

NOTAT

Dato: 5. september 2023

Høringsnotat vedrørende ”Metode for beregning af individuelle effektiviseringskrav – Benchmarking af spildevandsselskaber til brug for de økonomiske rammer 2024-2025”

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

ERHVERVSMINISTERIET

Modellen for årets benchmarking af spildevandsselskaber med en debiteret vandmængde over 800.000 m³ var i høring i perioden den 4.-18. august 2023.

Vi har modtaget høringssvar fra DANVA, HOFOR Spildevand København A/S, Vandcenter Syd A/S og BlueKolding Spildevand A/S.

Ændringer til årets model på baggrund af høringssvar

Høringssvarene til årets benchmarkingmodel har givet anledning til at behandle yderligere selskaber som outliers i årets DEA-modeller. En uddybning heraf fremgår af punkt 2 nedenfor. Herudover har høringssvarene givet anledning til at opdatere data for enkelte selskaber på baggrund af korrektioner til selskabernes indberettede data, jf. punkt 6-8 nedenfor.

De øvrige høringssvar har ikke givet anledning til ændring i årets model.

I det følgende gennemgår vi de enkelte høringssvar. Vores kommentarer er anført med *kursiv*.

Høringssvarene omhandler følgende:

1. Stabilitet i resultater fra benchmarkingen (DANVA)
2. Opdateret data for frontelskaber (DANVA)
3. HOFOR København som frontelskab (DANVA)
4. Frontelskaber med fastprisaftale (DANVA)
5. Transportselskaber i benchmarkingen (DANVA)
6. Sammenlægning af jordbassiner (DANVA)
7. Alders- og tæthedskorrektion i SFA (DANVA)
8. Korrektion og bemærkninger til eget data (HOFOR Spildevand København A/S)
9. Korrektion til eget data (Vandcenter Syd A/S)
10. Korrektion til eget data (BlueKolding Spildevand A/S)

1. Stabilitet i resultater fra benchmarkingen (DANVA)

DANVA angiver, at den målte effektivitet i gennemsnit er ændret med 6 procentpoint siden seneste benchmarking. DANVA finder dette niveau højt i forhold til de få metodiske ændringer, der har været til årets model. DANVA angiver også, at ændringen i den målte effektivitet er højere for nogle selskaber, og at efficiensscoren for frontelskaberne Energi Viborg A/S og Thisted Spildevand Transport A/S er steget med mere end 20 procentpoint siden seneste benchmarking.

DANVA angiver, at det er svært at lave en nøjagtig benchmarking og anbefaler en forsigtig tilgang til anvendelsen af benchmarkingresultater i forbindelse med beregningen af effektiviseringskrav, så stabiliteten og sikkerheden øges. DANVA angiver, at der har været en gradvis udfasning af forsigtighedshensyn, og at udsving i resultaterne over tid indikerer, at de nuværende forsigtighedshensyn ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for usikkerheden i benchmarkingen.

Benchmarkingmodellen udvikles løbende og i forbindelse med metodeændringer, kan der være behov for at justere på den måde, de relevante hensyn indgår i modellen. Samlet set har der ikke været en gradvis udfasning af forsigtighedshensyn for vandselskaberne i benchmarkingmodellen, men der er foretaget metodiske ændringer, som har forbedret kvaliteten af modellen. Benchmarkingresultaterne er således løbende blevet mere retvisende.

Der er i dag indbygget en række forskellige elementer i benchmarkingmodellen, som tager højde for risici for måleusikkerhed, fx best-of-two-metoden, anvendelse af særlig front for forskellige selskabstyper og efterfølgende costdriveranalyse. Disse elementer tager højde for usikkerheder, der er forbundet med anvendelse af DEA- og SFA-modellerne.

Ændringer i efficiensscorer fra benchmarking til benchmarking – også større ændringer – er forventelige og ikke nødvendigvis 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. Idet selskaber løbende forbedrer deres drift og investeringer, vil efficiensscorerne ændre sig. Herudover påvirkes resultaterne også af selskabernes indberettede data. Når et selskab forbedrer kvaliteten af dataindberetningen, vil det påvirke ikke kun dets egen efficiensscore, men også de andre selskabers efficiensscorer.

I år har flere selskaber i forbindelse med indberetningen meddelt, at de har opdateret deres data. Opdateret data vil forbedre kvaliteten af benchmarkingresultaterne og kan medføre større udsving i forhold til tidligere

år. I år har vi dog fjernet enkelte selskaber fra fronten på grund af opdatering af selskabernes anlægsmasse til CAPEX-netovlumenmålet, men manglende samtidig opdatering af selskabernes anlægsmasse på omkostningssiden jf. punkt 2 nedenfor.

