

**Tillæg til: ”Resultatorienteret benchmarking
af vand- og spildevandsforsyningerne”**

Revideret fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav for prisloftet 2012

FORSYNINGSSSEKRETARIATET FEBRUAR 2013

Indhold

1 INDLEDNING	3
2 VURDERING AF EFFEKTIVISERINGSPOTENTIALET	4
2.1 Hensyn til manglende costdrivere	4
2.1.1 Statistisk vurdering	5
2.1.2 Samlet vurdering af det generelle hensyn	7
2.2 Sammensætning af costdrivere	8
2.3 Særlige forhold.....	11
2.4 Samlet vurdering af effektiviseringspotentialet	12
2.4.1 Beregning af det korrigerede effektiviseringspotentiale	13
3 FASTSÆTTELSE AF EFFEKTIVISERINGSKRAV.....	13
3.1 Hensyn til effektiviseringsprocessen	14
3.2 Produktiviteten i andre brancher	14
3.2.1 Fastsættelse af krav i andre regulerede sektorer	16
3.3 Selskabernes effektiviseringspotentiale i 2012 og 2013.....	16
4 ENDELIG FASTSÆTTELSE AF EFFEKTIVISERINGSKRAV.....	17

1 Indledning

Som en konsekvens af Konkurrenceankenævnets kendelser om fastsættelsen af de individuelle effektiviseringskrav i prisloftafgørelserne for 2012, har Forsyningssekretariatet fastlagt en ny praksis. Dette papir fungerer dermed som et tillæg til hovedpapiret *Resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne – fastsættelse af de individuelle effektiviseringskrav fra prisloftet for 2012 fra 2011*.

Den nye praksis indebærer, at der nu tages særskilt hensyn til generelt manglende costdrivere. Herudover tages der som hidtil hensyn til selskabernes muligheder for rent faktisk at realisere de opgjorte effektiviseringspotentialer, bl.a. gennem et maksimalt årligt effektiviseringskrav. Endeligt får de forsyninger, der har de mindste effektiviseringsbehov ikke indregnet et effektiviseringskrav i deres prisloft.

Benchmarkingmodellen i prisloft for 2012 er opbygget omkring et netvolumenmål. Netvolumenmålet består af seks costdrivers for henholdsvis drikke- og spildevandsselskaber. Det er tanken, at netvolumenmålet afspejler de gennemsnitlige omkostninger forbundet med et net, der indeholder et givent antal costdrivers. Herudover er der konstrueret et alderskorrigeret netvolumenmål, som afspejler omkostningerne for det givne net med hensyn til alderen af nettet.

De enkelte selskabers effektiviseringspotentiale opgøres umiddelbart i DEA-modellen ved at sammenligne selskabernes netvolumenmål og alderskorrigerede netvolumenmål samt selskabernes driftsomkostninger i prisloftet (DOiPL) med effektivitetsfronten - effektiviseringspotentialet udmåles i forhold til driftsomkostningerne i prisloftet (DOiPL), jf. afsnit 4.5 i ”*Resultatorienteret benchmarking af vand og spildevandsforsyningerne*”¹.

I prisloftet for 2012 skal der indregnes et individuelt effektiviseringskrav for hvert selskab. Kravet skal afspejle de effektiviseringspotentialer, som er beregnet i den resultatorienterede benchmarking, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 15, stk. 1. Desuden skal der kun fastsættes individuelle effektiviseringskrav, når benchmarkingmodellen påviser særligt store effektiviseringsbehov.

For hvert selskab foretages en konkret og individuel sagsbehandling. Behandlingen sker efter en række objektive og individuelle forhold, der tages i betragtning for at omdanne de rå effektiviseringspotentialer til konkrete effektiviseringskrav.

Dette tillæg omhandler, hvordan selskabernes individuelle effektiviseringspotentialer omdannes til konkrete effektiviseringskrav. Afsnit 2 omhandler således vurderingen af det effektiviseringspotentiale, der er opgjort i DEA-

¹ http://www.kfst.dk/fileadmin/webmasterfiles/Tilsyn/Papir_om_BM-afgoerelse.pdf

modellen. Afsnit 3 omhandler, hvordan effektiviseringskravet fastsættes og endeligt gives en kort sammenfatning i afsnit 4

2 Vurdering af effektiviseringspotentialer

I DEA-modellen er der for hvert selskab opgjort et effektiviseringspotentialer. Effektiviseringspotentialer er opgjort på baggrund af en række individuelle forhold for hvert selskab. Det er dog stadig muligt, at der i nogle tilfælde vil være fastsat effektiviseringspotentialer, som overvurderer det faktiske effektiviseringspotentialer i selskaberne.

I det følgende gennemgås de forhold, som indgår i vurderingen af selskabernes effektiviseringspotentialer. Efter vurderingen af samtlige forhold i dette afsnit beregnes et korrigeret effektiviseringspotentialer for hvert selskab. Det korrigerede effektiviseringspotentialer er herefter udgangspunktet for fastsættelsen af det individuelle effektiviseringskrav.

De forhold, som tages i betragtning ved beregningen af det korrigerede effektiviseringspotentialer, sikrer en individuel og retvisende behandling af selskabernes forhold.

Der vil derfor i de individuelle prisloftafgørelser blive foretaget en yderligere individuel vurdering af hvert selskab, som ligger udover den individuelle vurdering, der allerede er foretaget i selve benchmarkingmodellen.

