

## **NOTAT**

Dato: 29. juli 2019

Sag: 19/00922-23

### **Høringsnotat til ”Benchmarking af spildevandsselskaber – metode til beregning af de individuelle effektiviseringskrav i de økonomiske rammer for 2020-2021”**

**KONKURRENCE- OG  
FORBRUGERSTYRELSEN**

Årets benchmarkingmodel var i høring i perioden 19. juni-3. juli 2019.

**ERHVERVSMINISTERIET**

Vi har modtaget fire høringssvar fra følgende høringssparter: DANVA, BIOFOS Lynettefællesskabet A/S og Aarhus Vand A/S. BIOFOS og Aarhus Vand har herudover indsendt et fælles høringssvar.

Høringssvarene omhandler følgende:

1. Effektiviseringskravenes størrelse og sammenhæng (DANVA)
2. Forigtighedshensyn, indhentningsperiode og udsving i effektiviseringspotentialer (DANVA, BIOFOS og Aarhus Vand)
3. Outlierhåndtering (DANVA)
4. Frontselskaber (DANVA, Aarhus Vand)
5. Kompensation for kapacitet (DANVA)
6. Kompensation for forsyninger i udviklingsområder (Aarhus Vand)

I det følgende gennemgår vi høringssvarene. Vores kommentarer er anført med *kursiv*.

#### **1. Effektiviseringskravenes størrelse og sammenhæng**

DANVA angiver, at kravet om at følge med produktivitetsudviklingen reelt indregnes to gange, da den både er indeholdt i det generelle krav og i prisindekset, som de økonomiske rammer justeres med. DANVA foreslår på den baggrund, at der til brug for årets benchmarking implementeres en metode, hvor det generelle krav indregnes i indhentningsperioden for det individuelle effektiviseringskrav, så det samlede krav reduceres.

*Med hensyn til både den faglige metode for fastsættelse af det generelle krav og til det faglige spørgsmål om sammenhæng til det individuelle krav har vi (på eget initiativ) igangsat en analyse. Alle relevante og interesserede parter vil blive inviteret til at drøfte analysearbejdet, og vi ser frem til drøftelserne.*

Udover det faglige indhold i spørgsmålet om dobbelt indregning angiver DANVA, at dette spørgsmål også skal ses i lyset af, at a) det generelle krav siden 2016 er steget mere end forventet, og at b) vandsektoren allerede har fået stillet effektiviseringskrav på 2,5 mia. kr. i perioden 2014-

2025. DANVA mener, at Forsyningssekretariatet også i dette lys bør tilpasse de individuelle krav.

*Ad a om det generelle kravs størrelse bemærker vi følgende: Produktivitetens udviklingen i Danmark er steget de seneste år – til gavn for forbrugere og danske virksomheders konkurrenceevne. Denne udvikling skal altid komme vandforbrugere og vandforbrugende virksomheder til gavn ved at produktivitetens udviklingen indregnes i et generelt krav til vandselskaber – desuagtet hvad den forventede udvikling måtte have været. Vandselskaber får dette krav, fordi det er en monopolsektor og således ikke udsat for et konkurrencepres og dermed den ”sunde” usikkerhed, som konkurrenceudsatte virksomheder på et velfungerende marked agerer under. Det generelle krav beregnes og stilles derfor desuagtet både produktivitetens udviklingens størrelse og størrelsen på det enkelte selskabs benchmarkbaserede effektiviseringspotentiale. Netop derfor får benchmarkingens frontselskaber også det generelle krav. Og netop derfor indeholder bekendtgørelsen ikke en øvre grænse for summen af effektiviseringskravene.*

*Formålet med det individuelle krav er anderledes: her skal de relativt mindre effektive selskaber hente det benchmarkingbaserede potentiale, der har vist sig muligt internt i vandsektoren. Det er en sektor-intern catch-up, som skal hentes af de mindre effektive selskaber desuagtet hvad produktivitetens udviklingen i resten af den danske økonomi tilsiger. En tidligere forventning til det generelle kravs størrelse kan derfor ikke medvirke til at begrunde en ændring i metoden for fastlæggelsen af effektiviseringskrav, herunder af indhentningsperioden for de individuelle krav.*

*Ad b om målet om at indhente 2,5 mia. kr. i vandsektoren 2014-2025 vha. effektiviseringskrav er dette et politisk besluttet mål. Det beregnede effektiviseringspotentiale fra McKinsey og Struensee (2016) er angivet med et spænd. De 2,5 mia. kr. er politisk besluttet på det nedre skøn i spændet. I potentialet indgår også betydelige konsolideringseffekter, som efter vores vurdering ikke er realiserede. Vores benchmarkingmodel genberegner desuden årligt sektorens samlede effektiviseringspotentiale, mens McKinsey og Struensees beregning – som alle potentialeberegninger – er øjebliksbilleder. Sektorens benchmarkingbaserede effektiviseringspotentiale vil altid ændre sig hvert år afhængigt af, hvordan sektoren udvikler sig. Resultaterne af benchmarkingen vidner om, at der fortsat er potentiale for effektiviseringer i sektoren, som bør realiseres til gavn for forbrugere og virksomheder.*

