



Dansk Energi
Vodroffsvej 59
1900 Frederiksberg C

22. januar 2019

Analyse af forventede omkostninger ved indførelse af konteringsvejledningen for fjernvarmesektoren

Dansk Energi har bedt PwC om at udarbejde et skøn over omkostninger til implementering af ny regulering på varmeområdet, særligt den nye konteringsvejledning, implementeret ved opdatering af anmeldelsesbekendtgørelsen af 23. november 2018 (bekendtgørelse nr. 1288, herefter "anmeldelsesbekendtgørelsen"). Rapporten skal vurdere de samme omkostninger, som BDO har vurderet i deres notat til Forsyningstilsynet.

Rapporten er udarbejdet til brug for Dansk Energi og er baseret på interviews med tre forskellige typer aktører i sektoren, og en workshop med deltagelse af yderligere fem andre aktører. Vores skøn er baseret på de input, vi har fået fra selskaberne og vores erfaring fra revision og rådgivning af sektoren. De af selskaberne opgjorte omkostninger er i forbindelse med denne rapport ikke kontrolleret eller revideret af PwC, og ansvaret for opgørelserne påhviler de deltagende selskaber.

Selskabernes oplysninger er anonymiseret, men kendt af PwC.

De endelige resultater af denne analyse har været forelagte deltagende selskaber samt andre udvalgte varmeforsyninger.

Konklusion

Vi har i vores analyse gjort følgende observationer i forhold til de af BDO foretagne vurderinger:

- Omkostningsestimaterne er af BDO vurderet lavt og for store komplekse selskaber vurderet væsentligt for lavt, særligt hvad angår engangsomkostningerne
- Historiske erfaringer fra andre omkostningsanalyser indikerer, at der skønnes for optimistisk, når marginalomkostninger ved ny regulering skal vurderes
- BDO's omkostningsestimat tager alene udgangspunkt i leveret varmemængde. Vi vurderer, at det vil give et mere repræsentativt skøn at gruppere selskaberne efter deres særlige karakteristika (fx multiforsyning for sig)

Samlet set kommer PwC frem til at de forventede engangsomkostninger er væsentligt højere end BDO's estimat, og generelt vurderes de forventede varige omkostninger en smule højere eller på niveau med BDO's estimat.

De forventede engangsomkostninger forbundet med den nye konteringsvejledning opgøres af BDO til samlet 5,3-9,3 mio. kr. for de 271 fjernvarmeverker, der forventes at blive omfattede af de nye krav. Derudover estimeres løbende årlige meromkostninger på 2,8 – 5,7 mio. kr.

På baggrund af offentligt tilgængelige oplysninger på brancheniveau om leveret mængde og selskabstype har PwC på baggrund af Forsyningstilsynets liste med leverede mængder i 2014-2016 vurderet de samlede omkostninger på brancheniveau.

Forsyningstilsynets liste indeholder ikke en specifikation af, hvilke selskaber der er omfattet af den nye regulering. PwC har vurderet dette på baggrund af den angivne leverede mængde, og vores kendskab til hvorvidt selskaberne eksempelvis kan anses som industrivirksomheder der ikke er omfattet af reguleringen. Listen indeholder i alt 291 enheder der forventeligt skal aflægge prisetervisning for 2019, og som leverer over 50 TJ i to af årene 2014-16. Forskellen til de 271 selskaber som BDO's estimat bygger resulterer naturligt i et lidt højere skøn, men påvirker ikke den overordnede konklusion. Vi har fastholdt at anvende antallet på 291, da de har givet gennemsigtighed for, hvilke typer selskaber der omfattes af den nye regulering.

Vores opgørelse viser følgende fordeling af selskaber (antal):

	Del af en multiforsyning	Distributionsselskaber	Produktionsselskaber
Lille/simpel	7	115	6
Mellem/almindelig	29	73	25
Store/komplicerede	7	10	19

En nærmere analyse vil kunne præcisere denne fordeling, men den vurderes retvisende til vurderingen af de samlede meromkostninger ved den nye konteringsvejledning på brancheniveau. Det bemærkes, at der for både denne og den følgende vurdering skelnes mellem selskaber således, at et selskab defineres som en enhed, der aflægger en prisetervisning. Aflægger ét juridisk selskab to prisetervisninger indgår de med to enheder i opgørelsen, da vi vurderer, at omkostningerne er afhængige af antallet af prisetervisninger, nærmere end antallet af juridiske enheder.

På baggrund af ovenstående og vurderingen nedenfor, er det PwC's vurdering, at de samlede omkostninger for sektoren i forbindelse med implementering af den nye konteringsvejledning og anmeldelsesbekendtgørelse kan opgøres således:

(mio. kr.)	Engangsomkostninger	Varige meromkostninger
Budget	3,8-10,8	2,7-11,3
Prisetervisning	7,3-28	5,7-16,2
Sum	11,1-38,8	8,3-27,5

Det er PwC's vurdering, at anmeldelse af budgetter har resulteret i meromkostninger i den lave ende af disse intervaller. Der dog centrale forhold, der ikke er afklaret og behandlet i forbindelse med de anmeldte budgetter. Det er blandt andet håndtering af over/underdækning i forhold til en opdeling mellem transmission, distribution og produktion, i hvilket led selskaberne kan indregne af forrentning af indskudskapital mv. Dette vil skulle håndteres i forbindelse med indberetningen af prisetervisningen. Estimatet for den kommende prisetervisning er behæftet med usikkerhed, idet de endelige rammer for indberetningen endnu ikke er kendt.

