

NOTAT

Dato: 19. juni 2019

Forsyningssekretariatet

Høringsnotat til ”Genberegning af costdriveren renseanlæg”

Forsyningssekretariatet sendte Genberegning af costdriveren renseanlæg i høring i perioden 25. april til 9. maj 2019.

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Forsyningssekretariatet har modtaget høringssvar fra DANVA, Novafos og Billund Vand & Energi.

ERHVERVSMINISTERIET

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

1. Den maksimale PE (DANVA)
2. Forholdet mellem kapacitet og faktisk belastning (DANVA)
3. Minirensanlæg (DANVA)
4. Modelspecifikationer (DANVA og Novafos)
5. Type af renseanlæg (Novafos)
6. Zoneplacering (Billund Vand & Energi)
7. Særlige forhold (Novafos)
8. Slamdisponering (Novafos)

I det følgende gennemgår vi ovennævnte punkter. Vores kommentarer hertil er anført i kursiv.

1. Den maksimale PE

DANVA angiver, at Forsyningssekretariatet ikke har godtgjort, at den marginale omkostning forbundet med rensning følger samme fordeling som faktoren bag opgørelsesmetoden af personækvivalenter, der er baseret på standardiserede mål for den miljømæssige belastning. DANVA angiver i den sammenhæng, at såfremt omkostningerne forbundet med rensning af COD og N er højere end den standardiserede opgørelse, vil metoden enten over- eller underkompensere selskaber med et henholdsvis lavere eller højere niveau af COD eller N. DANVA angiver, at der mangler dokumentation for, at den alternative opgørelsesmetode beskriver omkostningsfordelingen mellem renseanlæg bedre end den tidligere opgørelse af belastningen målt i BOD. DANVA vurderer, at der fortsat kan være behov for at give særlige forhold for en ekstrem fordeling af COD/BOD eller COD/N i den nye model. DANVA foreslår at anvende et automatisk særligt forhold

ud fra standardiserede antagelser om, at omkostningerne til COD og N har et fast forhold til netvolumen på BOD.

Det er vores vurdering, at en analyse af de marginale omkostninger set i forhold til renseomkostningerne vil kræve et større analysearbejde samt et mere detaljeret datagrundlag end det, vi har tilgængeligt. Det vil derfor kræve et større administrativt arbejde både for selskaberne og os, hvilket efter vores vurdering ikke står proportionalt mål med det forventede resultat af analysen.

Vi har på baggrund af DANVAs høringssvar undersøgt, om omkostningerne forbundet med rensning af de tre belastningstyper er forskellige i det eksisterende datasæt. Det har vi gjort ved at køre en model med omkostninger og PE angivet i henholdsvis BOD, COD eller kvælstof. Vi finder intet statistisk belæg for, at der er forskel mellem de tre belastningstyper og de tilhørende omkostninger.

Vi mener, at den nuværende model er en forbedring af den tidligere, da den er baseret på et større og mere detaljeret datagrundlag samtidig med, at den tager højde for forskelle sammensætninger af spildevand. Det sidste forhold reducerer selskabernes administrative byrder i forhold til ansøgninger om særlige forhold for COD/BOD-forhold, der er ud over normalen.

Det er vores vurdering, at den nye model beskriver omkostningsfordelingen bedre, da den bygger på et datasæt, hvor det nu er muligt at beregne driftsomkostningerne for hvert enkelt renseanlæg i stedet for på selskabsniveau.

Vi er enige i, at der fortsat er mulighed for at søge om særlige forhold for skærpede udlederkrav i forbindelse med udledning til særligt sårbare recipienter. Den reviderede model for renseanlæg tager højde for mange af de særlige forhold, der tidligere blev behandlet. Det er vores vurdering, at særlige forhold kræver individuel behandling.

På den baggrund vurderer vi, at de nye modeller for renseanlæg er en forbedring af den gamle, og at der ikke er grund til at ændre modellen som følge af høringsvaret.

2. Forholdet mellem kapacitet og faktisk belastning

DANVA angiver, at vi mangler at sandsynliggøre de underliggende omkostningsfunktioner for den anvendte metode for beregning af den uafhængige variabel PE, hvor der anvendes en vægtning mellem den faktiske og godkendte kapacitet på 50/50 pct. DANVA foreslår en regression af kapacitet, belastning på omkostninger for at undersøge, om det er den rigtige vægtning.

Vægtningen mellem den godkendte og faktiske belastning er ikke ændret i forhold til den tidligere model for renseanlæg. Det er oprindeligt vurderet, at begge forhold skal indgå i modellen.

