

2017

Benchmarkingrapport

Februar 2017

Bilagskompendium

Benchmarking-
ekspertgrupper



INDHOLD

BILAGSNR.	SIDENR.	INDHOLD
1	1-3	Kommissoriet
2	5-37	Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel
3	39-60	Konterings- og indberetningsvejledning til ny benchmarkingmodel
4	61-66	Oversigt over dialog- og arbejdsgruppemøder med branchen
5	67	Følgegruppens høringssvar til rapporten
5a	68-77	Høringssvar fra Dansk Energi
5b	78-79	Høringssvar fra DI
5c	80	Høringssvar fra Forbrugerrådet Tænk
5d	81	Høringssvar fra Landbrug & Fødevarer
5e	82-85	Høringssvar fra Det Økologiske Råd
6	87-125	Høringsnotat – adressering af følgegruppens høringssvar til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning



Kommissorium for udarbejdelse af en ny model til benchmarking af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet

Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 3392 2800
Fax 3392 2801
kebmin@kebmin.dk
www.kebmin.dk

Som følge af regeringens forslag til ny økonomisk regulering af netvirksomhederne nedsættes en ekspertgruppe, der skal udarbejde en ny model til benchmarking af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet. Benchmarkingmodellen, som bliver en del af den fremtidige økonomiske regulering, skal danne grundlag for Energitilsynets tilsyn med netvirksomhedernes effektivitet og udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav.

27. august 2015
J nr. 2014-3434

/

Baggrund

Som en del af energiaftalen af 22. marts 2012 blev det besluttet at gennemføre et dybdegående eftersyn af reguleringen af den danske elforsyningssektor. Udvalgets afrapportering blev offentliggjort den 1. december 2014. Udvalget anbefaler, at der fortsat skal anvendes individuelle effektiviseringskrav, og at disse skal fastsættes på baggrund af en benchmarking. Individuelle effektiviseringskrav skal understøtte omkostningseffektivitet i sektoren ved at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler. El-reguleringsudvalget anbefaler, at der udarbejdes en ny benchmarkingmodel til fastsættelse af de individuelle effektiviseringskrav.

Formål

Ekspertgruppens arbejde skal sikre, at individuelle effektiviseringskrav fastsættes på baggrund af en robust og valid benchmarkingmodel, der bygger på fagligt anerkendte metoder. Modellen skal understøtte omkostningseffektivitet. Modellen skal samtidig give netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser. Modellens investeringsincitamenter skal derfor være neutrale, således, at den eksempelvis ligestiller investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger, herunder eksempelvis smart grid. Det betyder bl.a., at modellen bør basere sig på netvirksomhedernes leverede ydelser og totalomkostninger.

Opgaver

Ekspertgruppen skal udarbejde en beskrivelse af de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel, der kan udgøre grundlaget for implementeringen af benchmarking i relevante love og bekendtgørelser. Arbejdet hermed skal være afsluttet inden udgangen af december måned 2015.

Ekspertgruppen skal videre udarbejde en konkret benchmarkingmodel, der kan danne grundlag for Energitilsynets tilsyn med netvirksomhedernes effektivitet og udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav. Arbejdet hermed skal være afsluttet med en indstilling til Energitilsynet inden udgangen af september måned 2016.

Arbejdet forventes bl.a. at omfatte:

- Identifikation af datagrundlag: Der skal identificeres et datagrundlag, som kan skabe grundlaget for en valid og retvisende benchmarking af netvirksomhederne. Et særligt fokus skal være at identificere parametre, der er bestemmende for netvirksomhedernes omkostninger. Ekspertgruppen vil i arbejdet blandt andet skulle tage stilling til:
- En definition af netvirksomhedernes ydelser, og hvordan leveringen af disse kan måles.
- Eventuelle forskellige rammevilkår.
- En definition af det konkrete omkostningsgrundlag, herunder om der er omkostninger, der ikke bør indgå i omkostningsgrundlaget.
- Udvikle et grundlag for at sikre tilgængelighed af relevant data: Der skal udarbejdes standardiserede kontoplaner og regnskabsstandarder, således at en ensartet rapportering, der understøtter den nye benchmarkingmodel, sikres.
- Modelvalg: Ekspertgruppen skal udvælge konkret(e) model(ler), der skal anvendes til at estimere effektiviseringspotentialet.

Det forudsættes, at internationale erfaringer inddrages i analysearbejdet.

Organisering

Der nedsættes en ekspertgruppe bestående af en uafhængig formand, en næstformand og to-fire eksperter med den nødvendige faglige indsigt. Energi-, forsynings- og klimaministeren udpeger ekspertgruppens formand og eksperter. Finansministeriet inddrages i processen. Energitilsynet er næstformand for ekspertgruppen.

Der etableres i tilknytning til ekspertgruppen en følgegruppe, hvis formål er at inddrage relevante interessenter i arbejdet med at sikre en robust og solid benchmarkingmodel. Dansk Energi, DI, Forbrugerrådet Tænk, Det Økologiske Råd og Landbrug & Fødevarer inviteres til at deltage i følgegruppen.

Ekspertgruppen skal udarbejde en mødeplan for inddragelse af følgegruppen med henblik på at sikre, at følgegruppen høres i alle relevante faser af ekspertgruppens arbejde. Planen skal inkludere afholdelse af minimum to workshops med følgegruppen. Følgegruppen kan derudover indkaldes efter behov. Følgegruppen skal kende dagsordenen for ekspertgruppens møder og modtage de papirer, der forelægges ekspertgruppen samtidig med, at papirerne sendes til ekspertgruppen. Følgegruppen skal fremsende eventuelle kommentarer til materialet forud for afholdelse af mødet, som materialet vedrører. Følgegruppen skal tilsendes alt baggrundmateriale fra eksterne kilder, der udleveres til ekspertgruppen, herunder bl.a. eksterne rapporter og videnskabelige artikler. Ekspertgruppen kan angive, at dokumenterne skal

behandles i fortrolighed. Ekspertgruppen skal forholde sig til relevante bidrag fra følgegruppen modtaget indenfor høringsperioder fastlagt af ekspertgruppens formandskab. Følgegruppen skal desuden have mulighed for at indgive skriftlige kommentarer til ekspertgruppens udkast til afrapportering, før den offentliggøres. Ekspertgruppen skal udarbejde et høringsnotat, som indgår som bilag til rapporten.

Formandsskabet opfordres til at overveje muligheden for, at lade ekspertgruppen få adgang til at stille opklarende spørgsmål til Dansk Energi i fact-finding fasen.

Formanden for ekspertgruppen kan beslutte at nedsætte tekniske undergrupper med ansvar for specifikke delanalyser og opgaver.

Ekspertgruppen betjenes af Sekretariatet for Energitilsynet. Energistyrelsen, Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet deltager i sekretariatsbetjeningen. Formandskabet for ekspertgruppen tilrettelægger ekspertgruppens arbejde og sekretariatsbetjeningen af ekspertgruppen.

2015

Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel

Rapport, 1. delaflevering, december 2015

Benchmarking-
ekspertgruppen



Indhold

1. Indledning	2
1.1. Baggrund	2
1.2. Ekspertgruppens opgaver	2
1.3. Ekspertgruppens medlemmer og arbejdets organisering	3
1.4. Sammenhæng med den øvrige økonomiske regulering	4
1.5. Rapportens indhold	4
2. Principper i eksisterende lovgivning om benchmarking	5
2.1. Lovgrundlaget for den hidtidige benchmarking og effektiviserings-krav	5
2.2. Energitilsynets udmøntning af krav	5
2.3. Lovgrundlaget og processuelle forhold	6
3. Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel	7
3.1. Formålet med benchmarking	7
3.2. Tekniske/økonomiske principper	7
3.2.1. Hvem skal benchmarkes?	7
3.2.2. Hvad skal benchmarkes?	8
3.2.3. Rammevilkår	9
3.2.4. Hvor ofte skal der benchmarkes?	10
3.2.5. Datagrundlag	11
3.2.6. Valg af benchmarkingmodel	13
3.2.7. Udmøntning af effektiviseringskrav	13
3.2.8. Revision af benchmarkingmodellen	13
3.3. Processuelle/juridiske principper	14
3.3.1. Indberetning af data	14
3.3.2. Korrektur af indberettede af data	14
3.3.3. Klager over benchmarkingafgørelser	15
Bilag 1 – Kommissorium	17
Bilag 2 – Høringsnotat	20

1. Indledning

Med denne rapport giver Benchmarkingekspertgruppen sine anbefalinger til de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel. I det følgende beskrives kort baggrunden for rapporten, formålet og rapportens opbygning.

1.1. Baggrund

Som en del af energiaftalen af 22. marts 2012 nedsatte den daværende regering i september 2012 EI-reguleringsudvalget. Udvalget skulle foretage et dybdegående eftersyn af elforsyningssektoren og reguleringen af denne for at sikre, at reguleringen fremadrettet understøtter energiaftalens målsætninger og samtidig sikrer realisering af effektiviseringsgevinster i elsektoren.

EI-reguleringsudvalgets rapport og anbefalinger blev offentliggjort den 1. december 2014. Udvalget anbefaler blandt andet, at der skal anvendes individuelle effektiviseringskrav, som fastsættes på baggrund af en ny benchmarkingmodel. Herudover skal der anvendes generelle effektiviseringskrav, som fastsættes med udgangspunkt i mål for den produktivitetsudvikling, som netvirksomhederne kan forventes at levere. Kravene skal være baseret på et sagligt grundlag.

Endvidere fremgår det af rapporten, at individuelle effektiviseringskrav skal fastsættes på baggrund af en robust og valid benchmarkingmodel, der bygger på fagligt anerkendte metoder og samtidig understøtter den fremadrettede regulering.

Som led i opfølgningen på EI-reguleringsudvalgets arbejde er ekspertgruppen derfor nedsat af regeringen den 31. august 2015 med henblik på at komme med forslag til en ny benchmarkingmodels udformning.

1.2. Ekspertgruppens opgaver

I første omgang skal ekspertgruppen inden udgangen af december 2015 udarbejde en beskrivelse af de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel, mens ekspertgruppens arbejde med den konkrete model skal afsluttes inden udgangen af september 2016, hvorefter denne skal indstilles til Energitilsynet.

Benchmarkingmodellen, som bliver en del af den fremtidige økonomiske regulering, skal danne grundlag for Energitilsynets tilsyn med netvirksomhedernes effektivitet og udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav.

Arbejdet forventes bl.a. at omfatte identifikation af datagrundlag. Der skal identificeres et datagrundlag, som kan skabe grundlaget for en valid og retvisende benchmarking af netvirksomhederne. Et særligt fokus skal være at identificere parametre, der er bestemmende for netvirksomhedernes omkostninger.

Ekspertgruppen vil i arbejdet blandt andet skulle tage stilling til:

- ◆ En definition af netvirksomhedernes ydelser, og hvordan leveringen af disse kan måles
- ◆ Eventuelle forskellige rammevilkår
- ◆ En definition af det konkrete omkostningsgrundlag, herunder om der er omkostninger, der ikke bør indgå i omkostningsgrundlaget

- ◆ Udvikle et grundlag for at sikre tilgængelighed af relevante data: Der skal udarbejdes standardiserede kontoplaner og regnskabsstandarder, således at en ensartet rapportering, der understøtter den nye benchmarkingmodel, sikres
- ◆ Modelvalg: Ekspertgruppen skal udvælge konkret(e) model(ler), der skal anvendes til at estimere effektiviseringspotentialer

Det forudsættes, at internationale erfaringer inddrages i analysearbejdet.

Kommissoriet for ekspertgruppen er vedlagt som bilag 1.

1.3. Ekspertgruppens medlemmer og arbejdets organisering

Ekspertgruppen er udpeget af Energi-, forsynings- og klimaministeren og er sammensat af en formand, en næstformand og tre eksperter med faglig indsigt. Benchmarkingekspertgruppen består af følgende medlemmer:

Formand	Torkil Bentzen
Næstformand	Holger Blok
Ekspert	Mette Asmild
Ekspert	Søren Peter Nielsen
Ekspert	Carsten Smidt

I tilknytning til ekspertgruppen er der nedsat en følgegruppe bestående af følgende repræsentanter:

Dansk Energi	Filip Sundram
DI	Troels Ranis
Forbrugerrådet TÆNK	Martin Salamon
Det Økologiske Råd	Søren Dyck-Madsen
Landbrug og Fødevarer	Mikkel Stein Knudsen

Følgegruppen har haft lejlighed til at kommentere på det materiale, som ekspertgruppen har modtaget, og ekspertgruppen har indgående drøftet de bemærkninger, som følgegruppens medlemmer har haft til materialet.

Ekspertgruppen betjenes af et tværministerielt sekretariat forankret i Sekretariatet for Energitilsynet. Energistyrelsen, Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet deltager i sekretariatsbetjeningen. Formandskabet for ekspertgruppen tilrettelægger ekspertgruppens arbejde og sekretariatsbetjeningen af ekspertgruppen.

Ekspertgruppen har afholdt fire ekspertgruppemøder samt to workshops med følgegruppen i 2. halvår 2015.

Følgegruppen kan indkaldes efter behov. Følgegruppen kender dagsordenen for ekspertgruppens møder og modtager de papirer, der forelægges ekspertgruppen samtidig med, at papirerne sendes til ekspertgruppen. Følgegruppen har mulighed for at fremsende eventuelle kommentarer til materialet forud for afholdelse af mødet, som materialet vedrører. Følgegruppen tilsendes

baggrundsmateriale fra eksterne kilder, der udleveres til ekspertgruppen, herunder blandt andet eksterne rapporter og videnskabelige artikler.

Ekspertgruppen forholder sig til relevante bidrag fra følgegruppen modtaget indenfor høringsperioder fastlagt af ekspertgruppens formandskab. Følgegruppen har desuden mulighed for at indgive skriftlige kommentarer til ekspertgruppens udkast til afrapportering, før den offentliggøres. Ekspertgruppen udarbejder et høringsnotat, som indgår som bilag til rapporten.

1.4. Sammenhæng med den øvrige økonomiske regulering

En ny benchmarkingmodel til fastsættelse af individuelle effektivitetskrav er et delelement af det samlede forslag til den fremtidige regulering, som EI-reguleringsudvalget fremlagde i december 2014. Der er således en sammenhæng mellem benchmarkingen og den øvrige økonomiske regulering. Ekspertgruppen fokuserer imidlertid i udformningen af de overordnede principper på den opgave ekspertgruppen er givet i kommissoriet – nemlig at udarbejde de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.

De overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel indgår som en del af grundlaget for regeringens arbejde med at udarbejde lovforslag om det fremtidige regelsæt for den økonomiske regulering. I og med at der er en sammenhæng mellem den samlede økonomiske regulering og de overordnede principper for benchmarkingen, kan det ikke udelukkes at enkelte af principperne skal tilpasses det konkrete lovforslag om den samlede økonomiske regulering.

Ekspertgruppen har endvidere – af hensyn til regeringens planlagte lovforberedende arbejde – skullet fremlægge de overordnede principper for benchmarkingen på et tidligt tidspunkt i ekspertgruppens arbejde. For enkelte overordnede principper, for eksempel udmøntning af effektiviseringskrav, kan der være en sammenhæng med valg af benchmarkingmodel(ler), og det har derfor ikke været muligt for ekspertgruppen at lægge sig fast på et bestemt princip på nuværende tidspunkt.

1.5. Rapportens indhold

Rapporten er inddelt i 3 kapitler. I afsnit 1 redegøres kort indledningsvist for baggrund, formål og indhold af rapporten. I afsnit 2 præsenteres principper i den eksisterende lovgivning samt principperne i Energitilsynets benchmarkingmodel og om vejledninger til indberetning af data og tidsfrister herfor. I afsnit 3 indgår ekspertgruppens anbefalinger til overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.

2. Principper i eksisterende lovgivning om benchmarking

Nedenfor følger en kort beskrivelse af principperne og rammerne for den nuværende benchmarking af netvirksomhederne¹.

2.1. Lovgrundlaget for den hidtidige benchmarking og effektiviseringskrav

Principperne og rammerne for benchmarkingen af netvirksomheder er ikke nærmere beskrevet i loven eller lovbemærkningerne.

I lov om elforsyning er der alene anført i § 70, stk. 9, at "Energitilsynet fastsætter årligt en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder under hensyntagen til den enkelte virksomheds effektiviseringspotentiale".

I § 70, stk. 10, står der, at "ministeren kan fastsætte regler om, at der ved opgørelsen af effektiviseringspotentialet skal tages hensyn til kvaliteten af den transport af elektricitet med tilhørende ydelser, som virksomheden skal gennemføre som bevillingshaver".

Lovens bestemmelser uddybes i de generelle lovbemærkninger og i lovbemærkningerne til § 70, stk. 2, 9 og 10, jf. lovens fremsættelse i 1999 og efterfølgende ændringer i henholdsvis 2004 og i 2009. Lovbemærkningerne indeholder imidlertid ikke nærmere om modelvalg, udmøntning af krav o.l.

Lovens bestemmelser er nærmere præciseret i den såkaldte indtægtsrammebekendtgørelse (nr. 335 af 20. april 2011), udstedt af Energistyrelsen. Af indtægtsrammebekendtgørelsen fremgår, at Energitilsynet benchmarker netvirksomhederne én gang årligt, og at tilsynet - fra og med reguleringsåret 2008 – årligt udmelder individuelle effektiviseringskrav baseret på benchmarking af virksomhederne. Det fremgår af bekendtgørelsen, at effektiviseringskravene gennemføres som en procentvis varig reduktion i indtægtsmulighederne. Endvidere fremgår det, at Energitilsynet fastsætter reglerne for, hvilke oplysninger, virksomhederne skal indsende til brug for benchmarkingen, og hvilken virkning fejl og forsinkelser i indberetningerne har for virksomhederne (processuelle forhold).

Modellen for benchmarkingen og fastlæggelsen af effektiviseringskravene er ikke beskrevet nærmere i bekendtgørelsen. Det er anført i bekendtgørelsen, at "omkostninger til energibesparende aktiviteter ikke indgår i benchmarkingen".

2.2. Energitilsynets udmøntning af krav

Energitilsynet offentliggør sin metode for udmøntning af kravene i årets afgørelse. Ifølge metoden for *økonomiske effektiviseringskrav* fastsætter Energitilsynet et effektiviseringspotentiale for hver netvirksomhed ved at sammenligne netvirksomhedernes omkostningsindeks med et vægtet gennemsnit af de laveste omkostningsindeks (også betegnet benchmarkbasis).

¹ Netvirksomheder er virksomhed med bevilling, der driver distributionsnet, jf. § 5, nr. 13, i elforsyningsloven.

En fjerdedel af en virksomheds beregnede effektiviseringspotentiale udmøntes som et effektiviseringskrav. Dette gøres bl.a. ud fra en betragtning om, at det er rimeligt at antage, at en virksomhed på et konkurrenceudsat marked ville være nødt til at indhente sit fulde effektiviseringspotentiale over en 4 årig periode. Det er vigtigt at bemærke, at de resterende 75 pct. af det beregnede effektiviseringspotentiale ikke udmøntes, da benchmarkingen året efter foretages på ny. Den begrænsede udmøntning af det opgjorte effektiviseringspotentiale skal også ses i lyset af den usikkerhed, der altid er forbundet med benchmarking.

De fastsatte effektiviseringskrav udmøntes ved at omregne de individuelle procentvise krav til et absolut kronebeløb for hvert enkelt virksomhed med udgangspunkt i virksomhedens såkaldte påvirkelige omkostninger. Virksomhedernes påvirkelige omkostninger er defineret som virksomhedernes samlede omkostninger fratrukket afskrivninger, omkostninger til nettab og godkendte ekstraordinære omkostninger. Det indebærer, at virksomhederne får udmøntet et effektiviseringskrav på baggrund af ca. halvdelen af deres samlede omkostningsgrundlag.

Ifølge metoden for *effektiviseringskrav til kvalitet i leveringen* benchmarker Energitilsynet kvalitet i levering såvel på aggregatet niveau som på enkeltkundeniveau.

2.3. Lovgrundlaget og processuelle forhold

Siden 2009 har reglerne i loven og i bekendtgørelsen været suppleret med visse processuelle regler, således at årets sager kan afsluttes trods fejl og forsinkelser i virksomhedernes indberetninger.

Sekretariatet har fastsat en tidsfrist for virksomhedernes årlige indberetninger, jf. § 26, stk. 2-3, i indtægtsrammebekendtgørelsen. Ifølge vejledningen har sekretariatet fastsat indberetningsfristen til den 31. maj.

Såfremt en virksomhed for sent indsendte oplysninger giver anledning til en ændring af udmeldte effektiviseringskrav, vil justeringen først finde sted i forbindelse med Energitilsynets fastsættelse af virksomhedens indtægtsramme for det næstfølgende reguleringsår. For sent indsendte oplysninger giver ikke anledning til genberegning af benchmarkingen, jf. § 27, stk. 3, i indtægtsrammebekendtgørelsen.

Der er ingen processuelle regler til regulering af følgerne af Energiklagenævnets hjemvisning af en eller flere af virksomhedernes sager. En sådan hjemvisning kan endvidere have til følge, at andre end klagerne påvirkes af en ændret afgørelse og kan have til følge, at visse virksomheder modtager skærpede krav i forhold til Energitilsynets oprindelige udmeldte krav. En hjemvisning af afgørelser med deraf følgende genberegninger forsinket årets benchmarking, og således kan ét års benchmarking og udmelding af effektivitetskrav udestå året efter og endda to år efter.

Endvidere er der ingen processuelle regler til afgrænsning af, hvad der kan klages over.

3. Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel

Udgangspunktet for ekspertgruppens overvejelser om de overordnede principper for benchmarkingmodellen er dels kommissoriet for ekspertgruppens arbejde og dels EI-reguleringsudvalgets rapport fra december 2014.

3.1. Formålet med benchmarking

Ekspertgruppen finder, at formålet med benchmarkingen af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet er, at:

- ◆ I fravær af markedskræfter skal benchmarkingmodellen erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence. Det understøtter, at netvirksomhederne minimerer de totale omkostninger til levering af de nødvendige ydelser

I tilknytning til formålet finder ekspertgruppen, at følgende principper skal gælde for benchmarkingen:

- ◆ Benchmarkingens investeringsincitamenter skal være neutrale, således at den eksempelvis ligestiller investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger. Derudover skal benchmarkingen være neutral overfor om netvirksomheden selv udfører en aktivitet eller køber ydelsen efter gældende samhandelsregler
- ◆ Benchmarkingen må ikke stå i vejen for den strukturelle udvikling i branchen, dvs. benchmarkingmodellen må ikke vanskeliggøre fusioner samt øvrige tiltag til omkostningsreduktioner i den enkelte netvirksomhed og på tværs af netvirksomhederne

3.2. Tekniske/økonomiske principper

Udover at fastlægge formålet med benchmarkingen og de helt generelle forhold har ekspertgruppen taget stilling til, hvilke overordnede principper om tekniske/økonomiske forhold, der bør danne grundlag for regelsættet omkring den nye benchmarkingmodel.

3.2.1. Hvem skal benchmarkes?

Indledningsvis har ekspertgruppen taget stilling til, hvem der skal være omfattet af en kommende benchmarking. Ekspertgruppen har overvejet, om alle netvirksomheder skal være omfattet af benchmarkingen, eller om det f.eks. alene bør være netvirksomheder over en vis størrelse.

Der er administrative omkostninger – både for netvirksomhederne og for de offentlige myndigheder – ved at gennemføre en benchmarking. Disse omkostninger skal sættes i forhold til den gevinst i form af lavere omkostninger hos netvirksomhederne, som en benchmarking vil kunne indebære. Især for små netvirksomheder kan det overvejes, om gevinsten står mål med omkostningen.

