgår af projektbekendtgørelsen, hvilken behandling Energistyrelsen skal foretage af det indsendte projektmateriale.

67. Energistyrelsen har anført, at godkendelsesproceduren efter styrelsens opfattelse er klar. I varmemforsyningsloven, projektbekendtgørelsen og vejledningsnotatet er procedurerne efter styrelsens opfattelse klart beskrevet, ligesom det klart fremgår, hvad et projektforslag skal indeholde, hvad kommunens opgave som godkendende myndighed er, og hvad Energistyrelsen skal forholde sig til. Endvidere har styrelsen oplyst, at alle kommuner, der behandler projekter efter varmemforsyningsloven, er eller bør være bekendt med vejledningsnotatet.

Undersøgelsen har vist, at Energistylens behandling af det indsendte projektmateriale alene er beskrevet i vejledningsnotatet. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville ansvars- og opgavefordelingen have været klarere, hvis det også var fremgået af projektbekendtgørelsen, at Energistylens behandling af projektansøgningerne var begrænset til at sikre, at de energipolitiske målsætninger blev efterlevet.

68. Ifølge vejledningsnotatet vil Energistyrelsen som hovedregel kvittere for modtagelsen af projektforslaget med et brev om, at styrelsen ikke på det foreliggende grundlag har bemærkninger til, at kommunen endeligt godkender projektet. Samtykke fra Energistyrelsen vil blive givet, hvis kommunalbestyrelsen skal stille særlige vilkår for projektkendelsen, eller hvis bestemte vilkår skal opfyldes inden godkendelse. Samtykkevilkår vil ofte være krav, der skal opfyldes for at fastholde kommunens egne målsætninger om fx starttilslutning, opbygning af tilslutningen, brændselsfordeling mv.

Dette er i vejledningsnotatet præciseret således, at styrelsen inden for 4 uger skal meddele kommunen et af følgende:

- At Energistyrelsen ikke har bemærkninger til projektforslaget.
- At Energistyrelsen ønsker at give et samtykke på vilkår.

- I meget sjældne tilfælde – at Energistyrelsen overtager godkendelsen af projektet.

69. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen for ca. 60 % af værkeres vedkommende har givet samtykke. De resterende ca. 40 % af barmarksværkerne er opført, uden at Energistyrelsen har haft bemærkninger.

70. Energistyrelsen har over for Rigsrevisionen anført, at det har vist sig, at enkelte værker ikke havde opnået den starttilslutning, som styrelsen havde stillet som vilkår for den kommunale godkendelse af de pågældende projekter. Styrelsen har endvidere som eksempel anført, at det ikke var sikkert, at det ville have fået indflydelse på det konkrete projekt, selv om styrelsen havde gjort projektforslagsstillerne opmærksom på, at de faktiske nettab måske var højere end anslået i projektforslaget.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der til styrelsens samtykke altid er knyttet vilkår, hvis opfyldelse skal kontrolleres af en anden myndighed, nemlig kommunen.

Ovenstående eksempler viser da også, at kontrollen med vilkårenes opfyldelse ikke altid har fungeret tilfredsstillende.

Projekternes bruger- og selskabsøkonomi

71. Som nævnt i kap. IV A blev Energistyrelsen i forbindelse med Mou projektet opmærksom på, at der er en række bruger- og selskabsøkonomiske risici forbundet med barmarksp projekter. Endvidere har styrelsen over for Rigsrevisionen påpeget, at bl.a. en omhyggelig sagsbehandling og budgettering fra start kan eliminere eller formindske disse risici. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, i hvilket omfang ministeriets og Energistyrelsens retningslinjer omhandler de bruger- og selskabsøkonomiske beregninger.

72. Ifølge projektbekendtgørelsen skal projektforslaget – i det omfang som er nødvendigt for myndighedernes godkendelse af projektet – indeholde oplysninger om: den eller de ansvarlige for projektet, forholdet til varmeplanlægningen, forholdet til anden lovgivning, fastlæggelse af forsyningsområder og tekniske anlæg, tidsplan for etableringen, arealafståelser, servitutpålæg mv., oversigt over ejendomme og forsyningsanlæg, der påtænkes knyttet til anlægget ved påbud, tilslutningspligt eller bidragspligt, redegørelse

for projektansøgers forhandlinger med berørte forsynings-selskaber mfl., økonomiske konsekvenser for brugerne, herunder vilkår og tidspunkter for brugertilslutning mv. samt energi-, miljø- og samfundsmæssige vurderinger.

73. Rigsrevisionen har bemærket, at projektansøgningerne ikke skal indeholde selskabsøkonomiske beregninger, og at de risici i forbindelse med bruger- og selskabsøkonomiske forhold, som Energistyrelsen konstaterede i forbindelse med demonstrationsprojektet i Mou, kun i meget begrænset omfang er afspejlet i retningslinjerne.

74. Energistyrelsen har i den forbindelse anført, at det efter styrelsens opfattelse er naturligt, at retningslinjerne vedrørende bruger- og selskabsøkonomiske forhold er summariske, da retningslinjerne omhandler administrationen af varmforsyningsloven, som er den lovgivning, styrelsen er sat til at administrere. Styrelsen har endvidere anført, at det indtil den nye varmforsyningslov og tilhørende bekendtgørelse trådte i kraft 1. juli 2000 ikke var en myndighedsopgave ifølge varmforsyningsloven at beskæftige sig med bruger- og selskabsøkonomiske forhold, idet hverken Energistyrelsen eller den godkendende kommune skulle forholde sig til bruger- og selskabsøkonomiske aspekter. Ifølge Energistyrelsen ligger kompetencen og ansvaret for, at der etableres et samlet afbalanceret informations- og beslutningsgrundlag omkring de selskabs- og brugerøkonomiske forhold hos de projektansvarlige, de tilknyttede rådgivere og kommunerne. Hvis Energistyrelsen påtog sig ovennævnte rolle, ville styrelsen blive medansvarlig for de konkrete projekter, herunder af selskabs- og brugerøkonomien i disse projekter, hvilket ville være i strid med varmforsyningslovens principper. Det var derfor naturligt, at de forskellige risikomomenter af bruger- og selskabsøkonomisk karakter ikke mere udførligt afspejledes i retningslinjerne til projektansøgere og kommunerne om udarbejdelse og behandling af projektforslag.

Endvidere ville det, ifølge styrelsen, være uden betydning, om styrelsen havde fundet selskabs- og brugerøkonomien betænkelig, da styrelsen ikke kunne hindre projektets fremme, hvis det i øvrigt opfyldte de overordnede miljø- og energipolitiske målsætninger.

75. Samtidig har Energistyrelsen henledt opmærksomheden på styrelsens egen håndbog "Fra planlægning til drift" fra 1991, der var rettet til fjernvarmeværker, der skulle omstilles til kraftvarmeproduktion eller udnyttelse af bio-brændsler. I håndbogen beskrives bl.a. en metode for den selskabsøkonomiske vurdering af alternativer, og hvordan der tages højde for usikre selskabsøkonomiske forudsætninger.

76. Rigsrevisionen har gennemgået håndbogen og finder, at vejledningen ikke i tilstrækkelig detaljeret grad indeholder råd om bruger- og selskabsøkonomiske vurderinger, herunder gennemførelse af følsomhedsanalyser. Således anføres det blot om følsomhedsanalyser, at disse kan være en hjælp til at vurdere, hvilke af forudsætningerne projektet er særlig følsom overfor, samt at det er vigtigt fx at vurdere projektets følsomhed over for ændrede brændsels- og elprisforudsætninger.

77. I tilknytning til den nye varmforsyningslov af 2000 udsendte Miljø- og Energiministeriet en ny bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg. Bekendtgørelsen fastlægger proceduren for og indholdet af etablering, ændring og nedlæggelse af kollektive varmforsyningsanlæg og trådte i kraft 1. juli 2000.

En af de ændringer, som blev indført med den nye bekendtgørelse, var at lade selskabsøkonomiske vurderinger indgå i bekendtgørelsens opregning af oplysninger, som en ansøgning om godkendelse af et anlægsprojekt (projektforslag) skal indeholde, i det omfang den godkendende myndighed (kommunalbestyrelsen) finder det nødvendigt.

Energistyrelsen har til Rigsrevisionen oplyst, at ændringen blev indsat på baggrund af den daværende miljø- og energiministers og energiforligspartiernes beslutning om at anvende 250 mio. kr. til hjælp til de nødlidende barmarksværker med henblik på at sikre, at nye projekter ikke i fremtiden ville få et lignende behov for økonomisk hjælp.

78. Generelt har Energistyrelsen over for Rigsrevisionen pointeret, at ansvaret for etableringen af barmarksværkerne og udviklingen i værkernes økonomi må tillægges de aktører, herunder kommunerne, de rådgivende ingeniører, na-

turgasselskaberne og lokale borgergrupper, der på frivillig basis traf beslutning om projekternes gennemførelse og forrestod driften af disse. Styrelsen har i den forbindelse peget på en række faktorer, der efter styrelsens opfattelse var medvirkende årsager til værkernes økonomiske problemer.

79. Om borgergrupperne og værkernes bestyrelser har Energistyrelsen således anført, at en del af grunden til de høje varmepriser kan henføres til en ikke optimal økonomisk drift fra værkernes side, og at en bedre styring af værkernes økonomiske drift fra bestyrelsernes side – fx ved at lægge langtidsbudgetter – ville have kunnet bidrage til en bedre økonomisk situation.

Om kommunerne har styrelsen anført, at enkelte værker ikke havde den starttilslutning, som den kommunale godkendelse var betinget af. Endvidere finder styrelsen, at kommunerne burde forholde sig til kvaliteten af de bruger- og selskabsøkonomiske beregninger i forbindelse med udstedelsen af kommunegarantier, og at kommunerne, såfremt de ikke selv havde den fornødne ekspertise, burde alliere sig med konsulenter, der besad denne ekspertise.

Om de rådgivende ingeniører har styrelsen anført, at disse var interesseret i at få rådgivningsopgaver, og at borgergruppen og kommunen burde være opmærksom på, at det rådgivende ingeniørfirma typisk ikke fik betaling, hvis projektet ikke blev til noget.