2.1 Hensyn til manglende costdrivere

I benchmarkingmodeller skal alle relevante costdrivere medtages. Der vil dog altid være en risiko for, at der ved en fejl er udeladt en eller flere costdrivere, som påvirker selskabernes driftsomkostninger. Manglende costdrivere kan medføre, at selskabernes effektiviseringspotentialer ikke fastsættes korrekt.

Benchmarkingmodellen tager hensyn til en lang række individuelle forhold for det enkelte selskab. Det er dog stadig muligt, at der er manglende costdrivere i modellen, hvilket kan have stor betydning for vurderingen af det enkelte selskabs ineffektivitet. Der vil blive taget højde for manglende costdrivere på to måder:

1. Generelt hensyn, jf. afsnit 2.1
2. Særligt forhold, jf. afsnit 2.3

For at tage hensyn til eventuelt udeladte costdrivere foretages en generel forøgelse af alle selskabers netvolumenmål. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at denne korrektion er retvisende, idet selskabernes netvolumenmål ville være tilsvarende større, hvis modellen indeholdt alle udeladte costdrivere.

Som udgangspunkt er det Forsyningssekretariatets vurdering, at benchmarkingmodellen indeholder de costdrivere, som er relevante for de fleste selskaber i sektoren. Forøgelsen af selskabernes netvolumenmål er derfor et forsigtighedshensyn i modellen.

Konkret har Forsyningssekretariatet valgt at forøge alle selskabers netvolumenmål med 30 pct. af selskabernes luftkorrigerede driftsomkostninger. Det vil sige, at et selskab med driftsomkostninger på 1.000.000 kr. får øget selskabets netvolumenmål med 300.000 ($0,3 \cdot 1.000.000$).

Den procentvise forøgelse på 30 pct. er fastsat gennem analyser af variationen i forskellen mellem selskabernes netvolumenmål og driftsomkostninger. Analyserne er nærmere beskrevet i næste afsnit. Det bemærkes, at dette forsigtighedshensyn i netvolumenmålene ikke ændrer fastlæggelsen af fronten, da fronten fastlægges før forsigtighedshensynene foretages.

2.1.1 Statistisk vurdering

I dette afsnit forklares, hvordan Forsyningssekretariatet har vurderet, at forsigtighedshensynet skal være 30 pct. i benchmarkingmodellen til brug for prisloftet for 2012.

Det er umiddelbart ikke entydigt, hvilket hensyn til eventuelt manglende costdrivere, der er retvisende. Hvis netvolumenmålet forklarer alle driftsomkostninger for et selskab, vil disse to størrelser være lige store og forskellen vil være lig med nul. [Eksempelvis vil forskellen være lig med nul, hvis selskabets driftsomkostninger er lig med 1.000.000 kr. og netvolumenmålet er lig med 1.000.000]. I langt de fleste tilfælde er driftsomkostningerne og netvolumenmålene ikke ens. Den gennemsnitlige forskel kaldes med et statistisk udtryk *spredning*.

Spredningen er den gennemsnitlige afvigelse mellem driftsomkostningerne og netvolumenmålene for alle selskaber. Den gennemsnitlige forskel i driftsomkostningerne og netvolumenmålene, som spredningen er et udtryk for, har flere årsager.

Den totale spredning, σ^{total} , består af en del ineffektivitet, en del manglende costdrivere/særlige forhold og en række ubekendte variation. Dette er illustreret nedenfor:

$$\sigma^{total} = \sigma^{ineffektivitet} + \sigma^{manglende\ costdrivere/s\ae rlige\ forhold} + \sigma^{ubekendt\ variation} \quad (1)$$

I vurderingen af størrelsen af forsigtighedshensynet er det vigtigt, at der ikke medtages den del, som skyldes ineffektivitet. Derimod skal størrelsen fastsættes, så der tages hensyn til de dele, som ikke forklares af modellen.

Selskabernes angivelser af særlige forhold vil ofte have karakter af manglende costdrivere for ét enkelt eller få selskaber. Dette er yderligere beskrevet i afsnit 2.3. Det er dog ikke let at bestemme, om forskellen skyldes, at der er tale om særlige forhold, eller om det skyldes manglende costdrivere for alle selskaber. Forsyningssekretariatet har af forsigtighedsmæssige årsager valgt ikke at differentiere mellem de to muligheder. Dermed bliver opgørelsen af det generelle hensyn til manglende costdrivere som udgangspunkt i den høje ende.

Det kan ikke udelukkes, at en del af forskellen mellem driftsomkostningerne og netvolumenmålet skyldes ubekendte faktorer. Forskellen kan også skyldes forhold, som selskaberne ikke er fuldt ud klar over, hvordan de skal belyse i forbindelse med angivelsen af særlige forhold. Endeligt kan forskellen dreje sig om faktorer, som er svære at kvantificere og redegøre for. Samlet set er det derfor ikke entydigt, hvordan der skal foretages et generelt forsigtighedshensyn til eventuelt manglende costdrivere.

For at beregne den totale spredning ved den opstillede model beregnes først den procentvise afvigelse mellem netvolumenmålene og de faktiske driftsomkostninger i 2010 (FADO 2010) for hvert selskab. Det vil sige, at der beregnes en procentvis afvigelse baseret på det rene netvolumenmål og en procentvis afvigelse baseret på det alderskorrigerede netvolumenmål. Opgørelsen er beregnet i procenter for at tage hensyn til forskellen i selskabernes størrelse, jf. nedenstående boks.

$$\frac{((\text{Netvolumenmål}_{\text{rent}} - \text{FADO 2010})/\text{FADO 2010}) * 100}{((\text{Netvolumenmål}_{\text{alderskorrigeret}} - \text{FADO 2010})/\text{FADO 2010}) * 100}$$

Resultaterne af denne analyse benyttes til at beregne standardafvigelsen (gennemsnitlig afvigelse), hvilket netop er den totale spredning, σ^{total} . Den totale spredning kan opgøres til ca. 36. pct. for drikkevandsselskaber og ca. 32 pct. for spildevandsselskaber. Det vil sige, at selskabernes driftsomkostninger i gennemsnit afviger henholdsvis 36 pct. og 32 pct. fra sektorens gennemsnitlige afvigelse.