Ekspertgruppen finder imidlertid, at en udelukkelse af f.eks. de små netvirksomheder fra benchmarkingen kan risikere at hæmme effektiviseringspotentialen ved at hæmme konsolideringen i branchen til skade for forbrugerne. Der er således mulige supplerende strukturmæssige gevinster ved benchmarkingen end blot de direkte effektiviseringskrav.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Alle netvirksomheder omfattet af indtægtsrammebekendtgørelsen skal benchmarkes

3.2.2. Hvad skal benchmarkes?

Det fremgår af kommissoriet for benchmarkingekspertgruppens arbejde, at modellen skal baseres på netvirksomhedernes leverede ydelser, rammevilkår og totalomkostninger (TOTEX).

3.2.2.1. Leverede ydelser

Netvirksomhederne skal levere deres ydelser med de lavest mulige omkostninger. Det er derfor centralt at få defineret, hvad netvirksomhedernes leverede ydelser er.

For at netvirksomhedernes leverede ydelser kan indgå i benchmarkingmodellen, skal de være målbare, ligesom de skal drive omkostninger i netvirksomhederne. Endelig skal ydelserne være nødvendige for at kunne opfylde netvirksomhedernes bevillingspligtige aktiviteter.

Ekspertgruppen finder, at udgangspunktet for en opgørelse af netvirksomhedernes leverede ydelser er Elforsyningsloven (§ 20, stk. 1 og § 22, st. 1), hvoraf det fremgår, at en netvirksomhed skal sikre tilstrækkelig og effektiv transport af elektricitet med tilhørende ydelser (bevillingspligtig aktivitet):

- ◆ Vedligeholde, om- og udbygge nettet i fornødent omfang²
- ◆ Tilslutte leverandører og købere af elektricitet til det kollektive elforsyningsnet
- ◆ Stille fornøden transportkapacitet til rådighed og give adgang til transport af elektricitet (uden diskrimination)
- ◆ Måle levering og aftag i nettet

Hertil kommer, at leveringskvalitet også kan betragtes som en leveret ydelse. Leveringskvaliteten kan ses som værende udtryk for, om netvirksomhederne har vedligeholdt og udbygget nettet i fornødent omfang. Ekspertgruppen har erfaret, at arbejdet med at fastsætte et mål for leveringskvalitet foretages af Energistyrelsen.

Listen over leverede ydelser ovenfor er ikke udtømmende, og det kan være, at der er andre relevante ydelser end de ovenfor nævnte, som en netvirksomhed leverer. Da det er et nødvendigt kriterie i relation til benchmarking, at de leverede ydelser er målbare, kan det blive nødvendigt at definere proxy-variable, der er kvantificerbare, og som tilnærmelsesvis dækker over det samme, som de leverede ydelser.

Ekspertgruppen finder, at det er vigtigt at holde benchmarkingen overskuelig og anbefaler derfor, at modellen indeholder få veldefinerede leverede ydelser. Ekspertgruppen har imidlertid ikke i forbindelse med 1. delaflevering af de overordnede principper for benchmarkingen grundlag for at fastsætte konkrete målbare leverede ydelser, og finder det heller ikke hensigtsmæssigt at fastlægge disse ydelser konkret i lovgivningen. Ekspertgruppen kan imidlertid anføre nogle principper for udvælgelsen af ydelserne.

² Det bør i den forbindelse overvejes, hvorledes 'prosumers'/grøn omstilling hænger sammen med netvirksomhedernes leverede ydelser.

Ekspertgruppen anbefaler, at principperne for udvælgelsen af de leverede ydelser skal være, at:

- ◆ Benchmarkingmodellen baseres på et fåtal af veldefinerede leverede ydelser eller approksimationer heraf
- ◆ Ydelserne afspejler netvirksomhedernes væsentligste bevillingspligtige aktiviteter
- ◆ Ydelserne skal være målbare og omkostningsdrivende (dokumenteret ved statistiske test) for netvirksomhederne

3.2.2.2. Totalomkostninger

Et udgangspunkt for at inddrage netvirksomhedernes totalomkostninger i benchmarkingmodellen er, at samtlige af netvirksomhedernes afholdte omkostninger til at drive den bevillingspligtige aktivitet skal inddrages.

Det er dog relevant at overveje, om det er nødvendigt med konkrete undtagelser fra dette udgangspunkt, altså om der er konkrete typer af omkostninger, som bør udelades af benchmarkinggrundlaget. For eksempel er omkostninger til netvirksomhedernes energisparsindsats på nuværende tidspunkt eksplicit undtaget fra definitionen af driftsomkostningerne i indtægtsrammebekendtgørelsen. Energitilsynet har også tidligere fundet det hensigtsmæssigt at undtage omkostninger som følge af force majeure og omkostninger afholdt af 3. part fra omkostningsgrundlaget, da de ikke umiddelbart kan påvirkes af netvirksomhederne.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Netvirksomhedernes totale omkostninger forbundet med at drive den bevillingspligtige aktivitet skal indgå i benchmarkingen
- ◆ Omkostninger til energisparsindsats fortsat ikke indgår i benchmarkinggrundlaget
- ◆ Energitilsynet fortsat har kompetencen til at vurdere om øvrige konkrete omkostningsposter bør udgå af benchmarkinggrundlaget
- ◆ Alene væsentlige omkostningsposter kan udgå af omkostningsgrundlaget

3.2.3. Rammevilkår

Benchmarkingekspertgruppen finder, at det vigtigt, at den kommende benchmarkingmodel kan korrigere for væsentlige rammevilkår.

Det forekommer imidlertid ikke hensigtsmæssigt a priori i en lovgivning at fastsætte præcist hvilke rammevilkår, det er relevante at korrigere for i en kommende benchmarkingmodel. Således skulle lovgivningen ændres, hver gang et nyt rammevilkår bliver identificeret eller eventuelt bliver irrelevant at korrigere for.

Ekspertgruppen finder det mere relevant at opstille kriterier for, hvad et rammevilkår skal opfylde for at kunne blive accepteret i benchmarkingmodellen. Et udgangspunkt kan være, at der kan findes både et teoretisk rationale for, at der er en sammenhæng mellem de pågældende rammevilkår og netvirksomhedernes omkostninger, og at det er muligt at fastlægge et empirisk datagrundlag, der kan verificere sammenhængen.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Kriterierne for, at der skal tages højde for bestemte forskelle i rammevilkår er, at:
 - ◆ Der kan findes et teoretisk rationale for sammenhængen mellem rammevilkåret og netvirksomhedens omkostninger
 - ◆ Sammenhængen kan verificeres statistisk på et empirisk datagrundlag
 - ◆ Rammevilkåret har en væsentlig betydning for netvirksomhedens omkostninger

3.2.4. Hvor ofte skal der benchmarkes?

El-reguleringsudvalget anbefaler i sin rapport, at der foretages en årlig benchmarking af netvirksomhederne blandt andet for at understøtte vedligeholdelse af datagrundlaget samt af regulators og netvirksomhedernes kompetencer og for at sikre en løbende indsigt i udviklingen i netvirksomhedernes omkostningseffektivitet – en indsigt, der skulle understøtte netvirksomhedernes grundlag for at foretage ekstraordinære effektiviseringer i løbet af reguleringsperioden (som El-reguleringsudvalget foreslår at være 5 år).

El-reguleringsudvalget foreslår, at selve benchmarkingmetoden er fastlagt i hele reguleringsperioden – med mindre nye faktuelle oplysninger eller væsentlig ny viden begrundet metodejusteringer – ligesom El-reguleringsudvalget foreslår, at individuelle effektiviseringskrav for at understøtte stabile rammer for netvirksomhederne udmeldes for en hel reguleringsperiode af gangen på baggrund af en benchmarking, der foretages før reguleringsperiodens start.

Ekspertgruppen har vurderet dette forslag i lyset af formålet med at foretage en benchmarking – nemlig at benchmarkingen skal erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med en effektiv konkurrence. Ekspertgruppen finder, at individuelle effektiviseringskrav fastlagt forud for en 5-årig reguleringsperiode ikke kan betragtes som en erstatning for det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence. På et konkurrencepræget marked vil effektiviseringsbehovet for den enkelte virksomhed ikke være kendt 5 år i forvejen.

Ekspertgruppen finder, at behovet for at understøtte stabile regulatoriske rammer for netvirksomhederne tilgodeses ved, at selve benchmarkingmetoden er fastlagt i hele reguleringsperioden. Derimod finder ekspertgruppen det ikke hensigtsmæssigt, at de stabile rammer også omfatter en afskærmning af netvirksomhederne fra det effektivitetspres, der er en følge af, at andre netvirksomheder har effektiviseret sig – et effektivitetspres, der kan betragtes som "stammende fra markedet".

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at det formuleres i lovgivningen, at Energitilsynet fastlægger årlige effektiviseringskrav på baggrund af en årlig benchmarking (inklusive en årlig opdatering af den såkaldte benchmarkingfront med de mest effektive virksomheder) med anvendelse af det foregående års data.

En supplerende af den årlige benchmarking med en årlig udmøntning af effektiviseringskrav vil fortsat tilgodeses de ovennævnte øvrige hensyn med en årlig benchmarking, som El-reguleringsudvalget har peget på, ligesom drivkraften for en netvirksomhed til at opnå effektiviseringer fortsat vil være ønsket om at opnå ekstraordinære effektiviseringsgevinster i den 5-årige reguleringsperiode.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Det skal fremgå af lovgivningen, at Energitilsynet fastlægger årlige effektiviseringskrav på baggrund af en årlig benchmarking (inklusive en årlig opdatering af den såkaldte benchmarkingfront med de mest effektive virksomheder) med anvendelse af det foregående års data
- ◆ Energitilsynet analyserer ved revisionen forud for næste reguleringsperiode, om datagrundlaget bør ændres fra ét år til flere års data - en eventuel revision af datagrundlaget må ikke mindske virksomhedernes incitament til effektiviseringer

3.2.5. Datagrundlag

Det er af stor betydning for at kunne foretage en retvisende benchmarking, at netvirksomhedernes indberetninger og regnskabsstandarde er ensrettede, således at netvirksomhedernes data sikres størst mulig sammenlignelighed.

Netvirksomhederne aflægger efter de gældende regler regulatoriske regnskaber, der som udgangspunkt følger årsregnskabslovens regler. Ekspertgruppen finder det naturligt at fastholde dette regnskabsmæssige udgangspunkt. Derudover skal netvirksomhederne overholde særskilte regler fastsat i indtægtsrammebekendtgørelsen.

Der findes i dag en række standardlevetider for netvirksomhedernes aktiver. EI-reguleringsudvalget har anbefalet, at disse levetider revurderes for at tilstræbe en øget sammenhæng mellem standardlevetiderne og de faktiske levetider samt at undgå, at standardlevetiderne angives i intervaller, som det er tilfældet i dag, da intervaller kan medføre, at netvirksomhedernes omkostninger til afskrivninger fremstår forskellige i benchmarkingen.

Ekspertgruppen har erfaret, at Energistyrelsen varetager opgaven med revisionen af disse standardlevetider. På linje med EI-reguleringsudvalget finder ekspertgruppen, at der bør tilstræbes en øget sammenhæng mellem standardlevetiderne og de faktiske levetider og en indsnævring af intervallerne.

Detaljeringsgraden af netvirksomhedernes indberetninger og den dertilhørende konteringsvejledning vil hænge tæt sammen med, hvilken benchmarkingmodel der vælges, samt hvilke af netvirksomhedernes ydelser der måles på.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Det ikke bør indgå konkret i lovgivningen, hvordan netvirksomhedernes indberetninger og eventuelle konteringsvejledninger skal se ud
- ◆ Det bør fremgå i lovgivningen, at Energitilsynet har hjemmel til at fastlægge reglerne for det datagrundlag som netvirksomhederne skal levere, herunder teknisk data, økonomisk data og måledata

3.2.5.1. Ét eller flere års datagrundlag

Et centralt element i forhold til datagrundlaget er, om der skal benchmarkes på grundlag af data for ét eller flere regnskabsår.

Det skal understreges, at spørgsmålet om et etårigt eller flerårigt datagrundlag først vil blive aktuelt i løbet af nogle år, fordi benchmarkingen i starten af datamæssige årsager må baseres på et etårigt datagrundlag.

Hvis benchmarkingen foretages for eksempel på grundlag af et gennemsnit af et flerårigt datagrundlag vil mulige fluktuerende omkostninger blive udjævnet, hvilket kan tillægges positiv betydning i forhold til en retvisende benchmarking.

I det omfang, at der er en generel tendens til faldende omkostninger blandt netvirksomhederne som følge af effektiviseringer – en situation som beskriver den hidtidige faktiske udvikling blandt netvirksomheder – så vil omkostningerne blandt de mest omkostningseffektive virksomheder, den såkaldte benchmarkingfront, imidlertid også blive udjævnet.

Benchmarkingfronten vil således ikke afspejle det aktuelle effektiviseringsniveau blandt de mest omkostningseffektive netvirksomheder – men derimod gennemsnittet af omkostningsniveauet for de bedste nogle år tilbage i tiden (afhængigt af hvor mange år, der indgår i det flerårige datagrundlag).

En positiv effektivitetsudvikling vil med andre ord være længere om at slå igennem i en benchmarking, og det vil efter ekspertgruppens opfattelse stride imod formålet med benchmarkingmodellen, nemlig at modellen skal erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence. På et konkurrencepræget marked vil større effektivitet for en del virksomheder påvirke den aktuelle situation for de øvrige virksomheder.

Ekspertudvalget tillægger formålet med benchmarking stor betydning og vil derfor foreslå, at benchmarkingen foretages på et etårigt grundlag.

Ved anvendelse af et enkelt års data vil eventuelle fluktuationer i data, specielt på fronten, kunne behandles i modellen på anden vis. Dette kan foregå ved, at data fra virksomhederne på effektivitetsfronten vil blive valideret og eftersat særligt grundigt, ligesom udmøntningen af effektiviseringskravene kan afspejle eventuelle forsigtighedshensyn i forhold til data.

Ekspertgruppen finder, at benchmarkingen skal foretages på et etårigt datagrundlag, hvilket skal ses i sammenhæng med, at det endvidere anbefales, at benchmarkingen foretages årligt. Den årlige benchmarking er et udtryk for, hvordan netvirksomhedernes økonomisk klarer sig det pågældende år, og det pågældende års data beskriver derfor denne situation bedst muligt.

Ekspertgruppen har på baggrund af Dansk Energis høringssvar, jf. bilag 2, afsnit 4, ad 11, tilføjet en anbefaling om, at Energitilsynet efter den første reguleringsperiode ved revisionen forud for næste reguleringsperiode analyserer, om datagrundlaget bør ændres til flere års data.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Benchmarkingen foretages på et etårigt datagrundlag i den første reguleringsperiode
- ◆ Energitilsynet analyserer ved revisionen forud for næste reguleringsperiode, om datagrundlaget bør ændres fra ét år til flere års data - en eventuel revision af datagrundlaget må ikke mindske virksomhedernes incitament til effektiviseringer

3.2.6. Valg af benchmarkingmodel

Det grundlæggende princip vedrørende valg af benchmarkingmodel, som er fastlagt i kommissoriet for ekspertgruppen er, at Energitilsynet skal benchmarke netvirksomhederne på baggrund af en eller flere teoretisk underbyggede og anerkendte modeller.

Ekspertgruppen finder, at det er vigtigt, at benchmarkingmodellen finder den rette balance mellem at være enkel, retvisende, operationel og overskuelig. I udmøntningen af effektiviseringskrav skal der i rimelig omfang tages højde for måle- og modelusikkerhed. Dette kan gøres på forskellig vis, for eksempel ved anvendelse af et gennemsnit af potentialeberegningen fra flere modeller og/eller ved metoden til udmøntning af effektiviseringskravet.

Ekspertgruppen finder, at der i forbindelse med denne 1. delaflevering af de overordnede principper for benchmarkingen ikke kan gives mere konkrete retningslinjer for valg af model, udover de generelle egenskaber nævnt ovenfor.

3.2.7. Udmøntning af effektiviseringskrav

Ekspertgruppen tilkendegiver, at udmøntningen af effektiviseringskravene er en del af arbejdet omkring benchmarkingmodellen, og ekspertgruppen vil derfor også komme med et konkret forslag til udmøntningen i sammenhæng med den konkrete indstilling til benchmarkingmodel ved 2. delaflevering i september 2016.

3.2.8. Revision af benchmarkingmodellen

Efter de gældende regler skal den nuværende benchmarkingmodel tages op til revision mindst hvert fjerde år med henblik på eventuelle justeringer og inddragelse af nye vurderingskriterier.

El-reguleringsudvalget anbefaler, at benchmarkingmetoden er fastlagt i løbet af en reguleringsperiode som, El-reguleringsudvalget foreslår, skal være 5 år, med mindre nye faktuelle oplysninger eller væsentlig ny viden begrundet metodejusteringer.

Ekspertgruppen kan tilslutte sig denne anbefaling. Ekspertgruppen finder endvidere, at der efter en femårig periode formentlig vil være behov for at gennemgå model og metoder, og foreslår derfor at, benchmarkingmodellen tages op til revision forud for hver reguleringsperiode dvs. hvert 5. år. Revisionen af modellen foretages på baggrund af relevante input, eksempelvis fra nye erfaringer og nye datamæssige sammenhænge.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Benchmarkingmodellen tages op til revision forud for hver reguleringsperiode dvs. hvert 5. år på baggrund af relevante input, eksempelvis nye erfaringer og/eller nye sammenhænge i data
- ◆ Benchmarkingmodellen er fast indenfor reguleringsperioden på 5 år, herunder metoden, antagelserne og modellens variable
- ◆ Energitilsynet har hjemmel i lovgivningen til at foretage metodejusteringer til benchmarkingmodellen *indenfor* en reguleringsperiode i de tilfælde, at ny viden eller nye faktuelle oplysninger skulle give anledning til ændringer med væsentlig effekt for virksomhederne

Ekspertgruppen har på baggrund af Dansk Energis høringssvar, jf. bilag 2, afsnit 4, ad 6, tilføjet at modellen forventeligt vil blive genberegnet i 2018, på baggrund af det relevante data for 2017, og modellen justeres i det omfang, Energitilsynet finder, at genberegningen giver anledning til.

3.3. Processuelle/juridiske principper

Det overordnede processuelle princip for benchmarking i reguleringen er og bør fortsat være, at indhentning af data til brug for benchmarkingen i et givet år foretages i første halvår, hvorefter Sekretariatet for Energitilsynets datavalidering og benchmarking derefter foregår primært i 3. kvartal med henblik på at offentliggøre resultatet af benchmarkingen i 4. kvartal i året. Jo tidligere på året data kan indberettes, desto tidligere kan resultatet af årets benchmarking offentliggøres.

3.3.1. Indberetning af data

For at kunne foretage benchmarkingen er det nødvendigt, at alle netvirksomheder indberetter deres data til Energitilsynet indenfor den fastsatte frist, da manglende oplysninger fra netvirksomhederne kan påvirke hele benchmarkingresultatet.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Det fortsat skal præciseres i lovgivningen, at Energitilsynet har hjemmel i lovgivningen til, at:
 - ◆ Indhente de nødvendige oplysninger om netvirksomhedernes drift
 - ◆ Pålægge netvirksomhederne at levere oplysninger til brug for benchmarkingen
 - ◆ Fastsætte tidsfristen for, hvornår netvirksomhederne skal indberette oplysninger til brug for benchmarkingen
 - ◆ Fastsætte foreløbige værdier såfremt en virksomhed indsender mangelfulde eller fejlbehæftede oplysninger eller indsender oplysningerne efter den fastsatte tidsfrist

3.3.2. Korrektur af indberettede af data

Det er u hensigtsmæssigt med korrektioner til netvirksomhedernes indberettede oplysninger til brug for benchmarkingen – især korrektioner indsendt efter datavalideringen og den endelige benchmarking i 3. kvartal.

Det bør efter ekspertgruppens opfattelse præciseres i lovgivningen, at korrigerede data eller nye data modtaget efter den af Energitilsynet fastsatte indberetningsfrist alene kan medtages i årets benchmarking, hvis de senest modtages som svar på høringen af det pågældende års benchmarkingafgørelse, dvs. inden høringsfristens udløb.

Korrigerede eller nye data, indsendt til Energitilsynet efter udløbet af høringsfristen, kan først medtages ved fastsættelsen af omkostningsrammen i det næstfølgende reguleringsår og senest inden næstfølgende reguleringsårs udløb.

Dette indebærer at netvirksomheden i det følgende reguleringsår og alene i dette år vil blive pålagt det ikke-korrigerede effektiviseringskrav, og således først får justeret sit effektiviseringskrav i det næstfølgende reguleringsår.

Det anbefales dog, at der fastsættes en bagatelgrænse for korrektioner indsendt efter høringsfristen, således at korrigerede eller nye data under en nærmere fastsat bagatelgrænse ikke vil blive korrigeret.

Såfremt en ændring i en netvirksomheds data, som modtages efter høringsfristen, samtidig påvirker en eller flere andre virksomheders beregnede effektiviseringspotentiale i benchmarkingen (dvs. hvis den pågældende netvirksomhed ligger på effektivitetsfronten) bør effektiviseringspotentialerne i det pågældende års benchmarking dog altid korrigeres for alle berørte virksomheder uanset bagatelgrænsen.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Korrektioner til de indberettede oplysninger modtaget før høringsfristen, medtages i det pågældende års benchmarking
- ◆ Korrektioner til de indberettede oplysninger, modtaget efter høringsfristen, medtages først ved fastsættelsen af omkostningsrammen for det næstfølgende reguleringsår og senest inden næstfølgende reguleringsårs udløb, forudsat at korrektionen er større end en nærmere fastsat bagatelgrænse
- ◆ Korrektioner til de indberettede oplysninger, modtaget efter høringsfristen, men inden årets afgørelse, som påvirker en eller flere andre virksomheders beregnede effektiviseringspotentiale i benchmarkingen, medfører korrektion af effektiviseringspotentialerne i det pågældende års benchmarking for alle berørte virksomheder, uanset bagatelgrænsen

3.3.3. Klager over benchmarkingafgørelser

Ekspertgruppen finder, at klager over benchmarkingafgørelser kan opdeles i klager vedrørende:

- ◆ Afgørelse om effektiviseringskrav
- ◆ Revision af modellen i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav

3.3.3.1. Klager over afgørelse om effektiviseringskrav

Efter gældende regler kan alle forhold – selv bagatelagtige forhold – i relation til anvendelsen af benchmarkingmodellen påklages til Energiklagenævnet, og reglerne tager ikke højde for, hvad virkningen af en genoptagelse af benchmarkingen efter klagenævnets hjemvisning kan være, herunder at det eksempelvis kunne føre til et strengere effektiviseringskrav for en klager.

Ekspertgruppen finder, at årets benchmarking skal kunne afsluttes hurtigst muligt efter årets udløb, og at det derfor skal indføres i lovgivningen, at en afgørelse om udmeldte effektiviseringskrav i relation til anvendelsen af modellen (for eksempel opgørelse af driftsomkostninger, afskrivninger, indberettede data, samt omkostninger der eventuelt skal holdes ude af benchmarkingen) ikke kan påklages til Energiklagenævnet med henblik på genberegning af årets benchmarking, medmindre netvirksomheden kan godtgøre, at genberegningen vil medføre en væsentlig (og nærmere fastsat) ændring af netvirksomhedens beregnede effektiviseringspotentiale.

Efter Energitilsynets praksis, kan en afgørelse, som er hjemvist fra Energiklagenævnet, efter Energitilsynets genoptagelse, føre til en ny afgørelse med de samme, mildere eller skærpede effektiviseringskrav for klageren. For at skabe øget klarhed, og for at begrænse unødige klagesager, bør denne praksis lovfæstes. Det bør således indføres i loven, at en hjemvisning af en

benchmarkingafgørelse fra Energiklagenævnet til Energitilsynet med henblik på genberegning kan føre til samme, mildere eller skærpede krav for klagerne.