80. Rigsrevisionen er enig i, at varmforsyningsloven af 1990 indebar en decentralisering af godkendelseskompetencen til kommunerne, og at der ikke i loven stilles krav om, at projektforslaget skal indeholde selskabs- og brugerøkonomiske oplysninger. Rigsrevisionen finder ikke desto mindre, at ministeriet og Energistyrelsen – i kraft af styrelsens konstatering af projekternes følsomhed over for ændrede brændsels- og elprisforudsætninger og nødvendigheden af en omhyggelig budgettering fra start – burde have stillet krav om, at der blev udarbejdet kvalificerede selskabsøkonomiske beregninger, og at disse blev godkendt af den projektgodkendende myndighed. I den forbindelse finder Rigsrevisionen endvidere, at styrelsen, i kraft af sin faglige indsigt i udviklingen i brændselspriser mv., burde have udarbejdet mere detaljerede vejledninger om gennemførelse af følsomhedsanalyser.

Energistyrelsens behandling af projektansøgninger

81. Ifølge vejledningsnotatet skal Energistyrelsen have forslaget tilsendt for at kunne sikre, at de overordnede energipolitiske målsætninger efterleves. Energistyrelsen har supplerende oplyst, at styrelsens opgave i henhold til varmforsyningsloven og projektbekendtgørelsen var at påse, at kommunen havde behandlet projektforslaget, herunder sendt det i høring til berørte parter. Endvidere skulle styrelsen påse, at projektforslaget var i overensstemmelse med det overordnede formål i loven om ”at fremme den mest samfundsøkonomiske og miljøvenlige anvendelse af energi til bygningers opvarmning og forsyning med varmt vand samt at formindske energiforsyningsafhængigheden af olie”, herunder ”at fremme samproduktion af varme og elektricitet mest muligt”.

82. Undersøgelsen har vist, at der kun for nogle af de tidligst godkendte værker foreligger dokumentation for styrelsens vurdering af, om projektet var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål om den mest samfundsøkonomiske anvendelse af energi. Derefter er den eneste dokumentation, der foreligger på sagsakterne vedrørende styrelsens behandling af projektforslag, svarskrivelser til kommunerne, der typisk omhandler, at styrelsen har fastsat vilkår for sit samtykke, hovedsageligt vedrørende starttilslutningsprocenten. Det forhold, at Energistyrelsen i forbindelse med vurderingen af om projektet var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål, primært hæftede sig ved tilslutningsprocenten, bekræftes af en skrivelse fra 1993 fra styrelsen til NGMN, hvori der redegøres for styrelsens administrative praksis vedrørende den samfundsøkonomiske vurdering af forskellige projekttyper. Heraf fremgår det, at udgangspunktet i forbindelse med barmarksprojekter er, at projektet godkendes, såfremt der kan opnås en starttilslutning på mindst 50 % (senere 70 %).

Undersøgelsen har således vist, at Energistyrelsen i forbindelse med vurderingen af projektforslag primært hæftede sig ved starttilslutningsprocenten, og at styrelsen ikke, fx ved anvendelse af tjeklister, kan dokumentere, at der ved styrelsens sagsbehandling blev foretaget en vurdering af, om projektet var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål.

83. Energistyrelsen har hertil bemærket, at projektets beregningsforudsætninger blev vurderet. Styrelsen udførte ikke selvstændige kontrolberegninger, da der ikke var grund til at tro, at de beregningsmodeller, der blev anvendt i projekterne, gav et forkert resultat, når de korrekte beregningsforudsætninger blev anvendt. Styrelsen kontrollerede, om beregningsresultaterne var i overensstemmelse med de overordnede målsætninger vedrørende samfundsøkonomi, miljø og energi. Hvis styrelsen ikke havde bemærkninger til forudsætningerne, eller en uenighed om disse forudsætninger ikke havde en betydning for den varmeplanmæssige vurdering af projektet, meddelte styrelsen ”samtykke på vilkår” eller ”ingen bemærkninger” til kommunen. Når styrelsen især gik ind i en vurdering af starttilslutningen, var det ifølge styrelsen, fordi en høj starttilslutning var en forudsætning for, at målsætningerne vedrørende samfundsøkonomi, miljø og energi blev opnået i praksis.

Rigsrevisionen finder, at det på baggrund af styrelsens svarskrivelse til kommunerne ikke er muligt at vurdere styrelsens sagsbehandling og grundlaget for, at styrelsen ikke havde bemærkninger til projektforslaget.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at varmforsyningsloven er udmøntet i omfattende og detaljerede retningslinjer for behandling og godkendelse af barmarksværker. Rigsrevisionen kan i den forbindelse konstatere, at Energistyrelsens olieprisfremskrivninger for perioden 1990-2005 var i overensstemmelse med internationale anbefalinger, men finder, at Energistyrelsen bør udarbejde retningslinjer for overvågning og revision af brændselsprisforudsætningerne. Rigsrevisionen finder endvidere, at ministeriet og Energistyrelsen i retningslinjer mv. til projektansøgere og kommuner burde have stillet krav om udarbejdelse og godkendelse af bruger- og selskabsøkonomiske beregninger samt udarbejdet mere detaljerede vejledninger til udarbejdelse af følsomhedsanalyser.

Undersøgelsen har endvidere vist, at godkendelseskompetencen ved tilrettelæggelsen af ansvars- og opgavefordelingen i vidt omfang er henlagt til kommunen. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville ansvars- og opgavefordelingen have været klarere, hvis det var fremgået af projektbekendtgørelsen, at Energistyrelsens behandling af projektansøgningerne var begrænset til at sikre, at de energipolitiske målsætninger blev efterlevet. Rigsrevisionen finder endvidere, at det er uheldigt, at der til styrelsens samtykke altid er knyttet vilkår,

hvis opfyldelse skal kontrolleres af en anden myndighed, nemlig kommunen.

Undersøgelsen har endelig vist, at Energistyrelsen ved sin gennemgang af projektforslag primært foretog en vurdering af starttilslutningsprocenten, og at styrelsen ikke har kunnet dokumentere, at der blev foretaget en vurdering af, om projektet var i overensstemmelse med varmforsyningslovens formål.

Efter Rigsrevisionens opfattelse stiller den omstændighed, at der er mange aktører – statslige, kommunale og private – involveret, skærpede krav til en klart defineret ansvars- og opgavefordeling. Rigsrevisionen finder sammenfattende, at ministeriet i højere grad burde have sikret, at Energistyrelsens rolle i forbindelse med administrationen af barmarksområdet var og fremstod klar og velafgrænset.

C. Overvågning af området

84. Ministeriet er den overordnede, regeludstedende myndighed på området, mens det er den enkelte kommune, der står for godkendelsen af barmarksprojekter. Selv om lovgivningen ikke indeholder bestemmelser om, at ministeriet skal føre tilsyn med området, følger det af almindeligt anerkendte forvaltningsretlige principper, at der påhviler ethvert ministerium en ulovbestemt pligt til at følge udviklingen inden for sit ressortområde.

For så vidt angår barmarksområdet betyder dette, efter Rigsrevisionens opfattelse, at det er ministeriets pligt at overvåge udviklingen på barmarksområdet og tage de fornødne initiativer, hvis de statslige myndigheder bliver opmærksomme på forhold, der giver anledning hertil.

85. Energistyrelsen har over for Rigsrevisionen lagt vægt på, at der ikke i varmforsyningsloven er nogen lovbestemt tilsynsforpligtelse, og at der ikke er tildelt ressourcer til denne opgave. Det er således ikke styrelsens opgave at følge udviklingen på det enkelte værk eller gå nærmere ind i værksspecifikke problemer. Kommunen er som godkendende myndighed og i kraft af, at den normalt er repræsenteret i værkets bestyrelse, nærmere til dette. Hertil kommer kommunens egen direkte økonomiske interesse i værkets drift som følge af kommunegarantien.

Styrelsen finder dog, at det er styrelsens pligt at reagere, såfremt styrelsen bliver bekendt med generelle problemer af teknisk eller selskabsøkonomisk karakter på værkerne.

86. Rigsrevisionen har ved sin gennemgang af sager i Energistyrelsen, konsulentrapporter, retningslinjer og vejledninger, interne notater samt ved brevveksling mv. undersøgt, om ministeriet har levet op til sin overvågnings- og initiativforpligtelse, og om der er blevet reageret på eventuelle generelle problemer på værkerne.

87. For så vidt angår overvågningen af værkernes selskabs- og brugerøkonomi blev Energistyrelsen gjort opmærksom på barmarksprojekternes potentielle brugerøkonomiske problemer i september 1993 i forbindelse med et svar fra Danske Elværkers Forening (DEF) til styrelsen vedrørende et konkret projekts miljømæssige konsekvenser og samfundsøkonomiske beregninger. Ifølge DEF var der grund til meget nøje at gennemgå økonomien i barmarksprojekterne, da disse var så investeringstunge, at det umiddelbart forekom usandsynligt, at investeringerne nogensinde ville kunne forrente sig. Der var efter foreningens opfattelse risiko for, at forbrugerne kunne blive ført bag lyset, hvorfor det naturgasselskab, der var ansvarlig for de økonomiske beregninger, burde være moralsk forpligtet til at garantere varmemeforbrugerne, at deres fremtidige varmeregninger ikke ville blive højere end ved fortsat brug af individuelle olie-fyr.

88. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke fandt anledning til at foretage sig videre i forbindelse med henvendelsen fra DEF, idet den få dage forinden havde forholdt sig til spørgsmålet om selskabsøkonomien i værkerne ved at hæve starttilslutningen fra 50 % til 70 %. Energistyrelsen lagde endvidere vægt på, at det var naturgasselskaberne, der var ansvarlige for de brugerøkonomiske beregninger, og at det var vigtigt at fastholde, at det var de organisationer, der besluttede at gennemføre et projekt, der var ansvarlige for, at der i de konkrete projekter udarbejdedes kvalificerede brugerøkonomiske beregninger. Endelig betragtede Energistyrelsen DEF's argumentation som et led i foreningens modstand mod, at styrelsen gav sit samtykke til et konkret projekt.

Energistyrelsen har endvidere oplyst, at den konkrete sag blev påklaget til energiministeren, som heller ikke fandt anledning til at foretage sig videre, bl.a. fordi DEF's synspunkt på ingen måde var underbygget eller dokumenteret.

89. Om Energistyrelsens løbende overvågning har styrelsen oplyst, at styrelsen gennemgik NGMN's prisundersøgelser vedrørende barmarksværkerne, og at styrelsen på baggrund heraf iværksatte en konsulentundersøgelse i februar 1998. Undersøgelsen skulle klarlægge den nuværende og fremtidige situation på værkerne, herunder mulighederne for at påvirke værkernes situation. Ifølge konsulentrapporten var opvarmningsudgiften for 85 % af de udvalgte værker højere end forventet ved værkernes etablering, hvilket bl.a. skyldtes øgede gasafgifter, reducerede elafregningspriser samt øget varmetab. Desuden ville opvarmningsudgiften stige i fremtiden som følge af øgede driftsomkostninger, øgede omkostninger til naturgas og øgede afgifter. Det konkluderedes derfor, at der var behov for en målrettet vejledning til værkerne om mulighederne for tekniske forbedringer og behov for vejledning og hjælp på det økonomiske område.