Som det fremgår af afsnittet 'Afgrænsning og forudsætninger' er dette alene et skøn for de omkostninger, som pålægges selskaberne i medfør af den nye konteringsvejledning, og den nye anmeldelsesbekendtgørelse. De store omkostninger der kommer i forbindelse med opgørelse til, og indberetning af Pris- og levetidskatalog, og yderligere konsekvenser af den nye regulering er ikke indeholdt i dette skøn.

Det bemærkes, at disse skøn på brancheniveau er behæftet med en væsentlig usikkerhed, og at de faktiske omkostninger kan være både lavere og højere. De nedre grænser anser vi som et konservativt

skøn for meromkostningerne ved implementering af den nye konteringsvejledning og anmeldelsesbekendtgørelsen. De øvre grænser anses som mere usikre, og meget afhængige af udviklingen hen over det kommende år, herunder selskabernes evne til at løse de udfordringer de står over for på en omkostningseffektiv måde.

Baggrunden for analysen

Analysen omhandler implementering af Forsyningstilsynets konteringsvejledning for fjernvarmeselskaber, som foreskriver metoder for varmevirksomhedernes konteringspraksis på funktionerne distribution, produktion og transmission. BDO analyseret omkostningerne ved implementering af konteringsvejledningen. BDO lægger til grund, at flere varmevirksomheder allerede har implementeret Dansk Fjernvarmes standardkontoplan, hvilket vil afhjælpe de administrative byrder som følge af implementering af konteringsvejledningen. Hvis standardkontoplanen ikke er implementeret vil økonomirapporteringen eller opbygning af rapporteringssystem være væsentligt mere omkostningskrævende.

Denne antagelse om, at størstedelen af varmevirksomhederne har implementeret standardkontoplanen har vist sig i praksis ikke at være korrekt, generelt for multiforsyninger og større virksomheder. Disse typer selskaber følger deres koncerners kontoplan, hvor der både kan være vand- og spildevandsforsyning, elnet og kommercielle selskaber. Dansk Fjernvarmes standardkontoplan er oftest ikke hensigtsmæssig for disse selskaber.

BDO sendte i juni 2018 afrapportering til arbejdet med konteringsvejledningen til Energistyrelsen, Forsyningstilsynet, og de parter der havde deltaget i arbejdet. Af rapporten fremgik:

”Ved førstegangsimpliceringen af konteringsvejledningen vil det medføre øgede omkostninger for virksomhederne. Det er BDO’s vurdering, at dette spænder fra 50-150.000 kr. i engangsomkostning afhængigt af varmevirksomhedens størrelse.”

”De løbende udgifter til indberetning og revisorpåtegning, vil efter vores umiddelbare vurdering, ikke være store. Dette skyldes, at varmevirksomhederne samtidig slipper for priseftervisningen med dertilhørende revisorpåtegning, som er et krav i dag. Detaljeringniveauet i konteringsvejledningen ligger lidt højere end de krav, der i dag stilles til varmevirksomhederne. De løbende omkostninger er forsigtigt anslået til 10-50.000 kr. pr. varmevirksomhed.”

I BDO’s rapport om ”Vurdering af administrative byrder for varmforsyningsvirksomheder omfattet af nye anmeldelseskrav” udarbejdet for Forsyningstilsynet fremgår, at vurderingen på omkostningerne på i alt 50-150.000 kr. pr. selskab er udtryk for de samlede omkostninger til implementering af ny regulering, herunder omkostninger ved implementering af pris- og levetidskatalog (”POLKA”).

Med henvisning til afgrænsningen af denne opgave og BDO’s skøn (jf. afsnittet ”Afgrænsning og forudsætninger”) skal PwC alene udarbejde et skøn for omkostningen til implementering af konteringsvejledningen, der følger af ændringerne i anmeldelsesbekendtgørelsen. BDO har i sit notat opgjort omkostningerne til:

Tabel 1.1 Oversigt over estimerede meromkostninger både som løbende omkostninger og som engangsomkostninger.

Model	Værkernes størrelse (TJ)	Estimerede meromkostninger: Engang	Estimerede meromkostninger: Løbende pr. år
Budget	50 - 249	Intern administration: 5-10.000 kr. Køb af bistand: 5-10.000 kr.	Intern administration: 2-5.000 kr.
	250 - 499	Intern administration: 5-10.000 kr. Køb af bistand: 5-10.000 kr.	Intern administration: 4-10.000 kr.
	500 -	Intern administration: 10-15.000 kr. Køb af bistand: 10-15.000 kr.	Intern administration: 7-10.000 kr.
Priseftervisning	50 - 249	Intern administration: 5-10.000 kr.	Intern administration: 2-5.000 kr. Køb af bistand: 2-5.000 kr.
	250 - 499	Intern administration: 5-10.000 kr.	Intern administration: 4-10.000 kr. Køb af bistand: 2-5.000 kr.
	500 -	Intern administration: 10-15.000 kr.	Intern administration: 7-10.000 kr. Køb af bistand: 5-10.000 kr.