Ekspertgruppen anbefaler, at det skal indføres i lovgrundlaget, at:

- ◆ En afgørelse om udmeldte effektiviseringskrav i relation til anvendelsen af modellen ikke kan påklages til Energiklagenævnet med henblik på genberegning af årets benchmarking, medmindre netvirksomheden kan godtgøre, at genberegningen vil medføre en væsentlig (og nærmere fastsat) ændring af netvirksomhedens beregnede effektiviseringspotentiale
- ◆ En hjemvisning af en benchmarkingafgørelse fra Energiklagenævnet til Energitilsynet med henblik på genberegning kan føre til skærpede krav for klagerne

3.3.3.2. Klager over revision af modellen i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav

Efter gældende regler kan selve benchmarkingmodellens udformning påklages løbende i forbindelse med Energitilsynet årlige afgørelser om individuelle effektiviseringskrav. En ændring af benchmarkingmodellen midt i en 5-årig reguleringsperiode vil imidlertid ikke være hensigtsmæssig og vil i øvrigt være i strid med EI-reguleringsudvalgte anbefalinger om stabile rammer for netvirksomhederne indenfor en reguleringsperiode, medmindre nye faktuelle oplysninger eller væsentlig ny viden begrundet metodejusteringer.

Ekspertgruppen finder, at klager over selve benchmarkingmodellen alene bør forbeholdes i de tilfælde, hvor modellen revideres mellem reguleringsperioderne eller i forbindelse med metodejusteringer i reguleringsperioden.

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Det indføres i lovgrundlaget, at eventuelle klager over benchmarkingmodellens udformning og dens virkning for enkelte eller flere netvirksomheder alene kan påklages i forbindelse med revisionen af benchmarkingmodellen mellem reguleringsperioderne eller i forbindelse med metodejusteringer i reguleringsperioden som følge af nye faktuelle oplysninger eller væsentlig ny viden
- ◆ Energitilsynet har hjemmel til at vurdere, hvornår nye faktuelle forhold eller væsentlig ny viden giver anledning til metodejusteringer indenfor reguleringsperioden

Bilag 1 – Kommissorium

27. august 2015

J nr. 2014-3434

Som følge af regeringens forslag til ny økonomisk regulering af netvirksomhederne nedsættes en ekspertgruppe, der skal udarbejde en ny model til benchmarking af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet. Benchmarkingmodellen, som bliver en del af den fremtidige økonomiske regulering, skal danne grundlag for Energitilsynets tilsyn med netvirksomhedernes effektivitet og udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav.

Baggrund

Som en del af energiaftalen af 22. marts 2012 blev det besluttet at gennemføre et dybdegående eftersyn af reguleringen af den danske elforsyningssektor. Udvalgets afrapportering blev offentliggjort den 1. december 2014. Udvalget anbefaler, at der fortsat skal anvendes individuelle effektiviseringskrav, og at disse skal fastsættes på baggrund af en benchmarking. Individuelle effektiviseringskrav skal understøtte omkostningseffektivitet i sektoren ved at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler. El-reguleringsudvalget anbefaler, at der udarbejdes en ny benchmarkingmodel til fastsættelse af de individuelle effektiviseringskrav.

Formål

Ekspertgruppens arbejde skal sikre, at individuelle effektiviseringskrav fastsættes på baggrund af en robust og valid benchmarkingmodel, der bygger på fagligt anerkendte metoder. Modellen skal understøtte omkostningseffektivitet. Modellen skal samtidig give netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser. Modellens investeringsincitamenter skal derfor være neutrale, således, at den eksempelvis ligestiller investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger, herunder eksempelvis smart grid. Det betyder bl.a., at modellen bør basere sig på netvirksomhedernes leverede ydelser og totalomkostninger.

Opgaver

Ekspertgruppen skal udarbejde en beskrivelse af de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel, der kan udgøre grundlaget for implementeringen af benchmarking i relevante love og bekendtgørelser. Arbejdet hermed skal være afsluttet inden udgangen af december måned 2015.

Ekspertgruppen skal videre udarbejde en konkret benchmarkingmodel, der kan danne grundlag for Energitilsynets tilsyn med netvirksomhedernes effektivitet og udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav. Arbejdet hermed skal være afsluttet med en indstilling til Energitilsynet inden udgangen af september måned 2016.

Arbejdet forventes bl.a. at omfatte:

- Identifikation af datagrundlag: Der skal identificeres et datagrundlag, som kan skabe grundlaget for en valid og retvisende benchmarking af netvirksomhederne. Et særligt fokus skal være at identificere parametre, der er bestemmende for netvirksomhedernes omkostninger.

Ekspertgruppen vil i arbejdet blandt andet skulle tage stilling til:

- En definition af netvirksomhedernes ydelser, og hvordan leveringen af disse kan måles.
- Eventuelle forskellige rammevilkår.
- En definition af det konkrete omkostningsgrundlag, herunder om der er omkostninger, der ikke bør indgå i omkostningsgrundlaget.
- Udvikle et grundlag for at sikre tilgængelighed af relevant data: Der skal udarbejdes standardiserede kontoplaner og regnskabsstandarder, således at en ensartet rapportering, der understøtter den nye benchmarkingmodel, sikres.
- Modelvalg: Ekspertgruppen skal udvælge konkret(e) model(ler), der skal anvendes til at estimere effektiviseringspotentialer.

Det forudsættes, at internationale erfaringer inddrages i analysearbejdet.

Organisering

Der nedsættes en ekspertgruppe bestående af en uafhængig formand, en næstformand og to-fire eksperter med den nødvendige faglige indsigt. Energi-, forsynings- og klimaministeren udpeger ekspertgruppens formand og eksperter. Finansministeriet inddrages i processen. Energitilsynet er næstformand for ekspertgruppen.

Der etableres i tilknytning til ekspertgruppen en følgegruppe, hvis formål er at inddrage relevante interessenter i arbejdet med at sikre en robust og solid benchmarkingmodel. Dansk Energi, DI, Forbrugerrådet Tænk, Det Økologiske Råd og Landbrug & Fødevarer inviteres til at deltage i følgegruppen.

Ekspertgruppen skal udarbejde en mødeplan for inddragelse af følgegruppen med henblik på at sikre, at følgegruppen høres i alle relevante faser af ekspertgruppens arbejde. Planen skal inkludere afholdelse af minimum to workshops med følgegruppen. Følgegruppen kan derudover indkaldes efter behov. Følgegruppen skal kende dagsordenen for ekspertgruppens møder og modtage de papirer, der forelægges ekspertgruppen samtidig med, at papirerne sendes til ekspertgruppen. Følgegruppen skal fremsende eventuelle kommentarer til materialet forud for afholdelse af mødet, som materialet vedrører. Følgegruppen skal tilsendes alt baggrundsmateriale fra eksterne kilder, der udleveres til ekspertgruppen, herunder bl.a. eksterne rapporter og videnskabelige artikler. Ekspertgruppen kan angive, at dokumenterne skal behandles i fortrolighed. Ekspertgruppen skal forholde sig til relevante bidrag fra følgegruppen modtaget indenfor høringsperioder fastlagt af ekspertgruppens formandskab. Følgegruppen skal desuden have mulighed for at indgive skriftlige kommentarer til ekspertgruppens udkast til afrapportering, før den offentliggøres. Ekspertgruppen skal udarbejde et høringsnotat, som indgår som bilag til rapporten.

Formandsskabet opfordres til at overveje muligheden for, at lade ekspertgruppen få adgang til at stille opklarende spørgsmål til Dansk Energi i fact-finding fasen.

Formanden for ekspertgruppen kan beslutte at nedsætte tekniske undergrupper med ansvar for specifikke delanalyser og opgaver.

Ekspertgruppen betjenes af Sekretariatet for Energitilsynet. Energistyrelsen, Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet deltager i sekretariatsbetjeningen. Formandskabet for ekspertgruppen tilrettelægger ekspertgruppens arbejde og sekretariatsbetjeningen af ekspertgruppen.

Bilag 2 – Høringsnotat

Adressering af følgegruppens bemærkninger til rapportens høringsudkast

Udkast til Benchmarkingekspertgruppens rapport om overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel (1. delaflevering) har været sendt i høring hos følgegruppen i perioden 25. november – 1. december 2015.

Benchmarkingekspertgruppen har modtaget høringssvar fra:

- A. Forbrugerrådet TÆNK
- B. Landbrug & Fødevarer
- C. Det Økologiske Råd
- D. Dansk Energi

Benchmarkingekspertgruppen har nedenfor adresseret følgegruppens hovedsynspunkter.

A. Forbrugerrådet TÆNK

Forbrugerrådet TÆNK angiver at kunne støtte anbefalingen om fastlæggelse af årlige effektiviseringskrav på baggrund af en årlig benchmarking foretaget på et ét-årigt datagrundlag.

- ◆ Ekspertgruppen har ikke yderligere bemærkninger til Forbrugerrådet TÆNKs høringssvar.

B. Landbrug og Fødevarer

Opstillet i punktform kommenterer Landbrug og Fødevarer på følgende:

1. Internationale erfaringer
2. Prosumers/grøn omstilling
3. Konkrete bemærkninger til rapporten
4. Incitamentsbaseret regulering

Ad 1. Internationale erfaringer

Landbrug og Fødevarer finder, at rapporten mere tydeligt bør forklare, at internationale erfaringer også er lagt til grund for anbefalingerne.

- ◆ Ekspertgruppen er enig med Landbrug og Fødevarer i, at internationale erfaringer har indgået i ekspertgruppens overvejelser i forbindelse med udformningen af de overordnede principper. Det er imidlertid mere som generelle erfaringer og ikke som et specifikt element i udformningen af et bestemt princip.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at internationale erfaringer vil have stor betydning for den konkrete udformning af benchmarkingmodellen, og det er hensigten at fokusere herpå i forbindelse med 2. delaflevering i september 2016.

Ad 2. Prosumers/grøn omstilling

Landbrug og Fødevarer finder, at det kan overvejes at lade rapporten reflektere, at ekspertgruppen har forholdt sig til elektrificering, prosumers mv.

- ♦ Ekspertgruppen har tilføjet i afsnit 3.2.2.1 om leverede ydelser, at der i forbindelse med netvirksomhedernes leverede ydelser også bør overvejes, hvorledes prosumers/grøn omstilling hænger sammen med netvirksomhedernes leverede ydelser.

Ad 3. Konkrete bemærkninger til rapporten

Landbrug og Fødevarer angiver, at foreningen kan være i tvivl om implikationerne af ordet *væsentlige* i kapitel 3.2.2.1 vedrørende leverede ydelser.

- ♦ Ekspertgruppen bemærker hertil, at ordet *væsentlige* er anvendt for at illustrere, at det hverken er muligt eller hensigtsmæssig at inddrage samtlige af netvirksomhedernes ydelser i benchmarkingmodellen – men alene ydelser som har *væsentlig* betydning.
- ♦ Ekspertgruppen finder i øvrigt, at det er afgørende at få identificeret de *rigtige* ydelser, som skal indgå i modellen på baggrund af en grundig analyse. Ekspertgruppen har nedsat en undergruppe om netvirksomhedernes leverede ydelser, der er i gang med denne opgave.

Landbrug og Fødevarer finder, at det kan være en ide at beskrive principperne for hvordan rammevilkår ideelt identificeres og behandles.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at det i denne 1. delrapport om de overordnede principper er vanskeligt at definere rammevilkår mere detaljeret, men arbejdsgruppen for netvirksomhedernes leverede ydelser ser på denne problemstilling.

Landbrug og Fødevarer angiver, at El-reguleringsudvalget anbefalede, at der blev foretaget en årlig benchmarking blandt andet for at understøtte vedligeholdelse og udvikling af data og model. For det tilfælde at denne anbefaling opretholdes under andre vilkår, hvor datagrundlag, benchmarking og individuelle effektiviseringskrav alle har etårig horisont, så er det vigtigt at sikre, at arbejdet ikke kun 'går til drift'.

Landbrug og Fødevarer ser en vis risiko for, at Energitilsynet m.fl. kan sande til i et almindeligt årshjul, hvor egentlige forandringer og forbedringer af modellen vil være vanskelige. Selv om der lægges op til, at dette skal ske hvert femte år, så vil bør ekspertgruppen alligevel understrege, at der bør tilføres det rette fokus og de rette ressourcer på denne forbedring.

- ♦ Ekspertgruppen er enig i, at arbejdet med benchmarkingmodellen ikke alene "går til drift" men finder herudover ikke, at de ressourcemæssige forhold ændres væsentlig af, om der benchmarkes årligt uden kravudmøntning eller med kravudmøntning.

Ad 4. Incitamentsbaseret regulering

Landbrug og Fødevarer angiver, at udgangspunktet i el-reguleringsudvalgets arbejde var, at netvirksomhedernes mulighed for i højere grad at beholde ekstraordinære effektiviseringsgevinster ville give en formålstjenstlig incitamentsbaseret regulering, der ville tilskynde til effektiviseringer i sektoren. Landbrug og Fødevarer angiver, at de gerne havde set dette udgangspunkt bevaret.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at netvirksomhedernes incitament til at foretage ekstraordinære effektiviseringer er det samme som i el-reguleringsudvalgets anbefalinger. Hvis netvirksomhederne har lavere faktiske omkostninger, end deres omkostningsramme tilsiger, kan de beholde overskuddet som en ekstraordinær effektiviseringsgevinst i hele reguleringsperioden. Dette gælder uanset om benchmarkingen foretages hvert år eller hvert femte år.

C. Det Økologiske Råd

Opstillet i punktform kommenterer Det Økologiske Råd på følgende:

1. Kortsigtede investeringsgevinster (TOTEX)
2. Ydelser og målbarhed
3. Fornødent omfang
4. Hyppigheden af benchmarking i forhold til langsigtet omkostningseffektivitet
5. Korrektion af indberettede data
6. Klager over årets afgørelse om effektivitetsudmelding

Ad 1. Kortsigtede investeringsgevinster (TOTEX)

Det Økologiske Råd finder, at høringsrapporten i minimal grad fokuserer på at sikre elnetvirksomhedernes incitament til at understøtte en samlet omkostningseffektiv omstilling af den danske energisektor.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at netvirksomhedernes incitament til at foretage ekstraordinære effektiviseringer er det samme som i el-reguleringsudvalgets anbefalinger jf. Ekspertgruppens adressering af Landbrug og Fødevarers punkt 4 ovenfor.

Ad 2. Ydelser og målbarhed

Det Økologiske Råd finder, at det havde været formålstjenligt, hvis rapporten havde indeholdt en beskrivelse af, hvilke ydelser, som el-nettene fremover må forventes at skulle levere.

- ◆ Ekspertgruppen finder ikke, at det har været muligt inden 1. delaflevering at skabe det nødvendige grundlag for at kunne vurdere hvilke ydelser, der skal indgå i den fremtidige benchmarkingmodel.
- ◆ Ekspertgruppen har nedsat en arbejdsgruppe for netvirksomhedernes leverede ydelser, som er i gang med at se på, hvordan de leverede ydelser kan defineres, herunder også hvilken indflydelse den vedvarende energi har på netvirksomhedernes leverede ydelser.

Ad 3. Fornødent omfang

Det Økologiske Råd angiver, at det er vigtigt, at ekspertgruppen ikke kun betragter, hvad der er fornødent omfang, men også forholder sig til, at de maksimale effektbehov bliver markant større med en forventning om flere varmepumper og elbiler i fremtiden.

- ◆ Ekspertgruppen lægger til grund, at arbejdsgruppen for netvirksomhedernes leverede ydelser også ser på, hvordan spidsbelastninger (peak loads) påvirker netvirksomhederne. Ekspertgruppen er således opmærksom på den problemstilling, som Det Økologiske Råd fremfører.

Ad 4. Hyppigheden af benchmarking i forhold til langsigtet omkostningseffektivitet

Det Økologiske Råd angiver, at ekspertgruppen fokuserer alt for meget på at efterligne en markedssituation. Det Økologiske Råd angiver videre, at femårige effektiviseringsrammer vil tilskynde til at foretage mere langsigtede investeringer, og at dette element svækkes med anbefalingen om en årlig benchmarking.

- ◆ Ekspertgruppen lægger til grund, at benchmarkingen ifølge kommissoriet skal understøtte omkostningseffektivitet ved at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler. Benchmarkingmodellen skal have fokus på incitament, idet modellen ifølge kommissoriet skal give netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at det ikke forekommer entydigt, hvordan incitamentet til at foretage langsigtede investeringer med et effektiviseringsformål vil blive påvirket af, om der benchmarkes hvert år eller hvert 5. år. På den ene side kan en årlig benchmarking give netvirksomhederne incitament til at foretage kortsigtede optimeringer på bekostning af mere totaløkonomiske langsigtede optimeringer. På den anden side bliver netvirksomhederne nødt til at foretage langsigtede investeringer, hvis benchmarkingen foretages hvert år, og de fortsat vil have mulighed for at være omkostningseffektive flere år ud i fremtiden.
- ◆ Ekspertgruppen finder videre, at der ikke umiddelbart er evidens for, at virksomheder på markeder udsat for effektiv konkurrence ikke foretager langsigtede investeringer.

Ad 5. Korrektion af indberettede data

Det Økologiske Råd finder det kritisabelt, når rapporten blot anfører, at der bør være en bagatelgrænse for justering af fejl inden for det omhandlede reguleringsår, og at det er selskabet, som skal godtgøre, at fejlen kan betyde et beløb, som er større end bagatelgrænsen.

Rådet finder, at der for justering af fejlindberetninger under denne grænse i stedet bør fastlægges en form for indbetaling af et rimeligt "depositum" justeret efter selskabsstørrelse og forventet omfattet beløb – således at i fald at netvirksomheden vinder sagen, så tilbagebetales beløbet.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at data indsendt efter såvel indberetningsfristen som den efterfølgende høringsfrist for udkast til årets afgørelse, dvs. i 4. kvartal, fortsat alene bør medtages ved fastsættelse af omkostningsrammen i det efterfølgende reguleringsår. Som noget nyt anbefales dog, at sådanne "primokorrektioner" alene medtages, hvis de har betydning for fastsættelsen af omkostningsrammen, dvs. er over en vis bagatelgrænse.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at bagatelgrænsen for størrelsen af "primokorrektioner" skal være fast

og fremgå af reguleringen (lov eller bekendtgørelse), og der stilles således ikke krav til netvirksomhederne om dokumentation heraf.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at en eventuel klage over en afgørelse om, at en korrektion ligger under bagatelgrænsen ikke skal underlægges bagatelgrænsen for klager.

Ad. 6. Klager over årets afgørelse om effektivitetsudmelding

Det Økologiske Råd finder det uacceptabelt, at der alene skal kunne klages over årets udmeldte effektiviseringskrav over en vis bagatelgrænse, og at der i stedet bør fastlægges en nedre opdeling efter beløbsstørrelse eller procentvis omkostning i forhold til virksomhedens omsætning. Således vil klager over denne grænse kunne foretages uden økonomiske byrder for de pågældende netvirksomheder, mens der for klager under denne grænse fastlægges en form for indbetaling af et rimeligt "depositum" justeret efter selskabsstørrelse og forventet omfattet beløb – således at i fald at netvirksomheden vinder sagen, så tilbagebetales beløbet.

Endelig finder Rådet, at anbefalingen om, at præcisere i lovgrundlaget, at klagerne kan få hjemvist deres sag til genberegning med den virkning at genberegningen fører til skærpede krav svarer til lovgivning med tilbagevirkende kraft.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at det er nødvendigt med en bagatelgrænse, således at klager over bagatelagtige forhold undgås, og således at administrationen kan fokuseres på gennemførelse af benchmarkingen og effektivitetsudmålinger.
- ♦ Forslaget om depositum angår Energiklagenævnets processuelle regler og falder uden for ekspertgruppens kommissorium.
- ♦ Ekspertgruppen finder, at en påklaget og derefter hjemvist afgørelse til genberegning kan føre til skærpede effektiviseringskrav til en eller flere af klagerne, og at det er i overensstemmelse med retspraksis, herunder Energiklagenævnets retspraksis, om "reformatio in pejus"³.

D. Dansk Energi

Opstillet i punktform kommenterer Dansk Energi på følgende:

1. Sammenhæng med øvrig regulering
2. Inddragelse af internationale erfaringer
3. Formålet med benchmarkingen
4. Individuelle effektiviseringskrav og generelle effektiviseringskrav
5. Sammenhæng med WACC-ekspertgruppens arbejde
6. Indførelse af den nye benchmarkingmodel
7. Hyppighed af benchmarkingen
8. Leverede ydelser
9. Totalomkostninger
10. Rammevilkår
11. Datagrundlag
12. Udmøntning af effektiviseringskrav

³ *Reformatio in pejus* betyder ifølge Energiklagenævnet, at en rekursinstans ved efterprøvelsen af en konkret afgørelse ændrer 1. instansens afgørelse til skade for klageren/sagens part, jf. j.nr. 11-81-11 i 2012.

13. Revision af modellen/Governance
14. Indsamling af data, herunder skønnede data
15. Korrektion af indberettede data
16. Klager over årets afgørelse om effektivitetsudmelding
17. Klager over afgørelse om revision af modellen

Benchmarkingekspertgruppen har refereret og adresseret Dansk Energis væsentligste bemærkninger nedenfor, derudover henvises til bilag 3 for Dansk Energis samlede høringssvar.

Ad 1. Sammenhæng med øvrig regulering

Dansk Energi finder, at der i høringsudkastet ikke skelnes mellem, om anbefalingerne indføres i selve elforsyningsloven eller i underliggende bekendtgørelser.

Dansk Energi finder, at det er afgørende, at der defineres en sammenhæng mellem det effektive niveau for netselskabernes omkostninger, som benchmarkingen fastsætter, og de tilladte indtægter, som indtægtsrammen fastsætter.

- ◆ Ekspertgruppen finder ikke, at det er ekspertgruppens opgave at tage stilling til hvor i lovgivningen anbefalingerne skal indføres – det må ifølge ekspertgruppen være op til lovgiver.
- ◆ Ekspertgruppen finder videre i overensstemmelse med EI-reguleringsudvalgets anbefalinger, at effektiviseringskravene bør fastsættes på et niveau, der sikrer, at indtægtsrammerne over tid hverken er højere eller lavere, end hvad der er nødvendigt for at dække netvirksomhedernes omkostninger ved en omkostningseffektiv drift og et markedsmæssigt, risikojusteret afkast (jf. EI-reguleringsudvalgets rapport s. 162). Ekspertgruppen finder ikke, at Dansk Energis bemærkninger giver anledning til ændringer i rapportens anbefalinger.

Ad 2. Inddragelse af internationale erfaringer

Dansk Energi finder, at der ville kunne høstes værdifuld erfaring vedr. såvel overordnede principper som mere specifikke elementer via en nærmere gennemgang af international praksis.

Dansk Energi bemærker, at det efter Dansk Energi forståelse er almindelig praksis i vores nabolande, at frekvensen af benchmarkingen følger reguleringsperioden.

- ◆ Som nævnt i ekspertgruppens bemærkninger til Landbrug og Fødevarers høringssvar har internationale erfaringer indgået som generelle erfaringer for ekspertgruppen i forbindelse med udarbejdelsen af de overordnede principper.
- ◆ Ekspertgruppen finder endvidere ikke, at Dansk Energis bemærkninger giver anledning til ændringer i de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at internationale erfaringer vil have stor betydning for den konkrete udformning af benchmarkingmodellen, og det er hensigten at fokusere herpå i forbindelse med 2. delaflevering i september 2016.
- ◆ Ekspertgruppen bemærker videre i relation hertil, at det ved en sammenligning med andre landes praksis er relevant at betragte benchmarkingmodellen i sammenhæng med den øvrige økonomiske regulering, dvs. potentialeberegning og udmøntning mv. for at kunne foretage en reel sammenligning landene i mellem.

Ad 3. Formålet med benchmarkingen

Dansk Energi angiver, at foreningen hverken i reguleringseftersynets anbefalinger eller i kommissoriet for ekspertudvalget finder, at simulering af en konkurrencesituation i sig selv skulle være formålet med benchmarkingen.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at det fremgår eksplicit af El-reguleringsudvalgets rapport side 161, at *"formålet med benchmarkingen er at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler og derigennem skabe et effektiviseringspres"*. El-reguleringsudvalgets anbefaling om at simulere konkurrence fremgår endvidere af kommissoriet for benchmarkingekspertgruppen i baggrunden for ekspertgruppens arbejde.