Afvigelsen mellem netvolumenmålene og driftsomkostningerne kan som nævnt skyldes flere forhold. Det er dog muligt at lave en opdeling af variationen ved hjælp af SFA-metoden. Resultaterne af denne metode indikerer, at andelen af den totale afvigelse, som kan henføres til drikkevandsselskabernes ineffektivitet, kan opgøres til 84 pct. $((0,218/0,259)*100)$ af den totale

variation, jf. tabel 1². Det vil sige, at $0,84 * 0,36 = 30$ pct. kan henføres til drikkevandsselskabernes ineffektivitet.

For spildevandsselskaberne er denne andel noget mindre, idet 67 pct. ($(0,085/0,1286)*100$) af den totale afvigelse kan henføres til spildevandsforsyningernes ineffektivitet, jf. tabel 1³. Det vil sige, at $0,67 * 0,32 = 21$ pct., kan henføres til spildevandsselskabernes ineffektivitet.

Tabel 1:

Drikkevand:	
sigma2 (total variation)	0,259
sigma2v (øvrig variation)	0.042
sigma2u (ineffektivitet)	0.218
Spildevand:	
sigma2 (total variation)	0,129
sigma2v (øvrig variation)	0.043
sigma2u (ineffektivitet)	0.085

Dermed kan ligning 1 med afvigelsen/spredningen genopstilles for henholdsvis drikkevands- og spildevandsselskaber, som

$$36 \% = 30 \% + \sigma^{\text{manglende costdrivere/særlige forhold}} + \sigma^{\text{ubekendt variation}}$$

$$32 \% = 21 \% + \sigma^{\text{manglende costdrivere/særlige forhold}} + \sigma^{\text{ubekendt variation}}$$

Det betyder, at den del af afvigelsen, som bør tilskrives manglende costdrivere/særlige forhold og andre ubekendte faktorer, bør udgøre henholdsvis højst 6 pct. (36 pct. - 30 pct.) og højst 11 pct. (32 pct. - 21 pct.) af driftsomkostningerne for henholdsvis drikkevands- og spildevandsselskaber. Dette skal ses i sammenhæng med, at der også tages hensyn til særlige forhold, for hvert selskab. Disse hensyn er inkluderet i den totale afvigelse, som tilskrives manglende costdrivere og andre ubekendte faktorer.

2.1.2 Samlet vurdering af det generelle hensyn

Det er første gang, at der fastsættes individuelle effektiviseringskrav i prisloftet. Forsyningssekretariatet er derfor opmærksom på, at det kan være vanskeligt for selskaberne at omkostningsbestemme individuelle forhold, hvorfor forholdet kan være svært at inddrage i den individuelle behandling. Det er derfor Forsyningssekretariatets vurdering, at det vil være rimeligt at tage

² Tabel 1 er taget fra ”Analyse af Forsyningssekretariatets benchmarkmodeller af danske vand- og spildevandsselskaber”. Af Professor Peter Bogetoft, økonomisk institut CBS, 1. marts 2012

³ Ibid.

et større hensyn til eventuelle manglende costdrivere, end hvad der umiddelbart er statistisk grundlag for.

Samlet er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der bør tillægges 30 pct. af et selskabs driftsomkostninger i prisloftet til selskabets netvolumenmål samt 30 pct. til selskabets alderskorrigerede netvolumenmål. Dette skal sammenholdes med de statistiske vurderinger, der peger på 6 pct. og 11 pct. for henholdsvis drikkevandsselskaber og spildevandsselskaber. Der tages dermed hensyn til, at nogle selskaber kan have haft svært ved at konkretisere sine særlige forhold tilstrækkeligt på nuværende tidspunkt.

Forsigtighedshensynet på 30 pct. forekommer stort, men det er Forsyningssekretariatets vurdering, at det ikke er urimeligt at tage et stort hensyn i prisloftet for 2012, da det er første gang, der fastsættes individuelle effektiviseringskrav i prisloftet.

2.2 Sammensætning af costdrivere

Forsyningssekretariatet har udarbejdet robusthedsanalyser af benchmarkingmodellen. Disse analyser har blandt andet til formål at undersøge, om der er generelle skævheder i benchmarkingmodellen. Dette gøres ved at undersøge selskabernes relative fordelinger af netvolumenbidrag i forhold til selskabernes effektiviseringspotentialer. Analyserne kan bruges til at tage hensyn til ekstreme sammensætninger af costdrivere, f.eks. hvis et selskab kun udfører renseaktiviteter eller kun udfører distributionsaktiviteter. Analyserne fremgår af bilag 13 og 16.

Analyserne i bilag 13 og 16 omfatter:

- Undersøgelser af om sammensætningen af costdrivere kan forklare størrelsen af effektiviseringspotentialerne.
- Undersøgelse af om selskabernes geografiske placering kan forklare størrelsen af effektiviseringspotentialerne.