2. Årets frontelskaber i DEA-benchmarking (DANVA)

DANVA angiver, at netvolumenmålene for flere af årets frontelskaber er steget markant i årets benchmarking på grund af forbedret optælling af anlægsmassen fra selskaberne. DANVA angiver, at disse selskabers omkostninger (afskrivningssiden fsva. historiske afskrivninger fra POLKA¹) ikke er opdateret på samme måde, hvilket gør, at selskaberne fremstår med urealistisk lave afskrivninger. DANVA angiver, at der derfor sættes en front, der ikke afspejler de pågældende selskabers reelle effektivitet.

DANVA fremhæver frontelskaberne Energi Viborg A/S, Thisted Spildevand Transport A/S og Morsø Spildevand A/S og påpeger, at stigningen i netvolumenmål for disse selskaber stammer fra forbedret optælling af komponenter. DANVA har været i kontakt med de tre selskaber, der bekræfter, at ændringen skyldes forbedret optælling til indberetning af anlægsmassen, men at selskaberne ikke har været opmærksomme på at få opdateret afskrivningssiden i samme omgang.

DANVA angiver, at selskaberne bør karakteriseres som outliers i både DEA- og SFA-modellerne.

Selskaberne har indberettet til POLKA ved udarbejdning af selskabernes regulatoriske åbningsbalance per 1. januar 2010 i forbindelse med den økonomiske regulerings indførelse. I den forbindelse har de individuelle POLKA været i høring, hvor selskaberne har haft mulighed for at komme med korrektioner og kommentarer til opgørelsen. Som følge heraf ligger selskabernes individuelle POLKA som udgangspunkt fast.

Der kan dog være situationer, hvor opdatering af data for selskabernes anlægsmasse til brug for netvolumenmålene kan nødvendiggøre en tilsvarende opdatering af omkostningssiden for så vidt angår de historiske afskrivninger fra POLKA. Vi vil derfor undersøge, om der fremadrettet er behov for en særskilt håndtering heraf og i givet fald, hvordan dette mest hensigtsmæssigt kan ske. Af samme grund fjerner vi i år Energi Viborg A/S, Thisted Spildevand A/S og Morsø Spildevand A/S fra fronterne i årets DEA-modeller som et forsigtighedshensyn for vandselskaberne. Når disse tre selskaber fjernes fra fronten, ligger Albertslund Spildevand til at blive frontelskab.

Der er i Albertslunds indberetning til benchmarkingen bemærkninger om, at dette selskab også har opdateret datakomponenter i år, og der er tegn på, at dette er sket uden tilsvarende opdateringer af deres omkostninger. På baggrund af dette fjerner vi som et særligt hensyn også Albertslund

¹ Pris- og levetidskataloget

fra fronten. Desuden ligger Albertslund med relativ lille afstand til næste nærmeste frontsselskab, og betydningen af selskabet som frontsselskab er derfor lav.

Energi Viborg A/S, Thisted Spildevand A/S, Morsø Spildevand A/S og Albertslund Spildevand behandles ikke som outliers i årets SFA-modeller, da et kriterie for at blive vurderet som potentiel outlier i SFA blandt andet er, at et selskab har en relativ høj pseudo cook's distance. Når et selskab har en høj pseudo cook's distance betyder det, at selskabet påvirker de endelige resultater væsentligt. Dette er ikke tilfældet for nogle af de førnævnte selskaber.

De endelige frontsselskaber i årets DEA-modeller fremgår af "[Metode for beregning af individuelle effektiviseringskrav - Benchmarking af spildevandsselskaber til brug for de økonomiske rammer 2024-2025](#)".

3. HOFOR København som frontsselskab (DANVA)

DANVA angiver specifikt for HOFOR København A/S, at selskabet har et gammelt ledningsnet, der adskiller sig markant fra et gennemsnitligt spildevandsselskab. DANVA angiver, at det gamle ledningsnet giver HOFOR København mulighed for at være effektive ved at have færdigafskrevne ledninger, der stadig er i brug. DANVA angiver, at øvrige selskaber har begrænsede muligheder for at være lige så effektive på denne parameter, da det gennemsnitlige spildevandsselskab har et yngre ledningsnet.