Dansk Energi vil gerne have ændret ordlyden vedr. formålet med benchmarkingen, så ordlyden *"Det understøtter, at netvirksomhederne minimerer de totale omkostninger til levering af de nødvendige ydelser"* ændres til *"at netvirksomheder leverer deres ydelser af høj kvalitet med lavest mulige omkostninger"*.

- ♦ Ekspertgruppen er enig i, at dårlig kundeservice ikke er ønskværdigt, men henviser til, at der med ordvalget *"nødvendige"* henvises til, at netselskaberne skal levere de ydelser, som er nødvendige for at opfylde netvirksomhedens bevillingspligtige aktiviteter herunder også et tilfredsstillende kundeservice niveau. Ekspertgruppen finder derfor ikke anledning til at ændre formuleringen af formålet med benchmarkingen.

Dansk Energi anfører, at der skal være en sammenhæng mellem benchmarking og indtægtsrammen således, at der også er incitament til at investere i distributionsnettet, således at den øgede mængde af decentral produktion fra solceller og vindmøller kan håndteres uden, at det går ud over forsyningssikkerheden.

- ♦ Ekspertgruppen finder ikke, at der er uoverensstemmelse mellem de overordnede principper og sammenhængen mellem benchmarking og investeringer i distributionsnettet i forhold til decentral produktion. Den nedsatte arbejdsgruppe om netvirksomhedernes leverede ydelser undersøger, hvorvidt decentral produktion kan indgå i benchmarkingmodellen.

Ad 4. Individuelle effektiviseringskrav og generelle effektiviseringskrav

Dansk Energi finder, at valget af en årlig kravudmøntning efter benchmarking er i direkte modstrid med reguleringseftersynets anbefaling om, at der indføres generelle effektiviseringskrav og finder det ikke tilstrækkeligt, at høringsudkastet i en bisætning forudsætter denne problematik løst efterfølgende.

- ♦ Ekspertgruppen bemærker hertil, at det eksplicit står anført i kommissoriet for ekspertgruppen, at ekspertgruppen skal udarbejde en benchmarkingmodel, der skal danne grundlag for Energitilsynets udmøntning af *individuelle* effektiviseringskrav.
- ♦ Ekspertgruppen finder, at der kan være faglige argumenter for, at der er en sammenhæng mellem generelle og individuelle krav. Ekspertgruppen finder dog samtidig, at der eksisterer metoder til fastsættelse af generelle krav, der tager højde for, at netvirksomhederne ikke skal have udmålt krav for den samme "ineffektivitet" to gange.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at udformningen af regelsæt og fastsættelse af generelle effektiviseringskrav foretages i andet regi end i Benchmarkingekspertgruppen, og ekspertgruppen kan derfor ikke inddrage principper vedrørende generelle effektiviseringskrav i de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.

Ad 5. Sammenhæng med WACC-ekspertgruppens arbejde

Dansk Energi finder, at ekspertudvalget skal være opmærksom på konsekvenserne for det parallelt arbejdende ekspertudvalg for fastsættelsen af WACC, hvis ekspertgruppen anbefaler, at benchmarkingen skal erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence.

- ◆ Ekspertgruppen bemærker hertil, at WACC-udvalget ifølge sit kommissorium skal fastsætte forrentningen af fremadrettede investeringer med udgangspunkt i en WACC beregnet for en gennemsnitlig netvirksomhed, og udvalgets indstilling skal ligeledes ifølge kommissoriet ses i sammenhæng med de øvrige elementer i den nye økonomiske regulering af netvirksomhederne.
- ◆ Ekspertgruppen finder i øvrigt ikke, at anbefalingen om, at benchmarkingen skal erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence, øger den regulatoriske usikkerhed. Ekspertgruppen finder således fortsat, at behovet for at understøtte stabile regulatoriske rammer for netvirksomhederne tilgodeses ved, at selve benchmarkingmetoden er fastlagt i hele reguleringsperioden.

Ad 6. Indførelse af den nye benchmarkingmodel

Dansk Energi finder, at det bør præciseres, at den foreløbige benchmarkingmodel, som ekspertudvalget skal aflevere i oktober 2016, vil skulle genberegnes forud for den endelige anvendelse i 2018 til brug for fastlæggelsen af indtægtsrammerne for 2019.

- ◆ Ekspertgruppen bemærker hertil, at modellen forventeligt vil blive genberegnet i 2018, på baggrund af det relevante data for 2017, og modellen justeres i det omfang, Energitilsynet finder, at genberegningen giver anledning til.

Ad 7. Benchmarkingens hyppighed

Dansk Energi angiver, at en årlig benchmarking vil være langt mere sårbar over for almindelige tilfældige udslag i data, og at netselskabernes omkostninger er cykliske over en periode og anvendelsen af et årlige perioder giver derfor ikke et retvisende billede. Ifølge Dansk Energi risikerer en årlig benchmarking at få karakter af et øjebliksbillede.

- ◆ Ekspertgruppen lægger til grund, at benchmarkingen ifølge kommissoriet skal understøtte omkostningseffektivitet ved at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler. Benchmarkingmodellen skal have fokus på incitament, idet modellen ifølge kommissoriet skal give netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser.
- ◆ Ekspertgruppen finder ikke, at netvirksomheder skal afskærmes fra det konkurrencepres som virksomheder på et marked præget af en effektiv konkurrence løbende bliver udsat for.
- ◆ Ekspertgruppen vurderer derudover, at en årlig benchmarking vil rette hurtigere op på eventuelle tilfældigheder og datafejl sammenlignet med en benchmarking hvert 5. år.

- ◆ Ekspertgruppen finder endvidere, at Dansk Energis bemærkninger i større grad retter sig mod det anvendte datagrundlag fremfor hyppigheden af benchmarkingen.
- ◆ Samlet set finder ekspertgruppen ikke, at Dansk Energis betragtninger giver anledning til ændringer i de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.

Dansk Energi angiver videre, at effektiviseringstiltag ofte vil tage tid. Implementeringen af ny teknologi, nye processer, asset management mv. er tidskrævende, og resultatet vil først vise sig efter en årrække. Ligeledes med fusioner, hvor det tager nogle år, før synergierne høstes. Ved effektivisering på kapitalapparatet er tidshorisonterne endnu længere, reelt op til 20 år. Det betyder altså, at de totaløkonomisk mest effektive selskaber over tid ikke er de, der vil blive belønnet ved en årlig benchmarking.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at det ikke forekommer entydigt, hvordan incitamentet til at foretage langsigtede investeringer med et effektiviseringsformål vil blive påvirket af, om der benchmarkes hvert år eller hvert 5. år. På den ene side kan en årlig benchmarking give netvirksomhederne incitament til at foretage kortsigtede optimeringer på bekostning af mere totaløkonomiske langsigtede optimeringer. På den anden side bliver netvirksomhederne nødt til at foretage langsigtede investeringer, hvis benchmarkingen foretages hvert år, og de fortsat vil have mulighed for at være omkostningseffektive flere år ud i fremtiden.
- ◆ Ekspertgruppen finder videre, at der ikke umiddelbart er evidens for, at virksomheder på markedet udsat for effektiv konkurrence ikke foretager langsigtede investeringer.
- ◆ Ekspertgruppen finder videre, at netvirksomhedernes incitament til at foretage ekstraordinære effektiviseringer er det samme som i el-reguleringsudvalgets anbefalinger. Hvis netvirksomhederne har lavere faktiske omkostninger end, hvad deres omkostningsramme tilsiger, kan de beholde overskuddet som en ekstraordinær effektiviseringsgevinst i hele reguleringsperioden. Dette gælder uanset om benchmarkingen foretages hvert år eller hvert femte år.
- ◆ Ekspertgruppen finder endelig, at en ulempe ved alene at benchmarke og udmåle effektiviseringskrav hvert 5. år er, at netvirksomheder som effektivitetsforbedrer sig risikerer at få højere samlet effektiviseringskrav, end de ville have fået ved en årlig benchmarking.

Ad 8. Leverede ydelser

Dansk Energi angiver, at det er afgørende, at de relevante ydelser, der i sidste ende kommer til at indgå i modellen udvælges på baggrund af en grundig analyse. Det er væsentligt, at der identificeres de rigtige variable, herunder antallet af variable der skal indgå i benchmarkingmodellen. Derfor bør det ikke være givet på forhånd, at en benchmarkingmodel begrænses til at skulle baseres på "et fåtal af ydelser".

- ◆ Ekspertgruppen er enig med Dansk Energi i, at det naturligvis er afgørende at identificere de rigtige variable på baggrund af en grundig analyse. Arbejdsgruppen vedr. netvirksomhedernes leverede ydelser forventes at varetage denne opgave.
- ◆ Ekspertgruppen finder derfor ikke, at Dansk Energis betragtninger giver anledning til at ændre i de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel.

Ad 9. Totalomkostninger

Dansk Energi finder, at det bør præciseres, at ekspertudvalget i forbindelse med udarbejdelsen af benchmarkingmodellen udarbejder en liste over omkostninger, der skal holdes ude, og omkostninger, der ikke er egnede til at indgå i benchmarkingen, samt at væsentlighedsbegrebet defineres af ekspertgruppen eller udelades.

Dansk Energi finder endvidere, at totalomkostningsbegrebet defineres, så det fremgår, at det omfatter driftsomkostninger, afskrivninger og en normal forrentning af den investerede kapital.

- ◆ Ekspertgruppen finder ikke, at ekspertgruppen på nuværende tidspunkt i forbindelse med fastsættelsen af de overordnede principper skal tage stilling til, om der på et senere tidspunkt bør udarbejdes en positivliste for omkostninger, der kan holdes ude af benchmarking. Ekspertgruppen finder derfor ikke, at bemærkningen giver anledning til ændringer i rapportens anbefalinger.
- ◆ Ekspertgruppen vurderer fortsat, at det er hensigtsmæssigt med en bagatelgrænse for hvilke omkostningsposter, der kan udgå af omkostningsgrundlaget, og ekspertgruppen vurderer, at det bør være lovgiver, som specificerer størrelsen af denne grænse, samt at grænsen bør fremgå eksplicit af lovgrundlaget.
- ◆ Ekspertgruppen bemærker i relation til definitionen af totalomkostningsbegrebet, at totalomkostningerne kan opgøres på forskellig vis – arbejdet med at definere det gældende grundlag til brug for benchmarkingen varetages af den nedsatte arbejdsgruppe om regnskabspraksis og kontering til brug for benchmarkingen af elnetvirksomhederne.
- ◆ Ekspertgruppen vil således først senere i processen definere totalomkostningsbegrebet.

Ad 10. Rammevilkår

Dansk Energi finder, at der skal anlægges en bredere tilgang til håndteringen af rammevilkår, og at forskelle på ydelser og rammevilkår defineres tydeligt.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at der i de overordnede principper allerede lægges op til, at modellen skal tage højde for rammevilkår, og at fastsættelsen af disse baseres på et statistisk og empirisk grundlag.
- ◆ Ekspertgruppen finder videre, at det i forbindelse med fastlæggelsen af de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel er vanskeligt at definere forskellen på ydelser og rammevilkår mere detaljeret, men arbejdsgruppen for netvirksomhedernes leverede ydelser vil belyse denne problemstilling.

Ad 11. Datagrundlag

Dansk Energi angiver, at hvis benchmarkingen gennemføres med data for flere år, vil der være langt mindre risiko for, at fronten bliver defineret af virksomheder, som tilfældigvis er i bunden af en omkostningscyklus. Dermed vil både catch-up og fronten kunne opgøres med større robusthed, end hvis man alene benytter et enkelt års data.

Dansk Energi angiver videre, at det mest valide billede af de enkelte virksomheders og af sektorens effektivitetsudvikling opnås ved at opgøre effektiviseringspotentialer over perioder på flere år. Derved fastholdes fronten i den enkelte periode, og det vil være tydeligt, hvor stort potentiale den enkelte virksomhed indhenter.

- ◆ Ekspertgruppen finder grundlæggende, at benchmarkingfronten bør afspejle det aktuelle effektiviseringsniveau blandt de mest effektive netvirksomheder og dermed understøtte formålet med benchmarkingen om at erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence.
- ◆ Ekspertgruppen finder imidlertid, at Dansk Energis betragtninger om robusthed i fronten bør tillægges en vis vægt.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at Dansk Energis bemærkninger om datagrundlag giver anledning til at ændre anbefalingen vedrørende anvendelsen af ét års data. Ekspertgruppen foreslår således, at anbefalingen i de overordnede principper ændres til, at benchmarkingen baseres på ét års data i den første reguleringsperiode, og at Energitilsynet efterfølgende ved revisionen forud for næste reguleringsperiode analyserer, om datagrundlaget bør ændres fra ét år til flere års data.
- ◆ Ekspertgruppen anbefaler således fortsat, at benchmarkingen i *den første* reguleringsperiode baseres på ét års data. Det skyldes, at der i starten af den nye regulering kun vil være få års data til rådighed. For at sikre reguleringsmæssig ro og konsistens i reguleringsperioden anbefaler ekspertgruppen derfor, at der anvendes ét års data samtlige år i den første reguleringsperiode.

Ad 12. Udmøntning af effektiviseringskrav

Dansk Energi finder, at det bør præciseres, at indhentningshorisonten må analyseres konkret, herunder også praksis for afgrænsning af kontrollerbare omkostninger, at der skal tages hensyn til netselskabets højere omkostninger, der er en følge af særlige fordyrende rammevilkår, og at der tages behørig højde for usikkerhed i det hele taget.

- ◆ Ekspertgruppen har noteret sig Dansk Energis bemærkninger om udmøntning af effektiviseringskrav men finder i øvrigt ikke, at bemærkningerne giver anledning til at foretage ændringer i de overordnede principper.

Ad 13. Revision af modellen/governance

Dansk Energi finder, at rapporten bør indeholde et kapitel om governance. Kapitlet bør indeholde ekspertudvalgets anbefalinger til procedurer for efterfølgende justeringer af benchmarkingmodellen, herunder i hvilket omfang tilsynet skal have mulighed for at justere modellen og hvilke parametre, der bør ligge fast.

- ◆ Det er næppe muligt på dette relativt tidlige tidspunkt i arbejdet med den fremtidige benchmarkingmodel – et tidspunkt, hvor der endnu ikke er fastlagt nogen model – at fastsætte detaljerede anbefalinger til procedurer for, hvordan Energitilsynet fremadrettet skal justere benchmarkingmodellen.
- ◆ Ekspertgruppen finder det endvidere uhensigtsmæssigt, hvis Energitilsynets muligheder for at vurdere hvornår og hvilke justeringer/revideringer af modellen, Energitilsynet finder bør foretages, bliver indskrænket af ekspertgruppens anbefalinger.
- ◆ Ekspertgruppen vurderer således ikke, at Dansk Energis bemærkninger giver anledning til et nyt kapitel i rapporten om governance, udover hvad der allerede fremgår af afsnit 3.2.8 omkring revision af modellen.

Ad 14. Indsamling af data, herunder skønnede data

I relation til de tilfælde, hvor netvirksomheden ikke indberetter data til brug for benchmarkingen, anfører Dansk Energi, at fremgangsmåden med brug af skønnede data ikke bør påvirke kravudmålingen for de øvrige selskaber. Dansk Energi foreslår, at der ikke skønnes benchmarkingdata, men alene fastlægges et fast højt krav for selskaber, der ikke indberetter i overensstemmelse med gældende regler. Dansk Energi foreslår således, at den eksisterende lovbestemmelse om skønnede data i tilfælde af manglende indberetninger fra netvirksomheder ændres.

- ♦ Ekspertgruppen har noteret sig Dansk Energis forslag om fast højt krav for netvirksomheder, der ikke indberetter rettidigt frem for at anvende skønnede data.
- ♦ Ekspertgruppen vurderer imidlertid ikke, at forslaget giver anledning til at komme med anbefalinger om ændring af gældende lovbestemmelser vedrørende sikring af rettidig indsamling af data med henblik på at kunne gennemføre et givet års benchmarking.

Ad 15. Korrektion af indberettede data

Dansk Energi anmoder om en præcisering af anbefalingen om, at korrektioner til de indberettede oplysninger, modtaget efter høringsfristen, medtages først ved fastsættelsen af omkostningsrammen for det næstfølgende reguleringsår og senest inden næstfølgende reguleringsårs udløb, forudsat at korrektionen er større end en nærmere fastsat bagatelgrænse, jf. andet punkt i afsnit 3.3.2.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at følgende formulering kan præcisere anbefalingen nærmere: *Korrektioner til de indberettede oplysninger, modtaget efter høringsfristen, medtages først ved fastsættelsen af omkostningsrammen for det næstfølgende reguleringsår og senest inden næstfølgende reguleringsårs udløb. Og som andet punkt indføres derefter: Korrektioner medtages dog alene, hvis de er større end en nærmere fastsat bagatelgrænse.*

Ad 16. Klager over afgørelse om effektiviseringskrav

Dansk Energi finder det særdeles uhensigtsmæssigt, hvis netvirksomheder mister retten til at påklage en myndighedsafgørelse gennem indførelse af specifikke væsentlighedskriterier i loven eller ved at indføre en regel om, at benchmarkingen kun kan påklages i tidsrummet ved overgangen til en ny 5-årig reguleringsperiode.

Dansk Energi tilføjer, at det ofte vil være umuligt for selskaberne selv præcist at sandsynliggøre, hvorvidt et forhold giver anledning til væsentlige ændringer eller ej. Det kan for eksempel kræve adgang til data fra andre selskaber, ligesom det kan kræve beregninger, som netvirksomhederne ikke selv har reel mulighed for at gennemføre.

- ♦ Ekspertgruppen finder, at det er nødvendigt med en bagatelgrænse, således at klager over bagatelagtige forhold undgås, og således at administrationen kan fokuseres på gennemførelse af benchmarkingen og effektivitetsudmålinger.
- ♦ Ekspertgruppen vil ændre sin anbefaling, således at Energitilsynet i samarbejde med den berørte netvirksomhed beregner, hvorvidt klagen kan føre til en genberegning, der kan føre til en væsentlig ændring af netvirksomhedens effektiviseringspotentiale.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at effektivitetskrav skal udmøntes årligt, hvorfor der ikke vil være tale om, at der alene kan klages hvert femte år.

Ad 17. Klager over revision af modellen i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav

Dansk Energi finder det kritisabelt, at Ekspertgruppen i afsnit 3.3.3.2 anbefaler, at modellen alene kan påklages, når Energitilsynet har truffet afgørelse om revision af modellen. Dansk Energi anfører, at der hermed er tale om en uhensigtsmæssig ringslutning mellem denne og anbefalingen i afsnit 3.3.3.1 angående klager over årets effektivitetsudmåling, eftersom de to anbefalinger ville medføre, at den enkelte netvirksomhed alene har klagemulighed i situationer, som Energitilsynet finder væsentlige, og netvirksomheden i øvrigt ikke har klagemulighed over Energitilsynets væsentlighedsbedømmelse.

- ◆ Ekspertgruppen finder, at der er tale om to forskellige typer klager. Den ene angår årets udmeldte effektivitetskrav, hvor der ifølge anbefalingen vil kunne klages hvert år, blot der ikke er tale om bagatelagtige forhold. Den anden angår klage over revision af modellen i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav, hvor der kan klages - uden bagatelgrænse - hver gang modellen revideres i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav.
- ◆ Ekspertgruppen finder, at dette kan præciseres ved ændring af overskrifterne i afsnit 3.3.3. til henholdsvis: 3.3.3.1: *Klager over afgørelse om effektiviseringskrav* og til 3.3.3.2: *Klager over revision af modellen i forbindelse med afgørelse om effektiviseringskrav*.

2016

Konterings- og indberetningsvejledning til ny benchmarkingmodel

september 2016

Benchmarking-
ekspertgruppen

Indhold

1. Indledning.....	3
1.1. Baggrund for konterings- og indberetningsvejledning.....	3
1.2. Formålet med vejledningen.....	3
2. Konteringsvejledning	4
2.1. Omkostningsdefinitioner	4
2.2. Driftsomkostninger	4
2.3. Investeringsomkostninger	5
2.3.1. Materielle anlægsaktiver – årsregnskabslovens bestemmelser.....	5
2.3.2. Omkostningsførsel og aktivering	5
2.3.3. Sondring mellem vedligeholdelse og forbedring.....	6
2.3.4. Afskrivningsgrundlag	6
2.3.5. Allokering og opdeling på delaktiver ved større anlægsprojekter	7
2.4. Overhead/indirekte omkostninger (IPO).....	8
2.4.1. Omkostninger vedrørende arbejdsmateriellet	8
2.4.2. Omkostninger vedrørende arbejdskraften	9
2.4.3. Serviceselskab	9
2.5. Særlige poster	9
2.5.1. Eksempler på konkrete særlige poster	12
3. Indberetningsvejledning.....	14
3.1. Omkostninger	14
3.1.1. Driftsomkostninger.....	14
3.1.2. Kapitalomkostninger	15
3.1.3. Omkostninger til smart grid	15
3.2. Costdrivere/Ydelser	15
3.2.1. Netkomponenter	15
I tabel 3 er en definition af de netkomponenter som virksomhederne skal indberette.....	16
3.2.2. Installeret transformerkapacitet.....	18
3.2.3. Transporteret mængde	18
3.3. Rammevilkår.....	19
3.3.1. Bymæssighed.....	19
3.3.2. Geografi: Areal	21

1. Indledning

1.1. Baggrund for konterings- og indberetningsvejledning

Som led i opfølgningen på el-reguleringsudvalgets anbefalinger fra 2014 vedr. en ny benchmarkingmodel er der blevet nedsat en benchmarkingekspertgruppe. Ekspertgruppens opgave er at udarbejde et forslag til udformningen af en ny benchmarkingmodel til beregning af netvirksomhedernes individuelle effektiviseringspotentialer. Ekspertgruppen afleverer deres indstilling vedr. en ny benchmarkingmodel til Energitilsynet ultimo januar 2017, med henblik på at modellen kan anvendes i forbindelse med den økonomiske benchmarking af netvirksomhederne i 2018.

Nærværende vejledning beskriver relevante poster i elnetnetvirksomhedernes regnskab, samt hvordan behandlingen af dem bør foretages i relation til benchmarkingen i 2018. Derudover indeholder vejledningen en beskrivelse af de oplysninger og regnskabsposter for regnskabsåret 2017, som netvirksomhederne skal indberette til brug for Energitilsynets benchmarking af netvirksomhederne i 2018.

1.2. Formålet med vejledningen

Konterings- og indberetningsvejledningen skal bidrage til, at netvirksomhedernes drifts- og kapitalomkostninger bliver opgjort på en ensartet måde på tværs af netvirksomhederne. Konterings- og indberetningsvejledningen vil derfor forsøge at give en ensartet opgørelsesmetode i forhold til, hvornår en omkostning skal allokere til driften, og hvornår den skal aktiveres. Det kan i praksis være svært at sætte helt ens skillelinjer for alle netvirksomheder.

Grundlaget for benchmarkingmodellen er totalomkostningerne (TOTEX), der består af summen af driftsomkostninger (OPEX) og kapitalomkostninger (CAPEX) samt et forrentningselement (WACC). En TOTEX-benchmarkingmodel modvirker som udgangspunkt en skævvridning i afvejningen mellem driftsomkostninger og omkostninger til investeringer i kapital, og er dermed udgangspunktet for den nye benchmarkingmodel.

Da både driftsomkostninger og investeringsomkostninger indgår i en TOTEX-benchmarkingmodel vil graden af aktivering af omkostninger have betydning. Det er derfor vigtigt, at netvirksomhederne følger konterings- og indberetningsvejledningen samt årsregnskabslovens regler for aktivering. Dermed sikres det, at graden af aktivering af omkostninger er så ensartet som muligt.