1) Sammensætning af costdrivere

Resultaterne af robusthedsanalyserne viser, at det er nødvendigt at foretage en yderligere vurdering af effektiviseringspotentialitet for selskaber med et stort samlet netvolumenbidrag fra costdrivere:

For drikkevandsvandsselskaber er det følgende costdrivere, jf. bilag 13:

- Stik
- Kunder

For spildevandsselskaberne er det følgende costdrivere, jf. bilag 16:

- Ledninger
- Åbne bassiner
- Kunder

For *drikkevandsselskaberne* er den yderligere vurdering baseret på den konkrete statistiske sammenhæng mellem effektiviseringspotentialerne og netvolumenbidragene. Denne sammenhæng viser, at når selskabernes netvolumenbidrag fra Stik og Kunder stiger med ét ekstra procentpoint, stiger deres effektiviseringspotentialer med 0,66 procentpoint. For at tage hensyn til at det kun er selskaber, der har en væsentlig positiv afvigelse på de aktuelle costdrivere, er det kun selskaber med en afvigelse, der overstiger den gennemsnitlige afvigelse fra det gennemsnitlige procentvise netvolumenbidrag fra Stik og Kunder, der får reduceret deres korrigerede netvolumenmål. For drikkevandsselskaberne betyder det, at det er selskaber med en afvigelse fra gennemsnittet på mere end 10 procentpoint, jf. bilag 13.

Eksempel et drikkevandsselskab

Hvis et selskab har en afvigelse på 18 procentpoint, betyder det, at der tages hensyn til den større afvigelse på 8 procentpoint (18-10) ved at gange B-værdien med denne afvigelse⁴. Dette svarer til $0,66 \cdot 8 = 5,28$ procentpoint. Resultatet angiver den reduktion af effektiviseringspotentialet, der skal til for at opveje den skævhed, der eventuelt forekommer i omkostningsallokeringen og som ikke opvejes af selskabets øvrige costdrivere.

For at tage hensyn til det forsigtighedshensyn som Forsyningssekretariatet benytter på 30 pct., fratrækkes 30 pct. af ovenstående reduktion. Selskabet får således justeret sit korrigerede effektiviseringspotentiale med 30 pct., svarende til, at den samlede reduktion af selskabets korrigerede effektiviseringspotentiale bliver $0,7 \cdot 5,28 = 3,69$ procentpoint. Herefter tages der udgangspunkt i det nedjusterede korrigerede effektiviseringspotentiale ved fastsættelsen af selskabets individuelle effektiviseringskrav, jf. bilag 12.

Konkret svarer ovenstående til, at et selskab med et korrigeret effektiviseringspotentiale på 20 pct. og et efterfølgende effektiviseringskrav på 5 pct. (20/4) får nedjusteret sit effektiviseringspotentiale fra 20 pct. til 16,31 pct. (20-3,69). Effektiviseringskravet bliver således 4,07 pct. (16,31/4). I dette tilfælde medfører det, at selskabets effektiviseringskrav reduceres med ca. 1 procentpoint som følge af sin skæve sammensætning af costdrivere.

For *spildevandsselskaberne* er den yderligere vurdering baseret på den konkrete statistiske sammenhæng mellem effektiviseringspotentialerne og netvolumenbidragene. Denne sammenhæng viser, at når selskabernes netvolumenbidrag fra Ledninger, Åbne bassiner og Kunder stiger med ét ekstra procentpoint, stiger deres effektiviseringspotentialer med 0,32 procentpoint. For at tage hensyn til at det kun er selskaber, der har en væsentlig positiv afvigelse på de aktuelle costdrivere, er det kun selskaber med en afvigelse, der overstiger den gennemsnitlige afvigelse fra det gennemsnitlige totale netvolumenbidrag fra Ledninger, Åbne bassiner og Kunder, der får reduce-

⁴ B-værdien er beregnet ved regressionsanalyse af totalandelen af costdrivere Stik og Kunder i forhold til effektiviseringspotentialerne. B-værdien fremgår af bilag 13.

ret deres korrigerede netvolumenmål. For spildevandsselskaberne betyder det, at det er selskaber med en afvigelse fra gennemsnittet på mere end 22 procentpoint, jf. bilag 16.

Eksempel med et spildevandsselskab

Hvis et selskab har en afvigelse på 40 procentpoint, betyder det, at der tages hensyn til 18 procentpoint (40-22) ved at gange B-værdien med denne afvigelse⁵. Dette svarer til $0,32 \cdot 18 = 5,796$ procentpoint. Resultatet angiver den reduktion af effektiviseringspotentialet, der skal til for at opveje den skævhed der eventuelt forekommer i omkostningsallokeringen og som ikke opvejes af selskabets øvrige costdrivere.

For at tage hensyn til det forsigtighedshensyn som Forsyningssekretariatet benytter på 30 pct., fratrækkes 30 pct. af ovenstående reduktion. Selskabet får således justeret sit korrigerede effektiviseringspotentialt med 30 pct. svarende til, at den samlede reduktion af selskabets korrigerede effektiviseringspotentialt bliver $0,7 \cdot 5,796 = 4,06$ procentpoint. Herefter tages der udgangspunkt i det nedjusterede korrigerede effektiviseringspotentialt ved fastsættelsen af selskabets individuelle effektiviseringskrav, jf. bilag 15.

Konkret svarer ovenstående til, at et selskab med et korrigeret effektiviseringspotentialt på 20 pct. og et efterfølgende effektiviseringskrav på 5 pct. ($20/4$) får nedjusteret sit effektiviseringspotentialt fra 20 pct. til 15,94 pct. ($20-4,06$). Effektiviseringskravet bliver således 3,99 pct. ($15,94/4$). I dette tilfælde medfører det, at selskabets effektiviseringskrav reduceres med ca. 1 procentpoint som følge af sin skæve sammensætning af costdrivere.

