

NOTAT

Dato: 7. november 2017

Sagsbehandler: /kst

Høringsnotat til ”OPEX-netvolumenmål – Teknisk beregning af omkostningsækvivalenter til brug for OPEX-model for benchmarkingen for 2018 og frem”

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Forsyningssekretariatet sendte den reviderede OPEX-del af benchmarkingmodellen for spildevandsselskaber i høring i perioden den 5. maj 2017 og frem til den 22. maj 2017. I det følgende er høringssvarene gengivet sammen med sekretariatets svar herpå.

ERHVERVS MINISTERIET

Forsyningssekretariatet har i alt modtaget 6 høringssvar.

Følgende høringspartnere har fremsendt bemærkninger til udkastet: Aalborg Kloak, Aarhus Vand, DANVA, DIN Forsyning, Lyngby-Taarbæk Forsyning og VandCenter Syd.

Høringssvarene har især berørt følgende punkter:

1. Renseanlæg
2. Ændringer i størrelsen af netvolumen
3. Regnvandsledninger
4. Periodevis drift
5. Slambede
6. Outliers, konstantled og kalibrering af model m.m.

I det følgende gennemgås høringssvarene til ovennævnte punkter. Kommentarer hertil er anført i kursiv.

Renseanlæg

Minirensesanlæg

Aalborg Kloak angiver, at minirensesanlæg ikke har noget med driften af almindelige rensesanlæg at gøre. Minirensesanlæg er typisk anlæg, som er beliggende i det åbne land udenfor kloakerede områder, hvor almindelige rensesanlæg har tilsluttet adskillige kloakplande.

Forsyningssekretariatet har i beregningen af omkostningsækvivalenten til rensesanlæg og minirensesanlæg ikke haft data til at adskille de to. Omkostningerne til rensesanlæg og minirensesanlæg har i indberetningen til den reviderede OPEX-model været sammenlagt, og det har ikke været muligt for Forsyningssekretariatet at dele dem op. Uden en opdeling af omkostningerne er det ikke muligt at udregne separate omkostningsækvivalenter til rensesanlæg og minirensesanlæg.

Den godkendte kapacitet på renseanlæg

Aalborg Kloak angiver, at den godkendte kapacitet for renseanlæg fastsættes af deres tilladelsesmyndighed. Værdien fastsættes på baggrund af skøn af ændringer i kloakoplandene og tilslutning af virksomheder til renseanlægget. Ved ændringer i kloakoplandet skal der i princippet ansøges om en ny udledningstilladelse. Det sker ikke i praksis, da ansøgning om ændring af udledningstilladelse er en langvarig proces, der kan tage flere år. Den godkendte kapacitet anvendes ikke ved dimensioneringen af et renseanlæg. Renseanlæg dimensioneres ud fra en hydraulisk belastning og en stofmæssig belastning. Den foreslåede model medfører, at der ikke dækkes de faste driftsomkostninger for området mellem den godkendte og den dimensionerede kapacitet.

Forsyningssekretariatet vurderer, at den godkendte kapacitet er det mest retvisende mål for, hvilken belastning et renseanlæg skal kunne håndtere, da den netop er bestemt ud fra en vurdering af forsyningsområdets sammensætning.

Forsyningssekretariatet er opmærksomme på, at der er en forskel mellem den dimensionerede og den godkendte kapacitet, da et renseanlæg skal kunne håndtere fremtidige udvidelser af forsyningsområdet eller en på anden måde øget belastning. Det vurderes dog, at så længe forskellen, for et givent renseanlæg, er på et rimeligt og normalt niveau, vil det ikke have indflydelse på benchmarkingen, da det er ens for hele branchen.

Hvis et renseanlæg derimod er væsentligt overdimensioneret i forhold til den godkendte kapacitet, vil den del af overdimensioneringen, der ligger ud over normalen kunne identificeres som ineffektivitet. Forsyningssekretariatet vurderer dog, at det er rimeligt, at en sådan overdimensionering vurderes som ineffektiv.