Konterings- og indberetningsvejledningen skal anvendes første gang, når netvirksomhederne skal indberette oplysninger til benchmarkingen i 2018 på baggrund af de opgjorte omkostninger mv. i netvirksomhederne for regnskabsåret 2017. Vejledningen udsendes til netvirksomhederne i efteråret 2016, således at netvirksomhederne har mulighed for at indrette deres afrapporteringssystemer i overensstemmelse med det efterspurgte data, og således at virksomhederne på forhånd får vejledning og klarhed omkring opgaven forbundet med at registrere de efterspurgte data for regnskabsåret 2017.

Den endelige benchmarkingmodel for 2018 er ikke fastlagt endnu, og den endelige konterings- og indberetningsvejledning som Energitilsynet udsender i 2018, kan derfor afvige i forhold til indeværende udgave.

Den endelige konterings- og indberetningsvejledning samt indberetningsskema vil ligeledes skulle afstemmes med reglerne for reguleringsregnskabet i den nye regulering, således at der er en naturlig sammenhæng mellem benchmarkingen og den øvrige indtægtsrammeregulering.

2. Konteringsvejledning

2.1. Omkostningsdefinitioner

Netvirksomhederne sammenlignes i den nye benchmarkingmodel på totalomkostningerne. Den enkelte virksomheds praksis i forhold til adskillelsen mellem drift og anlæg vil påvirke niveauet for totalomkostningerne og vil derfor påvirke resultaterne i benchmarkingmodellen. For at få den bedst mulige datakvalitet er det vigtigt, at netvirksomhederne til brug for benchmarkingen så vidt muligt opgør drifts- og investeringsomkostninger efter samme principper.

På baggrund heraf er der nedenfor oplistet relevante omkostninger, der defineres således, at et ensrettet benchmarkinggrundlag sikres bedst muligt.

2.2. Driftsomkostninger

Når netvirksomhederne opgør driftsomkostningerne, er det vigtigt, at alle netvirksomheder er klar over, hvor skillelinjen mellem driftsomkostninger og investeringsomkostninger går. Nærværende vejledning vil forsøge at give en ensartet opgørelsesmetode i forhold til, hvornår omkostningen skal allokere til driften, og hvornår den skal aktiveres. Det kan i praksis være svært at sætte helt ens skillelinjer for alle virksomheder. Konteringsvejledningen vil derfor give en række eksempler på, hvornår en omkostning skal allokere til driften eller aktiveres som en investering, jf. afsnit 2.3 nedenfor.

Som udgangspunkt skal netvirksomhederne indberette samtlige driftsomkostninger. Driftsomkostninger defineres som kortsigtede løbende operationelle omkostninger, der i modsætning til investeringsomkostninger (omkostninger til anlæg) skal omkostningsføres i det samme år, som de opstår.

Derudover defineres driftsomkostningerne i henhold til indtægtsrammebekendtgørelsen § 2, stk. 1 nr. 5¹:

Virksomhedens omkostninger til indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, demontering af eksisterende anlæg, som ikke indgår i beregningen af nødvendige nyinvesteringer, jf. § 15, stk. 5, driftsomkostninger pålagt af offentlige myndigheder eller Energinet.dk, nettab samt afvikling af de i § 69, stk. 1, i lov om elforsyning nævnte gældsforpligtelser og udgifter til sikkerhedsstillelse. Omkostningerne anses i reguleringsmæssig henseende for ligeligt fordelt over året. Omkostninger

¹ Bekendtgørelse om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning, BEK nr. 195 af 04/03/2016.

knyttet til virksomhedens energispareindsats omfattet af kapitel 3 i bekendtgørelse nr. 1394 af 2. december 2015 om energispareydelser i net- og distributionsvirksomheder indgår ikke i opgørelsen af driftsomkostningerne.

2.3. Investeringsomkostninger

2.3.1. Materielle anlægsaktiver – årsregnskabslovens bestemmelser

Ved opgørelse af materielle anlægsaktiver skal årsregnskabslovens bestemmelser benyttes. Årsregnskabsloven er opdelt med forskellige bestemmelser efter virksomhedsstørrelse. Idet benchmarkingen skal foretages på et ensartet grundlag skal netvirksomhederne foretage opgørelse og indberetning i henhold til bestemmelserne for store selskaber (regnskabsklasse C) uanset selskabets faktiske størrelse.

Materielle anlægsaktiver defineres efter årsregnskabsloven som fysiske aktiver, der besiddes af virksomheden til brug i produktionen eller distributionen af varer eller tjenesteydelser eller med henblik på udlejning eller til administrative formål, og som er til vedvarende eje eller brug i mere end 1 år. Materielle anlægsaktiver anskaffes med henblik på direkte eller indirekte at opnå fremtidige økonomiske fordele.

Ifølge loven skal et materielt anlægsaktiv indregnes i balancen som et aktiv, når det er sandsynligt, at:

- ◆ Fremtidige økonomiske fordele vil tilflyde virksomheden,
- ◆ Aktivet er under virksomhedens kontrol og
- ◆ Aktivet er et resultat af tidligere perioders begivenheder.

Alle aktiver, der opfylder ovenstående definition, skal aktiveres og afskrives over aktivets brugstid.

Det er tillige et krav i årsregnskabsloven, at aktivets kostpris kan måles pålideligt. Desuden skal det vurderes, om virksomheden har fået overdraget de fordele og risici, der er forbundet med ejerskabet af aktivet. Materielle anlægsaktiver omfatter såvel købte aktiver som egenfremstillede aktiver.

2.3.2. Omkostningsførsel og aktivering

Alle aktiver, der opfylder definitionen i afsnit 2.3.1 ovenfor, skal aktiveres og afskrives over aktivets brugstid. Der eksisterer imidlertid i praksis ofte en værdimæssig grænse for materielle anlægsaktiver, der omkostningsføres straks i resultatopgørelsen (småaktiver). Der er ikke angivet en sådan nedre beløbsgrænse direkte i årsregnskabsloven, og grænsen for småaktiver er en praktisk foranstaltning i det daglige arbejde i regnskabsafdelingens bogholderi.

Netvirksomhedens ledelse aflægger regnskabet og fastlægger dermed også den praksis, der benyttes omkring behandlingen af materielle anlægsaktiver. Det afgøres således af ledelsen i netvirksomheden, hvornår noget kvantificeres som et aktiv eller en driftsomkostning. Ledelsens vurdering skal afspejle, at alle relevante forhold afspejles korrekt i årsrapporten, medmindre de er ubetydelige.

2.3.3. Sondring mellem vedligeholdelse og forbedring

I praksis kan der være udfordringer forbundet med at vurdere, om en omkostning, som er afholdt i forbindelse med et aktiv, der er taget i brug, skal aktiveres eller omkostningsføres. Dette kan eksempelvis være reparationsarbejder på ledningsnet, som er taget i brug.

Omkostninger, der vedrører et aktiv, som er taget i brug, skal vurderes på samme måde, som hvis aktivet endnu ikke er taget i brug. Hvis omkostningen opfylder definitionen på et materielt anlægsaktiv som angivet i afsnit 2.3.1 ovenfor, skal omkostningen aktiveres og afskrives over den forventede brugstid. Omkostninger afholdt i relation til eksisterende anlægsaktiver skal medtages som et anlægsaktiv, når:

- ◆ De afholdte omkostninger medfører en forlængelse af levetiden på det oprindelige aktiv
- ◆ De afholdte omkostninger medfører, at det oprindelige aktiv bliver forbedret, herunder kan generere flere indtægter til virksomheden eller medfører besparelser på omkostningerne.

Der skal således tages stilling til, hvorvidt den pågældende udgift er en vedligeholdelsesudgift eller en forbedringsudgift.

Omkostninger til vedligeholdelse, som ikke opfylder definitionen på et materielt anlægsaktiv, skal omkostningsføres i det regnskabsår, de afholdes. Et aktiv, hvor omkostningerne anvendt hertil alene bringer aktivet tilbage til dets oprindelige tekniske stand, er vedligeholdelsesomkostninger, der skal driftsføres som en omkostning i det pågældende år, hvor denne er afholdt.

Eksempel på sondring mellem vedligeholdelsesomkostning og forbedring:

- ◆ Reparation af ledningsnet og målere defineres som en vedligeholdelsesomkostning. Den del af de samlede omkostninger, der kan henføres til, at aktivets levetid forlænges ud over standardlevetiden, skal dog aktiveres og afskrives over den resterende forøgede levetid på aktivet. Der skal aktiveres og afskrives over aktivets forventede levetid (inden for standardlevetidernes rammer).
- ◆ Ved udskiftning af et aktiv, hvor der stadig foretages regnskabsmæssige afskrivninger, skal den resterende bogførte værdi af aktivet straksafskrives som en omkostning i resultatopgørelsen.

Foretages der reparation som følge af et kabelbrud, er der tale om en driftsomkostning. Sker udskiftningen af et kabel som følge af en beslutning om renovering af ledningsnettet, er der tale om et aktiv.

2.3.4. Afskrivningsgrundlag

Afskrivningsgrundlaget for aktiverede anlæg er den kostpris (hvad enten virksomheden selv har anvendt ressourcer, eller der er tale om anskaffelsespriser fra tredjemand), som virksomheden har afholdt inkl. byggerenter med fradrag af af- og nedskrivninger. For egenfremstillede anlægsaktiver gælder, at indirekte produktionsomkostninger (IPO) skal indregnes. Indirekte omkostninger er eksempelvis indirekte løn og materialer samt afskrivninger på produktionsudstyr. Kravene for, hvor-

når indirekte omkostninger skal indregnes i kostprisen, beskrives mere detaljeret i afsnit 2.4 nedenfor.

Regnskabsmæssige afskrivninger foretages som beskrevet ovenfor som lineære afskrivninger over aktivets brugstid. Ved investeringer, der forlænger aktivets levetid, foretages afskrivninger på investeringen over den forventede restlevetid. Ligeledes foretages afskrivningerne på det i forvejen aktiverede anlæg over den nye restlevetid men med udgangspunkt i den nedskrevne værdi.

Udgangspunktet for benchmarkingen er, at netvirksomhederne opgør deres levetider i overensstemmelse med de standardlevetider der kommer til at fremgå af de nye regler for indtægtsrammerne - svarende til bilag 1 i den gældende indtægtsrammebekendtgørelse².

I forbindelse med udviklingen af benchmarkingmodellen forventes det sandsynligt, at Energitilsynet foretager en analyse i 2017 af forskellige standardiseringsmetoder til opgørelsen af kapitalomkostninger, herunder også standardlevetider for aktiverne. Standardlevetiderne vil således først blive fastlagt i løbet af 2017, og Energitilsynet vil eventuelt skulle foretage en korrektion/standardisering af virksomhedernes indberettede data i 2018, således at afskrivningerne stemmer overens med de fastlagte standardlevetider og -metoder i den nye benchmarkingmodel.

2.3.5. Allokering og opdeling på delaktiver ved større anlægsprojekter

Ved større anlægsarbejder, hvor et større samlet aktivs delkomponenter har forskellige brugstider, skal kostprisen ved første indregning opdeles i væsentlige enkeltbestanddele af det samlede aktiv. Herunder skal der ske allokering af omkostninger til de enkelte delkomponenter med baggrund i de konkrete forhold. Brugstiden for de enkelte bestanddele skal fastsættes individuelt, og bestanddelene skal afskrives hver for sig. Brugstiden for de enkelte komponenter af aktivet fastsættes på ibrugtagningstidspunktet på baggrund af de oplysninger, der på dette tidspunkt er tilgængelige og afskrivningsperioden bestemmes ud fra de angivne standardlevetider.

Ved større anlægsarbejder kan elforsyningsvirksomhederne typisk opleve, at de nye anlæg idriftsættes løbende i takt med anlægsarbejdets udførelse. Det ses, at større anlægsprojekter løber over flere regnskabsår. Kravet om, at der skal ske aktivering og afskrivning fra det tidspunkt, anlægsaktivet ibrugtages, kan i sådanne situationer blive vanskeligt at håndtere i praksis. Der kan derfor med fordel foretages en såkaldt 'etapeopdeling' af anlægsprojektet, så det bliver muligt administrativt at aktivere og afskrive på den del af det samlede anlægsaktiv, der er taget i drift.

Ligeledes ses det, at større ledningsprojekter medfører, at der sidst i projektet kommer omkostninger til færdiggørelse af belægnings m.v. Flere omkostningstyper opstår oftest efter, at aktivet er taget endeligt i brug. Her bør der ske en aktivering af de afholdte omkostninger ved ibrugtagning. Efterfølgende afholdte omkostninger bør aktiveres særskilt og afskrives over aktivets restlevetid.

² Bekendtgørelse om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning, BEK nr. 195 af 04/03/2016.

Kravene til dekomponering af anlægsaktiverne følger praksis i årsregnskabsloven. Som beskrevet ovenfor skal kostprisen ved første indregning opdeles i væsentlige enkeltbestanddele af det samlede aktiv, hvis de enkelte bestanddele har væsentlig forskellig brugstid.

Hvis leverandøren har opdelt fakturaen på de forskellige elementer, kan dette danne grundlag for allokeringen af de forskellige delelementer. Hvis ikke leverandørens fakturering er opdelt på de forskellige elementer, skal netvirksomheden foretage fordelingen. Som oftest vil der ligeledes skulle foretages fordeling af overordnede omkostninger til projektering m.v. Det er netvirksomhedens ansvar, at de skøn, der udøves, svarer til den økonomiske værdi, de enkelte delanlæg har.

Ved anlægning af større ledningsnet kan det være vanskeligt at få frembragt et validt grundlag til fordeling af omkostningerne på de enkelte elementer. Det kan være nødvendigt at fastlægge fordelingsnøgler for de omkostninger, der ikke kan henføres direkte til de aktivgrupper, der benyttes.

2.4. Overhead/indirekte omkostninger (IPO)

I det følgende redegøres for indirekte omkostninger, der også benævnes overhead, og som for nogle virksomheders vedkommende i årsregnskabet skal medregnes til kostprisen for materielle anlægsaktiver.

Materielle anlægsaktiver skal som beskrevet måles til kostpris, som omfatter de direkte omkostninger, og som ligeledes omfatter overhead/indirekte omkostninger, afhængig af virksomhedens regnskabsklasse.

Direkte omkostninger omfatter alle omkostninger ved anskaffelsen indtil det tidspunkt, hvor aktivet er klar til at blive taget i brug, og som direkte kan henføres til det købte eller fremstillede aktiv.

Indirekte omkostninger skal for virksomheder i regnskabsklasse C og D medtages for egenfremstillede materielle anlægsaktiver som en del af disse aktivers værdi. Virksomheder i regnskabsklasse B kan vælge at indregne indirekte omkostninger på samme måde som virksomheder i regnskabsklasse C og D, men der er ikke krav herom i årsregnskabsloven. For at øge sammenligneligheden mellem netvirksomhederne skal alle virksomheder til brug for benchmarkingen opgøre deres IPO efter de gældende årsregnskabsregler for virksomheder i regnskabsklasse C (*store virksomheder*)

Indirekte omkostninger er karakteriseret ved at opfylde to kriterier:

- ◆ Der skal være tale om omkostninger, som er foranlediget af arbejdet
- ◆ Omkostningerne skal være afholdt i fremstillingsperioden

Overhead kan opdeles i omkostninger vedrørende arbejdsmateriellet og omkostninger vedrørende arbejdskraften. I begge tilfælde skal der foretages en registrering af de forbrugte ressourcer, hvilket lettest sker i form af timeregistrering.

2.4.1. Omkostninger vedrørende arbejdsmateriellet

Omkostninger vedrørende arbejdsmateriellet omfatter typisk:

- ◆ Afskrivninger på maskiner, materiel og bygninger, der anvendes i forbindelse med arbejdet

- ◆ Omkostninger til reparation og vedligeholdelse af ovenstående udstyr
- ◆ Øvrige omkostninger, som kan henføres til arbejdet

"Øvrige omkostninger" kan eksempelvis være leasingydelser på operationelt leasede aktiver anvendt i arbejdet, forsikringspræmier vedrørende arbejdsmateriellet, andel af omkostninger til husleje, rengøring og ledelse i afdelingen, der er ansvarlig for arbejdet m.v.

Såvel variable som faste omkostninger skal medregnes til kostprisen, så længe det sker på en systematisk måde.

2.4.2. Omkostninger vedrørende arbejdskraften

Omkostninger vedrørende arbejdskraften vil primært udgøre løn, gager, pension og feriepenge. Foruden løn og gager samt de afledte lønarter og sociale omkostninger, der indgår i kostprisens direkte lønandel, indregnes omkostninger til uddannelse, arbejdstøj, sikkerhedsudstyr, arbejdsskadeforsikring, omkostninger til fremstillingsadministration og -ledelse m.v. Omkostninger vedrørende arbejdskraften er i praksis ofte vanskelige at opdele. Til brug for afgrænsningen skal følgende to forhold klarlægges:

- ◆ Definition af, hvilke medarbejdere, kategorier af medarbejdere eller andele af medarbejdere der bør indgå i "puljen" af indirekte omkostninger
- ◆ Definition af, hvilke omkostningsarter vedrørende de pågældende medarbejdere der kan indgå i beregningsgrundlaget.

Ligesom ved omkostninger vedrørende arbejdsmateriellet skal definitionerne ovenfor anvendes systematisk og ensartet mellem forskellige anlægsprojekter.

2.4.3. Serviceselskab

Alle aftaler som elnetvirksomheder indgår med andre virksomheder, herunder også koncernforbundne selskaber, skal indgås på markedsmæssige vilkår, jf. Elforsyningsloven³ § 46.

Køber netvirksomheden personaleydelser, brug af biler og maskiner hos et serviceselskab, bør overhead allerede være pålagt den faktura, der modtages fra serviceselskabet. Der vil som udgangspunkt ikke være belæg for aktivering af yderligere overhead i netvirksomheden.

Det er af stor økonomisk betydning, at serviceselskabet medregner alle overheadomkostninger ved opgørelsen af regningen til netvirksomheden, så der ikke er overheadomkostninger, der ikke fordeles ud.

2.5. Særlige poster

Formålet med benchmarkingen er at sammenligne netvirksomhedernes omkostninger, for på den måde at vurdere deres økonomiske effektivitet. Denne sammenligning bør ske på baggrund af et ensrettet og sammenligneligt omkostningsgrundlag. Det kan i denne forbindelse være nødvendigt

³ Bekendtgørelse af lov om elforsyning, LBK nr. 418 af 25/04/2016.

at behandle nogle former for omkostningsposter anderledes end andre, da det ikke er alle omkostningsposter, som er sammenlignelige på tværs af netvirksomhederne, eller som netvirksomhederne har kontrol over, og således kan påvirke.

For at opnå et mere sammenligneligt omkostningsgrundlag for benchmarkingen af netvirksomhederne har Energitilsynet tidligere fundet det hensigtsmæssigt at undtage konkrete omkostningsposter fra netvirksomhedernes omkostningsgrundlag med den begrundelse, at disse omkostninger betragtes som ekstraordinære.

Ekspertgruppen anbefaler også fremadrettet at særlige omkostningsposter kan undtages fra netvirksomhedernes omkostningsgrundlag.

Nedenfor er der opstillet en række kriterier til brug for en vurdering af, om konkrete omkostningsposter kan betegnes som særlige omkostninger i den nye benchmarkingmodel. Kriterierne er opstillet i matriceform og tager udgangspunkt i fire overordnede kriterier. Kriterierne fremgår af figur 1.

Figur 1 | **Kriterier for særlige omkostningsposter i benchmarkingen**

	Påvirkelig	Upåvirkelig
Sammenlignelig	Indgår	Indgår ikke
Ikke sammenlignelig	Indgår ikke	Indgår ikke

Kilde: Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen.

Overordnet sondres der mellem fire forskellige omkostningsposter – omkostningsposter, som er sammenlignelige og ikke sammenlignelige på tværs af netvirksomhederne samt omkostningsposter, som er påvirkelige og upåvirkelige af netvirksomhederne.

Sammenlignelige omkostningsposter: Er omkostningsposter, som alle netvirksomheder har, og som kan sammenlignes på tværs af netvirksomhederne.

Ikke sammenlignelige omkostningsposter: Er særlige omkostninger, som kun nogle netvirksomheder har, eller omkostninger som alle netvirksomheder har, men som i særlig høj grad afhænger af eksogene forhold, som netvirksomhederne ikke har kontrol over.

Påvirkelige omkostningsposter: Er omkostninger, som netvirksomhederne har fuld kontrol over, og som således kan påvirkes af netvirksomhederne.

Upåvirkelige omkostningsposter: Er særlige omkostninger, som netvirksomhederne ikke kan påvirke, da omkostningerne er givet ud fra eksogene forhold, som netvirksomheden ikke har kontrol over.

I vurderingsmatricen, som fremgår af figur 1, kombineres de fire typer af omkostningsposter. På denne baggrund opstår der fire forskellige udfaldsrum:

- ◆ Sammenlignelig/påvirkelig: Omkostningsposterne indgår i omkostningsgrundlaget i benchmarkingen, da variationer i disse omkostningsposter betragtes som effektiviseringsforskelle.
- ◆ Sammenlignelig/upåvirkelig: Omkostningsposterne indgår ikke i omkostningsgrundlaget i benchmarkingen, da variationer i denne type omkostningsposter mellem netvirksomhederne vil fremstå som effektiviseringsforskelle, som netvirksomhederne ikke har muligheder for at indhente.
- ◆ Ikke sammenlignelig/påvirkelig: Omkostningsposterne indgår ikke i omkostningsgrundlaget, da omkostningsposterne ikke er sammenlignelige på tværs af netvirksomhederne, og variationer i omkostningerne mellem netvirksomhederne ikke nødvendigvis kan anses for effektiviseringsforskelle.
- ◆ Ikke sammenlignelig/upåvirkelig: Omkostningsposterne indgår ikke i omkostningsgrundlaget i benchmarkingen, da omkostningerne ikke kan sammenlignes på tværs af netvirksomhederne, samt at netvirksomhederne ikke har mulighed for at påvirke størrelsen af omkostningerne.

Særlige omkostninger der kan undtages fra omkostningsgrundlaget er således alene omkostninger som kan kategoriseres som værende upåvirkelige og/eller ikke-sammenlignelige med øvrige netvirksomheder. Derudover skal omkostningen have en væsentlig betydning for netvirksomhedens omkostningsgrundlag.⁴

Hvis en netvirksomhed vurderer, at den har særlige omkostninger, der bør undtages fra omkostningsgrundlaget skal netvirksomheden indsende en konkret ansøgning til Energitilsynet om at undtage omkostningsposten. Netvirksomheden skal indsende en beskrivelse af hvorfor omkostningsposter vurderes som særlig samt dokumentation for de afholdte omkostninger f.eks. i form af fakturerer eller kontoudtog.

Ovenstående beskrivelse af særlige poster omhandler kun håndteringen af disse i relation til *omkostningsgrundlaget* i den nye benchmarkingmodel, og ikke hvordan omkostningsposterne skal håndteres i forbindelse med en *udmøntning* af effektiviseringspotentialerne, da det ikke kan udelukkes, at der her vil blive fokuseret mere på om omkostningen er påvirkelig eller ej.

⁴ Der er endnu ikke fastsat et konkret væsentlighedskriterie (bagatelgrænse) som de særlige poster skal opfylde for at blive undtaget fra omkostningsgrundlaget. Dette vil fremgå af den endelige indberetningsvejledning i 2018.

2.5.1. Eksempler på konkrete særlige poster

Nedenfor fremgår enkelte konkrete omkostningsposter, hvor netvirksomhederne forud for regnskabsåret 2017 får nogle retningslinjer til, hvordan disse poster skal opgøres i forbindelse med indberetningen til benchmarkingen i 2018.

