

NOTAT

HØRINGSNOTAT TIL BENCHMARKING FOR 2016

Forsyningssekretariatet sendte resultaterne og dokumentationen for benchmarkingen for 2016 i høring fra den 19. juni til den 3. juli 2015. I det følgende er høringssvarene gengivet og sammen med sekretariatets svar herpå. Nogle selskaber har indsendt konkrete bemærkninger vedrørende det enkelte selskabs indberetninger, som ikke fremgår af dette notat, men er blevet besvaret direkte til selskabet.

14. august 2015

/EBT/LTK

Høringssvar fra DANVA

I sit høringssvar af 3. juli 2015 gør DANVA opmærksom på følgende:

Fejl i fronten

DANVA anfører, at alle selskabernes effektiviseringspotentialer måles i forhold til frontelskaberne. Det er derfor vigtigt, at der ikke er fejl i fronten. Sidste år fandt to frontelskaber efterfølgende fejl i deres indberetning. Den ene af disse fejl betød, at spildevandsselskaberne ifølge DANVAs beregninger fik 7 mio. kr. ekstra i effektiviseringskrav. De for høje krav blev ikke rettet, da selskaberne opdagede fejlene efter, at Forsyningssekretariatet var begyndt at udsende afgørelser. DANVA opfordrer til, at der tages hensyn i årets effektiviseringskrav til de selskaber, der fik for høje krav sidste år.

KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN

ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET

DANVA har rettet henvendelse til ét af frontelskaberne for spildevandsselskaberne i benchmarkingen for 2016 og kan konstatere, at selskabet har fejlindberettet data vedrørende husstandspumper og pumpestationer. DANVA mener, at det er bekymrende, at der er fejl i fronten igen i år og DANVA opfordrer Forsyningssekretariatet til at lave en bedre kvalitetssikring.

Forsyningssekretariatet bemærker indledningsvist, at selskabet, som sidste år indberettede forkert, havde beregnet deres faktiske driftsomkostninger (FADO) for lavt. I benchmarkingen for 2015 lå selskabet på *det første bånd*. Som beskrevet i benchmarkinghovedpapiret *Resultatorienteret benchmarking 2015*¹ fjernes det første bånd i beregningen af effektiviseringspotentialerne. Det første bånd fjernes bl.a. for at udvise forsigtighed i forhold til eventuelle fejlindberetninger, som det ikke er muligt at identificere. Derudover tages der en række andre forsigtighedshensyn for at opveje den eventuelle usikkerheder, der måtte være i modellen. Fx fastsættes effektiviseringskravene til max 5 pct. af driftsomkostningerne i prisloftet.²

Selvom et selskab ligger på 1. bånd, bliver det kontaktet i forbindelse med at frontelskaberne blev identificeret. Her bliver selskaberne bedt om at kon-

1

<https://www.kfst.dk/media/4075/resultatorienteret-benchmarking-2015-version-2-050814.pdf>

2

<https://www.kfst.dk/media/4090/udkast-til-resultatorienteret-benchmarking-2016.pdf>

trollere det indberettede FADO og costdrivere endnu en gang for at sikre, at indberetningerne er korrekte. Det pågældende selskab meddelte i den forbindelse, at indberetningen var korrekt. Det var dermed ikke muligt for Forsyningssekretariatet at opdage fejlen inden effektiviseringskravene blev beregnet.

Til benchmarkingen for 2015 er selskabernes effektiviseringskrav beregnet i forhold til det 2. bånd. På det 2. bånd er der ingen fejlindberetninger. Effektiviseringskravene er derfor beregnet i forhold til, hvor effektive selskaberne på det 2. bånd er, og kravene er derfor ikke beregnet i forhold til en fejlindberetning.

I benchmarkingen for 2016 har Forsyningssekretariatet som et led i kvalitetssikringen kontaktet frontelskabet (DANVA har været i kontakt med), som kan have fejlindberettet husstandspumper og pumpestationer. Selskabet har svaret, at deres indberetning er korrekt. Forsyningssekretariatet har efter DANVAs høringssvar kontaktet selskabet igen, for at sikre at husstandspumper og pumpestationer er helt korrekt opgjort. Selskabet svarede, at det havde fejlindberettet husstandspumper og pumpestationer, og på den baggrund er den effektive front blevet genberegnet, og nye frontelskaber er blevet identificeret.