Mangelfuldt data på renseanlæg

DIN Forsyning angiver, at den nye model er baseret på kun 85 selskaber, og på flere af costdriverne er begrundelsen for at pulje fx renseanlæg, at der ikke er nok indberetninger, eller at man savner grundlag – fx omkostninger per renseanlæg. Det er meget ærgerligt, at denne argumentation ligger til grund, og selskabet henstiller derfor til, at man reviderer modellen, når data for 2016 er kvalitetssikret, da man her vil have data for alle selskaberne. Selskabet angiver desuden, at selskaberne i forbindelse med DANVA's benchmarking indberetter omkostninger på renseanlægsniveau for de store renseanlæg, hvorfor disse data faktisk er tilgængelige og vil kunne bruges i modellen. Forsyningen mener ikke, at det er retvisende at slå så mange forskellige typer af renseanlæg sammen til en variabel.

Forsyningssekretariatet angiver, at det ikke var obligatorisk for selskaberne at deltage i arbejdet med den reviderede OPEX-model, og at det derfor er tilfredsstillende at se, at 85 selskaber har ønsket at deltage. Forsyningssekretariatet vurderer derudover, at 85 selskaber er nok til at beregne en præcis model.

Det er ikke muligt at benytte data for 2016 til at beregne en mere præcis model. I indberetningen til benchmarkingen til de økonomiske rammer for 2018-2019, skal selskaberne ikke fordele deres faktiske driftsomkostninger på de forskellige costdrivere. Uden en opdeling af de faktiske driftsomkostninger er det ikke muligt at genberegne modellen.

Forsyningssekretariatet vurderer, at det ikke er muligt at benytte DANVA's opdeling af driftsomkostninger, da det ikke er alle renseanlæg, som indberettes til DANVA med oplysning om driftsomkostninger hertil.

Faste vs. variable omkostninger på renseanlæg

DIN Forsyning angiver, at for omkostningsækvivalenten for renseanlæg, har forsyningen svært ved at se, at så stor en del af deres omkostninger er variable og dermed afhængige af den faktiske belastning. Forsyningen foreslår derfor, at der enten bliver en større andel af faste omkostninger, eller at den godkendte kapacitet bliver vægtet højere end den faktiske.

Forsyningssekretariatet har i arbejdet med den reviderede OPEX-model afprøvet mange forskellige modeller inklusiv modeller, hvor den dimensionerede kapacitet er vægtet højere end den faktiske belastning. Det er vurderet, at disse modeller ikke beskriver omkostningerne lige så godt som den valgte model.

Derudover har Forsyningssekretariatet efter høringen estimeret en ny model til costdriveren renseanlæg, der lægger mere vægt på faste omkostninger.

Nyt forslag til beregning af omkostningsækvivalent for renseanlæg

DANVA angiver, at det bør undersøges, om det er bedre at modellere størrelsen på renseanlægget eksplicit i modellen med udgangspunkt i faktisk og dimensioneret kapacitet.

Forsyningssekretariatet har taget DANVA's kritik til efterretning og har estimeret en ny model til costdriveren renseanlæg. Den nye model lægger større vægt på de faste omkostninger, som der er ved at drive renseanlæg af forskellig størrelse.

Ændringer i størrelsen af netvolumen

Markant fald i netvolumen for ledninger i city- og indre city-zone

Lyngby-Taarbæk Forsyning angiver, at omkostningsækvivalenten på ledninger i city/indre city har ændret sig markant. Forsyningen er bevidst om, at en del af omkostningen hører til den nye costdriver "Generel administration". Forsyningen angiver, at selskaberne ikke kan vedligeholde ledninger i city for 15.600 kr. Det er væsentligt dyrere på grund af bebyggelsestæthed samt trafikkoordinering grundet tæt trafik.

Forsyningssekretariatet vurderer, at omkostningsækvivalenten for ledninger tager højde for, hvilke zoner ledningerne ligger i, og at den kun indeholder små usikkerheder, da alle underliggende forhold er signifikante. Specielt er det underliggende forhold for city/indre city-zonen særdeles signifikant med en p-værdi på 0,0000000165, som er markant lavere end 0,05, som er det niveau, hvor man ville acceptere modellen.