*På ovenstående baggrund har vi ikke foretaget ændringer i modellen.*

## **2. Forsigtighedshensyn, indhentningsperiode og udsving i effektiviseringspotentialer**

DANVA, BIOFOS og Aarhus Vand angiver, at de lavere efficiensscorer fra dette års benchmarking vidner om store usikkerheder i modellen. De tre

høringsparter angiver, at ændringerne beror på tilfældigheder. BIOFOS og Aarhus Vand angiver, at disse usikkerheder i reguleringen gør det vanskeligt at planlægge ud i fremtiden. På den baggrund anbefaler de tre høringsparter, at der indføres flere forsigtighedshensyn i modellen.

*Dette års ændringer i modellen for spildevandsselskaber indebærer blandt andet, at vi har opdateret omkostningsækvivalenterne for renseanlæg i OPEX-modellen samt tætheds- og aldersmålet, og at vi i år har justeret metoden for, hvordan vi finder og håndterer outliers, så den nu følger den metode, vi brugte til benchmarkingen af drikkevandsselskaber sidste år. Det skal desuden bemærkes, at efficiensscorerne, der var i høring, endnu ikke var korrigeret på baggrund af selskabernes ansøgninger om særlige forhold. Den endelige efficiensscore i afgørelserne om økonomiske rammer for 2020-2021 vil som vanligt blive korrigeret med særlige forhold, hvorfor selskaber med særlige forhold får en højere efficiensscore end den, som fremgår af høringsmaterialet.*

*Ved benchmarkingmodellen til de økonomiske rammer 2018-2019 var omkostningsækvivalenten for renseanlæg i OPEX-modellen behæftet med betydelig usikkerhed, som medvirkede til, at større selskaber fik en lavere efficiensscore end små selskaber. Af den årsag valgte vi at benytte et ekstraordinært forsigtighedshensyn ved at ændre skalaafkastet i DEA-modellen fra at være konstant (Constant Returns to Scale) til aftagende (Decreasing Returns to Scale). Et aftagende skalaafkast vil stille store selskaber bedre og vil konsekvent tildele en efficiensscore på 1 til selskaber med henholdsvis det største OPEX- og CAPEX-netvolumenmål. Forsigtighedshensynet medførte dermed bl.a., at Aarhus Vand fik en højere efficiensscore, da de havde det største OPEX- og CAPEX-netvolumenmål. Omkostningsækvivalenten for renseanlæg er imidlertid ændret, så den nu er mere retvisende, hvorfor det er vores vurdering, at der ikke er grundlag for at tage et sådant forsigtighedshensyn længere.*

*Vi har efter høringsperioden fundet en indberetningsfejl hos BIOFOS. Opdateringen betyder, at BIOFOS nu får en efficiensscore på 1, ligesom ved den seneste benchmarking.*

*DANVA angiver, at Sorø Spildevand A/S til dette års benchmarking oplever en stigning i deres effektiviseringspotentialer på 31 pct. i forhold til den seneste benchmarking. Vi bemærker, at der i det udsendte høringsmateriale ikke er tale om effektiviseringspotentialer men derimod om efficiensscorer. Vi har endnu ikke offentliggjort selskabernes effektiviseringspotentialer og -krav. Efficiensscorerne er resultatet af benchmarkingen, hvorimod effektiviseringspotentialet er bestemt ud fra, hvor stor den økonomiske ramme er i forhold til det effektive omkostningsniveau. Det effektive omkostningsniveau bliver beregnet på baggrund af efficiensscoren fra*

*benchmarkingen og selskabets faktiske omkostningsniveau. Sorø Spildevand A/S opnåede en efficiensscore på 1 ved den seneste benchmarking, hvilket gav dem et effektiviseringspotentiale med særlige forhold på 2,75 pct. Det er korrekt, at Sorø Spildevand A/S oplever en væsentlig reduktion i deres identificerede efficiensscore, da de til dette års benchmarking opnår en score på 0,69. En væsentlig årsag hertil er, at selskabets netvolumenbidrag mellem benchmarkingen til den økonomiske ramme 2017 og de økonomiske rammer 2018-2019 oplevede en procentvis stigning i netvolumenbidraget for renseanlæg, der var langt højere end samtlige af de øvrige selskabers. Selskabet opnåede dermed en høj efficiensscore. Sorø Spildevand A/S' netvolumenbidrag for renseanlæg er i år reduceret som følge af den reviderede omkostningsækvivalent for renseanlæg. Det er vores vurdering, at den nye omkostningsækvivalent for renseanlæg er mere retvisende, da den er baseret på et bedre datagrundlag. Det afspejler sig også i, at Sorø Spildevand A/S netvolumenbidrag fra renseanlæg viser det største procentvise fald mellem den seneste benchmarking og dette års benchmarking. Vi mener derfor, at ændringen i Sorø Spildevands efficiensscore er en konsekvens af den forbedrede, opdaterede omkostningsækvivalent for renseanlæg.*