DANVA angiver, at der i beregningen af selskabernes alder, som indgår i benchmarkingmodellen, ikke indgår aktiver, der er færdigafskrevet. Det medfører, at HOFOR København fremstår med en væsentligt yngre alder, end hvis alle selskabets aktiver i brug indgik i beregningen.

DANVA angiver, at selskabet får en efficiensscore på 1,1, hvis de udelades fra fronten, og mener, at dette i sig selv er grund til at udelade selskabet fra fronten. DANVA mener, at selskabet er meget uegnet som frontsselskab, når selskabet samtidig ikke er repræsentativt på grund af et meget gammelt ledningsnet.

Der er ikke en fast grænse for, hvornår et selskabs effektivitet er for høj til, at det alene giver anledning til at udelukke selskabet fra fronten. Dette vil altid bero på en konkret vurdering.

Ved genberegning af modellen er resultaterne for HOFOR København ændret. HOFOR København er fortsat umiddelbart frontsselskab, men får nu en score på 1,21, hvis selskabet udelukkes fra fronten. Dette betyder, at selskabet kan hæve sine omkostninger med 21 pct. og stadig danne front for de øvrige selskaber. Dette ligger væsentligt over det niveau, vi så i den oprindelige model, og indikerer, at selskabet i år har en sammenligning af omkostninger og netvolumenmål, der adskiller sig markant fra de øvrige vandselskaber. Derfor vurderer vi, at det er usandsynligt, at

andre selskaber kan sammenlignes med selskabet. På baggrund af dette er selskabet i år identificeret som en outlier og fjernet fra fronten i DEA.

Med hensyn til DANVAs bemærkning om alderen på selskabets aktiver er det forventeligt, at alle selskaber både vil have aktiver, som udskiftes før tid, og aktiver, som vedligeholdes så de beholdes længere end standardlevetiden. Derfor vil alle selskaber i større eller mindre grad opleve, at alderen for nogle aktiver beregnes for højt, mens den for andre beregnes for lavt. En opgørelse af alder, der også medtager færdigafskrevne aktiver, vil kræve, at selskaberne ved hver benchmarking skal indberette alder for alle aktiver. Dette vurderer vi umiddelbart vil være en for stor administrativ byrde, der ikke står på mål med effekten.

4. Frontselskaber med fastprisaf tale (DANVA)

DANVA angiver, at det fremgår af høringsmaterialet, at frontselskaberne Energi Viborg A/S og Faxe Spildevandscenter A/S har haft en fastpris-af tale på el. DANVA er ikke enige i konklusionen om, at dette ikke er nok til at fjerne selskaberne fra fronten i årets benchmarking. DANVA angiver, at omkostninger til el udgør en betydelig del af selskabernes drifts-omkostninger, og at selskaber med en spotprisaf tale allerede har været udfordret af stigende elpriser samtidig med, at de nu også får højere effektiviseringskrav.

Vi vurderer fortsat, at for så vidt angår elprisaf taler, er forhold om prisaf taler med leverandører en del af de forhold, som et selskab kan påvirke, og det skal derfor også inddrages i fastsættelse af vandselskabers økonomiske effektivitet, dvs. i benchmarkingen.

Enkelte selskabers valg vedrørende risici og af taler kan over tid komme de enkelte selskaber til gavn eller ulempe, hvilket svarer til vilkårene på konkurrenceudsatte markeder.

5. Transportselskaber i benchmarkingen (DANVA)

DANVA mener, at det er problematisk, at selskaber med både transport-og renseaktiviteter er med til at sætte front for transportselskaber.

DANVA har lavet en lineær regression, der peger på, at transportselskaber klarer sig signifikant dårligere end de øvrige selskabstyper i benchmarkingen. DANVA angiver også, at det af årets costdriveranalyse fremgår, at andelen af ledninger et selskab har er negativt korreleret med selskabernes efficiensscore med en p-værdi for estimeret på 0,08.

DANVA angiver, at der er behov for at få undersøgt og korrigeret dette, da DANVA mener, at det er en klar indikation på, at modellerne er skævvredet.

Udgangspunktet for benchmarkingen af spildevandsselskaberne er, at alle selskaber kan sammenlignes. Netvolumenmålene opgør selskabernes produktion i sammenlignelige værdier. Det betyder, at selskaber kan

sammenlignes på tværs af forskellige aktiver og aktiviteter. Det er derfor allerede et forsigtighedshensyn for vandselskaberne, at de forskellige selskabstyper (renseselskaber, transportselskaber og fællesselskaber) behandles forskelligt i modellen og ikke sammenlignes mod samme front.