Kilde: Vurdering af administrative byrder for varmforsyningsvirksomheder omfattet af nye anmeldelseskrav, BDO, september 2018.

Tabellen skal forstås sådan, at de løbende meromkostninger for et lille værk er hhv. 2-5.000 kr. i forbindelse med udarbejdelse af budget, samt 2-5.000 kr. i intern administration og 2-5.000 i ekstern bistand i forbindelse med udarbejdelse af prisettersvisning, i alt 6-15.000 kr., plus engangsomkostninger på 15-30.000 kr.

De samlede meromkostninger det første år vil i henhold til BDO's skøn udgøre:

- 21-45.000 kr. for et lille selskab (20-249 TJ leveret varme)
- 25-55.000 kr. for et mellemstort selskab (250-499 TJ leveret varme)
- 49-75.000 kr. for et stort selskab (over 500 TJ leveret varme)

Afgrænsning og forudsætninger

BDO's afgrænsning og forudsætninger er gengivet nedenfor. Dansk Energi har bedt PwC om at fastholde de tidligere anvendte forudsætninger, således at PwC's og BDO's skøn for administrative meromkostninger er sammenlignelige.

"Nærværende notat adresserer ikke de administrative byrder ved opgørelse af virksomhedens anlægsaktiver i henhold til pris- og levetidskatalog (POLKA), da denne pt. er udskudt til 2019.

Derudover adresserer nærværende notat ej heller de administrative byrder, som virksomheder med forenet produktion måtte opleve i forhold til omkostningsfordelingsbekendtgørelsen samt de nye afskrivningsregler. Disse forventes først at have effekt på et senere tidspunkt. Vores vurderinger af de administrative byrder er baseret på følgende forudsætninger:

- *Krav til revisors rolle og involvering i forbindelse med indberetning i henhold til den nye regulering, vil stort set være det samme, som de krav der stilles i dag i forhold til prisettersvisningen.*
- *Det anvendte system til anmeldelse er fortsat ENAO og følger det format, der er deri i dag.*
- *Der foretages fortsat en samlet anmeldelse af produktion, transmission og distribution på virksomhedsniveau, altså samme antal indberetninger som i dag.*
- *Regler for fordeling og valg af costdrivere er udskudt til 2019, og indgår derfor ikke i vurderingen.*
- *Omkostningsfordeling ved samproduktion er uændret i forhold til allerede indgåede aftaler, og er derfor uændret i forbindelse med indberetningen.*
- *Når der er fastlagt standardiserede afskrivninger samt fastlagt principper for fordeling af omkostninger ved samproduktion, vil der ske en tilretning af konteringsvejledningen i overensstemmelse hermed. I den forbindelse skal der ske en særskilt indberetning af omkostningerne for 2019 og 2020 efter disse principper. Denne ekstra indberetning er ikke medtaget i nærværende opgørelse over administrative byrder.*
- *De øgede administrative byrder som opgøres i dette notat, vedrører derfor udelukkende det ekstra arbejde, varmevirksomhederne skønnes at have ved at skulle indberette deres omkostninger på henholdsvis produktion, transmission og distribution, herunder tilrettelæggelse af instrukser og systemer vedrørende samme."*

Boks 2.1 Eksempler på administrative meropgaver ved overgang til og overholdelse af konteringsvejledning, herunder krav om opdeling af omkostningsdata.

Engangsupgaver

- Gennemgang af konteringsvejledning og identificere afledte konsekvenser/ændringer.
- Evt. rådgivning fra revisor - eks. ift. omkostningsfordeling.
- Oplæring af medarbejder/medarbejdere i konteringsvejledning og dets ændringer.
 - Etablere ændrede arbejds gange/procedurer.
- Evt. systemmæssige ændringer - eks. automatiseret omkostningsfordeling.

Løbende opgaver

- Justeringer i arbejds gange/procedurer i forhold til konteringsvejledningen.
- Øget databehandling.

Kilde: Vurdering af administrative byrder for varmeforsyningsvirksomheder omfattet af nye anmeldelseskrav, BDO, september 2018.

På baggrund af ovenstående er PwC blevet bedt om at vurdere, hvilke omkostninger forskellige grupper af fjernvarmeselskaber vil have til at efterleve den nye anmeldelsesbekendtgørelse og medfølgende konteringsvejledning.

Interviews af selskaber og afholdelse af workshop

Som en del af denne analyse har PwC afholdt interviews med tre selskaber, herunder:

1. et stort selskab
2. en multiforsyning
3. et selskab som kun har fjernvarmeaktiviteter.

De tre interviews blev afholdt for at opnå større forståelse for de forretningsgange, som påvirkes af den nye anmeldelsesbekendtgørelse og konteringsvejledning, og var tilrettelagt på en måde, der har givet PwC mulighed for at lade de vurderede omkostninger hos de involverede selskaber indgå i en samlet vurdering.