Nettab:

Benchmarkingekspertgruppen har vurderet at omkostninger til nettab i udgangspunktet skal være en del af omkostningsgrundlaget i den nye benchmarkingmodel, men som følge af manglende teknologi til at måle nettab på nuværende tidspunkt anbefaler ekspertgruppen at nettabsomkostningerne holdes ude af omkostningsgrundlaget i benchmarkingmodellen i 2018. Det er således ekspertgruppens anbefaling at omkostninger til nettab skal indgå i omkostningsgrundlaget i den nye benchmarkingmodel på sigt.

Netvirksomhederne skal indberette deres fysiske nettab samt omkostninger forbundet med nettabet jf. indtægtsrammebekendtgørelsens § 17⁵. Det fysiske nettab er den mængde kWh, der leveres ind i nettet minus den mængde kWh, der er leveret hos forbrugerne. Dvs. nettabet er mængden af den el, der passerer gennem netvirksomhedens net, men ikke når frem til slutbrugerne.

Omkostninger forbundet med nettabet, består af en omkostning til overliggende net (inkl. PSO) samt køb af el på markedsvilkår. Omkostninger til nettab omfatter ikke netvirksomhedens eget el-forbrug, gadebelysning eller lignende.

I forbindelse med indberetningen af nettabsomkostninger skal netvirksomhederne udover de samlede omkostninger oplyse hvorledes nettabet er opgjort dvs. hvor meget udgør betalingen til overliggende net samt PSO, og med hvilken pris/aftale er nettabet opgjort. Derudover er det vigtigt at oplyse, om der er periodiseringer i opgørelsen af nettab, således at det fysiske nettab i 2017 ikke stemmer med den angivne nettabsomkostning for 2017.

Det er således pålagt netvirksomhederne at indberette nettabsomkostninger og det fysiske nettab således at der er en direkte sammenhæng mellem de to størrelser.

Tab på debitorer vedr. elhandelsselskaber:

Benchmarkingekspertgruppen har vurderet, at omkostninger til tab på debitorer vedrørende elhandelsselskaber bør holdes ude af omkostningsgrundlaget i den nye benchmarkingmodel – forudsat at de fornødne procedurer til at minimere tabet er gennemført.

Netvirksomhederne skal således til brug for indberetningen skelne mellem 'tab på debitorer vedrørende elhandelsselskaber' og 'øvrige tab på debitorer'. Øvrige tab på debitorer kan således ikke undtages fra omkostningsgrundlaget.

Omkostninger afholdt af 3. part:

⁵ Bekendtgørelse om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning, BEK nr. 195 af 04/03/2016.

Omkostninger afholdt af 3. part vedrører omkostninger, som er afholdt af netvirksomheden, men som er direkte dækket via fakturering af 3. part, dvs. andre aktører end kunderne. Det kan f.eks. være udgifter til reetablering af anlæg efter skader forvoldt af eksterne entreprenører (typisk graveskader) eller hærværk. Anlægsinvesteringer og drift dækket af udligningsordningen vil også være omfattet.

Det er endnu ikke besluttet, hvordan omkostninger afholdt af 3. parts skal behandles i den nye benchmarkingmodel. For at muliggøre en evt. undtagelse af denne type omkostninger fra omkostningsgrundlaget anbefales det, at netvirksomhederne udspecificerer eventuelle omkostninger i 2017, som falder under denne kategori. Det er vigtigt, at virksomheden i den forbindelse kan dokumentere, hvor omkostningerne stammer fra samt dokumentere selve omkostningens størrelse i form af f.eks. fakturaer og/eller kontoudtog.

Force majeure:

Omkostninger i kategorien force majeure er omkostninger, som opstår som følger af ekstreme vejrforhold eller enkeltstående hændelser af fuldstændig uforudsigelig karakter. Kategorien omfatter kun specifikke omkostninger, der er forårsaget af en hændelse, som netvirksomheden ikke kunne have forudset, og som netvirksomheden ikke kunne have garderet sig i mod.

Netvirksomhederne kan ansøge om at få undtaget omkostninger forårsaget af force majeure hændelser fra omkostningsgrundlaget.

3. Indberetningsvejledning

I det følgende gives en vejledning til, hvilke oplysninger vedrørende omkostninger, costdrivere/ydelser og rammevilkår som netvirksomhederne skal indberette. Formålet med at netvirksomhederne allerede ultimo 2016 ved, hvilke oplysninger Energitilsynet vil indhente i 2018, er, at netvirksomhederne har mulighed for at indrette sine regnskabssystemer mv., således at det er muligt at trække de pågældende oplysninger vedr. regnskabsåret 2017.

Det er på nuværende tidspunkt ikke endeligt afgjort, hvilke costdrivere/ydelser og rammevilkår der skal indgå i den nye benchmarkingmodel. I 2018 når en ny benchmarkingmodel skal anvendes første gang, vil Energitilsynet anvende det seneste datamateriale indberettet efter denne vejledning til at bestemme, hvilke costdrivere/ydelser der skal indgå i den endelige model.

3.1. Omkostninger

Alle drifts- og kapitalomkostninger skal som udgangspunkt medtages i omkostningsgrundlaget til benchmarkingen.

Netvirksomhederne skal indberette deres totale driftsomkostninger og afskrivninger - Energitilsynet fratrækker efterfølgende de eventuelle omkostningsposter, som kan undtages fra omkostningsgrundlaget i benchmarkingen. Netvirksomheden skal således ikke selv foretage nogle korrektioner af de tal, der skal indberettes.

3.1.1. Driftsomkostninger

Omkostninger vedrørende overliggende net (herunder Energinet.dk) skal ikke medregnes i posten driftsomkostninger.

Omkostninger knyttet til den bevillingspligtige aktivitet, uanset om aktiviteten bogføres og indgår regnskabsmæssigt i en anden virksomhed, f.eks. gebyromkostninger, skal indgå i driftsomkostningerne, jf. Elforsyningsloven § 70 stk. 1.

Eventuelle gevinster og tab ved salg af anlægsaktiver må ikke modregnes i afskrivningerne, men skal indgå i hhv. de driftsmæssige indtægter og driftsomkostninger.

Omkostninger til nettab skal indgå i de samlede driftsomkostninger, jf. indtægtsrammebekendtgørelsens § 2, nr. 5, og stemme overens med de omkostninger som angives under nettab, jf. indtægtsrammebekendtgørelsens § 17.

Omkostninger indberettet i forbindelse med ansøgning om godkendelse af særlige poster jf. afsnit 2.5.1. i benchmarkingen skal indgå i driftsomkostningerne. Særlige omkostninger er omkostninger, som sædvanligvis indgår i driftsomkostningerne.

I forbindelse med indberetning af særlige poster jf. afsnit 2.5.1 ovenfor skal netvirksomhederne desuden udspecificere en disse poster fra deres driftsomkostninger.

3.1.2. Kapitalomkostninger

Det er ikke afgjort, hvordan netvirksomhedernes kapitalomkostninger skal indgå i den nye benchmarkingmodel i 2018. Kapitalomkostningerne vil evt. blive standardiseret i forhold til levetid og netvirksomhederne skal derfor oplyse for investeringer foretaget i 2017, hvilke komponenter der er tilgået anlægskartoteket samt anlægssummen og afskrivningsperioden (forventet levetid). Ligeledes skal netvirksomheden indberette hvilke komponenter der er afgang fra anlægskartoteket samt restværdien af disse. Dvs. hvis f.eks. en transformer bliver udskiftet i 2017 med en ny transformer skal den både indberettes som til- og afgang.

Den endelige detaljeringsgrad for indberetningen af kapitalomkostninger vil fremgå af indberetningsskemaet i 2018, men netvirksomhederne skal forberede sig på, at detaljeringsgraden for investeringer foretaget i 2017 og fremadrettet kan være væsentlig større end hidtil.

3.1.3. Omkostninger til smart grid

På nuværende tidspunkt er det ikke endelig afklaret, hvorledes omkostninger til smart grid skal behandles i den nye benchmarkingmodel. Netvirksomhederne anmodes derfor om, som i tidligere års benchmarking, at opgøre eventuelle omkostninger til smart grid for regnskabsåret 2017.

I forbindelse med en eventuel undtagelse fra omkostningsgrundlaget i benchmarkingen i 2018, skal netvirksomheden kunne dokumentere omkostningerne i form af en projektbeskrivelse samt dokumentation for de afholdte omkostninger f.eks. i form af konkrete regnskabsposter og et godkendt budget for projektet.

3.2. Costdrivere/Ydelser

3.2.1. Netkomponenter

Netvirksomhederne skal indberette, hvor mange (antal eller km) de har af en række netkomponenter, som er udvalgt på baggrund af en vurdering af, at disse komponenter er væsentlige i forbindelse med at beskrive netvirksomhedernes opbygning og kapacitet.

Det er kun tilladt at indberette komponenter som er i drift. Et af følgende krav skal være opfyldt for at en komponent kan defineres som værende i drift:

- ◆ Komponenten er spændingssat og har en funktion i nettet
- ◆ Komponenten er ikke spændingssat men kan umiddelbart kobles ind (indenfor ca. 1 time) og har en funktion i nettet, når den er koblet ind (reservekapacitet)
- ◆ Komponenten er midlertidigt ude af drift pga. reparation eller service, men vil opfylde et af de ovenstående kriterier efter endt reparation/service.

Eksempler på hvordan netkomponenter skal indberettes:

- ◆ En ikke spændingssat reservetransformer på en 50/10 kV station skal tælles med, hvis den umiddelbart kan kobles ind og indgå i forsynings- eller opsamlingsnettet.

- ◆ Et kabel der er installeret og kan spændingssættes, men som endnu ikke er forbundet til kunder eller anlæg, skal ikke tælles med – kablet er endnu ikke i drift.
- ◆ Et disponibelt 10 kV felt uden tilsluttet kabel skal ikke tælles med, uanset om der er en spændingssat 10 kV effektafbryder i feltet.

For at sikre en ensartet praksis må netvirksomhederne kun indberette komponenter der hører hjemme i kategorierne angivet i tabel 2 og 3 nedenfor. Dvs. øvrige komponenter som f.eks. slukkespoler, reaktorer, kondensatorbatterier, koblingsstationer mv. som ikke fremgår af komponentlisten skal ikke tælles med – heller ikke under en anden komponentkategori.

Tabel 2 | Netkomponenter

Komponent
50 kV kabel (km)
50 kV kabel, sø (km)
50 kV luftledning (km)
50 kV felt, åben (antal)
50 kV felt, gasisoleret (antal)
50/10 kV transformer (antal)
10 kV felt (antal)
10 kV kabel (km)
10 kV kabel, sø (km)
10 kV luftledning (km)
10/0,4 kV station (antal)
0,4 kV kabel (km)
0,4 kV luftledning (km)
målere – fjernaflæsning (antal)
målere - ikke fjernaflæsning (antal)

I tabel 3 er en definition af de netkomponenter som virksomhederne skal indberette.

Tabel 3 | Netkomponenter

Komponenttyper	Komponentforklaring
Felt, åben	Komplet linje-, kabel-, transformer-, reaktor- eller koblingsfelt i et åbent luftisoleret eller delvist gasisoleret anlæg (her forstås felter hvor kun feltets effektafbryder anvender SF₆-gas eller vakuum som brydemedium) inkl. kontroltavler og relæbeskyttelse, manøvre og signalkabler og andel af nødvendige bygninger (relæhus, værksted, lager etc.) på 30-150 kV stationen, samt andel til egenforsyning, hjælpe-, fælles- og stationsanlæg, stationskontrol m.m. delt ud pr. felt. ◆ Særlige retningslinjer for åbne 50 kV felter: Kun 50 kV felter som indeholder en effektafbryder tælles med. Der kan være tale om linjefelter,

	transformerfelter, lokalfelter, koblingsfelter m.m. Hvis der i forbindelse med dobbeltskinneanlæg er installeret to effektafbrydere til samme linje, transformer e.l. kan disse medregnes som to felter i opgørelsen. I et dobbeltskinneanlæg med én afbryder og to adskillere pr. linje transformer e.l. (en adskiller til hver skinne) medregnes kun ét felt i opgørelsen.
Felt, gasisoleret	Komplet linje-, kabel-, transformer-, reaktor- eller koblingsfelt i et fuldt SF₆-isoleret anlæg (GIS-anlæg, hvor både anlæggets brydemedium og isolationsmedium er SF₆-gas) inkl. kontroltavler og relæbeskyttelse, manøvre og signalkabler og andel af nødvendige bygninger (relæhus, værksted, lager etc.) på 30-150 kV stationen, samt andel til egenforsyning, hjælpe-, fælles- og stationsanlæg, stationskontrol m.m. delt ud pr. felt. ♦ Særlige retningslinjer for gasisolerede 50 kV felter: Et 50 kV felt kan kun betegnes som gasisoleret når også samleskinnen er SF₆ gasisoleret. Et anlæg hvor samleskinnen er luftisoleret, skal tælles med som et åbent 50 kV felt. Derudover opgøres gas-isolerede 50 kV felter efter samme retningslinjer som åbne 50 kV felter, jf. ovenfor.
Felt	Komplet linje-, kabel-, transformer-, reaktor- eller koblingsfelt i et åbent, delvist eller fuldt gasisoleret anlæg inkl. kontroltavler og relæbeskyttelse, manøvre og signalkabler og andel af nødvendig bygninger (relæhus, værksted, lager etc.) på 30-150/10-20 kV stationen, samt andel til egenforsyning, hjælpeanlæg, stationskontrol m.m. delt ud pr. felt. ♦ Særlige retningslinjer for 10 kV felter: Kun 10 kV felter som indeholder en effektafbryder tælles med. Der kan være tale om linjefelter, transformerfelter, lokalfelter, koblingsfelter m.m. Hvis der i forbindelse med dobbeltskinneanlæg er installeret to effektafbrydere til samme linje, transformer e.l. kan disse medregnes som to felter i opgørelsen. I et dobbeltskinneanlæg med én afbryder og to adskillere pr. linje transformere e.l. (en adskiller til hver skinne) medregnes kun ét felt i opgørelsen. Sikringsafbrydere og lastadskillere medregnes ikke i opgørelsen.
Kabel, land	Inkl. ende- og samlemuffer, hjælpepeudstyr (olieanlæg, direkte tilkoblet kompenseringsudstyr alene for kabelanlæg), ekskl. linjefelter. Der er kun tracélængden der medtages. Dvs. ekstra meter kabel, der medgår til opføringer i stationer, master, kabel o.l. skal ikke medtages i opgørelsen. I tilfælde af 3-lederkabler i forbindelse med f.eks. opsamlingsnet fra vindmølleparker kan den faktiske kabellængde medregnes.
Kabel, sø	Kabel der ligger i eller under hav-, sø eller å-bund inkl. ende-/samlemuffer og hjælpepeudstyr på land (olieanlæg). Ekskl. linjefelter. Længden af søkabler regnes til første ligeløbs- eller overgangsmuffe på land, eller til første landstation, hvis der ikke er installeret muffe på land.
Luftledning, Enkeltsystem, Dobbeltssystem	Ophængt på stål- eller træmaster inkl. endetræksmast. Linjen kan være drevet ved lavere spænding (50-60 kV). Ekskl. linjefelter. Der er antallet af systemkilometer, der medtages – dvs. for dobbeltsystemer er det således to gange tracélængden. Ekstra meter luftledning, der medgår til indføringer i stationer o.l. skal ikke medtages i opgørelsen.
Transformer	Komplet opstillet transformer på fundament inkl. olieopsamling, støjinddækning og øvrigt hjælpepeudstyr, projekterings og etableringsomkostninger. Ekskl. felt, koblings- og tavleanlæg (koblings- og tavleanlæg henregnes under "Felter").
Netstation	Komplet inkl. stationshus, bygning/rum eller tårn/mastetop indeholdende 10 kV koblings- og fordelingsanlæg mindst 1 distributionstransformer og lavspændingstavle(r), Øvrig bestykning af netstationen med måle- og styreudrustning m.m. har inden indflydelse på opgørelsen af antallet.
Målere, fjernaflæste	Fjernaflæste elektroniske elmålere.
Målere, ikke-fjernaflæste	Elektromekaniske eller elektroniske elmålere

Det forventes at der frem mod dataindsamlingen i 2018 i samarbejde med Dansk Energi vil blive arbejdet på at gøre komponentforklaringerne endnu mere præcise.

3.2.2. Installeret transformerkapacitet

Netvirksomhederne skal indberette, hvor meget transformerkapacitet (MVA) netvirksomheden har installeret i sit net.

Den installerede transformerkapacitet opgøres som summen af installeret transformerkapacitet i samtlige af netvirksomhedernes spændingssatte transformere. Transformere, der fungerer som reserve, skal kunne spændingssættes inden for 1 time, for at kunne tælle med i opgørelsen.

Netvirksomheden skal indberette summen af mærkeeffekten (MVA) for alle transformere med net tilsluttet på hhv. 10-20 kV niveau samt 30-60 kV niveau, jf. tabel 4.

Tabel 4 | **Installeret transformerkapacitet**

	MVA
Transformerkapacitet tilsluttet nettet på 10-20 kV niveau	
Transformerkapacitet tilsluttet nettet på 30-60 kV niveau	

Transformere hvorpå der er monteret tilkøbsudstyr så som forskellige former for køleelementer, der forårsager, at transformeren kan håndtere en højere belastning, skal indgå i den kategori, som er svarende til transformeren kapacitetsbelastning med tilkøbsudstyr. Er en transformers kapacitetsbelastning eksempelvis 16 MVA, men med installation af tilkøbsudstyr 20 MVA, da skal transformeren indgå i optællingen med 20 MVA.

3.2.3. Transporteret mængde

Netvirksomhederne skal indberette den transporterede mængde (kWh), som er den energi, der leveres til nettet (bruttolevering til nettet) og den energi, som leveres fra nettet (bruttolevering fra net).

Den transporterede mængde energi opgøres således som summen af den energi, der kan aflæses på samtlige af netvirksomhedernes afregningsmålere. Netvirksomhederne skal indberette separate oplysninger for M2 og M3 målinger opdelt på fire spændingsniveauer hhv. 0,4 kV, 10-20 kV, 30-60 kV og 132-150 kV, jf. tabel 5.

For at sikre at alle mængder medtages skal netvirksomheder, som har produktion og eget forbrug fra direkte tilsluttede egenproducenter, også indberette disse mængder separat.

M3 og M2 målingen vedrører hhv. leverance fra og til nettet fra forbrugssteder og egenproducenter, mens M1 og M0 vedrører hhv. den målte produktion og eget forbruget på direkte tilsluttede egenproducenter.

Tabel 5 | Transporteret mængde

	0,4 kV kWh	10-20 kV kWh	30-60 kV kWh	132-150 kV kWh
M3: Leveret fra net				
M2: Leveret til net				
Direkte tilsluttet egenproducenter				
M1: Målt produktion				
M0: Målt eget forbrug (leveret fra net)				

3.3. Rammevilkår

I dette afsnit gives en beskrivelse af de rammevilkår, som netvirksomhederne skal indberette data for, samt en beskrivelse af, hvordan rammevilkårene skal opgøres og måles.

3.3.1. Bymæssighed

For at analysere effekten af bymæssighed skal netvirksomhederne indberette data for distributionsnettets geografiske placering, da det vurderes, at drifts- og vedligeholdelsesomkostningerne for elnet kan være forskellige alt efter, om det er placeret i højzone, mellemzone eller lavzone (tidligere benævnt hhv. cityzone, byzone eller i landzone).

Den geografiske placering af nettet opgøres med udgangspunkt i den liste med netkomponenter, som anvendes til den nuværende benchmarkingmodel (netvolumenmodellen). Netvirksomheden skal angive, hvor mange procent af en given komponent der ligger i hhv. højzone, mellemzone og lavzone.

Opgørelsen af city/by/land-inddelingen har historisk set været udfordrende. For at sikre ensartethed skal indberetningen sker på baggrund af en GIS-kortlægning. I forbindelse med dataindsamlingen i marts 2016 blev der anvendt en zoneinddeling som tidligere er udarbejdet af Atkins for Dansk Energi. I denne zoneinddeling er Danmark således inddelt i felter på 100·100 meter og på baggrund af en række specifikke kriterier, som fremgår af tabel 6 er hver enkelt kvadratnetcelle blevet tildelt en zonebetegnelse hhv. højzone, mellemzone eller lavzone, med udgangspunkt i disse kriterier.

Dansk Energi har i forbindelse med udviklingen af den nye benchmarkingmodel tilkendegivet at der har været en række udfordringer forbundet med at anvende Atkins Zoneinddeling. Dels er zoneinddelingen foretaget på baggrund af kortdata fra 2007 og dels håndteres meget befæstede områder som f.eks. havne ikke særskilt.

Ekspertgruppen vurderer dog fortsat, at det er fornuftigt at anvende GIS data til at korrigere for bymæssighed i modellen. Der er således hensigten, at Energitilsynet til brug for indberetningen i forbindelse med benchmarkingen i 2018 vil udarbejde et nyt redskab som selskaberne kan anvende i deres GIS-system, således at der i 2018 kan indsamles nye data vedrørende netvirksomhedernes bymæssighed.

Det betyder, at retningslinjerne for zoneinddelingen angivet i tabel 6 kan ændre sig til brug for indberetningen i 2018.

Tabel 6 | Retningslinjer for zoneinddeling

Højzone	mindst 15 adresser pr. kvadratnetcelle eller > 75 pct. etageboliger pr. kvadratnetcelle eller > 75 pct. byerhverv pr. kvadratnetcelle eller arealer med mindst 15 adresser pr. kvadratnetcelle, hvor > 75 pct. er rækkehuse
Mellemzone	sammenhængende klynger med mindst en adresse pr. kvadratnetcelle, hvor mindst én af cellerne har mindst 3 adresser Kvadratnetceller med registreret industri
Lavzone	arealer der ikke er city- eller byzone

Kilde: Atkins: "Geografisk opgørelse af omkostningszoner til drift og vedligeholdelse af elnetselskaber" side 11-12.

I netvirksomhedens GIS-system er distributionsnettet herunder netkomponenternes placering kortlagt. Ud fra GIS-kortlaget med zoneinddelingen er det muligt for netvirksomheden ved hjælp af egne GIS-anlægsregistreringer, at opgøre, præcis hvor mange procent af en given komponenttype, der ligger i hver af de definerede zoner, jf. tabel 7.

Tabel 7 | Procentvis fordeling af netkomponenterne fordelt på zone

	City pct.	By pct.	Land pct.
50 kV kabel			
50 kV kabel, sø			
50 kV luftledning			
50 kV felt, åben			
50 kV felt, gasisoleret			
50/10 kV transformer			
10 kV felt			
10 kV kabel			
10 kV kabel, sø			
10 kV luftledning			
10/0,4 kV station			
0,4 kV kabel			
0,4 kV luftledning			
målere - fjernaflæsning			
målere - ikke fjernaflæsning			
Kabelskabe			

3.3.2. Geografi: Areal

Netvirksomheden skal indberette, hvor stort (km²) netvirksomhedens forsyningsområde er.

Den mest præcise måde at beregne arealet på, er at anvende GIS. For at opnå et ensrettet datagrundlag opfordres alle netvirksomheder til, at anvende GIS-systemer til opgørelse af arealet. Er det ikke muligt for netvirksomheden at anvende GIS til beregning af distributionsnettets areal, skal netvirksomheden indberette en skønsmæssig vurdering.

Det er vigtigt at netvirksomheden i indberetningsskemaet angiver, hvorvidt beregningen af arealet er sket i GIS, eller om netvirksomheden har foretaget en skønsmæssig vurdering.

Bilag 4: Oversigt over dialog- og arbejdsgruppemøder med branchen

Nærværende bilag indeholder en oversigt over de møder, som har været afholdt i de nedsatte arbejdsgrupper, samt en oversigt over afholdte workshops med følgegruppen og dialogmøder med branchen. Der har over perioden september 2015 til januar 2017 været afholdt i alt 32 dialog- og arbejdsgruppemøder med branchen.