Forsyningssekretariatet mener ikke, at der kan sammenlignes direkte med den gamle model, da der er store forskelle på den samlede opbygning. Blandt andet indeholder den nye model "generel administration", og rørbassinerne behandles i år anderledes. Forsyningssekretariatet vurderer dog, at der er et mere retvisende forhold mellem zonerne i den nye model i forhold til den gamle. Det nye forhold stemmer blandt andet bedre overens med det, som findes på anlægssiden i POLKA. Her er forskellen mellem zonerne markant mindre end i OPEX-modellen. Forsyningssekretariatet vurderer, at forholdene på anlæg og drift til en vis grad må være korrelerede.

Forsyningssekretariatet vurderer, at der tages tilstrækkelige hensyn til selskaber, som opererer i city- og indre city-zonen i form af det tætheds-korrigeret netvolumenmål.

Store usikkerhed i de afledte effektiviseringspotentialer

DANVA angiver, at det er bekymrende, at netvolumenbidraget fra ledninger har ændret sig så markant i forbindelse med genberegningen. Det er meget usandsynligt, at det sande forhold mellem zonerne har ændret sig så markant siden udarbejdelsen af forrige model. DANVA anfægter ikke regressionerne, men gør opmærksom på, at de meget store forskydninger mellem modellernes ækvivalenter underbygger, at de afledte effektiviseringspotentialer er forbundet med stor usikkerhed.

Forsyningssekretariatet vurderer, at den nye omkostningsækvivalent til ledninger er en forbedring af den gamle. Arbejdet med at revidere OPEX-modellen blev sat i gang efter ønske fra branchen blandt andet på grund af, at den tidligere omkostningsækvivalent blev betragtet som skæv. Det er derfor forventeligt, at der vil være betydelige forskelle på resultaterne i de to modeller. Herudover har Forsyningssekretariatet medtaget

costdriveren "Generel administration", hvor en stor del af omkostningsbasen ligger.

Generelt stort fald i netvolumen

DANVA angiver, at de finder det bekymrende, at genberegningen af modellen har resulteret i ganske store ændringer for mange selskaber. Det tyder på, at modellen er væsentlig mere usikker, end det hidtil har været antaget. Dette bør indgå i forsigtighedshensynene, som tages i forbindelse med den senere effektivitetsvurdering og afledte individuelle effektiviseringskrav.

Lyngby-Taarbæk Forsyning angiver, at deres netvolumenmål i den nye model falder med 22 procent, som selskabet skal effektivisere fra det ene år til det andet, uden at der er sket væsentlige ændringer i deres indberettede aktiver.

Aarhus Vand angiver, at deres netvolumenmål i den nye model falder med 32 procent, og Vandcenter Syd angiver, at deres netvolumenmål falder med 21 procent. De forventer derfor, at deres effektiviseringspotentiale stiger betragteligt. Selskaberne angiver, at det er uhensigtsmæssigt, at denne ændring sker fra et år til det næste. Selskaberne vil gerne høre, hvordan Forsyningssekretariatet vil tage højde for denne problematik i reguleringen af sektoren fremadrettet.

Forsyningssekretariatet mener ikke, at et stort fald i netvolumenmål nødvendigvis resulterer i et stort fald i efficiensscorer. Benchmarkingmodellen ser på de relative netvolumenmål i forhold til andre selskaber og ikke på selve netvolumenmålets størrelse. Da netvolumenmålet gennemsnitligt er faldet for alle selskaber, er et fald på hhv. 22, 32 og 21 procent ikke ensbetydende med, at disse beløb skal hentes i effektiviseringskrav.

Forsyningssekretariatet har undersøgt, om der er en sammenhæng mellem ændringer i efficiensscorerne og typen af selskaber. Dette har medført, at der tages et ekstra forsigtighedshensyn i form af en ny antagelse om skalaafkast i DEA-modellen. Dette tilgodeser selskaber med en høj netvolumenmål uden at påvirke de resterende selskaber. Der er ikke fundet andre sammenhænge mellem efficiensscorerne og typen af selskaber.

Hvis et selskab stadig oplever en stor ændring i efficiensscorerne, gør Forsyningssekretariatet opmærksom på, at der arbejdes med en indhentningshastighed på 8 år, hvilket betyder, at selskaberne ikke skal effektiviserer disse ændringer fra det ene år til det andet.