Forsyningssekretariatet har kontaktet alle frontelskaber telefonisk, hvor selskaberne er blevet opfordret til at kontrollere deres indberetninger meget grundigt for at sikre, at alt er korrekt.

Problemer med håndtering af biogas

DANVA anfører i høringssvaret, at selskaber, der producerer biogas, ikke har incitament til at optimere biogasproduktionen i den nuværende benchmarking. Endvidere bemærker DANVA, at selskaber, der har forhøjede driftsomkostninger til biogasproduktion, presses, uanset om de øgede driftsomkostninger modsvares af en højere gasindtægt. DANVA opfordrer til at problemet løses ved at give selskaberne særlige forhold.

Forsyningssekretariatet vurderer, at der ikke er behov for ændringer i praksis for benchmarkingen som følge af DANVA's høringssvar vedrørende biogasproduktion. Det skyldes, at benchmarkingmodellen allerede tager eksplicit højde for omkostninger til produktion af biogas. Variablen "tons tørstof med biogasproduktion" indgår i omkostningsækvivalenten for slambehandling, hvorfor der netop tages hensyn til selskaber med biogasproduktion, jf. bilag 7 til benchmarkingen for 2015³. Dermed stilles selskaber med biogasproduktion lige med selskaber, som ikke har biogasproduktion, hvor-

³<https://www.kfst.dk/vandtilsyn/benchmarking/økonomiske-rammer-modelbeskrivelse-og-resultater/benchmarking-2015/>

for benchmarkingen af selskaberne – alt andet lige – sker på et ensartet grundlag.

Med hensyn til DANVA's bemærkning om, at selskaber med biogasproduktion presses økonomisk, bemærker sekretariatet følgende. Hvis selskaberne har haft en produktion af biogas i perioden 2003-2005, så er omkostningen hertil indregnet i 2003-05 grundlaget (for driftsomkostningerne i prisloftet). Selskaberne har desuden haft mulighed for at søge om en forhøjelse af driftsomkostningerne i prisloftet efter § 8, stk. 4-5. Hvis selskaberne har haft omkostninger til biogasproduktion siden 2005, kan der være taget højde for omkostningerne hertil i prisloftet, såfremt de har fået et tillæg efter § 8, stk. 4-5. Endvidere bemærker sekretariatet, at ingen selskaber har henvendt sig til sekretariatet om den af DANVA fremførte problemstilling.

Ændre definition af renseanlægs dimensionerede kapacitet

DANVA bemærker i sit høringssvar, at Forsyningssekretariatet har ændret definitionen på renseanlægs dimensionerede kapacitet, således at den nu dækker den tilladte udledningens mængde målt i PE jf. renseanlæggenes udledningstilladelser. DANVA skriver, at der ikke nødvendigvis er nogen sammenhæng mellem et givent anlægs udledningstilladelse og anlæggets belastning eller kapacitet, og derfor er det DANVAs vurdering, at der er risiko for, at den relative størrelse på et givent renseanlægs netvolumenbidrag bliver tilfældig. DANVA foreslår, at Forsyningssekretariatet ændrer definitionen, således at dimensioneret kapacitet bruges som udtryk for et renseanlægs kapacitet. Selskaber, der har indmeldt kapacitet jf. udledningstilladelse, bør få mulighed for at ændre til dimensioneret kapacitet.

Forsyningssekretariatet bemærker indledningsvist, at definitionen af renseanlægs kapacitet har været følgende i vejledningen til indberetningen til benchmarkingen for 2015 og 2016: *Organisk kapacitet, angives i PE og er renseanlæggets godkendte kapacitet. Den organiske kapacitet skal opgøres ud fra udledningstilladelsen.*

Sekretariatet anerkender, at der ikke var den samme klarhed om definitionen af et renseanlægs kapacitet i de tidlige vejledninger til benchmarkingen. I indberetningsvejledningen fra den gamle FDO (Forsynings Data Online) står der følgende: *Den organiske kapacitet for hvert renseanlæg.* Flere selskaber har kontaktet sekretariatet i forbindelse med indberetningen til benchmarkingen for 2012-2014 for at få en klarere definition af et renseanlægs kapacitet. Derfor valgte Forsyningssekretariatet at præcisere definitionen i 2015 og 2016, så den følger godkendt kapacitet (PE) jf. udledningstilladelsen.