2) Geografisk placering

For både drikkevandsselskaberne og spildevandsselskaberne viser resultaterne, at effektiviseringspotentialerne på tværs af regionerne generelt ligger på samme niveau med undtagelse af effektiviseringspotentialerne for selskaberne i region Hovedstaden, jf. bilag 13 og 16.

Ovenstående analyse indikerer derfor, at der umiddelbart kan være nogle ekstra ulemper for de selskaber, som er placeret i hovedstadsområdet.

Forsyningssekretariatet bemærker, at en geografisk placering i hovedstadsområdet dog er en meget bred rammebetingelse, og at selskaber placeret i hovedstadsområdet i virkeligheden kan have meget forskellige individuelle vilkår. Det er derfor vanskeligt at vurdere, om et enkelt selskab placeret i hovedstadsområdet rent faktisk har et effektiviseringspotentialt, der er sat for højt. Forsyningssekretariatet opfordrer derfor selskaberne i hovedstadsområdet til at angive, om de står overfor nogle særligt fordyrende driftsfor-

⁵ B-værdien er beregnet ved regressionsanalyse af totalandelen af costdrivere Ledninger, Åbne bassiner og Kunder i forhold til effektiviseringspotentialerne. B-værdien fremgår af bilag 16.

hold, som er relateret til placeringen i hovedstadsområdet. Dette kan eksempelvis være, at der er en meget kompleks infrastruktur i jorden eller over jorden i selskabets forsyningsområde.

2.3 Særlige forhold

Særlige forhold vedrører eventuelle rammebetingelser for selskabets drift som ikke indgår i de individuelle hensyn, der allerede er foretaget i forbindelse med de to netvolumnemål, samt den korrektion, der er foretaget for sammensætningen af costdrivere.

Hvis et selskab mener, at der er et særligt forhold forbundet med driften af deres forsyning, skal selskabet sende en ansøgning om et særligt forhold til Forsyningssekretariatet. Det er vigtigt, at selskabet er opmærksomt på, at opgaven i at forklare, hvad det særlige forhold går ud på og hvilke omkostninger der er tilknyttet forholdet, udelukkende påhviler selskabet. Det er herefter Forsyningssekretariatet opgave at belyse, hvorvidt forholdet kan betragtes som et særligt forhold.

Nedenfor følger en uddybende forklaring af, hvilke kriterier der vil blive lagt vægt på i vurderingen af særlige forhold.

For at der skal tages et særligt hensyn til en forsyning i fastsættelsen af effektiviseringskrav, skal forsyningen opfylde et krav til væsentlighed og et krav til særlighed:

- 1) *Væsentlighed*: De samlede driftsomkostninger forbundet med selskabets særlige forhold skal samlet set være væsentlige. Væsentlighedskriteriet vil bero på en konkret vurdering for hvert selskab. Vurderingen tager hensyn til, at der allerede er taget et stort forsigtighedshensyn til manglende costdrivere. Det er dog stadig muligt, at et selskab har forhold, hvor denne korrektion ikke er tilstrækkelig.
- 2) *Særlighed*: Som udgangspunkt skal det vurderes, om selskabet har forhold, der betyder, at selskabets driftsomkostningsniveau ikke bliver beskrevet af de costdrivere, der indgår i benchmarkingmodellen.

Selskabet skal derfor redegøre for, hvilke aktiviteter der skyldes det særlige forhold, og hvorfor selskabet har det særlige forhold. Herudover er det vigtigt, at selskaberne angiver de konkrete driftsomkostninger forbundet med forholdet. I nogle situationer vil det være svært for selskabet at dokumentere driftsomkostningerne, og det vil derfor i denne situation være tilstrækkeligt, at driftsomkostningerne godgøres ved et velargumenteret skøn.

Selskaber, der har aktiviteter, som svarer, til de forhold andre selskaber har fået godkendt som miljø- og servicemål, kan ansøge om et særligt forhold. Forholdet skal dog stadig være en rammebetingelse for selskabet. Hertil er det kun forhold, som ikke er medtaget i benchmarkingmodellen, der kan komme i betragtning som et særligt forhold.

Herudover bemærker Forsyningssekretariatet, at det er muligt for et selskab at få indregnet et særligt forhold i benchmarkingmodellen for prisloftet for 2012, som ikke kan indregnes som et særligt forhold i benchmarkingmodellen for prisloftet for 2013. Dette skyldes, at benchmarkingmodellen for prisloftet 2013 består af flere costdrivere, hvorfor flere af selskabernes forhold beskrives. Forsyningssekretariatet foretager en sammenligning af resultaterne i benchmarkingmodellen for prisloftet for 2012 og benchmarkingmodellen for prisloftet for 2013 for hvert selskab for at sikre, at eventuelle særlige forhold i selskaberne ikke overses. [Se eventuelt afsnit 3.3]. Forsyningssekretariatet opfordrer ligeledes selskaberne til at sammenligne sine costdriveroplysninger indsendt til benchmarkingmodellen for prisloftet for 2012 med sine costdriveroplysninger indsendt til benchmarkingmodellen for prisloftet for 2013 for at identificere eventuelle særlige forhold.

Hvis det vurderes, at et selskab har et særligt forhold, korrigeres selskabets netvolumenmål herfor.

Selskaberne skal indsende følgende oplysninger

Selskaberne skal til brug for Forsyningssekretariatets sagsbehandling indsende følgende oplysninger omkring sine særlige forhold:

- Grundig redegørelse for, hvad det særlige forhold er.
- Grundig redegørelse for, at det særlige forhold er en rammebetingelse for selskabet.
- Grundig redegørelse for, hvilke ekstra aktiviteter selskabet udfører på grund af det særlige forhold.
- Dokumentation eller anden godtgørelse for de ekstra driftsomkostninger, som selskabet havde i 2011 som følge af det særlige forhold.