Forsyningssekretariatet vurderer ikke, at modellen er mere usikker, end hvad der hidtil har været antaget. Forsyningssekretariatet mener, at de nødvendige forsigtighedshensyn allerede er indeholdt i modellen.

Regnvandsledninger

DANVA angiver, at modellen ikke kan vise en forskel på omkostninger forbundet med hhv. drift af fælles-, regn- og spildevandsledninger.

DANVA mener, at Forsyningssekretariatet i forbindelse med fastsættelse af frontsekskaberne bør teste, hvorvidt der findes en systematisk sammenhæng mellem effektivitet på ledningsnettet og ledningsnettes type, fx andelen af regnvandsledninger.

Forsyningssekretariatet har i forbindelse med udarbejdelse af omkostningsækvivalenten været nødsaget til at reducere antallet af underliggende forhold. Det har ikke været muligt at danne en regression med signifikante variable, som både indeholder zoner og typen af ledninger. Forsyningssekretariatet har undersøgt, om den bedste model findes ved at se på typen af ledninger eller zonen, hvori ledningerne er placeret. I den forbindelse er der fundet høje korrelationer mellem typerne, hvilket betyder, at det er hensigtsmæssigt at sammenlægge dem. Forsyningssekretariatet har yderligere fundet, at modeller med zoner får bedre statistiske resultater end modeller med typer.

Forsyningssekretariatet har ikke fundet nogen sammenhæng mellem selskabernes efficiensscorer og typen af ledninger. Ligeledes er der ikke fundet en sammenhæng mellem frontsekskaberne og ledningstyper. Forsyningssekretariatet finder derfor ikke, at der er en systematisk sammenhæng mellem effektivitet og ledningsnettypes type.

Periodevis drift

DANVA angiver, at ækvivalenterne for regnvandsbassiner, spildevandsbassiner og slambehandling alle har det til fælles, at der forekommer en markant andel af periodevis driftsomkostninger, hvilket modellen ikke tager højde for. Resultaterne af regressionerne er derfor tydeligvis behæftet med stor usikkerhed. DANVA opfordrer derfor Forsyningssekretariatet til at holde periodevis driftsomkostninger ude af både benchmarkingen og omkostningsækvivalenterne.

Forsyningssekretariatet mener, at der skal benchmarkes på alle de omkostninger, hvor det findes muligt. Hvis der ikke benchmarkes på en bestemt omkostning, vil selskabet have lavere incitament til at effektivisere på den givne aktivitet i forhold til andre aktiviteter, som indgår direkte i benchmarkingen. Forsyningssekretariatet vurderer, at metoden hvorpå ækvivalenterne for regnvandsbassiner, spildevandsbassiner og slambehandling bliver beregnet, kan indeholde periodevis aktiviteter uden at være behæftet med stor usikkerhed. Forsyningssekretariatet vurderer, at der derimod vil være stor usikkerhed, hvis disse aktiviteter ikke indgår, da aktiviteter med en frekvens på under 5 år ikke er indberettet separat.

Slambede

DANVA undrer sig over den høje omkostningsækvivalent til slambehandling ved slammineralisering. Tømning af slambede kan være en bekostelig affære og kan muligvis retfærdiggøre en høj ækvivalent. I det medsendte datasæt er dog angivet, at meget få selskaber har indberettet tømningssomkostninger. DANVA vurderer derfor, at den beregnede ækvivalent er meget høj og ikke korrekt fastsat. DANVA opfordrer Forsyningssekretariatet til at undersøge data og ækvivalenten nærmere.

Forsyningssekretariatet har undersøgt data nærmere, og det har ikke været muligt at finde andre sammenhænge mellem omkostninger og tømning af slambede end den offentliggjorte model. I forhold til den offentliggjorte model, så ligger der et solidt datagrundlag til grund for ækvivalenterne, og der er derfor stor statistisk sikkerhed bag den valgte model.

