

NOTAT

Dato: 7. september 2021

Høringsnotat til ”Metode for beregning af individuelle effektiviseringskrav – Benchmarking af spildevandsselskaber til brug for de økonomiske rammer 2022-2023”

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Modellen for årets benchmarking af spildevandsselskaberne med en debiteret vandmængde over 800.000 m³ var i høring i perioden den 5.- 18. august 2021.

ERHVERVSMINISTERIET

Vi har modtaget høringssvar fra DANVA, Haderslev Spildevand A/S, Hillerød Spildevand A/S, Kalundborg Renseanlæg A/S, Lemvig Vand A/S og Sønderborg Spildevandsforsyning A/S.

Høringssvarene omhandler følgende:

1. Årets modelændringer (DANVA)
2. Frontfastsættelse og årets frontelskaber (DANVA)
3. Periodevise driftsomkostninger (DANVA)
4. Indhentningsperiode (DANVA)
5. Et beregningseksempel vedrørende effektiviseringspotentiale i afsnit 7.2 (Hillerød Spildevand A/S)
6. Genanskaffelsespriser undtaget regionstillæg i bilag 2 (Hillerød Spildevand A/S)
7. Behandling af ansøgninger om særlige forhold og øvrige aktiver (Haderslev Spildevand A/S)
8. Data vedrørende renseanlæg for Lemvig Vand A/S
9. CAPEX-datagrundlaget for Sønderborg Spildevandsforsyning A/S (Sønderborg Spildevandsforsyning A/S)
10. FADO og driftsomkostninger til varmepumpe (Kalundborg Renseanlæg A/S)

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

1. Årets modelændringer (DANVA)

DANVA angiver, at den gennemsnitlige efficiensscore er faldet siden sidste benchmarking af spildevandsselskaberne i 2019. Ifølge DANVA, indikerer dette, at der er store usikkerheder i forbindelse med målingen af ineffektivitet, og at der derfor er behov for at genoverveje nogle af modelændringerne, som er foreslået i høringsudkastet.

DANVA angiver yderligere, at det er uklart, om faldet i den gennemsnitlige efficiensscore skyldes indberettede data fra selskaberne, eller årets modelændringer. DANVA finder det derfor hensigtsmæssigt at måle, om den reviderede model er en forbedring i forhold til den hidtidige model – ikke kun for gennemsnittet, men også for enkelte selskaber.

DANVA angiver, at faldet i efficiensscorer giver mistanke om en underspecificeret model, da der er fjernet en outputvariabel i modellen, og at resultaterne indikerer, at den reviderede model muligvis beskriver sektoren dårligere end den tidligere model. DANVA opfordrer til at analysere, om modelændringerne fører til en forbedret model ved konkrete test og ikke kun teoretiske overvejelser – hertil foreslår DANVA en forhøjet korrelation mellem SFA og DEA som en mulig indikator.

DANVA angiver, at korrektionerne af netvolumenmålene for alder- og tæthed historisk set har fungeret som et forsigtighedshensyn, og at dette hensyn i år er svækket, fordi der laves én samlet korrektion for alder og tæthed i stedet for særskilte korrektioner, som tidligere. DANVA angiver desuden, at et forsigtighedshensyn er fjernet, fordi det ukorrigerede netvolumenmål ikke indgår i DEA-modellen, og at vi ikke har godtgjort, hvorfor det ikke længere skal indgå.

Vi udvikler løbende vores benchmarkingmodeller, og vi analyserer altid løbende effekten af modelændringerne både for gennemsnittet, men også på selskabsniveau. Modelændringer foretages derfor ikke udelukkende på baggrund af teoretiske overvejelser. Formålet er altid at forfine modelerne, så vi opnår de mest retvisende resultater.

Ændringer i efficiensscorer fra benchmark til benchmark er ikke lig med usikkerhed i målingen af ineffektivitet. Efficiensscorer måles altid relativt til den specifikke front i det specifikke år, og er derfor ikke direkte sammenlignelige over tid. Efficiensscorer udtrykker den relative økonomiske efficiens selskaberne imellem. Et fald i den gennemsnitlige efficiensscore er derfor ikke nødvendigvis et udtryk for et generelt fald i selskabernes produktivitet, men et udtryk for, at der er større afstand mellem de selskaber, der i den pågældende periode klarer sig bedst i sektoren, og de øvrige selskaber.