Oplysningerne består af en grundig beskrivelse af forholdet og tilhørende dokumentation for driftsomkostningerne. De relevante driftsomkostninger i benchmarkingmodellen for prisloftet 2012 er driftsomkostningerne i 2011, idet benchmarkingmodellen regner på udgangspunktet for driftsomkostningerne i prisloftet 2012. [Altså driftsomkostningerne i prisloftet 2011]. Selskabet kan dog anvende driftsomkostningerne for 2010, såfremt selskabet ikke har mulighed for at anvende oplysninger fra 2011.

2.4 Samlet vurdering af effektiviseringspotentialet

Samlet set vil der minimum indgå 4 forhold i den individuelle vurdering af forsyningernes effektiviseringspotentiale:

1. Mængden af forskellige costdrivere(benchmarkingmodellen)
2. Sammensætningen af costdrivere
3. Særlige forhold
4. Placering i regioner

De to første punkter vedrører forhold, som Forsyningssekretariatet af egen drift tager i betragtning herunder samtlige hensyn i netvolumenmålene samt hensyn til costdrivernes sammensætning.

Hvis et selskab har forhold, som ikke bliver beskrevet under de to første punkter, er det som udgangspunkt selskabet selv, der skal gøre Forsyningssekretariatet opmærksom herpå igennem en ansøgning om et særligt forhold.

2.4.1 Beregning af det korrigerede effektiviseringspotentiale

Beregningen af selskabets korrigerede effektiviseringspotentiale udføres på denne baggrund i 4 skridt:

1. Først beregner Forsyningssekretariatet et umiddelbart effektiviseringspotentiale for samtlige selskaber på baggrund af selskabets oplysninger om costdrivere samt alder.
2. Hvis selskaberne får godkendt særlige forhold bliver det umiddelbare effektiviseringspotentiale ændret, svarende til at selskabets netvolumenmål øges med de omkostninger, som selskabet får godkendt som særlige forhold, jf. afsnit 2.3.
3. Herefter tages der et forsigtighedshensyn til manglende costdrivere, jf. afsnit 2.1.
4. Resultatet af selskabets effektiviseringspotentiale efter særlige forhold og hensynet til manglende costdrivere korrigeres efterfølgende i forhold til selskabets sammensætning af costdrivere jf. afsnit 2.2. Såfremt forskellen på det umiddelbare effektiviseringspotentiale er meget lavere for 2012 end 2013 foretages en yderligere vurdering af det efterfølgende effektiviseringskrav, jf. 3.3.

Efter samtlige 4 justeringer fremkommer selskabets korrigerede effektiviseringspotentiale. Det korrigerede effektiviseringspotentiale danner udgangspunktet for det effektiviseringskrav, der fastsættes. De forhold, der indgår i fastsættelsen af det korrigerede effektiviseringspotentiale, sikre at ineffektiviteten ikke er overvurderet i det enkelte selskab.

I de efterfølgende afsnit gennemgås de sidste skridt fra det korrigerede effektiviseringspotentiale til det endelige effektiviseringskrav.

3 Fastsættelse af effektiviseringskrav

Ved fastsættelsen af effektiviseringskravene vil der udover den angivne vurdering af potentialet blive vurderet 4 faktorer:

- Hensyn til effektiviseringsprocessen
- Produktivitetsudvikling i andre brancher
- Fastsættelse af krav i andre regulerede sektorer
- Sammenligning af effektiviseringspotentialer i 2012 og 2013

3.1 Hensyn til effektiviseringsprocessen

Enhver forsyning skal bruge tid på at indfri effektiviseringspotentialer. Selskaberne skal således have tid til at tilpasse deres aktiviteter på en fornuftig måde og få eventuelle nødvendige godkendelser fra andre myndigheder. Der tages derfor hensyn til denne proces i fastsættelsen af effektiviseringskravene.

Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at et selskab med et stort effektiviseringspotentiale må have flere områder, hvor der kan effektiviseres. Derfor er det også forventningen, at et selskab med et stort potentiale er i stand til at effektivisere sig mere, da det er nemmere at identificere effektiviseringsmulighederne. Det betyder, at hensynet til effektiviseringsprocessen skal ske i relative termer, således at selskaber med et stort effektiviseringspotentiale også får et tilsvarende større krav.

På baggrund af hensynet til en fornuftig effektiviseringsproces og eventuelt rammebetingelser omkring godkendelser mm. fra andre myndigheder er det Forsyningssekretariatets vurdering, at det er muligt at indhente 25 pct. af et effektiviseringspotentiale på et enkelt år.

Da nogle selskaber har så store effektiviseringspotentialer, at det ikke nødvendigvis vil være muligt at indhente 25 pct. af effektiviseringspotentialer om året, vil det herudover være nødvendigt at begrænse det effektiviseringskrav, som selskabet stilles overfor med en øvre grænse. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at kravet maksimalt bør fastsættes til 5 pct.

Fastsættelsen af de endelige effektiviseringskrav beror på de fremførte argumenter om, at det har været muligt i andre sektorer at gennemføre store effektiviseringer i et enkelt år, jf. afsnit 3.2. Hertil viser udviklingen i elsektoren, at fastsættelsen af effektiviseringskrav generelt er steget over en år-række, jf. afsnit 3.3.