90. Rigsrevisionen har gennemgået NGMN's prisundersøgelser (i alt 6 undersøgelser dækkende perioden 1990-2001) og kan konstatere, at undersøgelserne viser, at samtlige barmarksværker indtil 1996 havde varmepriser, der var lavere end olieunders. I 1996 var der 1 barmarksværk, der havde højere varmepriser, i 1997 5 værker, i 1998 32 værker og i 1999 29 værker.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at Energistyrelsen iværksatte konsulentundersøgelsen samt den efterfølgende gennemgang af mulighederne for tekniske og økonomiske forbedringer på de enkelte værker, da undersøgelserne viste et behov herfor.

Samtidig må Rigsrevisionen konstatere, at styrelsens gennemgang af prisundersøgelserne under ingen omstændigheder kunne være tilstrækkelig til at forebygge værkerens økonomiske problemer, idet prisundersøgelserne byggede på varmetariffer, som er et øjebliksbillede og ikke nødvendigvis afspejler den reelle økonomiske situation på værkerne. En gennemgang af de enkelte værkers afskrivninger og indregning af gasselskabernes introduktionsrabat o.l., med henblik på forebyggelse af eventuelle økonomiske problemer, lå dog uden for styrelsens overvågningsforpligtelse.

91. For så vidt angår overvågningen af værkernes tekniske forhold foretog styrelsen ikke, som tilfældet var med økonomien, en løbende overvågning af området. De tekniske problemer, herunder særligt ledningstab, er imidlertid behandlet i 2 af de undersøgelser, som styrelsen iværksatte.

Af konsulentrapporten fra 1994, der på Energistyrelsens foranledning blev iværksat for at forbedre vurderingsgrundlaget for Energistyrelsens arbejde med barmarksværkerne, fremgår det således, at ledningstabet ofte blev undervurderet ved projektering af barmarksværker. Det blev som følge heraf anbefalet, at der fremover blev taget behørigt forbehold over for projekter med ledningstab, der var projekteret lavt.

Energistyrelsen har til Rigsrevisionen oplyst, at rapporten ikke gav Energistyrelsen anledning til at reagere, da konklusionerne vedrørende selskabs- og samfundsøkonomien var positive, og da styrelsen ikke forventede, at eventuelle ledningstab ville have væsentlig effekt på resultatet af de samfundsøkonomiske beregninger.

92. Ledningstabet behandles ligeledes i den af styrelsen iværksatte konsulentrapport fra 1998, hvoraf det fremgår, at de forskellige tab, herunder ledningstab, internt tab og eltab, havde været stærkt undervurderet i flere af de oprindeligt opstillede grundlag for værkerne, og at særligt ledningstabet var en af de primære årsager til, at værkernes varmepriser var højere end forventet.

93. Energistyrelsen har i den forbindelse anført, at det, efter styrelsens opfattelse, måtte være den, der havde ansvaret og beslutningskompetencen for indkøb af fjernvarmerør, der også havde til opgave at sikre, at der på dette område blev handlet på en fornuftig og økonomisk ansvarlig måde. Styrelsen har endvidere anført, at selv om Energistyrelsen havde gjort projektforslagsstillerne opmærksom på, at de faktiske nettab måske var højere end anslået i projektets beregninger, var det ikke sikkert, at det ville have fået indflydelse på den endelige udformning af det konkrete projekt. Endelig har Energistyrelsen oplyst, at den i flere tilfælde havde reageret med anmodning om at nedbringe nettabet, da den blev opmærksom på forholdsvis store nettab.

94. Energistyrelsen har endvidere oplyst, at NGMN i juni 2002 oplyste styrelsen om, at der ofte under detailprojekteringen og efter at projektet havde været hos kommunen og Energistyrelsen, af det rådgivende ingeniørfirma blev udført beregninger af, hvad yderligere isolering på rørene ville betyde for økonomien. Disse beregninger blev udført for, at værkernes bestyrelser kunne beslutte, om de ville investere i yderligere isolering og dermed nedbringe varmetabet. Bestyrelserne valgte i langt de fleste tilfælde ikke at investere i yderligere isolering. Indtægterne på elsalget var på det tidspunkt så gode, at bestyrelserne ikke ville foretage yderligere investeringer for igennem formindsket varmespild at nedbringe varmeproduktionen og dermed også nedbringe elproduktionen. Ifølge Energistyrelsen har værkernes bestyrelser således, efter at myndighederne havde lejlighed til at gøre indsigelse og vel vidende, hvilke konsekvenser det kunne få for varmetabet, ud fra en selskabsøkonomisk betragtning truffet beslutning om, at de ikke ville foretage yderligere investeringer for at nedbringe varmetabet.

95. Rigsrevisionen kan konstatere, at ministeriet har foretaget en begrænset overvågning af værkernes tekniske forhold, der dog viste, at der var betydelige problemer med ledningstab. Rigsrevisionen finder, at styrelsen i 1994, uanset at værkerne ikke på daværende tidspunkt havde økonomiske problemer, burde have oplyst rådgivningsfirmaer, kommuner og værker om, at ledningstab som oftest blev undervurderet ved projektering af barmarksværker samt anbefalet, at der blev taget behørigt forbehold over for projekter med lave, projekterede ledningstab.

96. Undersøgelsen har vist, at Energistyrelsen har overvåget den generelle udvikling på barmarksområdet. Med hensyn til værkernes selskabs- og brugerøkonomiske forhold fulgte styrelsen via prisundersøgelser af forbrugernes varmepriser udviklingen i barmarkskunders, henholdsvis olieunders, varmepriser og iværksatte en undersøgelse, da varmeprisen for barmarkskunder begyndte at overstige varmeprisen for olieunders. Med hensyn til værkernes tekniske forhold reagerede styrelsen ikke på de oplysninger omkring ledningstab, der fremgik af rapporten fra 1994, som styrelsen selv havde iværksat.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at ministeriet i det store og hele har levet op til sin overvågningsforpligtelse. Med hensyn til initiativforpligtelsen finder Rigsrevisionen, at styrelsen reagerede på oplysningerne om værkeres økonomiske problemer, men at styrelsen allerede i 1994 burde have oplyst om problemerne vedrørende det store ledningstab.

V. Støtten til barmarksværkerne**A. Opgørelsen af støttebeløbet****Bevillingen af hjælpepakken**

97. Den 22. marts 2000 blev der indgået en politisk aftale om reformopfølgning på aftalen mellem den daværende regering og et bredt flertal i Folketinget om bl.a. forholdene for de decentrale kraftvarmeværker. I aftalen blev der lagt vægt på, at de ændrede elproduktionsomkostninger på decentrale kraftvarmeværker og barmarksværker – som følge af ændrede gaspriser – ikke måtte føre til varmepriser, der afveg væsentligt fra priser, der var konkurrencedygtige med individuel olie- og gasfyring.

I juni 2000 blev der i forlængelse heraf indgået en politisk aftale mellem de samme partier om at afsætte midler til de nødlidende decentrale kraftvarmeværker. På baggrund af Energistyrelsens opgørelse af støttebehovet blev partierne enige om en hjælpepakke på bl.a. 250 mio. kr. til nødlidende værker og små decentrale kraftvarmeværker.

På baggrund af denne aftale forelagde miljø- og energiministeren i juli 2000 aktstykke nr. 320 for Finansudvalget, hvor der blev søgt om en samlet hjælpepakke, der bestod af 3 elementer: en stigning i elafregningsprisen, en prisgaranti på den del af naturgassen, der anvendes til elproduktion, samt en pulje på 250 mio. kr., som skulle fordeles til de nødlidende barmarksværker i 2001. Det blev i aktstykkeansøgningen oplyst, at værkerne også havde modtaget økonomisk hjælp fra naturgasselskaberne, som ligeledes havde oprettet en hjælpepulje.

98. I løbet af sommeren 2000 fortsatte oliepriserne med at stige, og der var efter sommeren en fornyet politisk drøf-

telse mellem forligspartierne bag hjælpepakken med hensyn til, om hjælpepakken var tilstrækkelig.

I oktober 2000 forelagde ministeren et nyt aktstykke for Finansudvalget (Akt B 25/10 2000) om tilslutning til optagelse af en tekstanmærkning, der præciserer anvendelsen af puljen, der blev bevilget ved Akt 320 9/8 2000. Endvidere blev der ansøgt om Finansudvalgets tilslutning til, at hjælpepakken kunne blive fordelt i 2000 i stedet for 2001. Herudover var baggrunden for det nye aktstykke, at forholdene for værkerne var blevet yderligere forringet, siden det første aktstykke var blevet udarbejdet, og at der var foretaget en ny vurdering af støttebehovet på et forbedret informationsgrundlag. Aktstykket indeholder desuden information om, at DONG i lyset af denne revurdering havde tilbudt at afsætte en pulje på yderligere 60 mio. kr.

99. Rigsrevisionen har undersøgt, om der foreligger en tilfredsstillende begrundelse og dokumentation for det grundlag, støttebehovet blev opgjort på.

Opgørelse af støttebehovet i Akt 320 9/8 2000

100. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke beregninger der lå til grund for ansøgningen om støttebehovet på 250 mio. kr. i Akt 320 9/8 2000.

101. Energistyrelsen tog ved opgørelsen af støttebehovet udgangspunkt i en undersøgelse foretaget af NGMN af forskellen mellem, hvad olie kunder og kunder tilknyttet et barmarksværk havde af varmeudgifter under 2 givne forudsætninger. Den ene forudsætning var et antaget årligt varme forbrug på 65 GigaJoule (GJ). Varmeforbrug i GJ angiver den energimængde, der antages årligt at medgå til at opvarme et hus på 130 m². Den anden forudsætning i undersøgelsen var, at olie kunderne havde et oliefyr med en virkningsgrad på 70 %, hvortil der var forudsat et niveau for reinvesteringssomkostninger og drifts- og vedligeholdelsesomkostninger. Oliefyrsvirkningsgraden angiver oliefyrets effektivitet. En oliefyrsvirkningsgrad på 70 % er således udtryk for, at fyret er i stand til at omdanne 70 % af energiindholdet i olien til varme. Barmarksværkernes varmepriser var baseret på værkernes tariffer for varmesæsonen 1998-1999.

I NGMN's undersøgelse var konklusionen, at barmarkskunders varmepriser i fyringssæsonen 1998-1999 under de

givne præmisser årligt var 356 kr. højere end oliekunderes varmepriser.

102. Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen valgte at ændre de forudsætninger om varmekonsum og oliefyrvirkningsgrad, som NGMN havde baseret deres undersøgelse på, og som resulterede i den ovennævnte forskel på 356 kr. årligt. Energistyrelsen tog i stedet udgangspunkt i et standardvarmekonsum på 75 GJ årligt pr. husstand og en virkningsgrad for oliefyrene på 85 %.

Energistyrelsen har oplyst, at ændringen af virkningsgraden til 85 % skyldtes, at styrelsen valgte at tage udgangspunkt i en gennemsnitlig virkningsgrad for både gasfyre og oliefyre.

Rigsrevisionen har imidlertid bemærket, at Energistyrelsen i tidligere redegørelser til Rigsrevisionen har angivet virkningsgraden til alene at være baseret på et oliefyre. Endvidere kan Rigsrevisionen konstatere, at det tilsvarende konsekvent fremgår af Energistyrelsens interne notater, notater til de politiske ordførere samt af Akt 320 9/8 2000, at der i beregningerne af støttebeløbet er anvendt en sammenligning alene med oliekunderes varmepriser. Rigsrevisionen må derfor antage, at virkningsgraden på 85 % i Energistyrelsens beregninger alene er baseret på oliefyre.

103. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan ændringerne af disse forudsætninger alt andet lige påvirker henholdsvis olie- og barmarkskunderes varmepriser, samt hvordan de påvirker varmepriserne i Energistyrelsens beregninger. Dette fremgår af **skema 1**.

Skema 1. Sammenhængen mellem de ændrede forudsætninger og varmepriserne for henholdsvis olie- og barmarkskunder

Tekniske ændringer	Standard	Oliekunderes varmepriser	Barmarkskunderes varmepriser
Ændret varmekonsum fra 65 GJ til 75 GJ ¹⁾	Normal konsekvens	Stiger	Stiger
	Energistyrelsens beregning	Stiger	Stiger
Ændret oliefyrvirkningsgrad fra 70 % til 85 % ²⁾	Normal konsekvens	Falder	Uændret
	Energistyrelsens beregning	Falder	Falder
¹⁾ Varmekonsum i GJ angiver den energimængde, der antages at skulle frembringes for at opvarme et hus på 130 m ² .			
²⁾ Oliefyrvirkningsgraden angiver oliefyrets effektivitet. En oliefyrvirkningsgrad på 70 % er således udtryk for, at fyret er i stand til at omdanne 70 % af energiindholdet i olien til varme.			

Det fremgår af skema 1, at en ændring af forudsætningen om et højere varmekonsum normalt vil give en højere varmepris for både olie- og barmarkskunder. Det fremgår videre af skemaet, at en ændret forudsætning om oliefyrvirkningsgrad normalt udelukkende påvirker olie kunder, da denne forudsætning alene vedrører oliefyr. At oliefyrene forudsættes at have en højere effektivitet kan normalt ikke have en betydning for barmarksværkernes effektivitet.

104. Ved den konkrete beregning af støttebehovet indregnede Energistyrelsen de ændrede forudsætninger om varmekonsum og om oliefyrvirkningsgrad i den førnævnte difference mellem olie kunders og barmarkskunders årlige varmepriser på 356 kr. i NGMN's undersøgelse.

Vedrørende det ændrede varmekonsum, jf. skema 1, betød beregningsmetoden, at et højere varmekonsum påvirkede såvel olie kunders som barmarkskunders varmepriser.

Vedrørende den ændrede oliefyrvirkningsgrad betød beregningen derimod, at Energistyrelsen, som det fremgår af skema 1, har ladet den ændrede forudsætning om et mere effektivt oliefyr påvirke barmarkskunder lige så meget som de individuelle olie kunder.

Undersøgelsen har vist, at støttebehovet fastlagt i Akt 320 9/8 2000 er baseret på en ukorrekt anvendelse af den fastlagte tekniske standardforudsætning om oliefyrvirkningsgraden.

105. Ved beregningen af differencen mellem olie kunders og barmarkskunders varmepriser tillagde Energistyrelsen endvidere differencen moms. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de tal fra NGMN's undersøgelse, som lå til grund for differencen, allerede var inkl. moms.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at Energistyrelsens har lagt dobbelt moms på de beregninger, der lå til grund for aktstykkeansøgningen.

106. Barmarksværker er kraftvarmeværker og anvender således naturgasen til at producere både fjernvarme og el. Der er imidlertid forskellige priser på naturgasen afhængig af, om den anvendes til elproduktion eller varme produktion. Endvidere stiger elafregningsprisen, dvs. den pris som værkerne får for den producerede el, ikke direkte som følge af en olieprisstigning. Energistyrelsen antog som ud-

gangspunkt for de videre beregninger, at en stigning i olieprisen umiddelbart ville påvirke udgiften til varmeproduktion for både olie- og barmarkskunder tilnærmelsesvist lige meget. Produktionen af el ville imidlertid blive mindre rentabel og derfor relativt set skabe højere varmeudgifter for barmarkskunderne end for oliekunder. Energistyrelsen beregnede derfor, hvor meget den højere oliepris påvirkede udgiften til elproduktion.

107. For at fastlægge støttebehovet foretog Energistyrelsen en fremskrivning af differencen til maj 2000 prisniveau for at kunne beregne, hvor meget barmarkskundernes varmepriser var steget mere end oliekundernes varmepriser som følge af den olieprisstigning, der var sket i perioden fra NGMN's undersøgelse til maj 2000.

Energistyrelsens beregninger resulterede i, at barmarkskunders varmepris blev opgjort til at være ca. 3.000 kr. højere end oliekundernes varmepris. De 2 elementer i hjælpepakken – en stigning i elafregningsprisen og en prisgaranti på den del af naturgassen, der anvendes til elproduktion – blev anslået til at udgøre en årlig besparelse på 1.200 kr. pr. barmarkskunde. Herefter beregnede Energistyrelsen, at de resterende 1.800 kr. pr. barmarkskunde kunne nedbringes via en gældsreduktion med en pulje på 250 mio. kr., som dermed udgjorde støttebehovet.

108. Rigsrevisionen har foretaget en beregning på baggrund af de af Energistyrelsen anvendte beregningsforudsætninger, hvor disse imidlertid er anvendt teknisk korrekt, og hvor der ikke er tillagt dobbelt moms. Undersøgelsen viser, at støttebehovet ville have været 620 mio. kr., hvis Energistyrelsens forudsætninger var indregnet korrekt. Rigsrevisionen skal bemærke, at der herved ikke er taget stilling til, hvorvidt Energistyrelsens forudsætninger om varmekonsum og olie-fyrsvirkningsgrad som udgangspunkt var korrekte. Beregningerne er således ikke udtryk for Rigsrevisionens stillingtagen til værkernes reelle støttebehov. Rigsrevisionens beregninger af støttebehovet viser udelukkende, hvad støttebehovet skulle have været opgjort til ved en korrekt anvendelse af de af Energistyrelsen opstillede forudsætninger.

Rigsrevisionen kan konstatere, at fastlæggelsen af støttebehovet er baseret på en ukorrekt anvendelse af de forudsætninger, styrelsen har lagt til grund, og at der er begå-

et beregningsmæssige fejl, hvorved støttebeløbet bevilget i Akt 320 9/8 2000 er baseret på et ukorrekt grundlag. Rigsrevisionen har dog noteret sig, at der ikke er givet tilsagn til værkerne om støtte i henhold til Akt 320 9/8 2000.

109. Undersøgelsen har vist, at fastlæggelsen af støttebehovet, som lå til grund for ansøgningen om 250 mio. kr. i Akt 320 9/8 2000, ud over den fejlagtige anvendelse af Energistyrelsens egne fastlagte standardforudsætninger samt beregningsmæssige fejl, i høj grad er baseret på skøn.

Et grundlæggende usikkerhedsmoment i Energistyrelsens beregninger er, at NGMN's undersøgelse, som Energistyrelsen tog udgangspunkt i ved fastlæggelsen af støttebehovet, er baseret på barmarksværkernes konkrete varmempristariffer i 1998-1999. At anvende værkernes konkrete varmempristariffer giver et stort usikkerhedsmoment, da tarifferne ikke nødvendigvis afspejler den reelle udgift, som værkerne har ved at producere varme og el. Dette var erkendt af Energistyrelsen, som hertil har oplyst, at baggrunden for at anvende NGMN's undersøgelse på trods af dens usikkerhedsmomenter var, at den vurderedes som det på det tidspunkt bedste skøn.

Undersøgelsen har videre vist, at Energistyrelsen ikke har kunnet dokumentere baggrunden for at vælge de anvendte forudsætninger om varmeforbrug og virkningsgrad, men har oplyst, at de er baseret på skøn ud fra den på det tidspunkt tilstedeværende viden. Rigsrevisionen har derfor ikke kunnet tage stilling til grundlaget for beslutningerne. Ligeledes er stort set alle udregninger vedrørende støttebehovet sparsomt dokumenterede. Rigsrevisionens undersøgelse af opgørelsen af støttebehovet er derfor i høj grad baseret på Energistyrelsens efterfølgende redegørelser for, hvorledes beregningerne er blevet til.

Energistyrelsen har oplyst, at baggrunden for fremgangsmåden ved fastlæggelsen af støttebehovet var, at man prioriterede en hurtig hjælp til værkerne højt, og at styrelsen derfor søgte at anvende de på det tidspunkt bedste informationer, selv om disse informationer i høj grad var usikre og baseret på skøn.

Opgørelsen af støttebehovet i Akt B 25/10 2000

110. Rigsrevisionen har undersøgt, hvilke beregninger der lå til grund for ansøgningen om, at støtten på 250 mio. kr. skulle suppleres med yderligere 60 mio. kr. fra DONG.

111. Energistyrelsen har i et notat af 18. september 2000 præsenteret opgørelsen af støttebehovet i Akt B 25/10 2000. Notatet blev udarbejdet til brug for de politiske drøftelser mellem partierne. Det fremgår af notatet, at beregningerne af støttebehovet var baseret på en analyse af 4 værker, som ifølge Energistyrelsen udgjorde et repræsentativt udvalg af de naturgasfyrede værker. Valget af disse 4 referenceværker var baseret på naturgasselskabernes analyse forud for uddeelingen af naturgasselskabernes første pulje og blev udarbejdet i samarbejde med DFF.

Analysen bestod af en sammenligning af værkernes beregnede langsigtede varmepriser og en varmepris for olie-kunder. Ud fra denne sammenligning blev de 4 værkers støttebehov vurderet, og dette behov blev ganget op i forhold til antallet af værker i de pågældende referencegrupper.