*Den nuværende benchmarkingmodel er mere retvisende end den tidligere, og modelændringer må altid forventes at give udslag i selskabernes efficiensscore. Vi mener derfor ikke, der er tale om tilfældigheder; alle modelændringer foretages på et fagligt grundlag i en proces med dialog og høring.*

*Vi mener heller ikke, der er grundlag for at indføre flere forsigtighedshensyn i modellen; der er allerede betydelige forsigtighedshensyn: 1) individuelle effektiviseringskrav skal ikke indhentes øjeblikkeligt men indhentes netop med en indhentningshastighed på 8 år, b) der er et loft på, hvor højt et individuelt krav må være årligt, og c) de længere reguleringsperioder – i modsætning til de tidligere ét-årige – giver selskaberne fleksibilitet. Når Aarhus Vand og DANVA således efterspørger forsigtighedshensyn, herunder indfasningsmulighed, i forhold til udsving – hvad enten de er relateret til modelændringer eller udsving i omkostninger –, er der allerede i betydeligt omfang taget højde for denne problemstilling. Men vi er naturligvis åbne over for et synspunkt om, at vores modelændringer altid kan beskrives bedre.*

### **3. Outlierhåndtering**

DANVA mener, at kriterierne for outliers i SFA bør følge anbefalingerne fra Copenhagen Economics i rapporten *TOTEX-benchmarkingmodeller for vandsektoren*, og som tidligere var praksis. DANVA er uforstående overfor, at forsigtighedshensynene i modellen sænkes, når der er den usikkerhed i modellen, som tidligere angivet.

*Vi tager ikke færre forsigtighedshensyn i benchmarkingmodellen end tidligere. Og vi foretager ikke kun en mekanisk men også en konkret vurdering, når vi ser på de enkelte selskaber.*

*I DEA fjerner vi fortsat selskaber fra fronten, hvis vores samlede vurdering af selskabet er, at de ikke er repræsentative. Benchmarkingmodellen tager dog højde for flere forskellige underliggende forhold, hvilket betyder at de fleste selskaber kan betragtes som repræsentative.*

*Vi er således ikke blevet mindre forsigtige i vores kriterier for outlier-håndtering i SFA. Modsat tidligere anvender vi en mere individuel vurdering af de selskaber, som har en høj Cooks Distance, da modellen ikke nødvendigvis forbedres af at fjerne alle disse selskaber. Cooks Distance skal anvendes til at finde selskaber, som vi skal være særligt opmærksomme på, da de har en stor betydning for modellen. Det er imidlertid ikke en test af, om modellen bliver bedre eller dårligere ved at fjerne enkelte selskaber og håndtere dem som outliers. I SFA er alle selskaber med til at danne fronten, hvorfor det alt andet lige styrker modellens repræsentativitet at have flere observationer med. Vi har kun fjernet de selskaber, som vi vurderer ikke er repræsentative.*

#### **4. Frontselskaber (DANVA, Aarhus Vand)**

DANVA mener, at fire navngivne selskaber, der eksporterer størstedelen af spildevandet til andre selskaber, bør fravælges som frontselskaber. Desuden angiver DANVA, at Vesthimmerland Spildevand ikke er repræsentativt som følge af en fordelagtig belastningssammensætning på grund af store industrikunder med letomsætteligt spildevand.

Aarhus Vand angiver, at Billund Spildevand ikke bør være frontselskab, fordi de kun har meget små renseanlæg, og fordi et ikke-reguleret selskab udrådner Billund Spildevands spildevandsslam. Aarhus Vand angiver også, at Vesthimmerlands renseanlæg har en stor overkapacitet, og at det er overvejende sandsynligt, at de bliver overkompenseret herfor.

DANVA angiver, at det er uhensigtsmæssigt, at fronten, der sendes i høring, ikke er kvalitetssikret og anmoder om at få den endelige front til en kort gennemgang.