Vi har i år et lavere antal outputvariable i modellen, da vi kun har ét korrigeret outputmål for henholdsvis OPEX og CAPEX. Det betyder dog ikke, at vi har fjernet information fra modellen, som skulle give anledning

til en dårligere beskrivelse af sektoren eller en underspecificeret model. Vi har derimod modelleret output med samme information som tidligere, men ved en mere retvisende metode. Vi ser også, at der i årets model er en meget høj korrelation mellem efficiensscorene fra DEA-modellen og SFA-modellen. I år er korrelationen mellem scorerne fra de to modeller 0,92 på tværs af alle selskaber, hvilket er en stigning sammenlignet med sidste benchmarking af spildevandsselskaberne. Der vil altid være et vist udsving i scorerne for enkelte selskaber på tværs af de to modeller, da metoderne i DEA og SFA har forskellige egenskaber.

Netvolumenmålet korrigeres for rammebetingelserne alder og tæthed for at tage højde for effekten af alder og tæthed, som ellers ikke ville indgå i beregningen af netvolumenmålene. I år korrigeres netvolumenmålene for alder og tæthed samlet. Dette er en forbedring af metoden, da der på den måde tages højde for, at der er en sammenhæng mellem tæthed og alder.

I benchmarkingmodellen kan der indgå flere outputvariable, men for at opnå retvisende resultater, er det mest hensigtsmæssigt, at disse variable ikke er afhængige af hinanden. De korrigerede netvolumenmål afhænger direkte af de ukorrigerede netvolumenmål, hvorfor det ikke er hensigtsmæssigt at inkludere begge i modellen. Vi er blevet opmærksomme på dette i forbindelse med vores arbejde med udvikling af modellen - som på andre punkter i øvrigt er blevet mere robust - og der er således ikke tale om, at vi fjerner et forsigtighedshensyn, men at modellen nu er mere retvisende end tidligere.

2. Frontfastsættelse og årets frontelskaber (DANVA)

DANVA angiver, at transportselskaber fremstår mindre effektive end det gennemsnitlige spildevandsselskab, og at dette er en indikator for, at der er et problem i modellen med håndtering af transportanlæg. DANVA foreslår, at den effektive front for transportselskaber derfor kun bør udgøres af transportselskaber. DANVA bemærker, at dette kan give problemer i SFA-modellen, men at metoden bør undersøges og principielt også benyttes for renseselskaber.

DANVA angiver yderligere, at vi bør være særligt opmærksomme på, om selskaber, der er opdelt efter justeret betalingsprincip – som fx Herning Rens A/S - bør kunne indgå som frontelskab, hvis den ene selskabstype ser markant mere effektiv ud end den anden. DANVA stiller spørgsmål ved, om det er hensigtsmæssigt at have tre fronter.

Om de konkrete frontelskaber i DEA angiver DANVA, at Hedensted Spildevand A/S har ændret opgørelsen af husstandspumper i OPEX, og at alle burde have mulighed for at korrigere deres indberetning på samme måde. DANVA angiver, at selskaberne muligvis ikke har været opmærksomme på muligheden for at indberette pumpestationer i kapacitetssintervaller i stedet for som husstandspumper. Desuden bemærker DANVA, at Hedensted Spildevand A/S var ekskluderet som frontelskab ved sidste

benchmarking af spildevandsselskaberne grundet et højt CAPEX-netvolumenmål relativt til selskabets totale omkostninger. DANVA påpeger, at selvom forholdet er mindre i år end sidste år, så er det stadig forholdsvist højt i år. DANVA opfordrer derfor til, at Hedensted Spildevand A/S ikke benyttes som frontelskab.

DANVA angiver, at NFS Spildevand A/S har en stor andel importeret vand fra en anden forsyning og derfor kan fremstå mere effektiv i benchmarkingen end andre. På denne baggrund sætter DANVA spørgsmålstejn ved, hvorvidt NFS Spildevand A/S bør være frontelskab.