1. Workshops med følgegruppen

I tilknytning til Benchmarkingekspertgruppen er der nedsat en følgegruppe bestående af følgende interessenter og dets udpegede repræsentanter:

Workshops med følgegruppen	
Dansk Energi	Filip Sundram, afdelingschef for økonomisk regulering af netselskaber
DI	Louise Bank, chefkonsulent
Forbrugerrådet TÆNK	Martin Salamon, cheføkonom
Landbrug og Fødevarer	Jens Astrup Madsen, afdelingsleder for klima/energi/planter
Det Økologiske Råd	Søren Dyck-Madsen, ansvarsområder såsom energisystemer, fjernvarme, vedvarende energi

Interessentrepræsentanter er blevet inddraget gennem deltagelse i en følgegruppe, og de har derigennem haft mulighed for at kommentere på materiale sideløbende med, at ekspertgruppen har fået tilsendt materialet. I tillæg hertil er der blevet afholdt fem workshops med følgegruppen:

Workshops med følgegruppen	
1. workshop	28. september 2015
2. workshop	3. november 2015
3. workshop	20. januar 2016
4. workshop	13. juni 2016
5. workshop	26. september 2016

Følgegruppens medlemmer har derudover haft mulighed for at komme med hørings svar til den afsluttende rapport. Den afsluttende rapport blev sendt til ekspertgruppen og følgegruppen den 22. december 2016 med høringsfrist den 6. januar 2017.

2. Nedsatte arbejdsgrupper og møder i arbejdsgrupperne

Formanden har i samarbejde med ekspertgruppen nedsat tre forskellige tekniske arbejdsgrupper med ansvar for specifikke delanalyser og opgaver, der er blevet videregivet til ekspertgruppen. Arbejdsgrupperne har været med deltagelse af Dansk Energi, repræsentanter fra 2-4 netvirksomheder, samt en ekspert og en konsulent på området. Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen og formandskabet har desuden stået til rådighed for bilaterale møder med Dansk Energi undervejs i arbejdet. Interessentrepræsentanterne har således løbende haft mulighed for at komme med inputs, der har indgået i drøftelserne i ekspertgruppen.

2.1. Nedsatte arbejdsgrupper og møder i arbejdsgrupperne

Arbejdsgruppen har med udgangspunkt i elforsyningslovens bestemmelser om netvirksomhedernes opgaver haft til opgave at udarbejde en beskrivelse af netvirksomhedernes leverede ydelser. Beskrivelsen skulle danne grundlag for definitionen af de mest relevante/væsentligste ydelser til netvirksomhedernes kunder og andre parter, som skal indgå i den fremtidige benchmarkingmodel.

Arbejdet har bestået af 1) at udarbejde et forslag til, hvordan de definerede ydelser kan måles, 2) at finde frem til relevante proxy variable, som kan anvendes, såfremt ydelserne ikke er direkte målbare samt 3) at levere et konkret forslag til, hvilke leverede ydelser, der skal indgå i det videre arbejde med at udarbejde en konkret benchmarkingmodel. Opgaven har både været med fokus på valg af mulige ydelser/rammevilkår til brug for dataindsamling februar/marts 2016 samt valg af mulige ydelser/rammevilkår til brug for dataindsamling i 2018.

Arbejdsgruppen for netvirksomhedernes leverede ydelser	
Sekretariatet for Energitilsynet	Kathrine Høg Riis
Sekretariatet for Energitilsynet	Ida Riber Thomsen
Konsulent	Hans Henrik Linboe (Ea Energianalyse)
Konsulent	Johanne Jørgensen (CE)
Dansk Energi	Nicolaj Mølgaard Jacobsen
Dansk Energi	Allan Norsk Jensen
EnergiMidt Net (Eniig)	Jens Tang
Radius	Mads Paabøl Jensen

Afholdte møder i arbejdsgruppen for netvirksomhedernes leverede ydelser	
1. møde	9. november 2015
2. møde	23. november 2015
3. møde	4. december 2015
4. møde	18. december 2015
5. møde	8. januar 2016
6. møde	29. januar 2016

2.2. Arbejdsgruppen vedrørende regnskabspraksis og kontering

Arbejdsgruppen har haft til opgave at udarbejde forslag til omkostningsdefinitioner og konteringsvejledning(er), herunder at understøtte omkostningskontering af konkrete leverede ydelser i netvirksomhederne. Arbejdsgruppen har gennem sit arbejde skulle sikre, at 1) driftsomkostningerne og ydelser bliver opgjort på en ensartet måde og 2) ensrette praksis for aktivering af omkostninger.

Arbejdsgruppen har drøftet hvilke net- og regnskabsdata, der overordnet er behov for til brug for en benchmarking og hvilke udfordringer, der kan være i forbindelse med ensretning af data blandt netvirksomhederne.

Derudover har arbejdsgruppen drøftet opgørelsen af omkostningsgrundlaget og herunder opgørelsen af netvirksomhedernes kapitalomkostninger til brug for benchmarkingen, samt i hvilket omfang netvirksomhedernes kapitalomkostninger bør standardiseres i benchmarkingmodellen.

Arbejdsgruppen vedrørende regnskabspraksis og kontering	
Sekretariatet for Energitilsynet	Kathrine Høg Riis
Sekretariatet for Energitilsynet	Ida Riber Thomsen
Sekretariatet for Energitilsynet	Line Carlsen (indtil udgangen af januar 2016)
Ekspert	Søren Peter Nielsen
Energistyrelsen	Casper Hvilsted Nørgaard
Dansk Energi	Nicolaj Mølgaard Jacobsen
EWII	Jørgen Guldberg
Radius	Mads Paabøl Jensen

Afholdte møder i arbejdsgruppen vedrørende regnskabspraksis og kontering	
1. møde	6. januar 2016
2. møde	28. januar 2016
3. møde	12. februar 2016
4. møde	31. marts 2016
5. møde	1. juni 2016
6. møde	26. august 2016

2.3. Arbejdsgruppen vedrørende udvikling af ny benchmarkingmodel

Peter Bogetoft har været ansat til at udvikle modellen og foretage de tekniske statistiske og økonometriske analyser. Resultaterne af modelarbejdet samt de statistiske/økonometriske analyser er blevet diskuteret i arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppen har haft til formål at drøfte hvilke(n) model(ler), der skal anvendes til at beregne netvirksomhedernes individuelle effektiviseringspotentiale. Drøftelserne af modellen/modellerne har været med udgangspunkt i de analyser, der har været udarbejdet af Peter Bogetoft på baggrund af det etablerede datagrundlag fra regnskabsåret 2014. Branchedeltagerne har i den sammenhæng også haft mulighed for at præsentere egne beregninger og analyser.

Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen har med inddragelse af modelarbejdsgruppens drøftelser udarbejdet et endelig forslag til hvilke modeller, der bør anvendes til at beregne netvirksomhedernes individuelle effektiviseringspotentialer, som er blevet indstillet til Benchmarkingekspertgruppen.

Arbejdsgruppen vedrørende udvikling af ny benchmarkingmodel	
Sekretariatet for Energitilsynet	Karoline Hellem
Sekretariatet for Energitilsynet	Kim Pham
Sekretariatet for Energitilsynet	Kathrine Høg Riis
Sekretariatet for Energitilsynet	Ida Riber Thomsen
Ekspert	Mette Asmild
Konsulent	Peter Bogetoft
Dansk Energi	Nicolaj Mølgaard Jacobsen
Dansk Energi	Julius Kofoed (indtil 11. oktober 2016)
Dansk Energi	Kalle Hansen (fra 12. oktober 2016)
Radius	Mads Paabøl Jensen
SYD ENERGI Net	Daniel Skovsbo Erichsen
SEAS-NVE	Morten Mieritz

Afholdte møder i arbejdsgruppen vedrørende udvikling af ny benchmarkingmodel	
1. møde	28. april 2016
2. møde	10. maj 2016 (udvidet med netvirksomheder fra 2. møde)
3. møde	2. juni 2016
4. møde	2. september 2016
5. møde	27. oktober 2016

3. Dialogmøder med branchen

Formandskabet for Benchmarkingekspertgruppen har været inviteret til to møder med Dansk Energi og en direktørkreds.

Afholdte møder mellem formandsskabet og Dansk Energi inklusive en direktørkreds	
1. møde	12. december 2016
2. møde	10. januar 2017

Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen har desuden løbende været afholdt en række dialogmøder med branchen.

Afholdte møder mellem sekretariatet og Dansk Energi	
1. møde	26. april 2016
2. møde	4. maj 2016
3. møde	10. juni 2016
4. møde	16. august 2016
5. møde	21. september
6. møde	10. oktober 2016
7. møde	25. november 2016
8. møde	15. december 2016

4. Overblik over afholdte møder med følgegruppe, møder i arbejdsgrupper samt dialogmøder med branchen

Afholdte møder med følgegruppen, arbejdsgrupper og branchen			Nr.
2015	27. august	Ekspertgruppen nedsættes	-
	28. september	Workshop med følgegruppen	1
	3. november	Workshop med følgegruppen	2
	9. november	Ydelsesgruppen	3
	23. november	Ydelsesgruppen	4
	4. december	Ydelsesgruppen	5
	18. december	Ydelsesgruppen	6
2016	6. januar	Kontering og indberetning	7
	8. januar	Ydelsesgruppen	8
	20. januar	Workshop med følgegruppen	9
	28. januar	Kontering og indberetning	10
	29. januar	Ydelsesgruppen	11
	12. februar	Kontering og indberetning	12
	31. marts	Kontering og indberetning	13
	26. april	Dialogmøde med branchen	14
	28. april	Modeludvikling	15
	4. maj	Dialogmøde med branchen	16
	10. maj	Modeludvikling	17
	1. juni	Kontering og indberetning	18
	2. juni	Modeludvikling	19
	10. juni	Dialogmøde med branchen	20
	13. juni	Workshop med følgegruppen	21
	16. august	Dialogmøde med branchen	22
	26. august	Kontering og indberetning	23
	2. september	Modeludvikling	24
	21. september	Dialogmøde med branchen	25
	26. september	Workshop med følgegruppen	26
	10. oktober	Dialogmøde med branchen	27
	27. oktober	Modeludvikling	28
	25. november	Dialogmøde med branchen	29
	12. december	Dansk Energi og en direktørkreds	30
2017	15. december	Dialogmøde med branchen	31
	10. januar	Dansk Energi og en direktørkreds	32
	1. februar	Afsluttende rapport afleveret til tilsynet	-

Bilag 5: Følgegruppens høringssvar til rapporten

Følgegruppen har haft mulighed for at fremsende sine høringssvar til den afsluttende rapport samt sammenfatningen. Udkast til den afsluttende rapport og sammenfatning har været sendt i høring hos følgegruppen den 22. december 2016 med høringsfrist den 6. januar 2017.

Benchmarkingekspertgruppen har modtaget høringssvar fra:

- a) Dansk Energi
- b) DI
- c) Forbrugerrådet Tænk (herefter forkortet Tænk)
- d) Landbrug & Fødevarer (herefter forkortet L&F)
- e) Det Økologiske Råd (herefter forkortet DØR)

Følgegruppens høringssvar fremgår af bilag 5a-5e.

Dansk Energi har både afgivet et sæt generelle bemærkninger samt et sæt mere detaljerede og tekstnære bemærkninger til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning. Vedlagt denne rapport er Dansk Energis generelle bemærkninger. De detaljerede og tekstnære bemærkninger er ikke vedlagt.

Ekspertgruppen gør opmærksom på, at den har behandlet og taget stilling til samtlige af Dansk Energis fremførte bemærkninger – herunder både de generelle og de detaljerede og tekstnære bemærkninger. Der henvises til bilag 6 for Benchmarkingekspertgruppens adressering af følgegruppens bemærkninger til rapporten.

I forhold til Dansk Energis fremsendte detaljerede bemærkninger, bemærker ekspertgruppen endvidere, at Dansk Energi løbende har haft mulighed for at afgive detaljerede bemærkninger til ekspertgruppens materiale til ekspertgruppemøderne. I kraft af denne proces har en række af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning allerede indgået i Dansk Energis løbende bemærkninger til ekspertgruppens materiale. Dansk Energis detaljerede bemærkninger har således været drøftet indgående i ekspertgruppen. Desuden har Dansk Energi i forlængelse af de afholdte ekspertgruppemøder modtaget en skriftlig besvarelse af deres bemærkninger til materiale til ekspertgruppemøderne.

Notat



Dok. ansvarlig: KHA
Sekretær:
Sagsnr.: s2014-856
Doknr: d2017-194-7.0
05-01-2017

Dansk Energis bemærkninger til 2. udkast til benchmarkrapport

Dansk Energi takker for muligheden for at kommentere på 2. udkast til endelig rapport..

Vi har noteret os, at Ekspertgruppen alene i meget begrænset omfang har foretaget justeringer på baggrund af 1. høring. Det finder vi uforståeligt og utilfredsstillende. I den forbindelse opfordrer vi Ekspertgruppen til at udfærdige et høringsnotat med en vurdering af høringsparternes bemærkninger, herunder argumentation for, at ændringsforslag og øvrige bemærkninger ikke tages til følge. Desuden opfordrer vi Ekspertgruppen til at offentliggøre et sådant høringsnotat samt indkomne høringssvar samtidigt med offentliggørelsen af rapporten.

Dansk Energis overordnede kommentarer til modelarbejdet og udkastet til den endelige rapport følger nedenfor. Ligeledes vedlægges en række detaljerede kommentarer til rapportudkastet. Dansk Energis kommentarer til 2. udkast af afrapporteringen er i vid udstrækning identiske med vores kommentarer til 1. udkast, eftersom Ekspertgruppen, som nævnt, i vid udstrækning ikke har taget hensyn til kommentarerne givet i 1. høring.

Dansk Energi vil dog kvittere for, at Ekspertgruppen i det nye udkast har fremhævet, at rapportens konklusioner er baseret på 2014-data og at der skal indhentes et nyt datagrundlag for 2017 til brug for den første benchmarking i 2018. Det er også positivt, at Ekspertgruppen i indledningen peger på, at der er identificeret en række særlige fokusområder og analyser, som kan styrke datagrundlaget fremadrettet.

Dansk Energi er dog ikke enig i, at modellen er anvendelig, som den foreligger på nuværende tidspunkt. Dansk Energi er ligeledes direkte uenig i en række af de konklusioner, som fremgår af rapporten, herunder særligt konklusionerne vedrørende muligheder for strukturudvikling i branchen samt modellens robusthed.

Nedenfor uddybes følgende væsentligste bemærkninger;

- 1) Rapporten anses ikke for tilstrækkeligt nuanceret og flager ikke helt grundlæggende problemer med modellen tilstrækkeligt, jf. punkt 2.a-c.
- 2) Modellen anses ikke for anvendelig i nuværende form.
 - a. Modellens robusthed synes ikke underbygget.
 - b. Modellens resultater giver ikke mening i forhold til den grundlæggende forudsætning om konstant skalaafkast; Manglende håndtering af heterogeniteten i branchen.
 - c. Problemer med kvaliteten i de data, der ligger til grund for arbejdet.

Dansk Energi mener, at Ekspertgruppen i sine anbefalinger i langt højere grad bør reflektere de vurderinger og konklusioner, som eksperterne selv har afdækket i arbejdet. Disse tilskriver, at Ekspertgruppen bør anbefale, at Energitilsynet skal løse en række udfordringer i forhold til datagrundlaget og sammenligneligheden mellem selskaberne inden en ny model tages i anvendelse i 2018.

Behov for en beskrivelse af modellens anvendelsesfelt

Dansk Energi savner grundlæggende en overordnet og opsummerende beskrivelse af benchmarkingmetodernes anvendelighed i forhold til regulering - en slags varedeklaration.

Varedeklarationen bør omfatte en diskussion af de fundamentale problemer, som anvendelse af benchmarking er forbundet med. Det er afgørende, at styrker og svagheder bliver grundigt beskrevet, så det sikres at lovgivers anvendelse af benchmarking bliver fornuftigt balanceret. Denne opgave med at levere en udførlig varedeklaration bør Ekspertgruppen tage på sig.

Det er eksempelvis vigtigt, at det beskrives, at benchmarking ikke er en *eksakt videnskab*. Det skal sikres, at lovgiver og regulator får en indføring i den kritik af benchmarkingen som redskab, som findes i den økonomiske faglitteratur. Dette indbefatter bl.a. en beskrivelse af at *metodevalg og specifikation* ikke er en objektiv øvelse, og at der ikke er faglig konsensus om bedste metode, eller om hvordan man bør specificere modellerne. Forskellige analytikere vil få forskellige resultater med udgangspunkt i samme datagrundlag.

Det er også vigtig at forklare at benchmarkingmetoderne baserer sig på en helt central antagelse om hele det identificerede effektiviseringspotentiale også rent faktisk er ineffektivitet. Det gælder uanset om der bruges parametriske eller ikke-parametriske metoder. I realiteten kan det ligeså vel skyldes, at modellerne i utilstrækkelig grad beskriver virkeligheden.

Anbefalingerne i rapporten og modellens overordnede konturer

Det er Dansk Energis opfattelse, at udkastet til rapport indeholder en række gode overvejelser. Disse overvejelser udgør et godt udgangspunkt for anbefalinger om principper, metode samt analyse- og modeltilgang. Rapportens anbefalinger afspejler uheldigvis ikke alle relevante observationer og resultater fra modelkørslerne, og konklusionerne er dog på flere punkter ikke tilstrækkeligt nuancerede, ligesom der på flere punkter savnes klarere kriterier og retningslinjer for Energitilsynets efterfølgende opdatering af modellen.

Dansk Energi vurderer, at konklusionen vil stå langt stærkere, hvis den rent faktisk afspejler det omfattende og ofte nuancerede arbejde, som resten af rapporten afspejler. Tabel 1 beskriver Ekspertgruppens foretrukne benchmarkingmodel blandt de modeller, som det nuværende datagrundlag giver mulighed for. Den er som sådan et godt eksempel på, at de forbedringsforslag, som Ekspertgruppen selv kommer med, forsvinder i en forsimplet og forenklet konklusion.

Opsummeringen i tabel 1 bør således afspejle, at den anbefalede model ikke er tilstrækkeligt robust og valideret til at danne grundlag for en konkret regulatorisk udmøntning af krav til selskaberne.

Ekspertgruppens arbejde har således identificeret en række områder i tilknytning til datagrundlaget, som bør forbedres inden en gentagelse af benchmarkingprocessen i 2018. Konklusionen er derfor efter Dansk Energis vurdering i modstrid med Ekspertgruppens egne analyser og øvrige anbefalinger. Disse forbedringsforslag og overvejelser fremstår ikke tilstrækkeligt klart i af rapporteringen af Ekspertgruppens samlede anbefalinger, og der er således en risiko for, at

lovgiver og Energitilsyn ikke i tilstrækkeligt omfang gøres opmærksomme på den anbefalede models betydelige begrænsninger som reguleringsinstrument.

Der har i hele arbejdsprocessen og senere i selve modelarbejdet konsekvent været to væsentlige udfordringer, som endnu ikke er blevet løst:

- 1) Sammenligneligheden mellem selskaberne i branchen, og
- 2) Begrænsninger i de data, der ligger til grund for arbejdet

Den række af forbehold, der knytter sig til disse to forhold, bør reflekteres langt tydeligere i opstillingen af de indledende anbefalinger i rapporten. Det bør slås fast, at der her er tale om to centrale områder, som skal på plads, før modellen er anvendelig til at udmønte saglige regulatoriske effektiviseringskrav.

Dansk Energi vil på denne baggrund kraftigt opfordre Ekspertgruppen til at anbefale, at Energitilsynet fokuserer på at løse disse to udfordringer snarest muligt efter, de har fået overdraget rapporten. Det må være en forudsætning, at modellen kun kan tages i anvendelse i 2018, hvis der er sket tilstrækkelige fremskridt med hensyn til begrænsningerne i data og sammenligneligheden mellem selskaberne.

Sammenligneligheden mellem selskaberne i branchen

Dansk Energi har hæftet sig ved, at det i hele modelarbejdet har været en markant udfordring at håndtere sammenligneligheden på tværs af selskaberne i branchen.

Det er helt konkret kommet til udtryk ved, at resultaterne af mange af de gennemførte modelberegninger ikke er meningsfulde ud fra en almindelig intuitiv vurdering. Ekspertgruppen har valgt ikke at fremlægge selve modelberegningerne, men vi har fra branchens side løbende foretaget skyggeberegninger og forsøgt at duplikere Ekspertgruppens modelberegninger. De foreløbige resultater, som vi kan regne os frem til baseret på den anbefalede model og de foreløbige data, viser, at det typisk er meget små selskaber, der danner fronten, og som effektiviseringspotentialerne for de øvrige dermed udmåles efter.

Dansk Energis beregninger viser, at ud af de 37 selskaber, der er regnet på, dækker de 18 mindst effektive ca. 80 pct. af kundemassen. Samtidig udgøres DEA-fronten typisk af selskaber, der samlet har under 3 pct. af kundemassen. Der er enkelte større selskaber, der klarer sig godt, og der er omvendt også mange små selskaber, der ikke klarer sig godt, men der er ikke desto mindre en klar tendens til, at mindre selskaber danner fronten, og selskaber med over 100.000 kunder typisk måles som mindre effektive. Dette resultat er ikke troværdigt og kan efter Dansk Energis vurdering ikke udgøre et retvisende billede af branchens effektivitet. Resultaterne er så kontraintuitive, at de giver anledning til bekymring – også selvom der er tale om beregninger på foreløbige data, der skal søges forbedret.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Ekspertgruppen har valgt at måle selskabernes effektivitet ud fra en antagelse om konstant skalaafkast. Samtidigt vurderer Ekspertgruppen imidlertid, at der bør være stordriftsfordele ved at være en større netselskab frem for en lille netselskab (jf. rapporten side 105 ff.). Alt andet lige burde det betyde, at de større selskaber burde være overrepræsenteret blandt de mest effektive selskaber i DEA-analysen. Ekspertgruppens resultater peger dog på det modsatte. Særligt bemærkes, at når de allermindste selskaber,

transformerforeningerne, inkluderes i beregningerne måles disse i vidt omfang som fuldt ud effektive.

En forklaring er formentlig, at netselskabernes omkostninger og ydelsessammensætning er forskellige, hvilket vanskeliggør sammenligningen mellem netselskaber, jf. figuren nedenfor. Det er derfor ikke rimeligt at sammenligne større regionale netselskaber med de små selskaber.

Netselskabernes omkostninger er ikke sammenlignelige, og diverse korrektioner for eksterne rammevilkår fanger ikke i tiltrækkelig grad forskellene. Der er således væsentlig forskel i omkostningsstrukturen for et netselskab, om det selv driver net på både 50 kV, 10 kV og 0,4 kV, eller om det kun driver net på de lavere spændingsniveauer. Normgrid-begrebet med sammenvejningen af selskabernes netaktiver i ét mål for tilvejebragt kapacitet sigter på at udligne denne forskel. Det forudsætter dog, at såvel størrelsesforholdet mellem komponenttypernes ækvivalenter i normgrid er korrekt, som at kundetæthedskorrektionen udføres matematisk korrekt.

Endvidere har selskaber med 50 kV-net en lang række andre administrative omkostninger ift. netplanlægning, koordinering med Energinet.dk mv., som per definition ikke fanges i normgrid.