Det skal bemærkes, at nedjusteringen af effektiviseringspotentialer med 30 pct. ikke er ensbetydende med, at selskabet får et mindre krav næste år. Udviklingen i det enkelte selskabs effektiviseringskrav vil afhænge af, om andre selskaber i mellemtiden har effektiviseret sig yderligere, hvilket kan medføre et øget pres på de resterende selskabers effektiviseringspotentialer.

3.2 Produktiviteten i andre brancher

Når der fastsættes effektiviseringskrav, er det relevant at se på, hvordan udviklingen af produktiviteten er i andre brancher. Det er ligeledes relevant at se på, hvilke effektiviseringskrav Energitilsynet har givet til el-net-selskaberne, da denne sektorregulering minder meget om vandsektorens regulering.

Udviklingen i produktiviteten i andre brancher er belyst af Danmarks Statistik i det såkaldte vækstregnskab. Det er i den sammenhæng relevant at se på det produktivitetsmål, der kaldes TotalFaktorProduktiviteten, som forkor-

tes TFP. TFP beskriver den produktivitet, der kan henføres til fx nye processer og smartere måder at udføre arbejdet på.

Det skal bemærkes, at der er tale om et mål for brancher og ikke for enkelte virksomheder, hvor produktiviteten i branchen er et gennemsnit af produktiviteten i de enkelte virksomheder. Produktivitetsmålet for en branche dækker altså over større udsving i produktiviteten i enkelte virksomheder.

Set over perioden 1998 til 2006 har flere brancher haft en produktivitetsudvikling, der er op imod 10-15 pct., jf. tabel 3.

Tabel 3: Produktivitetsudviklingen i pct. fordelt på private hovederhverv i perioden 1998 - 2006

Hovederhverv	Mindste procentvis årlig vækst	Gennemsnit procentvis årlig vækst	Største procentvis årlig vækst
Landbrug, gartneri og skovbrug	-8 pct.	1 pct.	10 pct.
Fiskeri mv.	-28 pct.	7 pct.	55 pct.
Råstofudvinding	-9 pct.	2 pct.	22 pct.
Føde-, drikke-, tobaksvareindustri	-9 pct.	-1 pct.	7 pct.
Tekstil- og læderindustri	-9 pct.	1 pct.	19 pct.
Træ-, papir- og grafisk industri	-5 pct.	2 pct.	10 pct.
Kemisk industri og plastindustri	-10 pct.	3 pct.	13 pct.
Sten-, ler- og glasindustri	-14 pct.	2 pct.	14 pct.
Jern- og metalindustri	-5 pct.	2 pct.	10 pct.
Energi- og vandforsyning	-6 pct.	-1 pct.	6 pct.
Bygge og anlæg	-10 pct.	0 pct.	5 pct.
Autohandel, service og tankstationer	-9 pct.	1 pct.	9 pct.
Engroshandel undtagen med biler	-3 pct.	3 pct.	10 pct.
Detailh. og reparationsvirks. undt. biler	-2 pct.	2 pct.	9 pct.
Hoteller og restauranter	-10 pct.	-3 pct.	5 pct.
Transport	-9 pct.	1 pct.	10 pct.
Post og tele	-3 pct.	3 pct.	12 pct.
Finansiering og forsikring	-3 pct.	5 pct.	13 pct.
Udlejning og ejendomsformidling	-4 pct.	-1 pct.	5 pct.
Forretningservice	-8 pct.	-2 pct.	3 pct.

Kilde: Danmark Statistik, vækstregnskabet, årlig udvikling i TFP. Gennemsnittet er beregnet som et simpelt gennemsnit.

Udviklingen i produktiviteten svinger meget fra år til år i de enkelte brancher og brancherne imellem. For alle hovederhverv er den mindste produktivitet negativ i perioden 1998 til 2006.

I nogle virksomheder eller brancher kan produktivitetsfremgangen være drevet af efterspørgslen. Det vil sige, at en stigende efterspørgsel gør det muligt for en virksomhed eller en branche at blive mere produktiv. Vand- og spildevandsselskaberne vil næppe opleve lige så store stigninger eller fald i efterspørgslen, som andre brancher kan opleve.

Det har for flere brancher været muligt at hæve produktiviteten med op imod 10-15 pct. i enkelte år i perioden 1998-2006. Dette dækker formodentlig over større produktivetsfremgang i nogle af de virksomheder, der er i branchen.

Det kan gøre det lidt vanskeligere for vand- og spildevandsselskaberne at øge produktiviteten lige så meget i enkelte år, som det har været muligt for nogle brancher. På den anden side kommer der heller ikke så drastiske fald, som der kan ske i andre brancher.

3.2.1 Fastsættelse af krav i andre regulerede sektorer

Der er en række andre forsyningssektorer, der skal fastsætte deres priser under hensyn til en økonomisk regulering. Eksempelvis skal varmesektoren, dele af naturgassektoren og dele af elsektoren leve op til en økonomisk regulering, der udmøntes af Energitilsynet.

I den økonomiske regulering af distributionsnettene i elsektoren indgår ligesom i reguleringen af vandsektoren en årlig benchmarking af selskabernes økonomiske effektivitet. Resultaterne af elnet-benchmarkingen udmøntes i et årligt effektiviseringskrav. Hertil kommer, at der i perioden fra 2007 til i dag har været mellem 80 og 130 elnet-selskaber omfattet af reguleringen.

Der er kun 3 distributionsselskaber i naturgassektoren. Hertil kommer, at den økonomiske regulering adskiller sig fra reguleringen af både el- og vandsektoren ved at ske i perioder af 4 år. Der foretages således kun benchmarking af de tre naturgasselskaber hvert 4. år.