Resultaterne fra de tre interviews blev præsenteret på en efterfølgende workshop, hvor fem selskaber, der adskilte sig fra de interviewede selskaber, og Dansk Energi deltog. På workshoppen var fokus dels på at opnå forståelse for, om et bredere udsnit af sektoren kunne se sig selv i PwC's vurdering, dels at kunne diskutere en alternativ gruppering af selskaberne.

Resultaterne fra workshoppen var, at vurderingen af omkostningsestimatet var rimeligt, fsva. løbende omkostninger som følge af implementering af konteringsvejledningen, men at en gruppering, der alene baserer sig på den leverede varmemængde i GJ, ikke er retvisende. Herudover var det vurderingen, at omkostningerne til implementering (engangsopgaverne) var vurderet for lavt.

Selskabernes vurdering er, at de anvendte kategorier til vurdering af omkostninger ved implementering af den nye anmeldelsesbekendtgørelse og konteringsvejledning skal tage udgangspunkt i selskabets kompleksitet og ejerforhold.

Et selskab der alene driver produktionsanlæg, som eksempelvis centrale kraftvarmeværker, har let ved at tilpasse sin indberetning af budget og priseftervisning til de nye krav i medfør af den nye anmeldelsesbekendtgørelse og konteringsvejledning, uanset at de leverede varmemængder er meget store.

Et selskab der er en del af en multiforsyning vil generelt have relativt lettere ved at imødekomme de nye krav, da disse selskaber ofte følger ensartet praksis på tværs af forsyningsområderne. Disse multiforsyninger har ofte indført detaljerede anlægskartoteker og kontering i henhold til årsregnskabsloven for at ensrette regnskabspraksis mod de aktiviteter, der allerede er underlagt regulering (elnet, vand, spildevand). Der er dog en grænse, da særligt store selskaber, selv om de er en del af en multiforsyning, ikke opnår de samme synergieffekter, hvilket efter PwC's vurdering delvist er drevet af kompleksiteten i meget store multiforsyninger, og at de store og komplekse selskaber har medarbejdere dedikeret til de enkelte områder, mens det i mindre multiforsyninger er de samme medarbejdere, der varetager opgaverne for alle forsyningsarter.

For selskaber der alene leverer varme kan der være en forholdsvis større opgave, idet mange af disse selskaber driver mindre selskaber og ikke altid har den viden og erfaring, der skal til, for at sikre konteringer og opgørelser i overensstemmelse med de nye regler.

” **Det er samlet PwC's vurdering, at omkostningsestimaterne skal ske ud fra en gruppering i tre kategorier:**

- **multiforsyninger**
- **distributionselskaber**
- **produktionsselskaber**

Multiforsyninger	Distributionselskaber	Produktionsselskaber
Varmeselskabet er en del af en koncern med andre regulerede selskaber (vand, spildevand, el).	Selskabet har slutkunder, og kan have egen produktion.	Selskabet har enten ingen slutkunder eller meget få slutkunder, fx industri, og leverer primært varme til distributionselskaber.
Selskabet kan have produktionsanlæg og transmission- og distributionsnet.	Selskabet kan have produktionsanlæg og transmission- og distributionsnet.	Selskabet har alene produktionsanlæg

Disse tre kategorier skal yderligere inddeles i underkategorier. Det har i forbindelse med denne analyse været svært at fastlægge en definition, der er klart repræsentativ og dækkende for hele sektoren. Det er dog klart, på baggrund af interviews, workshop og PwC's erfaring, at omkostningerne i forbindelse med den nye anmeldelsesbekendtgørelse og konteringsvejledning drives af selskabernes kompleksitet. Vi har nedenfor beskrevet nogle af de faktorer, der indgår i en vurdering af denne kompleksitet.

Ledningsnet	Antal medarbejdere	Antal kunder	Leveret GJ
Varmeselskabets ledningsnet kan være med til at beskrive, hvor komplekst selskabet er. Her kan der formentlig tages udgangspunkt i nettets længde, men vurderingen bør ideelt indeholde en vurdering baseret på netstruktur, mængden af transmission og kompleksitet i opbygningen.	Antallet af medarbejdere kan ligeledes være med til at beskrive, hvor kompleks virksomheden er. Et selskab med mange kundeforhold vil typisk have behov for eksempelvis flere administrative medarbejdere. Denne faktor kan påvirkes af, i hvor stor grad selskabet anvender entreprenører til drift og anlægsprojekter.	Antal kunder er også en faktor, der kan være med til at beskrive kompleksiteten i varmeselskabet. Da flere større varmeselskaber, som eksempelvis HOFOR og Frederiksberg Forsyning i København, har boligfor- eninger som kunder, er denne dog ikke sammenlignelig på tværs af selskaber.	Den leverede varmemængde kan være med til at beskrive kompleksiteten i varmeselskabet, men kan ikke stå alene, da der er stor forskel på selskaber, der alene har produktion, og de, der også har distribution, samt at denne faktor ikke tager højde for kompleksitet og størrelse på selve ledningsnettet.