Ved denne beregning nåede Energistyrelsen frem til et samlet støttebehov for barmarksværkerne på 445 mio. kr., hvoraf de 310 mio. kr. allerede var bevilget via gasselskabernes første pulje på 60 mio. kr. og aktstykkebevillingen på 250 mio. kr.

Dette gav således en manko på 135 mio. Under drøftelser med DONG blev det påpeget, at elafregningspriserne ville stige yderligere i forhold til de elafregningspriser, der indgik i ovennævnte beregning, hvilket svarede til, at barmarksværkernes støttebehov skulle reduceres med 75 mio. kr. Dette blev accepteret i ministeriet, og det betød, at den revurderede manko blev 60 mio. kr., som der efterfølgende blev opnået enighed om, at DONG skulle finansiere. Dette betød, at denne revurdering af støttebehovet i forbindelse med det andet aktstykke viste, at der fortsat var behov for det bevilgede støttebeløb på 250 mio. kr.

112. Rigsrevisionen kan konstatere, at de anvendte olie-, gas- og elafregningspriser, som lå til grund for vurderingen af de 4 referenceværkers støttebehov, er baseret på prisen en enkelt dag. Rigsrevisionen bemærker, at Energistyrelsen udarbejdede følsomhedsberegninger for andre oliepriser. Beregningerne viste, at barmarksværkernes konkurrenceev-

ne ville være forværret ved en lavere oliepris. I notatet af 18. september 2000 er det anført, at selv marginale forskelle i vurderingen af omkostningerne ved olieopvarmning kontra barmarksværkernes udgifter bliver ganget op til millionbeløb. En sådan forværring, forårsaget af lavere oliepriser, ville således have øget støttebehovet betydeligt. Rigsrevisionen finder det derfor uhensigtsmæssigt at benytte dagspriser som udgangspunkt for langsigtede vurderinger.

113. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at beregningen af støttebehovet, herunder bl.a. valget af de 4 værker, er meget sparsomt dokumenteret. Energistyrelsen har forklaret, at udvælgelsen blev baseret på en vurdering på baggrund af oplysninger fra sekretariatet for naturgasselskabernes barmarkspulje om støttebehovet hos de enkelte værker. Energistyrelsen har derudover anført, at der blev taget højde for værkernes størrelse og pålideligheden af data fra de pågældende værker. Energistyrelsen gør selv opmærksom på, at der var en vis usikkerhed knyttet til denne beregningsmetode.

114. Rigsrevisionen finder, at metoden til vurdering af støttebehovet principielt blev forbedret i kraft af, at udregningen ikke som i forbindelse med det første aktstykke var baseret på værkernes tariffer, men at den i stedet tog udgangspunkt i mere detaljerede informationer om de enkelte værkers tekniske og økonomiske fundament. Uanset grundigheden i udvælgelsen af referenceværkerne vil der imidlertid altid være stor usikkerhed forbundet med det udregnede støttebehov ved at basere beregningerne på blot 4 værker.

Rigsrevisionen har imidlertid ikke kunnet efterprøve grundlaget for beregningen, da det ikke er muligt på baggrund af Energistyrelsens dokumentation at vurdere, om de 4 værker har været repræsentative, hvilket er den primære forudsætning for vurderingen af støttebehovet.

Orienteringen af Finansudvalget om usikkerhederne ved støttebeløbet

115. Rigsrevisionen har undersøgt, om ministeriet orienterede Finansudvalget om, at støttebeløbet, som lå til grund for aktstykkebevillingen på 250 mio. kr., var baseret på skøn, og at der derfor var usikkerhed om, hvorvidt støttebe-

løbet ville være tilstrækkeligt til at nedbringe barmarkskundernes varmepriser, så de ikke afveg væsentligt fra, hvad individuelle oliekunder betalte.

116. Som det er fremgået ovenfor, gik der knap 3 måneder fra den politiske opfølgning på reformaftalen blev indgået, til der blev indgået en politisk aftale om støttebeløbet på 250 mio. kr.

Energistyrelsen har oplyst, at en hurtig hjælp til værkerne var højt prioriteret. Ministeriet var således på tidspunktet for den første aktstykkeansøgning bekendt med, at der var usikkerhed om, hvorvidt de 250 mio. kr. ville være tilstrækkelige til at bringe barmarkskundernes varmepriser ned på et niveau, der ikke afviger væsentligt fra den pris, som individuelle oliekunder betaler.

117. I forbindelse med den politiske aftale i juni 2000 anførte miljø- og energiministeren over for partierne bag aftalen, at det endelige gældssaneringsbehov først kunne opgøres, når Energistyrelsens rådgivningsindsats til værkerne var tilendebragt. Det blev dog videre anført, at de 250 mio. kr. forventedes at være tilstrækkelige.

I Akt 320 9/8 2000 er det ligeledes anført, at: ”En yderligere nedsættelse med 1.800 kr. om året pr. normal husstand [hvilket er det, der antages at ville bringe varmepriserne på et niveau, der ikke afviger væsentligt fra, hvad oliekunder betaler, jf. ovenfor] vil kunne tilvejebringes med de ansøgte 250 mio. kr.”

I september 2000 orienterede miljø- og energiministeren forligspartierne om, at der var fremkommet nye oplysninger, som tilkendegav, at støttebeløbet på 250 mio. kr. ikke ville være nok, hvilket resulterede i et nyt aktstykke og ekstrabevillingen fra DONG.

118. I forbindelse med beregningerne bag støttebehovet på 310 mio. kr. i Akt B 25/10 2000 anfører Energistyrelsen i notatet af 18. september 2000, at der er en betydelig usikkerhed knyttet til beregningerne. Problemet skyldes især det forhold, at opgørelsen er knyttet til, hvor mange penge der er brug for til at sikre den tilstrækkelige gælds-afløftning. Denne usikkerhed anføres til at omhandle den ventede stigning i elafregningsprisen, den konkrete anvendelse af tilskudsmidlerne, betydningen af oliereferencen i

forhold til fx virkningsgrad og inddragelse af olierabatter samt ændringer i olieprisen. Derfor bliver marginale forskelle i vurderingen af omkostningerne ved olieopvarmning kontra barmarksværkernes udgifter ganget op til millionbeløb. Energistyrelsen har desuden anført, at der var en vis usikkerhed ved at basere vurderingen af støttebehovet i Akt B 25/10 2000 på 4 referenceværker. Denne usikkerhed fremgår ikke af aktstykket.

119. Energistyrelsen har oplyst, at der efter styrelsens opfattelse er foretaget den fornødne orientering af Finansudvalget, herunder orienteret om, hvilke usikkerheder der var forbundet med anmodningen. Styrelsen begrundede dette med, at der i aktstykket (Akt 320 9/8 2000) gennemgående er anvendt ord, som tilkendegiver, at der er usikkerhed om opgørelsen af støttebehovet. Styrelsen anfører, at usikkerhederne fx fremgår af følgende sætninger fra aktstykket: "[varmetabene] er typisk 50 % højere end i de øvrige decentrale kraftvarmesystemer", "værkerne har en forholdsvis lav tilslutningsprocent", "den faktiske varmepris for en normal husstand i gennemsnit ligger mindst 3.000 kr. pr. år over varmeprisen for individuel olieopvarmning" samt "[justering af elafregningsprisen og prissikring af naturgas til elproduktionen] vil reducere varmeprisen i en *almindelig husstand* med i gennemsnit 1.200 kr. om året". På baggrund af disse formuleringer er Finansudvalget efter Energistyrelsens opfattelse blevet orienteret om, at støttebeløbet på op til 250 mio. kr. ikke var et eksakt beløb, men at udmålingen af støttebehovet var foretaget bl.a. i konsekvens af en række usikkerheder.

120. I den *politiske aftale* er formålet med hjælpen at nedbringe barmarkskundernes varmepriser, så de ikke afviger væsentligt fra, hvad individuelle *olie- og gaskunder* betaler for varmen. Dette formål er også angivet i Akt 320 9/8 2000. I aktstykket fremgår det imidlertid også i forbindelse med den konkrete redegørelse for støttebehovet, at hjælpepakken vil bringe varmepriserne ned på niveau med individuel *olieopvarmning*.

Rigsrevisionen finder, at det burde fremgå klarere af Akt 320 9/8 2000, hvilken sammenligningspris opgørelsen af støttebeløbet er baseret på.

I det andet aktstykke (Akt B 25/10 2000) er både aktstykkets tekst og de bagvedliggende beregninger baseret på forskellen mellem varmepriser for barmarkskunder og *olie*kunder.

121. Energistyrelsen har oplyst, at årsagen til, at der kun sammenlignes med oliekunder, er, at individuel oliefyring blev vurderet som det mest reelle alternativ for barmarkskunderne, da individuel naturgasfyring på intet tidspunkt var et reelt alternativ for barmarkskunderne.

Rigsrevisionen bemærker, at valget af sammenligningspris får stor betydning, da den danske bestand af individuelle gasfyr generelt har højere virkningsgrad end oliefyrsbestanden, hvilket resulterer i væsentligt større støttebehov ved at inddrage gasfyr i sammenligningen. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at teksten i det første aktstykke er tvetydig.

122. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der ikke foretaget en tilfredsstillende orientering af Finansudvalget om, at der var usikkerhed om tilstrækkeligheden af det ansøgte støttebeløb. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde det fremgå direkte af aktstykkerne, at støttebeløbet var opgjort på baggrund af en række usikre skøn. At der forskellige steder i aktstykkerne er anvendt ord, som muligvis kan tolkes som et udtryk for usikkerheder, er efter Rigsrevisionens opfattelse ikke en fyldestgørende orientering af Finansudvalget. Rigsrevisionen finder således ikke, at der i aktstykkerne i fornødent omfang er blevet informeret om usikkerhederne forbundet med beregningerne og de antagelser, som beregningerne hvilede på.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at barmarksværkernes støttebehov ikke blev opgjort korrekt i forbindelse med Akt 320 9/8 2000. Rigsrevisionen kan således konstatere, at støttebehovet ville være blevet over dobbelt så højt i det første aktstykke, hvis de af Energistyrelsen opstillede forudsætninger var blevet anvendt korrekt. Rigsrevisionens beregninger er ikke udtryk for en stillingtagen til værkernes reelle støttebehov, men udelukkende, hvad støttebehovet skulle have været opgjort til ved en korrekt anvendelse af de af Energistyrelsen opstillede forudsætninger.

Undersøgelsen har herudover vist, at fastlæggelsen af støttebehovet var baseret på skøn og dermed behæftet med væsentlig usikkerhed.