Derudover undersøger vi med costdriveranalysen, om der er tegn på, at særligt store bidrag til netvolumenmålene fra enkelte costdrivere stiller nogle selskaber dårligere i benchmarkingen. Hvis det er tilfældet, vil relevante efficiensscorer blive opjusteret, så selskabernes individuelle effektiviseringskrav bliver så retvisende som muligt.

Til vurdering af resultaterne fra costdriveranalysen bruger vi en grænse for p-værdien for estimerne på 0,05 (5 procents signifikansniveau). Dette er en alment kendt grænse, og den anvendes som en hård grænse i costdriveranalysen, da denne analyse i forvejen skal anses som et ekstra forsigtighedshensyn for vandselskaberne i modellen.

I årets benchmarkingmodel ser vi, at antallet af ledninger i et selskab ikke er signifikant korreleret med selskabernes score på et fem procents signifikansniveau. Analysen peger således på, at transportselskaber med en stor andel af ledninger ikke klarer sig signifikant dårligere i benchmarkingen. Vi vurderer derfor, at de allerede indarbejdede forsigtighedshensyn for vandselskaberne for så vidt angår de forskellige selskabstyper, er tilstrækkelige.

6. Sammenlægning af jordbassiner (DANVA)

DANVA angiver, at det giver god mening at slå de to kategorier for jordbassiner af klasse A og B sammen, hvis det i praksis er blevet svært at skelne mellem de to klasser. DANVA angiver, at de dog mener, det vil være mere hensigtsmæssigt at benytte en gennemsnitlig genanskaffelsespris for de to klasser (fremfor genanskaffelsesprisen for jordbassin A, som benyttet i årets benchmarking), da de mener, at det er mere sandsynligt, at den rigtige pris ligger et sted mellem standardpriserne for klasse A og B.

Vi kender ikke til indikationer på, at den gennemsnitlige genanskaffelsespris skulle være mere præcis end genanskaffelsesprisen for Jordbassin klasse A. Vi ser tegn på, at definitionen mellem de to miljøklasser og de bagvedliggende standardpriser ikke stemmer overens, men vi kan ikke vurdere, hvori denne uoverensstemmelse ligger.

Jordbassin klasse A er defineret ved, at der er gjort en ekstra indsats for arbejdsmiljø. Vi forventer, at de fleste jordbassiner, som endnu ikke er færdigafskrevet, tilhører klasse A. Det skyldes, at der generelt er mere fokus på arbejdsmiljø i dag, end der har været i de første år, som POLKA dækker over (fra 1900 og frem).

Derfor indgår selskabernes jordbassiner hovedsageligt i klasse A på deres omkostninger igennem POLKA. I benchmarkingmodellen er det vigtigt, at definitionen på selskabernes omkostninger svarer til definitionen på deres anlægsmasse. Vi vurderer, at vi bedst efterlever dette hensyn ved at bruge genanskaffelsesprisen for jordbassin klasse A på anlægsmassen, så den i højest mulige udstrækning stemmer overens med priserne på omkostningssiden.

7. Alders- og tæthedskorrektion i SFA (DANVA)

DANVA angiver, at de er blevet opmærksomme på, at korrektion af rammevilkårene alder og tæthed i SFA-modellerne for spildevandsselskabernes adskiller sig for metoden, der benyttes for drikkevandsselskaberne.

I benchmarkingen af spildevandsselskaber benyttes alders- og tætheds korrigerede netvolumenmål i SFA-modellerne. I benchmarkingen af drikkevandsselskaberne benyttes ukorrigerede netvolumenmål, og alder og tæthed indgår direkte i SFA-modellen som kontrolvariable.

DANVA mener, at dette er et problem, da der for spildevandsselskaberne korrigeres for alder og tæthed separat i en lineær regression, der ikke har den samme funktionelle form som SFA-modellen, hvor der bruges en translog funktionel form. DANVA angiver, at når korrektionen sker uden for translog modellen opstår der omitted variable bias, da der ikke tages tilstrækkeligt højde for den funktionelle form – og dermed sammenhængen mellem alder/tæthed og OPEX/CAPEX.

DANVA mener, at der som et forsigtighedshensyn for vandselskaberne bør anvendes begge metoder og tildele selskaberne den højeste af de to SFA-scorer.

Både benchmarkingmodellerne for drikke- og spildevand korrigeres med samme hensyn for at tage højde for rammevilkårene "alder" og "tæthed".