Vi har på baggrund af høringssvaret undersøgt den foreslåede regression. Da der er meget høj korrelation mellem den godkendte og faktiske belastning, dvs. stor sandsynlighed for multikollinearitet mellem de uafhængige variable, vurderes resultaterne fra undersøgelsen ikke at kunne anvendes til at fastlægge en alternativ vægtning. Vi har derudover undersøgt, om forklaringsgraden i de forskellige modeller kan forbedres ved en alternativ vægtning. Vores resultater viser, at det er muligt at forbedre forklaringsgraden en anelse, men at det medfører mere komplekse modeller, da resultaterne er forskellige i hver model.

Vi mener derfor ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at ændre på vægtningen mellem den faktiske og den godkendte kapacitet.

3. Minirensesanlæg

DANVA angiver, at omkostningsækvivalenten indeholder mindre end 20 pct. af de indberettede minirensesanlæg, at der ses stor variation i omkostningsniveau per renseanlæg, og at DANVA bekymrer sig for validiteten af benchmarkingen, når en opdatering kan føre til et fald på 90 pct. af omkostningsækvivalenten. DANVA angiver, at ændringen i omkostningsækvivalenten for minirensesanlæg ikke kompenseres i de øvrige ækvivalenter for renseanlæg.

Vi er enige i, at der er sket større ændringer mellem den nye ækvivalent for minirensesanlæg og den tidligere. En stor del af denne ændring skyldes, at det i den tidligere model ikke var muligt at skelne mellem de underliggende effekter (renseanlægs størrelse, antal minirensesanlæg, zoneplacering, rensetype mv.) fra hinanden. Det skyldes et begrænset datagrundlag i den tidligere model. Det er blandt andet vores vurdering, at den tidligere model som følge heraf har overkompenseret minirensesanlæg. Vi vurderer, at den nye omkostningsækvivalent er en forbedring i forhold til den tidligere.

Det forbedrede datagrundlag har gjort det muligt at beregne en omkostningsækvivalent for minirenseanlæg i en model for sig selv i stedet for som tidligere, hvor den indgik i en samlet model med de øvrige rensetyper. Vi anerkender, at genberegningen er baseret på et datasæt, hvor en del af observationerne er ekskluderet fra den egentlige regression. Det skyldes manglende indberetning fra selskaberne. Det er vores vurdering, at disse manglende indberetninger ikke skal påvirke resultatet af analyserne. Det er samtidigt vores vurdering, at det resterende datamateriale er tilstrækkeligt til at beregne en model for minirenseanlæg.

4. Modelspecifikationer

DANVA angiver, at log-log-transformationen påvirker selskabernes incitament til at udnytte de fundne stordriftsfordele i modellen. DANVA angiver, at det skyldes muligheden for, at stordriftsfordelene overestimeres.

Novafos angiver, at modellen ikke længere indeholder et konstantled, der er uafhængigt af anlæggets størrelse. Novafos angiver, at særligt selskaber med små renseanlæg som følge heraf vil opleve væsentlige ændringer i omkostningsækvivalenterne, mens andre vil opleve mindre ændringer.

Vi mener ikke, at spekulationer om selskabernes incitamenter i benchmarking bør indgå i revideringen af costdriveren renseanlæg. Vi mener derimod, at det primære formål med genberegningen er at opnå en mere retvisende model, som afspejler estimationen af selskabernes omkostninger forbundet med at drive renseanlæg. Vi finder statistisk belæg for, at renseanlæggenes omkostningsfunktion er bedst beskrevet ved en log-log-transformation. Det følger metoden brugt i forbindelse med revisionen af OPEX-modellen, og som er beskrevet i det samlede modelpapir, som offentliggøres samtidigt med dette høringsnotat, at vi ved hver model undersøger, hvilken model der bedst beskriver data. Den model, der giver det bedste fit, bliver valgt. I dette tilfælde er det en log-log-transformation.

Eftersom den reviderede costdriver er inddelt i forhold til de specifikke renseanlægstyper, er de kapacitets/belastningsuafhængige basisomkostninger indirekte indeholdt i hver model. Det er derfor vores vurdering, at der ikke er grundlag for at inkludere en basisomkostning.

I forhold til den tidligere model må det forventes, at der både vil være selskaber, der stilles bedre, og selskaber, der stilles værre ved en opdatering

af modellen. Det er vores vurdering, at den nye model bedre beskriver omkostningerne i sektoren, hvorfor resultaterne vil være mere retvisende end i den tidligere model.