Outliers, konstantled og kalibrering af model m.m

Outliers

DANVA angiver, at Forsyningssekretariatet har angivet en meget mekanisk tilgang til håndtering af observationer med meget stor indflydelse. Årsagen til, at disse observationer overskrider outlierkriteriet, bør undersøges nærmere. Derudover bør det fremgå, hvilke selskaber som er fjernet fra de forskellige regressioner. Forsyningssekretariatet bør være opmærksom på, at selskaber som i fastsættelsen af omkostningsækvivalenterne ikke vurderes at være repræsentative, heller ikke kan være repræsentative som frontelskaber i benchmarkingen. Selskaber, der frasorteres som outliers grundet høje omkostninger, bør ligeledes gøres opmærksomme herpå, da det kan skyldes et særligt forhold, som benchmarkingen ikke tager højde for.

Forsyningssekretariatet mener, at der er anvendt både en mekanisk tilgang samt en mere subjektiv tilgang til outlierhåndtering. Den mekaniske tilgang (Cooks Distance) er ikke et mål for, om et selskab er repræsentativt eller ej. Den er derimod et mål for, hvor stor indflydelse det enkelte selskab har på regressionen. At et selskab har stor indflydelse på regressionen er ikke ensbetydende med, at selskabet ikke er repræsentativt, og derfor heller ikke ensbetydende med, at selskabet ikke er repræsentativt som et frontelskab. Forsyningssekretariatet mener derfor ikke, at der er behov for at undersøge, hvorfor et selskab har en høj cooks distance, da det udelukkende er et statistisk værktøj, som sikrer, at der ikke er enkelte selskaber med stor indflydelse i regressionerne. Hvis Forsyningssekretariatet lærer, at et selskab ikke er repræsentativt som frontelskab i forbindelse med andre projekter end TOTEX-benchmarkingen, som fx revidering af OPEX-modellen, vil denne viden selvfølgelig anvendes i TOTEX-benchmarkingen.

Forsyningssekretariatet har yderligere anvendt en subjektiv vurdering i forbindelse med kvalitetssikringen af selskabernes indberetninger. Ved at kombinere den subjektive og mekaniske tilgang sikres det, at de usikkerheder der er tilbage efter kvalitetssikringen, har lav betydning for regressionerne, da ingen enkelte selskaber har stor påvirkning på resultaterne.

Forsyningssekretariatet har været i kontakt med de selskaber, hvor der har været uregelmæssigheder i selskabets indberetning. Forsyningssekretariatet vurderer, at det ikke er relevant at beskrive, hvilket selskaber der er blevet kontaktet. Herudover vurderer Forsyningssekretariatet, at det ikke er relevant, hvilke selskaber der tages ud af regressionerne med Cooks Distance, da dette udelukkende er et statistisk værktøj og ikke giver ekstra information om de enkelte selskaber.

Forsyningssekretariatet mener, at det er op til de enkelte selskaber at vurdere, hvorfor de er ineffektive i en benchmarkingmodel. Forsyningssekretariatet har pligt til at vejlede om muligheden for at søge om særlige forhold.

Konstantled

DANVA angiver, at det er vigtigt, at Forsyningssekretariatet i udvælgelsen af frontelskaber er meget opmærksom på, at brugen af konstantled i regressionerne kan få små selskaber til at se mere effektive ud, end de er og tilsvarende, at store selskaber kan se mindre effektive ud, end de er. Det er vigtigt, at disse forhold indgår i de senere effektivitetsvurderinger.

Forsyningssekretariatet vil i vurderingen af frontelskaber været opmærksom på andelen af faste omkostninger i deres netvolumenmål og samtidig være opmærksom på, at større selskaber ikke ser mindre effektive ud end mindre selskaber på grund af faste omkostninger.

Intuitiv model

Lyngby-Taarbæk Forsyning angiver, at costdriverne ”Renseanlæg”, ”Slambehandling” samt ”Slamdisponering” er fundet ud fra en intuitiv model. Forsyningen mener, at der bør ses mere intuitivt på de øvrige statistiske resultater, der er fremkommet af modellen.

Forsyningssekretariatet har i beregningerne til alle costdriverne prioriteret højt at få en intuitiv model. De statistiske resultater kan dog ikke ignoreres, og til visse costdrivere har der ikke været et solidt nok datagrundlag til at vægte intuitionen højest. Dog har intuitionen været diskuteret ved valg af hver enkel model for omkostningsækvivalenterne.

Kalibrering af model

Aarhus Vand og Vandcenter Syd angiver, at de forventer, at TOTEX-benchmarkingmodellen kalibreres på ny i lyset af de markante ændringer i OPEX-benchmarkingmodellen.