Det er ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, at modellerne på tværs af drikke- og spildevandsselskaberne følger samme metoder, da der kan være særlige hensyn at tage til de to forsyningstyper, som vil afspejle sig i de enkelte metodevalg. På samme måde som ved seneste benchmarking af spildevand benytter vi derfor korrigerede netvolumenmål i SFA, da denne metode egner sig bedst til håndtering af de forskellige selskabstyper for spildevand. Det er en følge af, at en model med korrigerede netvolumenmål har bedre statistiske egenskaber for spildevandsselskaberne, end når alder og tæthed tilføjes direkte i SFA modellen. Det skyldes blandt andet, at SFA har svært ved at håndtere for mange variable i forhold til mængden af frihedsgrader.

Vi gør i øvrigt opmærksom på, at både alders- og tætheds målet indgår som rammevilkår uden interaktionsled med de øvrige variable i translog-

modellen for drikkevandsselskaberne. Den funktionelle form er derfor også lineær for de to rammevilkår i modellen for drikkevandsselskaberne.

8. Bemærkninger og korrektion til eget data (HOFOR Spildevand København A/S)

HOFOR København A/S angiver, at det af bilag 1 fremgår, at der ikke er taget højde for selskabets anmodning om justering af finansielle omkostninger, som var vedlagt dets benchmarkingindberetning. HOFOR København A/S angiver, at det tidligere har fået indarbejdet en justering for dette forhold, og at der må være tale om en fejl.

HOFOR København A/S angiver herudover, at de har lavet en indtastningsfejl til OPEX-indberetningen vedrørende regnvandsbassiner og har indsendt ændringer hertil.

I forhold til justering af finansielle omkostninger er der tale om en fejl, hvor vi ikke har fået justeringen med forud for, at benchmarkingmodellen blev sendt i høring. Selskabets finansielle omkostninger er nu justeret, hvilket også vil fremgå af vores udkast til afgørelse for HOFOR Københavns økonomiske ramme.

I forhold til ændring af data vedrørende regnvandsbassiner, har vi taget ændringerne til data med for HOFOR København A/S på baggrund af høringssvaret.

Der er tale om ændringer med væsentlig betydning for benchmarkingmodellen. Vi har derfor taget højde for ændringerne ved genberegning af modellen. Ændringerne har medført, at HOFOR København er fjernet fra fronten i DEA jf. begrundelsen beskrevet i pkt. 3.

9. Korrektion af eget data (Vandcenter Syd A/S)

Vandcenter Syd A/S angiver, at selskabet er blevet opmærksom på fejl i dets indberetning til benchmarkingen i forbindelse med gennemgang af dette års benchmarkingmodel og tilhørende resultat.

Vandcenter Syd A/S har indsendt ændringer til deres OPEX-indberetning vedrørende slambehandling og regnvandsbassiner.

Vi har taget ændringerne til data med i genberegning af benchmarkingmodellen, da modellen skulle genberegnes som følge af øvrige hørings-svar.

10. Korrektion af eget data (BlueKolding Spildevand A/S)

BlueKolding Spildevand A/S angiver, at der er sket fejl i deres indtastning af data til benchmarkingmodellen i forbindelse med indberetningen.

BlueKolding Spildevand A/S angiver, at et fald i efficiensscoren fra 0,97 ved seneste benchmarking til 77,4 ved dette års benchmarking gav anledning til validering af selskabets indberettede data. BlueKolding Spildevand A/S angiver, at selskabet således i forbindelse med årets indberetning har foretaget en grundig gennemgang af selskabets data, og at der i den forbindelse er sket fejl i indberetningen til benchmarkingen.

BlueKolding Spildevand A/S har indsendt ændringer til selskabets CAPEX-indberetning vedrørende ledningsnet, pumpestationer og brønde og til dets OPEX-indberetning vedrørende ledningsnet.

Vi har taget ændringerne til data med i genberegning af benchmarkingmodellen, da modellen skulle genberegnes som følge af øvrige hørings-svar.

Vi påpeger, at det er vigtigt, at alle selskaber validerer deres data i forbindelse med indberetning til benchmarkingen - uagtet det enkelte selskabs umiddelbare resultat. I benchmarkingen sammenlignes selskaberne med hinanden. Hvert selskabs indberetning har derfor ikke kun betydning for det enkelte selskab, men påvirker også resultaterne for alle øvrige selskaber i benchmarkingen.