Rigsrevisionens undersøgelse har endelig vist, at Finansudvalget ikke på en fyldestgørende måde blev orienteret om, at der var usikkerhed om baggrunden for og dermed tilstrækkeligheden af det ansøgte støttebeløb. Efter Rigsrevisionens opfattelse burde det være nævnt direkte i aktstykkerne, at støttebeløbet var opgjort på baggrund af en række usikre parametre og skøn.

Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at hovedparten af Energistyrelsens væsentlige beslutninger i forbindelse med opgørelsen af støttebehovet ikke er dokumenteret, hvilket betyder, at Rigsrevisionen ikke har kunnet tage stilling til grundlaget for beslutningerne.

B. Fordelingsmodellen

123. I dette afsnit belyses og vurderes, om Energistyrelsen har anvendt en hensigtsmæssig model til fordeling af aktstykkebevillingen på 250 mio. kr.

124. Energistyrelsen nedsatte et følgeudvalg, der primært skulle bistå styrelsen med at fastsætte kriterierne for fordelingen af de 250 mio. kr., herunder drøfte Energistyrelsens valg af fordelingsmetode. Styregruppen bestod bl.a. af repræsentanter for barmarksværkernes interesseorganisationer: DFF og Foreningen af Danske Kraftvarmeværker. Herudover var de forskellige naturgasselskaber og Kommunernes Landsforening repræsenteret. Følgeudvalget var ikke et besluttende udvalg, men en faglig sparringspartner til Energistyrelsen.

125. Fordelingen blev foretaget ud fra en model baseret på en række standardforudsætninger, og der blev således kun delvist taget udgangspunkt i de enkelte barmarksværkers konkrete data. Efter Rigsrevisionens opfattelse giver anvendelsen af en sådan model både fordele og ulemper. En fordel er, at det er en administrativt hensigtsmæssig metode, der dels sikrer ens kriterier for tildelingen, dels ikke er for tidskrævende. Den valgte metode sikrer desuden, at værker, hvis problemer skyldes, at de har ført en uhenigtsmæssig økonomisk styring ved fx at sætte varmepri- serne lavere end de reelt burde være, ikke belønnes herfor. En ulempe er, at værkernes reelle forhold kan afvige fra

modellen. Dette kan betyde, at nogle værker kan få støtte, som i praksis gør værket i stand til at levere varme til priser, der er lavere end den reelle pris ved oliefyring, mens andre i realiteten fortsat kan have priser langt over, selv om de ifølge modellen alle vil være på niveau med Energistyrelsens reference for, hvad oliekunder betaler.

126. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen har valgt en fordelingsmodel baseret på standardforudsætninger. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at en model baseret på standardforudsætninger stiller store krav til, at de fastlagte standardforudsætninger er baseret på et realistisk og dokumenteret grundlag.

Energistyrelsen har i sin rapport "Hjælpen til barmarksværkerne, en redegørelse for og vurdering af hjælpen på 370 mio. kr." (august 2001) redegjort for forudsætningerne ved beregningen af både værkernes langsigtede varmepriser og oliereferencen. Efter Rigsrevisionens opfattelse er valget af disse forudsætninger ikke i tilstrækkeligt omfang begrundet. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør grundlaget for væsentlige beslutninger foreligge skriftligt, som en del af den interne sagsbehandling.

127. Energistyrelsen konstruerede 2 centrale begreber i modellen til fordeling af aktstykkebevillingen: værkernes langsigtede varmepris og oliereferencen. Metoden var grundlæggende at sammenholde værkernes beregnede langsigtede varmepriser med oliereferencen. På baggrund heraf beregnede Energistyrelsen tilskuddet til de enkelte værker som forskellen mellem værkets langsigtede varmepris og oliereferencen, så den beregnede langsigtede varmepris med støtten blev nedbragt til at være på niveau med den fastsatte oliereference.

Rigsrevisionen har gennemgået Energistyrelsens 2 centrale begreber for at vurdere, om de er realistiske.

De langsigtede varmepriser

128. De langsigtede varmepriser er et beregnet udtryk for, hvor høj varmeprisen vil være for kunder tilknyttet et barmarksværk under nogle fastlagte standardforudsætninger om kundernes varmebehov og værkernes økonomiske forhold. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ved beregningen af værkernes langsigtede varmepriser var fast-

lagt en række standardforudsætninger vedrørende fx levetiden af anlægget, lånetype og løbetid for lånet, omkostninger til administration, drift og vedligeholdelse. Herudover blev der inddraget konkrete data for de enkelte værker, fx varmesalg, restgæld og etableringstidspunkt. I beregningen tog Energistyrelsen endvidere højde for de øvrige tiltag angivet i aktstykket: forhøjelsen af elafregningsprisen, DONG's tilbud om prissikring af gaskøb til elproduktion samt effekten af naturgasselskabernes hjælpepakke. Naturgasselskabernes økonomiske hjælp på 120 mio. kr. blev uddelt forud for tildelingen af aktstykkebevillingen og indgik således i beregningen af de langsigtede varmepriser. Beregningen dækkede en periode på 13 år.

129. Energistyrelsen har oplyst, at baggrunden for at anvende begrebet langsigtede varmepriser frem for at tage udgangspunkt i værkernes konkrete varmetariffer var, at varmetarifferne ikke nødvendigvis afspejler den reelle økonomiske situation i barmarksværkerne. Der kan fx være stor forskel på værkernes afskrivninger, og hvordan de enkelte værker har valgt at indregne gasselskabernes introduktionsrabat eller tidligere års underskud i varmepriserne. Energiestyrelsens formål med at anvende begrebet langsigtede varmepriser var således at gøre det muligt at sammenligne værkerne indbyrdes, uafhængigt af værkernes lokale prioriteringer. Herved søgte Energistyrelsen bl.a. at sikre, at der ikke var værker, som blev "belønnet" uretmæssigt, hvis de fx havde kørt med underskud for at holde varmeprisen nede og derved havde opbygget en større gæld end de værker, som havde haft en mere hensigtsmæssig økonomisk styring og sat varmetarifferne efter udgifterne.

130. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at elafregningsprisen, som indgår i de langsigtede varmepriser, er baseret på priserne pr. 1. september 2000. Rigsrevisionen finder, at det havde været mere hensigtsmæssigt at benytte elafregningspriser taget som gennemsnit over en længere periode, så betydningen af mere kortsigtede prisudsving blev minimeret, og betydningen af, at elafregningspriserne først stiger efterfølgende i forhold til olie- og naturgaspriserne, blev reduceret.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at der er modstrid mellem, at ministeriet benyttede elafregningspriser-

nes forventede stigning ved udregningen af støttebeløbet i Akt B 25/10 2000 til at minimere støttebehovet med 75 mio. kr., mens den forventede stigning i elafregningsprisen ikke blev regnet med ved fordelingen af aktstykkebevillingen. Rigsrevisionen kan således konstatere, at ministeriet ikke benyttede elafregningsprisen konsistent i opgørelsen af støttebehovet og til fordelingen.

131. Ved beregningen af den langsigtede varmepris forudsatte Energistyrelsen endvidere, at der løbende skete nyttilslutninger til værkerne. Energistyrelsen indførte dog efter indvending fra værkerne en generel forudsætning om, at stigningstakten for nyttilslutningen ikke kunne overstige 3 % pr. år i beregningsperioden. Det var efter Energistyrelsens opfattelse rimeligt at forvente løbende nyttilslutning på sigt, da målet med pakken var at forbedre værkerenes økonomiske situation. Energistyrelsen har ikke kunnet sandsynliggøre, hvorfor dette forekom rimeligt.

132. Efter Rigsrevisionens opfattelse var Energistyrelsens forudsætning om en løbende stigning i antallet af tilsluttede kunder, så alle potentielle kunder blev tilsluttet, for optimistisk. Dette skyldes, at nyttilslutning i høj grad vil forudsætte, at barmarkskundernes varmeregninger bliver billigere end alternative fyringsformer, hvilket ikke var målet med støtten. I den forbindelse har den megen negative omtale af barmarksværkerne heller ikke forbedret muligheden for nyttilslutning.

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser også, at netop denne forudsætning om nyttilslutninger opfattes som meget urealistisk fra barmarksværkerens side.

133. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at de langsigtede varmepriser generelt har været en fornuftig konstruktion at benytte til fordeling af støttemidlerne. Rigsrevisionen finder det dog uhensigtsmæssigt, at Energistyrelsen ved beregningen af de langsigtede varmepriser har benyttet elafregningspriser baseret på en bestemt dato, ligesom Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsen har haft for optimistiske forventninger til udviklingen i nyttilslutning til værkerne.

Oliereferencen

134. Oliereferencen er Energistyrelsens udtryk for, hvad prisen er for opvarmning af et standardhus ved individuel olieopvarmning. Energistyrelsens oliereference, som blev fastlagt i forbindelse med revurderingen af støttebehovet, er baseret på følgende data.

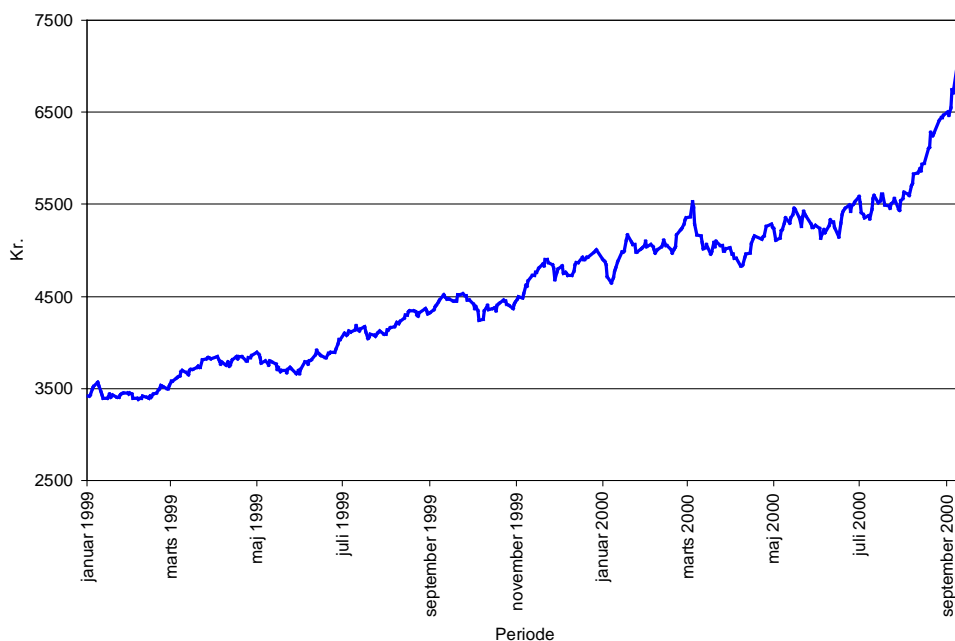
Tabel 1. Data i Energistyrelsens oliereference

Oliepris den 14. september 2000	6,64 kr./liter
Varmeforbrug i GJ ¹⁾	65 GJ ¹⁾
Oliefyrets virkningsgrad ²⁾	72 %
Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger.....	2.500 kr.
¹⁾ Varmeforbrug i GJ angiver den energimængde, der antages at skulle frembringes for at opvarme et hus på 130 m ² . Et varmeforbrug på 65 GJ svarer til, at der skal anvendes 2.600 liter olie.	
²⁾ Oliefyrvirkningsgraden angiver oliefyrets effektivitet. En oliefyrvirkningsgrad på 72 % er således udtryk for, at fyret er i stand til at omdanne 72 % af energiindholdet i olien til varme.	