På baggrund af høringssvaret har Forsyningssekretariatet undersøgt alle spildevandsselskabernes indberettede værdier for renseanlæggenes kapacitet for at vurdere, om ændringen i definitionen på et renseanlægs kapacitet har haft betydning for de indberettede værdier. Undersøgelsen viser, at der ikke

er nogen tendens til, at spildevandsselskaberne har indberettet andre værdier i 2015 og 2016 end tidligere.

Hvis et spildevandsselskab mener, at den indberettede værdi for deres rensningsanlægs kapacitet ikke er retvisende, opfordrer Forsyningssekretariatet spildevandsselskaber til at kontakte Forsyningssekretariatet og gøre opmærksom på forholdet.

Forkert antagelse om faste omkostninger

DANVA anfører i høringssvaret, at det har rettet henvendelse til sekretariatet per brev af 16. marts 2015 med et tilhørende notat. I notatet om brevet beskriver DANVA, at det er problematisk at anvende statistiske regressioner med en såkaldt *regression through the origin* (RTO), da dette kan lede til forkerte omkostningsækvivalenter og dermed forkerte effektiviseringskrav.

I brevet samt notatet af 16. marts 2015, bemærker DANVA blandt andet, at der ikke tages højde for selskabernes faste omkostninger, når metoden *RTO* benyttes. DANVA foreslår, at der benyttes en regressionsmetode med et *konstantled*, så modellen eksplicit tager højde for selskabernes faste omkostninger. DANVA opfordrer Forsyningssekretariatet til at genberegne omkostningsækvivalenterne i benchmarkingmodellen med henblik på i højere grad at tage højde for faste omkostninger.

Forsyningssekretariatet vurderer, at der ikke er belæg for at foretage en genberegning af omkostningsækvivalenterne, da den nuværende anvendte model i højere grad afspejler virkeligheden og er mere anvendelig til regulatoriske formål end den af DANVA foreslåede modeltilgang. Det skyldes følgende:

- 1) Ved at anvende et konstantled i regressionen antages det, at alle selskaber uanset størrelse og mængden af aktiver har samme faste omkostninger. Sekretariatet vurderer, at denne antagelse er fejlagtig, da selskaberne varierer væsentligt i størrelse, og derfor er der ikke homogene faste omkostninger på tværs af selskaberne. I den af DANVA foreslåede model antages det, at der er homogene faste omkostninger, og dermed vil modellen begunstige de små selskaber, mens de store selskaber straffes. Dette vil - alt andet lige - føre til for høje effektiviseringspotentialer og -krav for de store selskaber.
- 2) Benchmarkingmodellen tager implicit højde for selskabernes faste omkostninger, idet ca. 75-80 pct. af selskabernes omkostninger er faste. I de beregnede omkostningsækvivalenter udtrykkes de faste og variable omkostninger i samme parameter, som afhænger af størrelsen. Dermed tager modellen højde for, at både de variable og faste omkostninger afhænger af selskabernes størrelse.
- 3) Ved at indføre et konstantled i regressionen er der incitament til at splitte store forsyninger op i mindre forsyninger, mens selskaber, som fusionerer til større selskaber, bliver straffet.

Sekretariatet anerkender, at benchmarkingmodellen i teorien kunne konstrueres, så den i højere grad tager hensyn til varierende faste omkostninger. Dette kunne opnås ved at gruppere selskaberne efter størrelse, når de statistiske regressioner foretages. Denne metode vil blive overvejet i det fremadrettede arbejde med udviklingen af en ny benchmarkingmodel. Der er dog ingen sikkerhed om, at dette fører til en mere præcis benchmarkingmodel, da der så kan opstå nye udfordringer i forhold til datakvalitet som følge af populationernes størrelser. Sekretariatet vil offentliggøre et særskilt notat, hvor DANVA's brev og tilhørende notat besvares mere dybdegående.