Ud over opdelingen i henholdsvis multiforsyninger, distributionselskaber og produktionsselskaber, er det PwC's vurdering, at der på det foreliggende grundlag bør ske en yderligere opdeling af selskaberne i tre kategorier, der er simple, almindelige og store.

Der har i forbindelse med denne analyse ikke været data tilgængeligt, der har gjort det muligt at opnå en veldokumenteret definition af, hvad der gør et selskab særligt kompliceret. PwC's interviews og brancheworkshop har indikeret, hvilke typer af selskaber der ligger i de tre kategorier. I nedenstående tabel har vi forsøgt at skitsere kendetegn for, hvilken kategori et selskab passer ind i.

Lille/simpelt	Mellem/almindeligt	Stort/komplekst
<p>Ledningsnet: Mindre byforsyninger, typisk en landsby.</p> <p>Antal medarbejdere: Driftsleder, enkelte driftsledere og bogholdere/kontorassistenter. 5-15 FTE</p> <p>Antal kunder: Op til 2-3.000 kunder.</p> <p>Varmeleverance op til ca. 150 TJ</p>	<p>Ledningsnet: Byforsyninger, typisk lidt større provinsbyer.</p> <p>Antal medarbejdere: Organisation med både økonomi og driftsafdeling, evt. i et koncerninternt serviceselskab. 10-50 FTE</p> <p>Antal kunder: 2-10.000 kunder</p> <p>Varmeleverance op til ca. 1.500 TJ</p>	<p>Ledningsnet: Store byer og bynet i store geografiske områder.</p> <p>Antal medarbejdere: Store organisationer med egne plan- og projektafdelinger, store økonomi og driftsafdelinger. >50 FTE</p> <p>Antal kunder: Over 10.000 kunder</p> <p>Varmeleverance over ca. 1.500 TJ</p>

Vurderingen af, hvilken kategori et selskab skal indgå i beror på en vurdering af selskabet. PwC's udgangspunkt for vurdering af de selskaber der har været omfattet af analysen har været, at selskabet tilhører den kategori hvor flest kendetegn er opfyldt.

Der kan være individuelle forhold der gør, at et selskab ikke passer ind i ovenstående. Da der alene er tale om en subjektiv vurdering, bør der i en vurdering af de samlede omkostninger for sektoren tages højde for, at en inddeling af de danske fjernvarmeselskaber er behæftet med nogen usikker.

Det er samtidig PwC's vurdering, at den anvendte tilgang, hvor flere parametre påvirker selskabernes omkostninger ved implementering af konteringsvejledningen er mere retvisende end en metode, hvor opdelingen alene sker på baggrund af den leverede mængde.

De administrative meromkostninger

På baggrund af ovenstående er det samlet PwC's vurdering, at omkostningerne ved implementering af den nye anmeldelsesbekendtgørelse og konteringsvejledning kan opgøres således:

” Det er PwC's vurdering, at engangsomkostningerne for store og komplekse virksomheder kan løbe op i flere millioner kroner.

Multiforsyning

Indberetning		Engangsomkostninger	Løbende omkostning pr. år.
Budget	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-20 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 10-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-25 t.kr.	Interne omkostninger: 25-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-20 t.kr.
Priseftervisning	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 5-10 t.kr. Eksterne omkostninger: 5-20 t.kr.	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-20 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 10-25 t.kr. Eksterne omkostninger: 20-30 t.kr.	Interne omkostninger: 10-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-25 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 25-100 t.kr. Eksterne omkostninger: 30-50 t.kr.	Interne omkostninger: 25-75 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-50 t.kr.

For multiforsyninger omfattet af den nye regulering er der efter PwC's umiddelbare vurdering 7 selskaber i kategorien lille/simpel, 29 selskaber i kategorien mellem/almindelig og 7 selskaber i kategorien stor/kompleks.

Distributionsvirksomhed

Indberetning		Engangsomkostninger	Løbende omkostning pr. år.
Budget	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-20 t.kr.	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-20 t.kr.	Interne omkostninger: 10-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-20 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 10-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-25 t.kr.	Interne omkostninger: 25-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-30 t.kr.
Priseftervisning	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 10-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 5-20 t.kr.	Interne omkostninger: 5-10 t.kr. Eksterne omkostninger: 20-50 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 15-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 25-50 t.kr.	Interne omkostninger: 10-25 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-20 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 50-100 t.kr. Eksterne omkostninger: 50-150 t.kr.	Interne omkostninger: 25-75 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-50 t.kr.

For distributionsvirksomheder omfattet af den nye regulering er der efter PwC's umiddelbare vurdering 115 selskaber i kategorien lille/simpel, 73 selskaber i kategorien mellem/almindelig og 10 selskaber i kategorien stor/kompleks.

Produktionsvirksomhed

Indberetning		Engangsomkostninger	Løbende omkostning pr. år.
Budget	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 0-10 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-10 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 0-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 0-20 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-20 t.kr.
Priseftervisning	Lille/ simpel	Interne omkostninger: 5-10 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 5-10 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-20 t.kr.
	Mellem/ almindelig	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-15 t.kr.	Interne omkostninger: 5-15 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-20 t.kr.
	Stor/ kompleks	Interne omkostninger: 10-50 t.kr. Eksterne omkostninger: 0-25 t.kr.	Interne omkostninger: 5-25 t.kr. Eksterne omkostninger: 10-50 t.kr.