Tabel 1 viser, at Energistyrelsen tog udgangspunkt i den aktuelle oliepris den 14. september 2000, samt at det benyttede varmeforbrug for et standardhus blev sat til 65 GJ. Det fremgår videre af tabellen, at oliereferencen er baseret på et oliefyre med en virkningsgrad på 72 % med udgifter til drift og vedligeholdelse på 2.500 kr.

135. Rigsrevisionen har undersøgt udviklingen i prisen på fyringsolie i løbet af året frem til den 14. september 2000.

Figur 2. Prisudvikling gasolie – baseret på spotmarkedspriser (løbende priser, baseret på spotmarkedsprisen, inkl. moms og afgifter)



Det fremgår af **figur 2**, at olieprisen den 14. september 2000 var på et meget højt niveau. Det betød, at oliereferencen, der var en vigtig forudsætning i forbindelse med fordelingen af støttebeløbet, lå på et meget højt niveau.

136. Rigsrevisionen finder det ikke hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen fastsatte et niveau for oliereferencen på baggrund af olieprisen på en enkelt dag. Dette skyldes, at olieprisen, som tidligere anført af Energistyrelsen, er ekstremt ustabil og kan svinge voldsomt fra det ene år til det næste.

Rigsrevisionen kan til sammenligning konstatere, at den oliereference, som blev anvendt ved fordelingen af naturgasselskabernes barmarkspulje, blev baseret på en gennemsnitsoliepris over 3 år.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at naturgasprisen anvendt ved beregningen af værkernes langsigtede varmepriser ligeledes var baseret på prisniveauet den 14. september 2000. Dette har således været med til delvist at udligne konsekvensen af den høje oliepris. Det valgte niveau for olie- og gasprisen har dog resulteret i, at værkernes støttebehov er kommet til at fremstå som mindre, end det ville have gjort med et mere realistisk prisniveau.

Energistyrelsen har oplyst, at styrelsen opfattede det som forudsat i den politiske aftale, at der skulle lægges vægt på at hjælpe de nødlidende værker primært som følge af ændrede gaspriser. Udgangspunktet var de aktuelt stigende oliepriser og ønsket om at få belyst, om hjælpepakken var robust i forhold hertil. Styrelsen fandt det derfor nødvendigt at tage udgangspunkt i det på det tidspunkt aktuelle prisniveau og vurdere i forhold hertil.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er der ikke noget i den politiske aftale som tilkendegiver, at Energistyrelsen skulle basere oliereferencen på en oliepris fastsat en enkelt dag.

137. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i oliereferencen ikke blev medregnet rabatter på olie. Energistyrelsen har oplyst, at en række ”uvisse oplysninger” blev drøftet i følgegruppen, hvor fx DFF fandt, at der skulle medregnes en rabat på olie, mens andre i følgegruppen fremførte andre mindre forhold, der burde indgå i modellen. Energistyrelsen valgte at betragte rabatter på olie som ”uvisse oplysninger”, hvorfor de ikke blev medregnet i

olierferencen, ligesom andre "uvisse forhold", der kunne øge varmeprisen ved opvarmning med et oliefyr, heller ikke blev medregnet.

I en rapport fra maj 2000 udarbejdet af Konkurrencestyrelsen blev det konkluderet, at rabatvilkårene på området for fyringsgasolie er uigennemskuelige, fordi en del selskaber giver større rabatter til førstegangskøbere, men at den gennemsnitlige rabat for fyringsgasolie for privatkunder kunne opgøres til 33,5 øre pr. liter. På daværende tidspunkt svarede dette til ca. 7 % af udgiften til olie.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør en realistisk oliereference indeholde olierabatter. Rigsrevisionen finder ikke, at rabatter på olie kan betegnes som "uvisse oplysninger", set i lyset af Konkurrencestyrelsens rapport. Dette understøttes endvidere af, at Energistyrelsen selv har valgt at medregne rabatter på naturgassen ved beregningen af værkeres langsigtede varmepriser.

138. De 2 øvrige elementer, som indgik i beregningen af oliereferencen, var en oliefyrsvirkningsgrad på 72 % og omkostninger til drift og vedligeholdelse på 2.500 kr., jf. tabel 1. Energistyrelsen har oplyst, at der ved valget af den pågældende oliefyrsvirkningsgrad blev taget udgangspunkt i en rapport udarbejdet for bl.a. Energistyrelsen af Dansk Teknologisk Institut. Af rapporten fremgår det, at et gennemsnitligt oliefyr i Danmark har en virkningsgrad på ca. 72 % og er 20-25 år gammelt. Energistyrelsen fastsatte herefter drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne ud fra et skøn. Oliereferencen er således et udtryk for de samlede årlige opvarmningsudgifter for et standardhus på 130 m², der opvarmes af et på landsplan aldersmæssigt gennemsnitligt oliefyr.

Oliereferencen er derimod ikke et udtryk for en potentiel ny barmarkskundes billigste alternativ. Ved at benytte informationer fra DTI-rapporten om priser på oliefyr, samt Energistyrelsens egen metode til at vurdere omkostningerne forbundet med et nyt fyr kan Rigsrevisionen konstatere, at det er billigere at benytte et nyt oliefyr for en potentiel barmarksværskkunde end et standardfyr, uden investeringsomkostninger. Rigsrevisionen kan i den forbindelse konstatere, at der risikerer at opstå et misforhold mellem forventningen om nyttilslutning og brugen af en olierefe-

rence, der ikke afspejler et fordelagtigt alternativ for den potentielle nye kunde.

139. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at Energistyrelsens oliereference, som i modellen blev anvendt som indikator for, hvor meget oliekunder betaler for varmen, på flere måder er fastsat, så referencen blev urealistisk høj. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan Energistyrelsens oliereference derfor ikke anvendes som indikator for, hvad oliekunder betaler for varmen.

Den urealistisk høje oliereference har dog ikke haft betydning for modellens *fordelingsevne* og dermed for, hvor meget de enkelte værker har modtaget i forhold til hinanden.

Konsekvensen af at benytte en mere realistisk oliereference ville have været, at aktstykkebevillingen på 250 mio. kr. ikke ville have været tilstrækkelig til at bringe barmarkskundernes varmepriser på niveau med individuelle oliekunders.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen baserede fordelingen af hjælpepakken på en model, der tog udgangspunkt i en række standardforudsætninger.

Rigsrevisionen finder dog, at standardforudsætningerne ikke i alle tilfælde var baseret på et realistisk og dokumenteret grundlag.

Rigsrevisionen finder endvidere, at oliereferencen blev fastsat urealistisk højt. Hvis Energistyrelsen i stedet havde fastsat en lavere og mere realistisk oliereference, ville konsekvensen have været, at bevillingen på 250 mio. kr. ikke var tilstrækkelig.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Energistyrelsen baserede fordelingen af hjælpepakken på en model, der tog udgangspunkt i en række standardforudsætninger.

Rigsrevisionen finder dog, at standardforudsætningerne ikke i alle tilfælde var baseret på et realistisk og dokumenteret grundlag.

Rigsrevisionen finder endvidere, at oliereferencen blev fastsat urealistisk højt. Hvis Energistyrelsen i stedet havde fastsat en lavere og mere realistisk oliereference, ville konsekvensen have været, at bevillingen på 250 mio. kr. ikke var tilstrækkelig.

C. Ministeriets vurdering af hjælpepakkens effekt

140. I august 2001 udarbejdede Energistyrelsen rapporten "Hjælpen til barmarksværkerne – En redegørelse for og vurdering af hjælpen på 370 mio. kr.". Formålet med rapporten var at belyse effekten af den samlede hjælp og redegøre for, om hjælpen var tilstrækkelig til at opfylde målsætningen om at reducere værkernes varmepriser, så de ikke afveg væsentligt fra prisen ved individuel olieopvarmning.

Rigsrevisionen har undersøgt, om Energistyrelsens rapport giver grundlag for at vurdere, om hjælpepakken bevilget ved Akt 320 9/8 2000 har bragt barmarkskundernes varmepriser ned på niveau med individuelle olieunders varmepriser.

141. Rapporten indeholder grundlæggende 2 undersøgelser, som Energistyrelsen har baseret sin vurdering af hjælpepakken på. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Energistyrelsen i begge undersøgelser har benyttet den oliereference, som blev anvendt ved fordelingen, som udgangspunkt for, hvad olie kunder betaler. Som det fremgår af forrige afsnit, finder Rigsrevisionen ikke, at Energistyrelsens oliereference er en retvisende indikator for, hvad olie kunder betaler, da den er baseret på en meget høj oliepris, og samtidig ikke indeholder olieunders rabatter. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør den således ikke anvendes til at vurdere, om målet med pakken er nået, dvs. om værkerne herefter har priser, der ikke afviger væsentligt fra individuelle olieunders. Dette forstærkes yderligere af, at olieprisen siden fastlæggelsen af oliereferencen var faldet, uden at dette fik betydning for Energistyrelsens redegørelse.

142. I den første undersøgelse har Energistyrelsen beregnet værkernes langsigtede varmepriser på ny. Til forskel fra beregningerne i forbindelse med fordelingen af pakken, hvor der blev regnet med standardiserede låneforhold, blev der i denne undersøgelse af de langsigtede varmepriser korrigeret for værkernes konkrete låneforhold. Formålet med denne undersøgelse var at vurdere, om disse korrigerede, langsigtede varmepriser var nedbragt til niveau med oliereferencen.

Den anden undersøgelse havde til formål at belyse, hvordan værkernes varmetariffer var blevet påvirket af

hjælpepakken set i forhold til oliereferencen. Begge undersøgelser er nærmere beskrevet i **skema 2**.