Omkostninger i hovedstadsområdet

DANVA anfører, at det fortsat ikke er afklaret, hvorfor der er tendens til større effektiviseringspotentialer for selskaber i Københavnsområdet. Forsyningssekretariatet anerkender nu problematikken, men lader det være op til selskaberne, at finde forklaringen herpå. Dette er utilfredsstillende. DANVA opfordrer derfor igen Forsyningssekretariatet til at undersøge, hvorfor effektiviseringspotentialet generelt er højere i Hovedstadsområdet, og til i mellemtiden at udvise forsigtighed via eksempelvis godkendelse af særlige forhold.

Forsyningssekretariatet bemærker indledningsvist, at sekretariatet har undersøgt eventuelle rammebetingelser, som kan føre til højere effektiviseringspotentialer i hovedstadsområdet, mens selskaberne er blevet opfordret til at indsende oplysninger herom. Dette arbejde har ikke resulteret i substantielle forklaringer på eventuelle rammebetingelser, som selskaberne i hovedstadsområdet er underlagt, der kan forklare forskellen i effektiviteten.

Derudover bemærkes det, at følgende selskaber i hovedstadsområdet beregnet til at ligge på fronten og dermed være blandt de mest effektive selskaber i benchmarkingen for 2016: Gentofte Vand A/S, Greve Spildevand A/S og Solrød Spildevand A/S. Der kan være mange grunde til, at effektiviseringspotentialerne er højere i hovedstadsområdet. Hvis et selskab er underlagt en rammebetingelse som medfører meromkostninger til en aktivitet, kan de søge om et særligt forhold.

Mangler i det udsendte høringsmateriale

DANVA bemærker i høringssvaret, at de beregnede effektiviseringspotentialer og -krav mangler i det udsendte høringsmateriale, og at denne mangel findes problematisk i forhold til kvalitetssikringen af benchmarkingen. DANVA antager, at det er en fejl, at data ikke er offentliggjort, da Forsyningssekretariatet har lovet at udsende det sammen med det øvrige materiale.

Forsyningssekretariatet bemærker hertil, at sekretariatet har vurderet, at det ikke er hensigtsmæssigt at udsende de foreløbige resultater af selskabernes

effektiviseringspotentialer og -krav samtidigt med høringen af benchmarkingmodellen og -praksis for 2016. Dette skyldes følgende:

- 1) Høringen af benchmarkingen for 2016 har til formål at offentliggøre de identificerede frontsekskaber samt benchmarkingmodellen og praksis
- 2) Selskaberne har mulighed for at indsende ansøgninger om særlige forhold, som ikke er behandlet, når høringen af benchmarkingen for 2016 pågår. Det vil ikke være hensigtsmæssigt at offentliggøre selskabernes individuelle effektiviseringspotentialer og -krav på dette tidspunkt, da de ikke vil være retvisende for selskaber, som har ansøgt om særlige forhold.
- 3) Selskabernes individuelle effektiviseringspotentialer og -krav udmeldes i selskabernes udkast til afgørelser for prisloftet 2016, og de offentliggøres desuden løbende på Forsyningssekretariatets hjemmeside i takt med at udkastene udsendes fra august til september.
- 4) Såfremt selskaberne og andre interessenter vil beregne selskabernes effektiviseringspotentialer og -krav ligger alt bagvedliggende data-materiale og metoder offentligt tilgængeligt på sekretariatets hjemmeside i forbindelse med høringen af benchmarkingen for 2016.

Høringssvar fra BIOFOS koncernen

I sit høringssvar af 6. juli 2015 har BIOFOS angivet følgende generelle bemærkninger. Selskabets konkrete bemærkninger er blevet besvaret direkte til selskabet og fremgår derfor ikke at dette notat.

Effektiviseringspotentialer og -krav

Selskabet har de samme bemærkninger til dette punkt, som DANVA har givet udtryk for i det ovenstående punkt *mangler i det udsendte høringmateriale*.