For produktionsvirksomheder omfattet af den nye regulering er der efter PwC's umiddelbare vurdering 6 selskaber i kategorien lille/simpel, 25 selskaber i kategorien mellem/almindelig og 19 selskaber i kategorien stor/kompleks.

Begrebsafklaring

Arbejdet med implementering af ny regulering for fjernvarmesektoren har både politisk og i branchen givet anledning til en række drøftelser omkring, hvor indgribende og omkostningsfuld den nye regulering vil være.

Det kan umiddelbart virke som om, at en del af denne forvirring skyldes anvendelsen af de to begreber ”konteringsvejledning” og ”kontoplan”. Vi har nedenfor uddybet de to begreber:

Kontoplan

En kontoplan er udtryk for et selskabs inddeling af konti i råbalancen i økonomisystemet. Man anvender typisk enten en artsopdelt kontoplan eller en funktionsopdelt kontoplan med artskonti. På disse konti bogføres de enkelte bilag, som leverandørbilag, anlægsarbejder og lønninger.

En kontoplan er derfor detaljeret indarbejdet i selskabernes økonomisystemer.

Konteringsvejledning

En konteringsvejledning er et udtryk for vejledning til selskaberne om, hvordan de bør kontere bilag. I tilfældet for fjernvarmevirksomhederne skal der konteres på funktionerne transmission, distribution og produktion.

” *En konteringsvejledning er en overordnet vejledning til, hvordan selskaberne skal bogføre.*

En konteringsvejledning stiller ingen krav til selskabernes økonomisystem, ud over at de i konteringsvejledningen opgjorte poster skal kunne trækkes ud. Konteringsvejledningen stiller således ikke krav til, om de opgjorte poster udgøres af en eller flere konti, eller om der i forbindelse med udarbejdelse af rapportering i henhold til konteringsvejledningen er behov for manuelle korrektioner.

En konteringsvejledning er derfor en overordnet vejledning til hvordan selskaberne skal bogføre.

Opsamling

Anvendelsen af en konteringsvejledning betyder, at selskaberne kan anvende den kontoplan de ønsker, henset til evt. andre administrative hensyn. Det at pålægge fjernvarmeselskaberne at opgøre en række regnskabsposter i henhold til en konteringsvejledning er altså væsentligt mindre indgribende end at pålægge selskaberne at anvende en bestemt kontoplan.

Indførelse af en standardkontoplan for fjernvarmeselskaberne vil påvirke store og komplekse selskaber mest. Mindre fjernvarmeselskaber, der ikke er koncernforbundne, og som ikke skal tage hensyn til rapportering og bogføringspraksis i koncernselskaber, vil have relativt let ved at skifte eller tilpasse den anvendte kontoplan. Eksempelvis er PwC opmærksom på, at Dansk Fjernvarmes standardkontoplan, som anvendes af lang en række af de især mindre fjernvarmeselskaber løbende opdateres. Ligeledes vil eksempelvis multiforsyninger løbende opdatere deres egen kontoplan hvis behovene ændrer sig.

Fælles for selskaberne er, at man har valgt den kontoplan der bedst matcher selskabets behov. Et selskab med andre aktiviteter end fjernvarme har behov der medfører at anvendelsen af Dansk Fjernvarmes standardkontoplan er problematisk. Det er meget sjældent fordelagtigt at anvende forskellig kontoplaner i samme koncern, og indførelsen af et krav om at anvende en særlig kontoplan for fjernvarmevirksomheder vil både medføre meget store implementeringsomkostninger, og øgede løbende omkostninger i forbindelse med bogføring, økonomistyring og regnskabsaflæggelse.

Perspektivering til vandsektoren

I 2010 overgik vand- og spildevandsselskaber fra en hvile-i-sig-selv regulering til en indtægtsrammeregulering med prislofter. I sektoren betød dette både krav om udskillelse af kommunale aktiviteter i selskaber, implementering af POLKA og øgede indberetningskrav.

Som opfølgning på implementering af reguleringen blev der foretaget analyser af, hvilke omkostninger den nye regulering havde medført for selskaberne. Både Deloitte og Copenhagen Economics foretog skøn over omkostninger forbundet med implementeringen af ny økonomisk regulering, herunder en grundig evaluering af, hvordan det faktisk gik.

Disse analyser viste, at lovgiver ved opgørelsen af de forventede omkostninger havde undervurderet implementeringsomkostningerne.

Der kan ikke ske en 1:1 overførsel af disse erfaringer, da BDO's estimat om omkostninger til implementering af konteringsvejledningen og anmeldelsesbekendtgørelsen ikke indeholder hele implementeringen – og reguleringen ikke er ens. Der kan dog drages erfaringer i kompleksitet og "overheads" - dvs. de omkostninger, som ny regulering trækker med.

Med forarbejderne til L150 om Forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold¹ estimerede lovgiver, at (refereret fra lovforarbejderne):

For staten vil merudgifterne udgøre højst 10 mio. kr. pr. år i tre år til Teknologiuudviklingsfonden.