Når man tager udgangspunkt i den måde, som vandsektoren er reguleret på, og antallet af regulerede selskaber, er det el-sektoren, der bedst kan sammenlignes med vandsektoren.

Energitilsynet foretager som nævnt benchmarking af elnetselskaberne og indregner på den baggrund et effektiviseringskrav i selskabernes indtægtsramme. Det har tilsynet gjort siden 2007. Elnetselskaberne fik indregnet effektiviseringskrav på 0 - 4 pct. i 2007, 0 - 5 pct. i 2008, 0 - 17 pct. i 2009 og 0 - 13 pct. i 2010.

3.3 Selskabernes effektiviseringspotentiale i 2012 og 2013

Der er allerede foretaget omfattende hensyn til individuelle forhold i fastlæggelsen af det korrigerede effektiviseringspotentiale. Men som et ekstra hensyn til, at benchmarkingmodellen er blevet forbedret fra prisloftet 2012 til prisloftet 2013, foretages en sammenligning af hvert selskabs effektiviseringspotentiale i prisloftet for 2012 med effektiviseringspotentialerne i prisloftet for 2013.

Nogle selskaber har allerede gjort opmærksom på forhold, som relaterer sig til dette som særlige forhold. Men det er stadig muligt, at nogle selskaber

ikke har været opmærksom på betydningen af ændringen i modellen for dem.

Sammenligningen af effektiviseringspotentialer i 2012 og 2013 foretages for at sikre, at samtlige selskabers effektiviseringspotentiale i 2012 ikke er fastsat for højt på grund af en manglende costdrivere, som er medtaget i benchmarkingmodellen for prisloftet for 2013.

Benchmarkingmodellen for prisloftet for 2013 består af flere costdrivere end benchmarkingmodellen for prisloftet for 2012. Denne forskel kan i nogle tilfælde være årsagen til en væsentlig forskel i selskabets effektiviseringspotentialer.

Hvis der forekommer en stor forskel i et selskabs rå effektiviseringspotentiale, foretager Forsyningssekretariatet en konkret vurdering af, hvorledes forskellen i effektiviseringspotentialerne kan forklares. Hvis forskellen skyldes, at benchmarkingmodellen for prisloftet 2012 overvurderer effektiviseringspotentialet, reduceres selskabets umiddelbare effektiviseringskrav. Den konkrete vurdering vil bero på størrelsen af forskellen i effektiviseringspotentialerne, og hvilke forhold der kan forklare denne forskel.

Eksempel

Et drikkevandsselskab har et effektiviseringspotentiale i prisloftet for 2012 på 50 pct. og et effektiviseringspotentiale i prisloftet for 2013 på 30 pct. Dette betyder, at effektiviseringspotentialet i prisloftet for 2012 er 20 procentpoint større end effektiviseringspotentialet i prisloftet for 2013. Fra disse 20 procentpoint fratrækkes det effektiviseringskrav, som selskabet stilles overfor i 2012 (i dette eksempel 5 pct.). Herudover fratrækkes forskellen i forsigtighedshensynene i benchmarkingmodellerne for prisloftet for 2012 og prisloftet for 2013. Denne forskel er på 5 procentpoint, idet forsigtighedshensynet i benchmarkingmodellen for drikkevandselskaberne i 2012 er 30 pct. og 25 pct. i benchmarkingmodellen i 2013. Dette betyder, at den resterende del af forskellen i effektiviseringspotentialerne, som ikke kan forklares udgør 10 procentpoint (20-5-5 procentpoint). Idet den resterende forskel udgør 50 pct. af forskellen i effektiviseringspotentialerne for 2012 og 2013 reduceres selskabets umiddelbare effektiviseringskrav med 50 pct.

4 Endelig fastsættelse af effektiviseringskrav

Udgangspunktet for selskabernes effektiviseringskrav opgøres med hensyn til eventuelle særlige forhold og betegnes: *Effektiviseringspotentialet*. De særlige forhold håndteres, som manglende costdrivere i benchmarkingmodellen ved eksempelvis at forøge selskabets netvolumenmål hermed. På denne måde udtrykker effektiviseringspotentialet forventningen til selskabets effektive niveau givet alle de relevante costdrivere.

Herudover foretages der et generelt hensyn til manglende costdrivere i benchmarkingmodellen, og en justering af effektiviseringspotentialet som

følge af selskabets sammensætning af costdrivere, hvis selskabets sammensætning nødvendiggør dette.

Efter hensyn til særlige forhold, manglende costdrivere og sammensætning af selskabernes costdrivere betegnes effektiviseringspotentialet: *Det korrigerede effektiviseringspotentiale*. Det korrigerede effektiviseringspotentiale bliver herefter udgangspunktet for fastsættelsen af effektiviseringskravet.

Det umiddelbare effektiviseringskrav fastsættes herefter som 25 pct. af *det korrigerede effektiviseringspotentiale*. For at sikre, at alle forsyninger kun får et effektiviseringskrav, som det er muligt at efterkomme i prisloftet for 2012, kan effektiviseringskravet dog ikke fastsættes til højere end 5 pct.

Inden det endelige effektiviseringskrav fastsættes, foretages en sidste vurdering baseret på forskellen imellem det umiddelbare effektiviseringspotentiale i 2012 og 2013, jf. afsnit 3.3. Såfremt der er væsentlig forskel på de to år, korrigeres det umiddelbare effektiviseringskrav baseret på forskellen i de to år.

Forsyninger med effektiviseringskrav under 1 pct. stilles ikke overfor et effektiviseringskrav, hvorfor dette sættes til 0 pct.