Fællesselskaber, der både har transport- og renseaktiviteter, har altid indgået i fronten for alle selskabstyper i benchmarkingen af spildevandsselskaber. Det er således ikke nyt for årets benchmarking, at fællesselskaber kan være med til at udgøre fronten for de specialiserede selskabstyper. Det er heller ikke nyt, at de specialiserede selskaber benchmarkes i en SFA-model, hvor både fællesselskaber og egen selskabstype indgår i frontfastlæggelsen. I år overføres tidligere praksis fra SFA-modellens frontfastlæggelse til også at gælde i DEA-modellen. Ændringen for frontfastlæggelsen i år er derfor udelukkende, at de specialiserede selskaber også selv indgår i fronten i DEA, da vi vurderer, at disse selskaber kan sammenlignes indbyrdes, og resultaterne bliver derfor mere retvisende for de specialiserede selskaber.

I forhold til DANVAs forslag om udelukkende at have de specialiserede selskaber i hver deres benchmarkingmodel, så er der - som DANVA selv nævner - problemer forbundet med at have så få selskaber med i en benchmarkingmodel. Vi finder det derfor for usikkert, at have modeller, der kun består af de specialiserede selskaber.

At transportselskaber i år i gennemsnit fremstår med en lavere efficiensscore, end hvad der er tilfældet for det gennemsnitlige spildevandsselskab, vurderer vi ikke er et udtryk for, at der er et problem med modellens håndtering af transportanlæg. Vi bemærker, at transportselskaberne udgør en forholdsvis lille andel af spildevandsselskaberne. Det vil derfor få en stor betydning for transportselskabernes gennemsnitlige efficiensscore, hvis blot ét selskab ligger markant lavere (eller højere) end de andre. Vi mener derfor, at det ikke er tilstrækkeligt udelukkende at se på de gennemsnitlige efficiensscorer. Hvis vi ser på alle selskabers fordeling af efficiensscorer, er der ikke en tydelig tendens til, at transportselskabernes efficiensscorer (på selskabsniveau) ligger lavere end de øvrige selskabers.

I benchmarkingen benyttes netvolumenmål, der opgøres ved brug af standardpriser for anlæg og gennemsnitlige omkostninger fra selskabernes drift. Selskabernes økonomiske efficiens vil derfor kunne sammenlignes uafhængig af, hvilke typer aktiviteter selskaberne har. Hertil kommer, at

vi gennem costdriveranalysen opjusterer selskabernes efficiensscorer, hvis der er en indikation af, at særligt store bidrag til netvolumenmålene fra enkelte costdrivere stiller selskaberne dårligere i benchmarkingen. I år opjusteres selskabernes score, hvis selskaberne har et relativt højt bidrag fra OPEX-costdriverne "Ledninger" og "Spildevandsbassiner". Der tages derfor særskilt højde for, om særlige aktiviteter er forbundet med en lavere score, og selskabernes score opjusteres i dette tilfælde herefter til et mere retvisende niveau. Vi vurderer derfor, at modellen ikke har et problem med håndtering af transportaktiviteter, og at fællesselskaber fortsat retvisende kan indgå i fronten for specialiserede selskaber.

At et selskab er opdelt på grund af det justerede betalingsprincip ændrer ikke grundlæggende sammenligneligheden mellem de specialiserede selskaber. Vi formoder, at selskabernes fordeling af omkostningerne mellem de to selskabstyper følger fordelingen af henholdsvis rense- og transportaktiviteterne retvisende. Uanset om et selskab er opdelt efter det justerede betalingsprincip eller ej, så foretager vi altid en konkret vurdering og særlig kvalitetssikring af, hvilke selskaber, der kan indgå på fronten i DEA i det enkelte benchmarkingår. Vi vurderer derfor fortsat, at det er hensigtsmæssigt at have tre fronter, og at de specialiserede selskaber - herunder Herning Rens A/S - kan danne front for egen selskabstype i årets benchmarking.

I forhold til muligheden for at korrigere indberetningen af husstandspumper i OPEX, så fremgår det af tabel 3.4 i indberetningsvejledningen på side 15, at hvis kapaciteten på en pumpestation er kendt, skal den indberettes i det relevante interval og ikke under husstandspumper. Det skal desuden bemærkes, at der ikke er tale om en ny definition af, hvordan pumperne bør kategoriseres. Selskaberne har således haft mulighed for at indberette korrekt, og de har ansvaret for at indberette i overensstemmelse med indberetningsvejledningen inden indberetningsfristen, så vi har mulighed for at træffe afgørelser af tilfredsstillende kvalitet inden for de frister, der er fastsat i lovgivningen.