Forsyningssekretariatet vurderer, at det altid er nødvendigt at kalibrere TOTEX-benchmarkingmodellen, når der er sket markante ændringer i de underliggende modeller. Forsyningssekretariatet er derfor enig i, at en kalibrering er nødvendig.

Håndtering af udvikling af model

Aarhus Vand og Vandcenter Syd angiver, at benchmarkingmodellen løbende tilpasses de strukturelle ændringer, der sker i branchen. Det er dog vigtigt, at tilpasningerne sker løbende, og at ændringerne ikke er større, end at selskaberne kan nå at tilpasse sig ændringerne i reguleringsmodellen og dermed de udmøntede effektiviseringskrav. Det mener selskabet ikke er tilfældet med denne opdatering af omkostningsækvivalenterne.

Forsyningssekretariatet mener, at der har været fokus på store ændringer i forbindelse med OPEX-revisionen. Der er blandt andet taget et ekstra forsigtighedshensyn i form af nyt skalaafkast i DEA-modellen. Der er mange fordele ved at revidere hele OPEX-modellen på én gang fremfor at gøre det over en længere periode. Fx er alle tal i samme priseniveau, parterne skal ikke byrdes administrativt med en revidering hvert år, der er en direkte sammenhæng mellem de forskellige ændringer og, modellen er mere stabil fremover. Det er især vigtigt i forbindelse med en revidering af modellen, at Forsyningssekretariatet kan ændre flere parametre på en gang, da de påvirker hinanden. Derudover blev processen vedrørende revisionen af OPEX-delen af benchmarkingmodellen igangsat allerede i 2014. Det har derfor været kommunikeret fra Forsyningssekretariatets side, at der ville komme en ændring af modellen, og at denne kunne være omfattende.

Forsyningssekretariatet gør herudover opmærksom på, at der arbejdes med en indhentningshastighed på 8 år, hvilket betyder, at selskabernes ændringer i effektivitetspotentialer ikke skal hentes på et enkelt år.

Ændring i driftsmæssig effektivitet

Aarhus Vand og Vandcenter Syd angiver, at det er svært at gennemskue den dynamik, der er årsag til skiftet i selskabernes relative effektivitet på baggrund af høringsmaterialet. Vurderingen er nu, at begge selskaber driftsmæssigt er meget ineffektive, hvilket står i skærende kontrast til tidligere vurderinger. Begge selskaber anmoder om, at Forsyningssekretariatet forklarer den underliggende årsag til ændringen i vurderingen af deres driftsmæssige effektivitet, og at Forsyningssekretariatet foretager

yderligere forsigtighedshensyn for at imødegå denne indbyggede usikkerhed.

Forsyningssekretariatet er opmærksomme på de store skift, der kan fremkomme i selskabernes efficiensscorer, når der udarbejdes en ny OPEX-model. Den nye model har stor betydning for TOTEX-benchmarkingmodellen, og det er derfor forventeligt, at resultaterne påvirkes.

Forsyningssekretariatet har med den nye OPEX-model lagt vægt på at finde gode intuitive og signifikante omkostningsækvivalente, som dækker hele branchen. I den forbindelse har der været fokus på, at nogle omkostningsækvivalente tilgodeser små selskaber, imens andre tilgodeser de store. Forsyningssekretariatet mener, at den endelige OPEX-model er en forbedring af den forhenværende, og at den kan anvendes for alle selskaber uanset størrelse og type.

Forsyningssekretariatet har efterfølgende, på baggrund af diverse høringsvar, vurderet, at det er hensigtsmæssigt at tage et ekstra forsigtighedshensyn, for selskaber med et stort netvolumenmål, i år. Disse selskaber fremstår generelt dårligere end i tidligere modeller, hvorfor der for nogle selskaber kan være store spring i efficiensscorerne, grundet selskabet har et stort netvolumenmål. Forsigtighedshensynet består i, at der bliver anvendt aftagende skalaafkast (DRS) i stedet for konstant skalaafkast (CRS) som skalaafkast i DEA-modellen. Dette stiller selskaber med et stort netvolumenmål bedre uden at påvirke de resterende selskaber.