*Vi er ikke enige i, at de fire navngivne selskaber ikke kan indgå i frontfastsættelsen. Vi anerkender, at disse selskaber har få og små renseanlæg, men det er i sig selv ikke en årsag til at ekskludere dem fra fronten. Vi identificerer selskaber som transportselskaber på baggrund af indberetning af renseanlæg til brug for disse costdrivere i OPEX-modellen. Hvis selskabet får netvolumenbidrag fra costdriveren for renseanlæg, mener vi ikke, de skal betragtes som transportselskaber. De fire selskaber har alle renseanlæg, som de får et netvolumenbidrag fra. Dermed indgår en effektivitetsvurdering af deres renseaktiviteter, om end de ikke fylder lige så meget som for andre selskaber.*

*For så vidt angår Billund Spildevand har vi undersøgt den aftale om slambehandling, som Aarhus Vand omtaler. På baggrund af svar fra Billund er det vores vurdering, at aftalen kan være et fordelagtigt forhold for selskabet, som andre selskaber ikke kan forventes også at kunne opnå. På den baggrund har vi ekskluderet Billund Spildevand fra fronten i DEA-modellen.*

*Vi har endvidere vurderet, at Vesthimmerland Spildevands kundesammensætning er af en særlig karakter, da selskabet har to store erhvervs-kunder, hvilket kan være fordelagtigt i benchmarkingen. Selskabet har i forbindelse med vores kvalitetssikring af fronten blandt andet oplyst, at deres energiforbrug på renseanlægget er relativt lavt. På baggrund af kvalitetssikringen af fronten har vi ekskluderet Vesthimmerland Spildevand fra fronten i DEA-modellen.*

*Det er vores vurdering, at både Billund Spildevand og Vesthimmerland Spildevand skal indgå i SFA-modellen, idet den tager højde for usikkerhed. Samtidigt er fronten i SFA-modellen ikke fastlagt af enkelte selskaber som det er tilfældet i DEA-modellen. Derfor vurderer vi, at der ikke er grund til at fjerne Billund Spildevand og Vesthimmerland Spildevand fra SFA-modellen.*

*Vi har på baggrund af høringssvaret nærmere præciseret, hvordan vi anvender vores metode vedrørende hvilke selskaber, der kan indgå i henholdsvis DEA- og SFA-fronten i "Benchmarking af spildevandsselskaber".*

## **5. Kompensation for kapacitet (DANVA)**

DANVA angiver, at flere frontselskaber og selskaber tæt på fronten har stor overkapacitet på deres renseanlæg. DANVA angiver i den forbindelse, at kapacitet bør indregnes med 23 pct. i byzone og 35 pct. i landzone for store anlæg.

*Det er korrekt, at dette års reviderede omkostningsækvivalent for renseanlæg benytter et simpelt gennemsnit af den godkendte kapacitet og det maksimale niveau for den faktiske belastning lig tidligere omkostningsækvivalenter for renseanlæg. Vi modtog i forbindelse med høringen af omkostningsækvivalenten for renseanlæg høringssvar fra DANVA vedrørende dette forhold. Vi testede derfor, om vi ville opnå bedre resultater ved at ændre det simple gennemsnit til alternative vægtede gennemsnit. Det var imidlertid vores vurdering, at det ikke gav en forbedret model, men blot ville føre til yderligere kompleksitet i modellen.*

*Vi har undersøgt, hvordan en ændring i gennemsnitsberegningen fra renseanlæg i OPEX-modellen ville påvirke frontfastsættelsen i år. Vi har testet to scenarier: 1) Den godkendte kapacitet vægter 0,3 og den faktiske belastning 0,7 og 2) den godkendte kapacitet vægter 0, mens den faktiske belastning vægter 1. I begge tilfælde finder vi, at selskaberne med en overkapacitet fortsat udgør fronten. Det er derfor vores vurdering, at*

*frontselskaberne ikke er bestemt som følge af en overkapacitet på renseanlæg. På den baggrund ændrer vi ikke på, at OPEX-modellen benytter et simpelt gennemsnit mellem den godkendte kapacitet og faktiske belastning.*

## **6. Kompensation for forsyninger i udviklingsområder (Aarhus Vand)**

Aarhus Vand vurderer, at der sker en systematisk underkompensation af forsyninger i udviklingsområder, fordi POLKA-standardpriserne er lavere end priser for nye anlæg. Aarhus Vand opfordrer til, at der tages højde for dette i benchmarkingen.

*Det gælder for alle selskaber, at afskrivningerne brugt i benchmarkingen kommer fra POLKA, hvis aktivet er fra 2009 eller ældre, mens afskrivningerne fra aktiver nyere end 2009 er beregnet ud fra faktiske anlægsomkostninger. POLKA-standardpriserne bruges, da det ikke er muligt at opgøre de faktiske anlægsomkostninger for aktiver anlagt før 2009. Vi mener, at POLKA-standardværdierne er det mest retvisende estimat for selskabernes anlægsomkostninger, og derfor kan sammenlignes med anlægsomkostningerne for aktiver anlagt efter 2009. Vi bemærker i øvrigt, at alle omkostninger prisfremskrives.*

*På denne baggrund er der ikke foretaget ændringer i modellen.*