I forhold til DANVAs bemærkning om Hedensted Spildevand A/S' forhold mellem CAPEX og selskabets faktiske totale omkostninger, så er det vores vurdering, at dette forhold ikke adskiller sig markant fra de andre selskaber. Derfor er det fortsat vores vurdering, at Hedensted Spildevand A/S er et repræsentativt frontelskab i årets benchmarking.

En række af spildevandsselskaberne i årets benchmarking har enten import eller eksport af vand, og enkelte selskaber har mere end 20 % importeret vand. Den importerede mængde vand for NFS Spildevand A/S giver derfor i sig selv ikke anledning til, at selskabet skal ekskluderes fra fronten i DEA. Vi vurderer dermed, at NFS Spildevand A/S er et repræsentativt frontelskab i årets benchmarking.

3. Periodevise driftsomkostninger (DANVA)

DANVA angiver, at der i benchmarkingen ikke gives et øget netvolumenmål for oprensning af bassiner, men at mange selskaber har fået hævet deres økonomiske ramme med tillæg for omkostninger forbundet hermed. DANVA påpeger, at selskaber, som har oprensning af bassiner, derfor vil fremstå som ineffektive i benchmarkingen, og at givne tillæg til oprensningerne reduceres i uhensigtsmæssigt omfang som følge af effektiviseringskrav. Desuden angiver DANVA, at omkostninger samt aktiviteter forbundet med oprensning og oprensningshyppigheden varierer meget fra selskab til selskab. DANVA opfordrer på denne baggrund til at holde godkendte tillæg vedrørende periodevise driftsomkostninger ude af det grundlag, der stilles effektiviseringskrav til.

Ifølge § 9 i ØR-bekendtgørelsen¹ skal der stilles effektiviseringskrav til et selskabs indtægtsramme, hvis selskabet har fået identificeret et effektiviseringspotentiale - dog er de såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger undtaget. Omkostninger forbundet med oprensning af bassiner er ikke defineret som en ikke-påvirkelig omkostning, og kan derfor ikke holdes ude af det grundlag, der stilles effektiviseringskrav til.

Vi skal gøre opmærksom på, at det ikke er entydigt, at selskaber - som har omkostninger til oprensninger - fremstår ineffektive i benchmarking. I årets benchmarking er et af frontselskaberne i DEA-modellen et selskab, der har omkostninger forbundet med oprensning af bassiner.

Omkostninger forbundet med oprensning af bassiner er medtaget i benchmarkingmodellens omkostningsækvivalenter for regnvandsbassiner, spildevandsbassiner og slambehandling². Vi vil dog gerne undersøge nærmere, om der fremadrettet er behov for at justere måden, hvorpå omkostninger til oprensninger håndteres i forbindelse med beregningen af de individuelle effektiviseringskrav.

4. Indhentningsperiode (DANVA)

DANVA fremhæver, at sektoren er kendetegnet ved at være anlægstung og med lange levetider, og derfor mener DANVA, at perioden for indhentning af effektiviseringspotentialerne på 8 år er for kort. DANVA foreslår, at den procentvise fordeling af selskabernes omkostninger på henholdsvis drift og anlæg benyttes til udregning af indhentningsperioden, hvorved denne ville blive 10 år.

¹ Bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber, BEK nr. 2291 af 30/12/2020

² Læs evt. mere herom i "OPEX-netvolumenmål – Teknisk beregning af omkostningsækvivalenter til benchmarking af spildevandsselskaber": https://www.kfst.dk/media/54470/opex-netvolumenmaal_spildevandsselskaberne_nyrenseanlaeg.pdf

Metoden for beregningen af indhentningsperioden på de 8 år beror på et simpelt gennemsnit af indhentningshastigheden af effektiviseringspotentialer på henholdsvis drift- og anlægsaktiviteter og ikke en antagelse om en ligelig fordeling mellem selskabernes drift- og anlægsomkostninger. Det er ikke påvist, at der er en direkte sammenhæng mellem fordelingen af omkostninger og fordelingen af effektiviseringspotentiale, hvorfor det ikke er entydigt, at indhentningsperioden bør fastsættes på baggrund af den procentvise fordeling af selskabernes drifts- og anlægsomkostninger. Vi finder derfor ikke anledning til at ændre indhentningsperioden på de 8 år.