Forsyningssekretariatet henviser derfor til ovenstående besvarelse på dette punkt.

Prisudvikling fra prisloft 2015 til 2016

BIOFOS anfører, at opgørelsen af prisudviklingen i prisloft 2016 favoriserer spildevandsselskaber, der udelukkende transporterer spildevand, mens selskaber, der kun renser vand, straffes. Selskabet begrundet dette i, at prisudviklingen er baseret på 4 indeks, der tager udgangspunkt i forskellige inputfaktorer, jf. bilag 1 til Benchmarkingen 2016.⁴

BIOFOS redegør for, at selskaber med transport af vand hovedsageligt benytter inputs fra ”BYG 6: Jordarbejde” og ”BYG 6: Asfaltarbejde”, hvis omkostningsomkostningsindeks er henholdsvis 98,78 og 94,34. Mens sel-

⁴<https://www.kfst.dk/vandtilsyn/benchmarking/økonomiske-rammer-modelbeskrivelse-og-resultater/benchmarking-2016/>

skaber der kun renser spildevand hovedsageligt bruger inputs fra ”BYG 4: Bygeomkostningsindeks for boliger” og ”PRIS 11: Andre maskiner og apparater” med indeks på henholdsvis 101,75 og 101,84.

BIOFOS mener, at der bør tages højde for den skævvridning, prisudviklingen medfører i prislofterne.

Forsyningssekretariatet anerkender, at selskaberne benytter forskellige input i varierende forhold, hvorfor pristalskorrektionen kan være mindre retvisende for nogle selskaber. Forsyningssekretariatet bemærker dog, at pristalsreguleringen fastsættes i prislofterne efter prisloftsbekendtgørelsens § 32. Bestemmelsen lægger ikke op til, at der tages højde for selskabernes primære forsyningsaktiviteter. På den baggrund vurderer sekretariatet, at der ikke er hjemmel til at foretage en individuel pristalsregulering og dermed fravige bestemmelsen, og derfor kan sekretariatet ikke imødekomme anmodningen herom.

Energiproduktion

BIOFOS mener ikke, at benchmarkingmodellen i tilstrækkelig grad tager højde for selskaber med energiproduktion, og at der skal foretages en separat løsning for disse selskaber for at fastholde et incitament til at udnytte ressourcer.

Forsyningssekretariatet henviser til svaret på DANVA's høringsvar om *biogasproduktion* ovenfor. Der forklares, hvordan benchmarkingmodellen tager eksplicit højde for selskaber med biogasproduktion. På den baggrund, vurderer sekretariatet, at der ikke er behov for en yderligere differentieret behandling af energiproducerende selskaber i benchmarkingen. Sekretariatet bemærker, at det hovedsageligt er en problemstilling i forhold til reguleringen at sikre incitamenter til ressourceudnyttelse og energiproduktion.

Høringsvar fra Esbjerg Forsyning

Esbjerg Forsyning anfører i sit høringsvar af 1. juli 2015, at frontelskaberne på det andet bånd er atypiske, idet deres pumpestationsandel af netvolumenmålet er uforholdsmæssig stor – hhv. 36 og 45 pct., hvor gennemsnitsværdien for alle selskaber ligger på 21 pct. med en standardafvigelse på 14 pct. Der opfordres til, at udelukke selskaber fra fronten med en ikke repræsentativ fordeling af costdrivere.

Indledningsvist bemærker sekretariatet, at analysen i bilag 1 vedrørende costdriversammensætningen viser, at det ikke er en fordel at have et stort bidrag fra pumpestationer i benchmarkingmodellen. Der er ikke nogen statistisk sammenhæng mellem netvolumenbidraget fra pumpestationer og effektiviseringspotentialer. Derfor vurderer Forsyningssekretariatet, at det ikke er misvisende at beregne selskabernes effektiviseringspotentialer i forhold til frontelskaber med et stort netvolumenbidrag fra pumpestationer.

Derudover bemærker sekretariatet, at frontskaberne på det andet bånd er ændret efter DANVAs høringsvar vedrørende, at et af selskaberne havde lavet en fejlindberetning. Frontskaberne er derfor ændret siden selskabets høringsvar.