For kommunalt ejede vandselskaber forventedes udgifter til implementering på henholdsvis en engangsudgift på 90-260 mio. kr. (svarende til 0,36-1,04 mio. kr. pr. selskab), og løbende udgifter på 30-50 mio. kr. (0,12-0,2 mio. kr. pr. år), for de ca. 250 kommunalt ejede selskaber der blev omfattet af reguleringen.

Disse omkostninger blev forudsat dækket over vandprisen, ligesom udgifter til Forsyningssekretariatet på 4,9 mio. kr. i 2009 og 10,8 mio. kr. pr. år fra og med 2010.

Det blev samtidig vurderet, at der for kommunerne (vandselskaberne) vil være en let øget administrativ byrde med benchmarking og en begrænset byrde for de private (herunder forbrugerejede) vandselskaber.

Dermed blev omkostningerne for kommunalt ejede vandselskaber estimeret til 0,4-1 mio. kr. pr. selskab i engangsomkostninger, og 0,1-0,2 mio. kr. i varige meromkostninger forud for reguleringen.

Efter reguleringen var implementeret evaluerede Copenhagen Economics de interne meromkostninger, som rent faktisk fulgte af den nye regulering² for mindre, forbrugerejede vandselskaber:

Kilde: Copenhagen Economics, uddrag af rapporten "forbrugerejede Vandværker og prisregulering"

De administrative byrders betydning for driftsomkostningerne

Omkostningerne i form af internt tidsforbrug har vi estimeret på baggrund af vandværkernes besvarelse af spørgsmålet

- "Hvor meget tid bruger vandselskabets medarbejdere, inklusiv vandselskabets andel af medarbejdere i eventuelle servicefællesskaber/-selskaber, årligt på indberetninger og anden sagsbehandling i forhold til prisloftsreguleringen?"¹⁴

De administrative omkostninger er på baggrund af standard cost modellen opgjort til:

- | | |
|---------------------------------------|--------------------|
| • Tidsforbrug: | 95.000 kr. |
| • Bidrag til Forsyningssekretariatet: | 32.0000 kr. (2012) |
| • Revision: | 29.000 kr. |
| • Samlet svarer det til | 156.000 kr. |

For et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk på ca. 0,4 mio. m³ er omkostningen 0,4 kr. pr. m³ vand.¹⁵

¹⁴ ERST (2012)

¹⁵ Spørgsmålet er stillet til forbrugerejede vandværker, der er dækket af vandsektorloven i forbindelse med den igangværende evaluering af vandsektorloven. Spørgsmålet er en del af det spørgeskema Deloitte har udsendt til vandværkerne. FVD har indsamlet besvarelserne fra deres medlemmer.

¹⁶ Den maksimale omkostning er på baggrund af besvarelserne på spørgsmålet om tidsforbrug opgjort til 1,2 kr. pr. m³ for de vandværker, der har angivet timeforbrug, mens den laveste omkostning er opgjort til 0,1 kr. Disse afhænger både af vandværkets anmeldte timeforbrug, og af hvor meget vand det enkelte vandværk leverer.

¹ https://www.ft.dk/samling/20081/lovforslag/l150/20081_l150_som_fremSAT.htm?title=20081_l150_som_fremSAT%20html

² <http://www.otv-olgod.dk/media/1332382/Copenhagen-Economics-rapport-Forbrugerejede-vandvaerker-og-prisregulering.pdf>

Det bemærkes, at dette svarer til opgørelsen af "Løbende meromkostninger" i BDO og PwC's opgørelse for fjernvarmeselskaberne, og altså ikke indeholder engangsomkostninger. En sammenligning af den type selskaber, som indgår i Copenhagen Economics opgørelse, vurderes at svare til små og mellemstore varmeselskaber i PwC's opgørelse. Det bør dog tages i betragtning, at omkostninger på 156 tkr. ikke er direkte sammenligneligt, da PwC's skøn ikke indeholder bidrag til Forsyningstilsynet, da dette følger af anden lovgivning, og da opgaverne for vandselskaberne er efter fuld implementering af den nye lov, hvor nærværende analyse alene ser på en mindre del af den kommende regulering.

Ovenstående illustrerer, at selv de små privatejede selskaber oplevede meromkostninger i samme størrelse, som blev vurderet for de typisk noget større kommunale selskaber.

Deloitte udarbejdede i 2013 en samlet rapport om "Evaluering af vandsektorloven"³. En analyse i forbindelse med denne evaluering viste, at selskaberne brugte væsentlige ressourcer på opgaver forbundet med prisloftreguleringen, og at omkostningerne var forholdsmæssigt større for små vandselskaber.

Tabel 5. Gennemsnitligt forbrug af intern tid på administration relateret til prisloftreguleringen som andel af samlet tid

	Spildevand	Kommunalt vand	Forbrugerejet vand
Små	2,4 %	3,5 %	7,7 %
Mellemstore	1,8 %	2,4 %	7,3 %
Store	1,5 %	1,4 %	7,0 %

Kilde: Deloitte spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 6 viser, at spildevandsselskabernes omkostninger til advokater, revisorer mv. i gennemsnit udgør 0,7-2,4 pct. af de samlede driftsomkostninger. For de kommunalt ejede vandforsyningselskaber udgør omkostningerne til revisorer og advokater 1,3-3,3 pct. af den samlede drift, og for de forbrugerejede vandforsyningselskaber udgør de 3,3-5,3 pct.