5. Et beregningseksempel vedrørende effektiviseringspotentiale i afsnit 7.2 (Hillerød Spildevand A/S)

Hillerød Spildevand A/S spørger ind til, hvordan beløbet for det effektive niveau i et regneeksempel i boks 7.2 er fremkommet.

Tallet for det effektive niveau i høringsmaterialet på 38.258.000 kr. var en fejl. Regneeksemplet er nu rettet til, således at det effektive niveau er 41.106.000 kr., som det ligeledes følger af eksemplet forinden i boks 7.1.

6. Genanskaffelsespriser undtaget regionstillæg i bilag 2 (Hillerød Spildevand A/S)

Hillerød Spildevand A/S spørger til, hvorfor der ikke gives regionstillæg til de oplyste komponenter på side 16 i bilag 2.

Spørgsmålet om regionstillæg blev behandlet i forbindelse med den høring, der blev foretaget ved udformning af selskabernes pris- og levetidskataloger. Da vi ved udformning af dette års benchmarkingmodel ikke har ændret på, hvilke komponenter, der gives regionstillæg, er spørgsmål herom ikke en del af denne høring.

7. Behandling af ansøgninger om særlige forhold og øvrige aktiver (Haderslev Spildevand A/S)

Haderslev Spildevand A/S angiver, at de af høringsmaterialet kan se, at deres ansøgninger om særlige forhold og øvrige aktiver ikke er blevet godkendt, hvilket de gerne vil have en begrundelse for.

Den konkrete sagsbehandling af et selskabs ansøgninger om særlige forhold og øvrige aktiver er ikke omfattet af denne høring, som angår metodepapiret for benchmarkingen. Begrundelser for både afvisninger og godkendelser af selskabers ansøgninger sendes i høring hos selskaberne

som en del af vores afgørelse om selskabernes økonomiske rammer senest den 15. september.

8. Data vedrørende renseanlæg for Lemvig Vand A/S

Lemvig Vand A/S angiver, at de i forbindelse med høringen er blevet opmærksom på, at der var fejl i opgørelsen af selskabets renseanlæg.

Vi har ændret opgørelsen for selskabet.

9. CAPEX-datagrundlaget for Sønderborg Spildevandsforsyning A/S (Sønderborg Spildevandsforsyning A/S)

Sønderborg Spildevand A/S gjorde i høringsperioden opmærksom på en fejl i opgørelsen af deres samlede antal km. ledning fra CAPEX-arket.

Vi har ændret opgørelsen af selskabet ledningsnet i CAPEX-arket. Der var tale om en ændring, som havde en væsentlig betydning for benchmarkingmodellen, hvorfor vi har genberegnet benchmarkingmodellen. Derfor vil der som følge heraf være rettelser af de korrigerede netvolumenmål, efficiensscorerne og costdriveranalysen. Der er ikke tale om metodemæssige ændringer, men udelukkende ændringer i de forskellige værdier.

10. FADO og driftsomkostninger til varmepumpe (Kalundborg Renseanlæg A/S)

Kalundborg Renseanlæg A/S angiver, at selskabets FADO, som indgår i benchmarkingen, indeholder driftsomkostninger til deres varmepumpe, og at de ikke har kunne indrapportere denne til nogen costdriver.

Driftsomkostningerne til selskabets varmepumpe indgik i FADO ved en fejl, og vi har derfor tilrettet selskabets FADO, således driftsomkostninger til varmepumpen ikke indgår. Der skal således heller ikke være en tilsvarende costdriver herfor, da selskabet ikke benchmarkes på driftsomkostningerne til varmepumpen. Der var tale om en ændring, som havde en væsentlig betydning for benchmarkingmodellen, hvorfor vi har taget ændringen med i genberegningen af benchmarkingmodellen.