5. Type af renseanlæg

Novafos angiver, at anvendelsen af forskellige metoder til fosforfjernelse (MBNDK eller MBND) kun har lille indflydelse på renseanlæggenes driftsomkostninger. Novafos foreslår, at costdriveren for samtlige anlæg af typerne MBNDK og MBND/MBNK med en godkendt kapacitet over 5.000 PE inkluderes i samme model.

Vi har på baggrund af høringssvaret undersøgt, om rensetyperne MBNDK og MBND/MBNK bør indgå i samme model. Vi finder, at de to rensetyper kan slås sammen, da der ikke er statistisk forskel mellem dem.

Vi har også undersøgt, om renseanlæg af rensetyperne MBND/MBNK med en godkendt kapacitet under 5.000 PE er signifikant anderledes fra renseanlæggenes af typerne MBNDK eller MBND/MBNK med en godkendt kapacitet over 5.000 PE. Vores analyse viser, at der ikke er grund til lave den foreslåede opdeling.

På den baggrund er det vores vurdering, at rensetyperne MBNDK og MBND/MBNK samles i én model.

6. Zoneplacering

Billund Vand & Energi angiver, at det ikke er billigere at drive renseanlæg på landet frem for i byen. Billund Vand & Energi angiver, at POLKA ikke tager højde for, om renseanlæg er placeret i by- eller landzone samt at krav til lugtgener stilles til renseanlæg i såvel by som på landet. Billund Vand & Energi foreslår, at lugtgener eller udlederkrav inddrages i benchmarkingen i stedet.

Vi er enige i, at der kan stilles krav til renseanlæg beliggende på landet i forbindelse med lugtgener. Lugtgener er dog kun ét eksempel på forskelle i omkostningsniveauet mellem renseanlæg i byen og på landet. Zoneplacering indgår i modellen som en binær variabel, der har til formål at fange disse ikke-observerbare forskelle ved at drive renseanlæg. Modellen vil have problemer med 'missing variables', hvis zoneinddelingen udelades, da vi derved ser bort fra informationen indeholdt i variabelen. Det er vores vurdering, at zoneplacering fortsat skal indgå i modellen og dermed, at

omkostningsækvivalenten for renseanlæg af typerne MBNDK og MBND/MBNK er bestemt af, hvor de er placeret.

I arbejdet med at fastlægge den første OPEX-model for renseanlæg blev det undersøgt hvilke faktorer, der bedst beskriver omkostningerne. I den forbindelse blev udløbskvalitet vurderet. Resultatet af analyserne var, at belastningen på renseanlægget målt i PE bedst beskrev driftsomkostningerne på det enkelte renseanlæg. Det har ikke været formålet med denne genberegning af omkostningsækvivalenten for renseanlæg at undersøge dette på ny. Hvis sammenhængen skulle undersøges på ny, ville det kræve nye indberetninger fra selskaberne. Det er vores vurdering, at de administrative byrder forbundet med en sådan indberetning ikke står mål med det forventede resultat. Det er vores vurdering, at brugen af PE som uafhængig variabel i modellen giver et tilstrækkeligt retvisende billede af omkostningerne.

7. Særlige forhold

Novafos anerkender, at den nye model må reducere antallet af ansøgninger om tillæg for særlige forhold for COD/BOD og COD/N. Novafos angiver dog, at den nye metode ikke tager højde for forskelle i renseanlæggenes udlederkrav, hvorfor Novafos ikke forventer, at den nye metodik vil reducere antallet af ansøgninger om tillæg for særlige forhold til skærpede udlederkrav.

Vi er enige i, at der fortsat kan være behov for, at selskaber søger om særlige forhold for skærpede udlederkrav, da den nye model ikke tager højde for renseanlæggenes udlederkrav.

Det er vores vurdering, at den reviderede model er en forbedring af den tidligere, men vi vil have udlederkrav in mente, hvis costdriveren renseanlæg i fremtiden skal genberegnes.

8. Slamdisponering

I forbindelse med genberegningen af costdriveren renseanlæg angiver Novafos, at det er vigtigt, at også omkostningsækvivalenten for slamdisponering tilsvarende opdateres. Novafos angiver, at realomkostningerne for udbringning på landbrugsjord efter ændringer i husdyrgødningsbekendtgørelsen fra 2017 er væsentligt højere end omkostningsækvivalenterne, samt at der er store geografiske forskelle på priserne.

Vi anerkender, at der kan være behov for at revidere costdriveren slamdisponering i lyset af høringsvaret. Da ændringerne i husdyrsbekendtgørelsen har virkning fra 2017 vil ændringer som følge heraf tidligst afspejle sig i omkostningerne herefter. Vi vil have dette forhold in mente i forhold til fremtidige forbedringer af modellen.