Tabel 6. Gennemsnitlige omkostninger til advokater, revisorer mv. som andel af samlet drift

	Spildevand	Kommunalt vand	Forbrugerejet vand
Små	2,4 %	3,3 %	5,3 %
Mellemstore	1,0 %	1,6 %	3,5 %
Store	0,7 %	1,3 %	3,3 %

Kilde: Deloitte spørgeskemaundersøgelse.

I henhold til afsnit 5.1.1. er selskaberne således karakteriseret på baggrund af de debiterede vandmængder:

Vandselskaber:

- Små: < 0,3 mio. m³
- Mellemstore: 0,3-1,1 mio. m³
- Store: > 1,1 mio. m³

Spildevandsselskaber:

- Små: < 1,8 mio. m³
- Mellemstore: 1,8-2,8 mio. m³
- Store: > 2,8 mio. m³

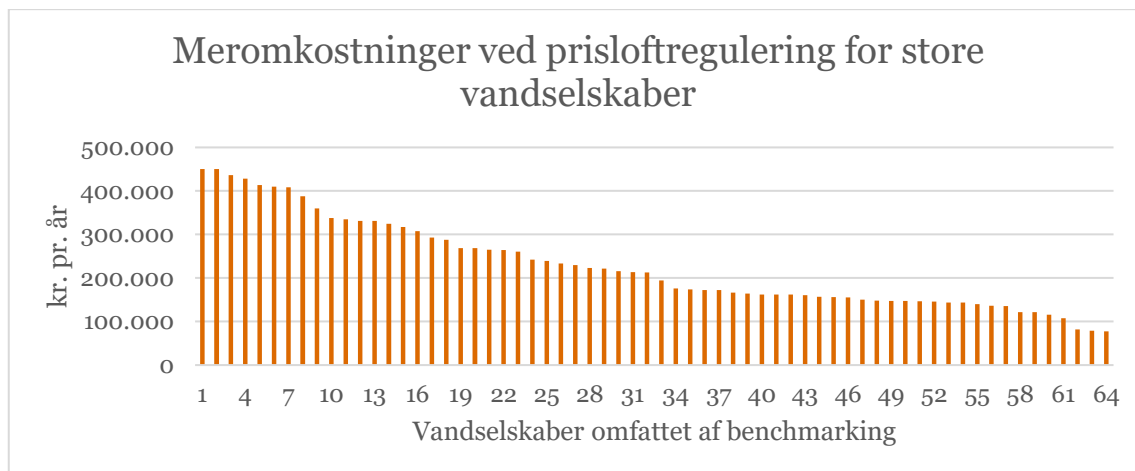
Kilde: Deloitte, Evaluering af vandsektorloven, 2013

Med udgangspunkt i Forsyningssekretariatets benchmarking har PwC beregnet omkostninger forbundet med prisloftreguleringen for de 74 selskaber omfattet af benchmarkingen, der primært er store, kommunalt ejede⁴ vandselskaber. Beregningen udgør summen af henholdsvis interne (1,4 %) og eksterne (1,3 %) omkostninger, i forhold til selskabernes faktiske indmelding driftsomkostninger i 2017.

Den nedenstående figur viser den beregnede omkostning for de 64 selskaber med den laveste omkostning:

³ <https://eng.mst.dk/media/186837/evalueringafvandsektorlovenendeligrapport.pdf>

⁴ Det bemærkes, at enkelte selskaber har anden ejer form, men er inkluderet i opgørelsen.



Som det fremgår af ovenstående, har selskaberne oplevet meromkostninger på 77-450 tkr. I tillæg til selskaberne omfattet af ovenstående figur har 10 selskaber beregnede omkostninger over 500 tkr., hvor det største selskab, HOFOR vand København, har beregnede omkostninger på 5.500 tkr.

Disse omkostningsestimater skal ses i sammenhæng med vurderingen i lovforarbejderne, hvor omkostningen blev vurderet til mellem 120 og 200 tkr. pr. selskab. PwC's skønsmæssige beregning viser, at mere end halvdelen af selskaberne ligger over den øvre grænse i det oprindelige skøn, men en række af disse ligger væsentligt over.

For de 74 selskaber, som er omfattet af Forsyningssekretariatets benchmarking, skulle omkostningerne til implementering i henhold til vurderingen i lovforarbejderne være 9,8-16,4 mio. kr.⁵

Konklusionen er, at de administrative byrder var vurderet for lavt og ikke medtog alle omkostningerne.

⁵ Det er antaget, at vurderingen på 0,12-0,2 mio. kr. er foretaget i 2009-priser. Omkostningen er justeret med Danmarks Statistiks forbrugerprisindeks: <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/priser-og-forbrug/forbrugerpriser/forbrugerprisindeks>