Skema 2. Oversigt over primære analyser i Energistyrelsens rapport om hjælpepakkens effekt

Rapportens primære undersøgelser	Indhold	Energistyrelsens konklusion
1. Langsigtede varmepriser – justeret for konkrete låneforhold	Værkernes langsigtede varmepriser vurderet i forhold til oliereferencen.	De langsigtede varmepriser er generelt nedbragt til niveau med individuel olieopvarmning. Enkelte værkers langsigtede varmepriser afviger 5-9 % fra oliereferencen.
2. Værkernes varmetariffer efter støttetildelingen	Varmetarifferne før og efter støttetildelingen vurderet i forhold til oliereferencen.	80 % af værkernes tariffer er på niveau med eller under oliereferencen. Mindre forskel mellem værkernes tariffer. Vil gennemgå de 13 værker (og andre interesserede), som stadig har tariffer over oliereferencen.

143. Det fremgår af Energistyrelsens første undersøgelse, som vist i skema 2, at varmepriserne generelt er nedbragt med støtten, og at forskellen mellem værkernes langsigtede varmepriser er minimeret. Det fremgår dog også, at et mindre antal værker efter støttetildelingen stadig har langsigtede varmepriser, som overstiger oliereferencen. Enkelte barmarksværker har efter tildelingen af hjælpepakken stadig langsigtede varmepriser, som overstiger oliereferencen med ca. 2.000 kr. p.a., ligesom enkelte værker har langsigtede varmepriser, som ligger ca. 2.000 kr. p.a. under oliereferencen.

144. Rigsrevisionen finder, at den første undersøgelse alene medvirker til at klarlægge den praktiske betydning af, at værkernes låneforhold er standardiseret i fordelingsmodellen.

I Energistyrelsens undersøgelse er der imidlertid ikke inddraget oplysninger om de andre standardiserede faktorer i modellen som fx modellens forudsætninger om varmegrundlagets udvikling (nytilslutning), der ligeledes kunne have stor betydning for pakkens effekt. Rigsrevisionen finder det derfor vanskeligt på baggrund af denne undersøgelse at udtale sig om, hvorvidt de langsigtede varmepriser er nedbragt til niveau med individuel olieopvarmning, da

det kun er en enkelt faktor (låneforhold) i de langsigtede varmepriser, som er undersøgt.

145. Den anden undersøgelse baserer sig på barmarksværkernes nye varmetariffer, jf. skema 2. Energistyrelsen drager ikke direkte konklusioner om pakkens effekt på baggrund af værkernes konkrete varmetariffer, hvilket ifølge Energistyrelsen skyldes usikkerheden forbundet med at anvende tariffer som indikator for værkernes situation på kort sigt. Det fremgår af rapporten, at ca. 80 % af barmarksværkerne nu har tariffer, der ligger på niveau med eller under oliereferencen, mens 13 værker stadig har tariffer over oliereferencen. Energistyrelsen konstaterer, at hovedparten af disse værker har haft underdækning i den tidligere regnskabsperiode, og at de fleste af værkerne har højere omkostninger til administration, drift og vedligehold end forudsat i standardmodellen.

146. Rigsrevisionen er enig med Energistyrelsen i, at der er usikkerhed ved at anvende varmetariffer for et enkelt år som indikator for værkernes konkrete økonomiske situation. Det er heller ikke hensigtsmæssigt til belysning af hjælpepakkens effekt at sammenligne med den oliereference, som blev fastlagt ved fordelingen af hjælpepakken. Ud over de tidligere nævnte problemer ved oliereferencen er det i det hele taget problematisk at sammenligne en oliereference, der er baseret på olieprisen en specifik dag, med værkernes konkrete varmetariffer, som dækker en længere varmeperiode.

147. Det fremgår videre af redegørelsen fra august 2001, at styrelsen ville iværksætte videre undersøgelser af de værst stillede værker på baggrund af sammenligningen af tarifferne og oliereferencen. Energistyrelsen har i den forbindelse fået udarbejdet en intern rapport af et revisionsfirma om de 20 mest nødlidende værker, dvs. de ovennævnte 13 værker og yderligere 7 værker, som trods tariffer under oliereferencen stadig har store økonomiske problemer. Overordnet vurderes det i rapporten, at værkernes økonomiske situation stadig er anstrengt. Der er værker, som har priser, der ligger under oliereferencen, men for flertallet af værker er der tale om en situation, hvor der kan forventes stigende priser, hvilket ifølge rapporten for en del af vær-

kerne er afledt af det forhold, at der allerede fra starten har været opkrævet en for lav varmepris.

Rapporten forventes at indgå i grundlaget for tildelingen af den bevilgede støtte på finanslov 2002.

Følsomhedsvurdering af barmarksværkernes konkurrenceevne

148. På baggrund af de 2 undersøgelser har Energistyrelsen foretaget en følsomhedsvurdering af robustheden af barmarksværkernes konkurrenceevne over for individuel olieopvarmning, jf. **skema 3**.

Skema 3. Oversigt over rapportens følsomhedsvurderinger

Undersøgelser	Indhold	Energistyrelsens konklusion
Følsomhedsvurdering	Betydning af ændrede brændselspriser og elafregningspriser. Betydning af fald i varmegrundlag.	Værkernes situation er ganske robust over for prisændringer, bl.a. på grund af prissikringsaftaler. Stadig sårbarhed over for faldende varmegrundlag.

Det fremgår af skema 3, at Energistyrelsen konkluderer, at barmarksværkernes konkurrenceevne er ganske robust over for ændrede brændselspriser og vil sikre værkerne stabile varmepriser under forudsætning af, at værkerne også i fremtiden indgår aftaler med DONG om prissikring på naturgas.

Det fremgår videre af skema 3, at værkerne stadig er sårbare over for manglende fremtidig tilslutning eller andet fald i varmegrundlaget. I Energistyrelsens fordelingsmetode er det forudsat, at tilslutningen til værkerne øges jævnt. Hvis denne stigning i varmegrundlaget ikke opnås, risikerer værkerne at ende i en negativ spiral med stagnerende eller direkte faldende varmegrundlag, hvilket betyder, at varmetarifferne ikke vil kunne nedbringes som forudsat.

149. Rigsrevisionen kan konstatere, at vurderingen af barmarksværkernes konkurrenceevne over for individuel olieopvarmning og dermed holdbarheden af hjælpekædens effekt bygger på en antagelse om, at værkerne også i fremtiden indgår aftaler med DONG om prissikring af naturgas til elproduktion. Det fremgår ikke af redegørelsen, hvorvidt denne forudsætning også kan holde i fremtiden.

Energistyrelsen har oplyst, at DONG stadig tilbyder prisaftaler på naturgas til elproduktion på markedsvilkår. Prissikringsaftalerne på naturgas til elproduktion har typisk en varighed på 1 til 2 år, og ved genforhandling er der således ikke garanti for prisbåndets leje. Dette betyder, at der ikke er sikkerhed for, at spændet mellem elafregningsprisen og naturgasprisen ikke øges med tiden. Det faktum, at DONG skal fungere på kommercielle vilkår, vil efter Rigsrevisionens opfattelse stadig være med til at skabe en vis usikkerhed om priserne, særligt når gasmarkedet frigives.

150. Energistyrelsen har desuden oplyst, at DONG har tilkendegivet deres positive holdning til prisaftaler på kommercielle vilkår, hvor prisen på naturgas til elproduktion reguleres efter CIF-kulprisen.

Denne type aftale vil kunne reducere værkernes økonomiske sårbarhed over for ændringer i elafregningsprisen og naturgasprisen, hvilket vil stabilisere økonomien i værkerne. Om dette er en attraktiv løsning for værkerne vil efter Rigsrevisionens opfattelse stadig afhænge af, hvorledes denne ydelse bliver prisfastsat.

151. Rigsrevisionen har som tidligere nævnt konstateret, at Energistyrelsen ved fordelingen har valgt at benytte olie- og naturgaspriser baseret på den 14. september 2000, og elafregningspriser baseret på den 1. september 2000. Modsat har Energistyrelsen ved opgørelsen af støttebehovet i Akt B 25/10 2000 valgt at indregne forventede stigninger i elafregningsprisen. Energistyrelsen anvender i redegørelsen igen argumentet, at en forventet stigning i elafregningsprisen vil forbedre værkernes situation, svarende til et støttebeløb på 35-40 mio. kr. Energistyrelsen afviger således også i deres metodiske tilgang mellem fordelingsmodellen og den efterfølgende redegørelse. Rigsrevisionen finder det uhensigtsmæssigt, at der i redegørelsen ikke vurderes, hvad ændringerne i olieprisen fra fordelings- til evalueringstidspunktet betyder for værkernes situation.

Rigsrevisionen finder, som tidligere nævnt, at dagspriser ikke er et velegnet udgangspunkt for langsigtede betragtninger. Efter Rigsrevisionens opfattelse havde det derfor været mere hensigtsmæssigt at benytte gennemsnitspriser på olie-, naturgas og elafregningspriser for at minimere vilkårligheden.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er barmarksværkernes konkurrenceevne, i højere grad end det fremgår af rapporten, stadig følsom over for ændringer i brændselsprisen.

152. Rigsrevisionen kan samlet konstatere, at Energistyrelsens rapport for hjælpepakkens effekt primært viser, at styrelsens *fordelingsmetode* har virket efter hensigten, således at de langsigtede varmepriser er nedbragt til den af Energistyrelsen fastsatte oliereference. Rapporten har bl.a. på grund af den urealistiske oliereference ikke vist, om hjælpepakken på lang sigt kan forbedre situationen for værkerne tilstrækkeligt til at bringe prisen på niveau med ”hvad olie kunder betaler”. Dette er nødvendigt for at sikre, at den forudsatte nyttilslutning kan opnås, hvilket i sidste ende er en afgørende forudsætning for, at barmarksværkernes langsigtede varmepriser kan blive konkurrencedygtige i forhold til individuel olieopvarmning.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens rapport, bl.a. på grund af den urealistisk høje oliereference, ikke giver grundlag for at vurdere, om hjælpepakken har bragt barmarkskundernes varmepriser ned på niveau med individuelle olie kunders varmepriser.

Rigsrevisionen finder, at Energistyrelsens rapport om hjælpepakkens effekt primært viser, at styrelsens metode til fordeling af midlerne mellem værkerne har virket efter hensigten.

Det er endelig Rigsrevisionens opfattelse, at barmarksværkernes konkurrenceevne over for individuel olieopvarmning i højere grad, end det fremgår af Energistyrelsens rapport, er følsom over for ændringer i brændselsprisen.

Rigsrevisionen, den 27. august 2002

Henrik Otbo

/Lone Glahn