Det er disse selskaber, der danner front i den nuværende model, dvs. alle andre selskaber sammenlignes med dem

Aktiviteter	Mindre selskab (< 30.000 kunder)	Oplandsselskab (30.000 -100.000 kunder)	Regionalt selskab (+100.000 kunder)
0,4 kV-net	Ja	Ja	Ja
10 kV-net	Typisk lidt	Ja	Ja
50 kV-net	Nej (få undtagelser)	Måske	Ja
Håndterer underliggende net	Nej	Sjældent	Typisk ja – for nogle i stort omfang.
Strategisk netplanlægning mv.	Nej, typisk kun drift, al planlægning uddelegeres til overliggende net	Nogen planlægning, men primært drift	Omfattende planlægning og koordinering med interessenter
Snitflade med myndigheder og Energinet.dk	Typisk meget begrænset	Forekommer kontakt med kommuner, Energinet.dk og tilsyn	Omfattende kontakt med kommuner, Energinet.dk, tilsyn og andre myndigheder
Sideordnet aktivitet tilladt	Ja	Ja	Nej
Regnskabsklasse jf. ÅRL	Typisk klasse B	Typisk klasse B eller C	Klasse C
Habilitetskrav jf. EFL	Nej	Nej	Ja

Dansk Energi anerkender, at Ekspertgruppen har undersøgt hvilke forhold, der driver omkostningsforskelle, og at Ekspertgruppen har forsøgt at tage højde for forskelle ved korrektion for forskelle i rammevilkår. Ekspertgruppens analyser og resultater skal imidlertid ses i lyset af de begrænsninger, som det anvendte datagrundlag er forbundet med. Særligt da en statistisk analyse, aldrig vil kunne eftervise særlige forhold som kun omfatter enkelte selskaber, eksempelvis særligt fordyrende forhold i landets største byer, korrosion pga. saltindholdet i luften eller særlige jordbundsforhold.

Hertil kommer at de korrektioner der laves for forskelle i rammevilkår er følsomme og usikre. Det gælder eksempelvis korrektionen for bymæssighed. Ekspertgruppen har vurderet at omkostningerne til anlæg og drift af elnettet afhænger af geografien og at omkostningerne er højere i byområder end på landet. Dansk Energi er enig i, at der er en klar sammenhæng på dette område.

Det er imidlertid ikke enkelt at lave en faglig korrekt og robust korrektion, så sammenligneligheden mellem selskaberne bliver rimelig for alle selskaber. Det skyldes helt enkelt at sammenhængen er kompleks og at den ikke kan repræsenteres eller beskrives med én eller få variable. Når Ekspertgruppen således anvender kundetæthed som grundlag for en korrektion er det således blot en proxy for de forhold der reelt driver de højere omkostningerne (større aktivitetsniveau, højere kompleksitet, dyrere og mere vanskelig tilgængelige arealer og anlæg mv.). Selvom der statistisk kan fastlægges en signifikant sammenhæng er forklaringsgraden lav, hvilket betyder at parameteren er en mangelfuld beskrivelse af sammenhængen.

Vanskeligheden ved korrektionen kan ses ved at de to forskellige metoder som Ekspertgruppen har forsøgt at korrigere med – GIS og kundetæthed – giver anledning til meget forskellige resultater for selskaberne ifølge Dansk Energi beregninger. Usikkerheden betyder naturligvis ikke at man skal undlade at korrigere for forskelle i rammevilkår, der påvirker omkostningerne. Men det understreger behovet for at der helt generelt anlægges en tilgang, som sikrer at usikkerhed i metoder ikke medfører udmåling af usaglige potentialer og ikke påfører selskaberne urimelige effektiviseringskrav.

Det er afgørende, at der skabes en model, der rent faktisk kan beskrive hele branchen. Denne opgave er ikke løst tilfredsstillende. Det er muligt, at problemet kan løses ved, at der frembringes et bedre og mere dækkende datagrundlag af en højere kvalitet, jf. nedenfor.

Dansk Energi vil opfordre Ekspertgruppen til at overveje, om det på baggrund af det datagrundlag, der kan tilvejebringes, overhovedet er muligt at sammenligne store og små selskaber, eller om forskellene er for store og for svære at beskrive med data, til at det nogensinde bliver rimeligt og meningsfuldt at sammenligne dem i en statistisk benchmarking. Rapporten bør derfor åbne op for, at benchmarkingen opdeles i store og små selskaber eller ved, at de mest komplekse netselskaber, som modellen har vanskeligt ved at håndtere, i stedet behandles i et alternativt setup.

Som modellen er specificeret pt. vil benchmarkingen *de facto* hindre strukturudvikling, eftersom større selskaber generelt måles som værende betydeligt mindre effektive end små selskaber. Dermed skabes et incitament til at opretholde en fragmenteret struktur i branchen med mange små og færre store virksomheder. Større virksomheder vil ydermere ansøres til ikke at opkøbe de helt små virksomheder, idet et evt. synergipotential eroderes via en skarpere effektivitetsmåling desto større skala, virksomheden opnår. Dette er et særdeles bekymrende aspekt ved den anbefalede model.

Det bør være en klar anbefaling at Energitilsynet i det videre arbejde med benchmarkmodellen har fokus på sammenlignelighed, både mellem selskaber af forskellig størrelse, forskellig alder på kapitalapparatet og baseret på forskellige rammevilkår og grader af bymæssighed.

Den funktionelle form i SFA og sammenlignelighed

Dansk Energi har ét væsentligt kritikpunkt i forhold til den anvendte og anbefalede faglige metode. Således viser vores analyser, at for så vidt angår SFA-modellen, så er en log-lineær mo-

delspecifikation med det nuværende datagrundlag i langt højere grad i stand til at beskrive branchens struktur end en normeret lineære model, som anbefalet i modeludkastet. Ekspertgruppen burde have nået samme konklusion baseret ud fra figur 11 på s. 110. Af denne figur fremgår det *utvetydigt* at den log-lineære model har et bedre fit til data.

Ekspertgruppens kriterium for at vælge en normeret lineær form for SFA modellen er at opnå så høj korrelation, som muligt, mellem de individuelle effektivitetsscorer udledt ved den valgte DEA – model og SFA modellen. Det er korrekt, at korrelationen mellem den log-lineære model og DEA modellen med konstant skalaafkast er mindre end mellem den valgte DEA-model og den normerede lineære SFA-model. Dette kriterium for valg af funktionel form for SFA-modellen fører imidlertid til en fejlbaseret cirkelslutning, idet DEA og SFA modellerne reelt begge afspejler samme grundlæggende antagelse om skalaafkast, og dermed – ikke overraskende – vil give stort set de samme resultater. Men når man anvender kriteriet om korrelation ifht. DEA forkaster man samtidig SFA modellens styrke – nemlig det forhold at data i SFA kan bruges til fastlægge hvilken funktionel form, der har det bedste fit. Dermed får man ikke en korrekt repræsentation af SFA modellens bud på selskabernes effektivitet og dermed fjernes en stor del af det forsigtighedshensyn, som er det underliggende argument for at anvende to modeller.

Endvidere kan Dansk Energi ud fra egne beregninger konstatere, at der kan sås statistisk tvivl om antagelsen af konstant skalaafkast. Det kan også ses i de kontraintuitive resultater som modellen for nuværende udviser. Endvidere er der gennemført korrektioner af normgrid baseret på regressionsanalyser, som har en forklaringsgrad på under 100 pct. Dette betyder pr. definition, at der er støj i data, hvilket DEA modellen i sin natur ikke tager højde for. Vælger eksperterne derfor at basere SFA-modellen på en normeret lineær form fås resultater, som er stort set identiske med DEA-modellen, som pr. definition er behæftet med støj. Dermed vil resultatet nødvendigvis være, at SFA modellen resultater heller ikke er retvisende.

Den log-lineære model er på det nuværende datagrundlag i højere grad i stand til at beskrive branchens omkostninger. At modellen er mere retvisende bør for eksperterne i alle henseender være et vigtigere kriterium end en høj korrelation mellem DEA og SFA-modellen. Dansk Energi vil derfor opfordre Ekspertgruppen til at tilpasse rapport og anbefalinger på dette punkt.

Det skal understreges, at en log-lineære SFA model ikke løser alle problemer med sammenlignelighed, men den synes dog at reparere en ikke-ubetydelig del af problemet, når modellen beregnes på det nuværende datagrundlag.

Databegrænsninger – datakvalitet og datatilgængelighed

Den stramme tidsramme omkring benchmarkingarbejdet har lagt klare begrænsninger i forhold til fremskaffelsen af nye data. Modellen er derfor i vidt omfang konstrueret på allerede foreliggende data, og der er kun i begrænset omfang anvendt nye data. Derudover har både Ekspertgruppen og Dansk Energi konstateret, at der er afgørende datakvalitetsproblemer. Særligt data for nettospidsbelastning, GIS-data og data for nettabspriser har afsløret et stort kvalitetsproblem i de anvendte data.

Derudover er det kendt fra den nuværende netvolumenmodel, der jo er baseret på stort set samme data, at der er problemer med netselskabernes indberetning af antal netkomponenter og i de økonomiske indberetninger. Dertil kommer, at der er anvendt data fra Energinet.dk omkring nettospidsbelastninger og antal aftenenumre, hvor der på nuværende tidspunkt er udfordringer med opgørelsesmetoden. Endeligt er det problematisk, at der anvendes bogførte værdi-

er for kapitalsiden og ikke standardiserede kapitalomkostninger. Det til trods for, at arbejdet i Ekspertgruppen og de underliggende arbejdsgrupper har vist, at en standardisering af kapitalomkostninger vil give bedre mening i form af et mere robust resultat.

Dansk Energi vil henlede Ekspertgruppens opmærksomhed på, at arbejdsgruppen for ydelser fremlagde en meget lang bruttoliste over ydelser, som vil kunne være relevant at inddrage i benchmarkingen. Dansk Energi savner en beskrivelse af hvor mange og hvilke af de parametre, som ydelsesgruppen pegede på, skulle indsamles, der siden er endt med at blive forkastet, fordi selskaberne ikke på kort sigt har kunnet levere data på disse. Endelig er der behov for at det beskrives, at listen skal genbesøges, som ellers netop var en af anbefalingerne fra arbejdsgruppen.

Som beskrevet, er tonen i den foreliggende rapport desværre, at den foreliggende model er anvendelig, til trods for dataproblemerne. Dansk Energi er uenig i denne konklusion og mener, at konklusionen er i modstrid med rapportens egne analyser. Ekspertgruppen bør derfor udvise en større respekt og ydmyghed for, at resultatet af en benchmarking aldrig kan blive stærkere end de data, den bygger på.

Ekspertgruppen beskriver selv i løbet af rapporten følgende punkter, som relaterer sig til problemerne med data og sammenlignelighed, og som skal genbesøges *"på lang sigt"*:

1. Vurdering af grundlag for standardisering af kapitalomkostningerne
2. Forbedring og indarbejdelse af GIS-data
3. Vurdering af konstant/variabelt skalafkast i DEA
4. Vurdering af normeret lineærmodel i SFA
5. Second stage-analyse af mulige rammevilkår
6. Randundersøgelse og outliertest for at sikre sammenlignelighed med netselskabernes effektive peers
7. Opdateret datasæt
8. Ny cost driver-analyse
9. Håndtering af usikkerheder i udmøntningen
10. Undersøgelse af den økonomiske del af nettabsomkostningerne
11. Ensartet opgørelse af fysisk nettab (med fjernaflæselige målere)
12. Indhentning af repræsentative data for smart grid
13. Inddragelse af den transporterede mængde frem for den leverede
14. Analyse af drifts- og afskrivningsækvivalenterne
15. Udvidelse af antallet af netkomponenter i norm-grid

Dansk Energi er enig i, at alle ovenstående punkter er relevante og væsentlige forbedringsområder. Det virker derfor ikke konsistent, at anbefalingerne ikke tydeligt påpeger behovet for at forbedringer, når så mange punkter mangler at blive forbedret inden et genbesøg - og i særdeleshed inden, modellen kan danne grundlag for udmøntning af regulatoriske effektiviseringskrav.

Dansk Energi savner en anerkendelse af, at udvikling af en brugbar benchmarkingmodel er et langt, sejt træk, som kræver en vedholdende indsats fra både myndigheder og branche for at opnå et robust resultat - ikke mindst i forhold til at tilvejebringe et mere solidt datagrundlag. Dette er ellers et forhold, som ofte fremhæves af professor Peter Bogetoft som en fundamental forudsætning for en retvisende benchmarkingmodel.

Dansk Energi anerkender, at Ekspertgruppen lægger op til, at der skal gennemføres en iterativ proces, hvor Energitilsynet i løbet af 2017-2018 skal hæve datakvaliteten til et højere niveau. Dette er efter branchens vurdering gruppens vigtigste anbefaling, og vurderingen af modellens anvendelighed bør stå i rimeligt forhold til, hvor langt Energitilsynet kommer, inden modellen tages i anvendelse.

Særligt fremstår Ekspertgruppens egen vurdering af opfyldelsen af de opstillede succeskriterier som værende noget mere optimistisk end det underliggende analysearbejde tillader. Det ville her være udtryk for betydeligt større troværdighed, hvis Ekspertgruppen foretog en mere reel og realistisk vurdering af opfyldelsen af succeskriterierne. Alternativt bør vurderingen af succeskriterier opdeles i to - dvs. én vurdering i forhold til, om den anbefalede model er egnet 1) *som udgangspunkt* for videre modeludvikling, hhv. en anden vurdering i forhold til, om modellen pt. er egnet 2) *som konkret reguleringsinstrument*.

Hovedbudskabet i rapporten bør være, at der nu er lagt et brugbart fundament for, at Energitilsynet kan arbejde videre med de udpegede områder ud fra konkrete anbefalinger. Videreudviklingen af benchmarkingmodellen skal ske i en iterativ udviklingsproces. Dette hænger i øvrigt meget fint sammen med Ekspertgruppens anbefaling om 1-årig benchmarkingkadence i den første reguleringsperiode. Dette giver mulighed for, at Energitilsynet over de kommende år kan arbejde videre med at optimere modellen, herunder ikke mindst at forbedre datagrundlaget.

Ideelt set bør alle forholdene nævnt ovenfor adresseres hurtigst muligt, da der allerede fra 2018 skal udmeldes benchmarkingkrav. Men i praksis er det næppe muligt. Dansk Energi vil derfor opfordre Ekspertgruppen til at anbefale, at Energitilsynet udviser et større forsigtighedshensyn i årene 2018-2021, indtil alle forbedringspunkterne er behørigt adresseret. Dette forsigtighedshensyn kan tage form af eksempelvis en reduceret udmøntningsgrad, som kan øges i takt med, at modellen styrkes.

Nettospidsbelastning og datakvalitet

Dansk Energi vurderer, at der er så store datakvalitetsproblemer med det valgte output "nettospidsbelastning", at det på nuværende grundlag er uanvendeligt i benchmarkingen. Begrebet dækker i sin nuværende form angiveligt over nettoudvekslingen med Energinet.dk i de ti mest belastede timer i året.

Dansk Energi tog initiativ til et møde med sekretariatet og Energinet.dk 15. december 2016, for at få klarlagt kvaliteten af de data og de begrænsninger, der ligger heri. En konklusion på mødet var, at begrebet ikke tager højde for decentral produktion, forbrug på transmissionsniveau som håndteres på distributionsniveau eller transit til underliggende distributionsnet.

Dette er efter Dansk Energis vurdering stærkt problematisk, da begrebet derved ikke udgør en meningsfuld proxy for den kapacitet, netselskaberne stiller til rådighed. Decentral produktion leveret ind på distributionsnettet udgør på nuværende tidspunkt ca. 50 pct. af den leverede mængde el i Danmark, og kan forventes at stige i takt med den grønne omstilling. Det fremgår af rapportudkastet at Energinet.dk kan levere data, som udbedrer disse mangler. Det er Dansk Energis forståelse, at Energinet.dk endnu ikke er færdig med at undersøge om de rent faktisk kan levere de nødvendige data, og det derfor er umuligt, at sige hvor stor effekt kvalitetsproblemet har. Det er derfor stærkt bekymrende, at rapportudkastet helt negligerer disse udfordringer. Det kan give læseren et indtryk af at nettospidsbelastning umiddelbart kan anvendes som

en god parameter på det foreliggende grundlag, og det er efter Dansk Energi vurdering ikke tilfældet.

Da det på kort sigt ikke er muligt at tage højde for decentral produktion samt transit til underliggende net, bør begrebet nettospidsbelastning indtil videre ikke indgå i benchmarkingmodellen. I stedet kan leveret mængde kWh anvendes som proxy for spidsbelastningen, frem til det er færdiganalyseret, om der rent faktisk kan laves et mere forfinet udtryk for spidsbelastning.

Det bør som minimum fremgå væsentligt tydeligere i rapporten, hvilke problematikker der knytter sig til de opgjorte data for nettospidsbelastningen i den nuværende form.

Usikkerhedernes betydning for udmøntningen af krav

Det er vigtigt at bemærke, at arbejdet med den nye benchmarkingmodel alene har kunnet baseres på forhåndenværende data. Det har således i praksis været nødvendigt at gøre en række antagelser og tilnærmelser for at specificere et udkast til model. Når datagrundlaget ikke er dækkende og ikke har den fornødne kvalitet, må resultatet derfor tages med forbehold.

Vi forstår, at antallet af observationer (selskaber) er en naturlig begrænsende faktor for statistikens frihedsgrader. Men det er også en begrænsning for statistikens forklaringskraft. Ved anvendelse af DEA- og SFA-metoderne udgør 37 observationer en reel begrænsende faktor i forhold til at konstruere en model, som dækker alle relevante input og output. Der kan da også netop som beskrevet rejses tvivl om i hvor høj grad, selskaberne reelt sammenlignes på et retvisende grundlag i de modeller, der er anvendt.

Disse elementer, det kontraintuitive foreløbige resultat og de åbenbare dataproblemer betyder tilsammen, at hvis der skal udmøntes effektiviseringskrav på baggrund af den anbefalede model, bør det ske med den største forsigtighed. Der er således med den store usikkerhed om modellens resultater en høj risiko for, at man fejlagtigt kommer til at stille effektiviseringskrav til et selskab, som modellen identificerer som ineffektivt, men som i virkeligheden rent faktisk ikke er ineffektivt. Dette forhold bør fremhæves langt tydeligere i rapporten. Der er meget på spil for de berørte netselskaber, hvilket Ekspertgruppen bør udvise større respekt for.

Ekspertgruppen bør levere en opstilling og kvantificering af de usikkerheder, der er i modellen, med eventuelle forslag til, hvordan disse bør håndteres ved udmøntningen af krav. For at tage højde for modellens generelle usikkerhed og risikoen for manglende outputs eller forklaringsparametre bør der foretages et generelt forsigtighedshensyn, som sikrer, at de krav, der udmøntes, står i proportion til modellens forklaringskraft. Dermed vil en del af den tvivl, der er om potentialernes størrelse, blive løftet væk fra netselskaberne. I den forbindelse er det særligt væsentligt, at kapitalapparatet kun kan påvirkes meget langsomt i takt med, at der reinvesteres og under hensyn til de problemer, der vil være i sammenlignelighed i kapitalomkostningerne, når der ikke anvendes standardiserede kapitalomkostninger.

Til inspiration kan man se på, hvad man gør i vandsektoren i Danmark eller for elnet i Sverige. I Sverige anvender man således en udmøntningsfaktor på 50 pct. med henblik på, på pragmatisk vis, at tage højde for usikkerheden i modellen. Eksempelvis kunne man starte med en lavere udmøntningsfaktor i 2018, og herefter øge den i takt med, at forklaringskraften af modellen styrkes.

Desuden bør der tages højde for netselskabernes reelle muligheder for at realisere effektiviseringer. Som det fremgår af rapportens tabel 50, har flere andre lande på den baggrund sat et

loft over de årlige effektiviseringskrav, da der er grænser for, hvor dybt en organisation kan forventes at skære i et enkelt år. Det skal dog bemærkes, at et loft alene udgør et forsigtigheds-hensyn for de virksomheder, der måles som mest ineffektive, mens et loft ikke kommer fejlagtigt målte virksomheder under loftet til gavn.

Endeligt bør der ske en konkret bedømmelse ved den endelige kravudmåling, hvor der gives en individuel vurdering af hvert enkelt selskab med henblik på, at der tages højde for, om der er helt særlige rammebetingelser, som kun rammer et enkelt eller få selskaber, og som benchmarkingmodellen ikke vil kunne opfange. Dette er særligt relevant, så længe modellen er udfordret på sammenligneligheden.

Sammenfatning af Dansk Energis kommentarer

Baseret på de til rådighed værende data og inden for den givne tidsramme har Benchmarking-ekspertgruppen fremlagt en rapport med et anvendeligt teoretisk fundament til udarbejdelse af en benchmarkingmodel for elnetselskaberne. Imidlertid lider den anbefalede model under dataudfordringer og problemer med sammenligneligheden mellem selskaberne. Det bør derfor være en central anbefaling, at disse to udfordringer løses, inden benchmarkingmodellen tages i brug som et egentligt reguleringsinstrument.

De generelle udfordringer ved benchmarking, som Ekspertgruppens arbejde har påvist, bør give anledning til en betydelig ydmyghed ved udmålingen af krav. Arbejdet viser, hvor vanskeligt det er at beskrive en kompleks virkelighed med en forenklet model. Ekspertgruppen bør vedkende sig de generelle udfordringer med benchmarking og beskrive dem som en central del af afrapporteringen. Samtidig bør Ekspertgruppen udvise respekt for de realøkonomiske følger, som det kan få for branchen, hvis der anvendes en ukritisk tilgang til den anbefalede models resultater ved udmåling af krav.

Ekspertgruppen bør på grund af dataudfordringerne og problemerne med sammenligneligheden mellem selskaberne give en anbefaling om, at myndighederne udviser særlig stor forsigtighed i kravudmålingen i 2018-2021.

Dansk Energi vil opfordre Ekspertgruppen til i sine anbefalinger i højere grad at reflektere de vurderinger og konklusioner, som eksperterne selv har afdækket i arbejdet. Disse vurderinger og konklusioner tilskriver netop, at anbefalingerne nuanceres, så der ikke drages forkerte konklusioner baseret på Ekspertgruppens anbefalinger.

Benchmarkingekspertgruppen

Dansk Industri
Confederation of Danish Industry

DI's høringssvar til 2. høring af udkast til benchmarkrapport

Tak for modtagelse af udkast til rapport fra Benchmarking-ekspertgruppen. DI vil indledningsvist for et første endnu engang gerne kvittere for det grundige arbejde med udarbejdelse af en ny benchmarkingmodel, herunder for inddragelsen af følgegruppen.

For det andet skal det indledningsvist bemærkes, at Elreguleringsudvalgets anbefalinger til en ny regulering med stor vægt på benchmarking bygger på en forudsætning om en velfungerende og egnet benchmarkingmodel, der giver retvisende potentialer for alle el-netvirksomheder.

Af rapporten fremstår modellen (eller rettere modellerne), som grundigt gennemarbejdet og umiddelbart retvisende, dog med visse dataudfordringer, som skal løses. DI mener imidlertid, at de resultater, som modellen når frem til, er afgørende i en vurdering af modellens egnethed i forhold til at sammenligne netvirksomhedernes effektivitet. DI mener således, at også modellens resultater i form af netvirksomhedernes effektiviseringspotentialer, både individuelt og relativt set, skal give intuitivt mening i forhold til kendskabet til og strukturen i branchen, hvis modellen skal være egnet.

DI føler sig derfor nødsaget til at tage forbehold for modellens egnethed, indtil der foreligger benchmarkberegninger på modellen/modellerne. DI havde gerne set sådanne beregninger på historiske data. DI tager således forbehold for modellens egnethed til at fastlægge individuelle effektiviseringskrav allerede fra 2019, og DI skal derfor opfordre til stor forsigtighed i udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav, indtil det er sikret, at modellen er egnet og velfungerende. Forsigtigere individuelle effektiviseringskrav kan så erstattes af generelle effektiviseringskrav i den pågældende periode, da generelle effektiviseringskrav efter DI's opfattelse er bedre end individuelle effektiviseringskrav fastsat ved en ikke-egnet og ikke-velfungerende benchmarkingmodel.

Herudover bakker DI op om ekspertgruppens anbefaling om, at der skal analyseres videre på standardisering af kapitalomkostninger. DI finder det især afgørende at få klarlagt, hvilken betydning en standardisering af kapitalomkostningerne vil have i forhold til fordelingen af effektiviseringspotentialerne netvirksomhederne imellem.

Endeligt bemærker DI, at aftalebaseret regulering efter DI's opfattelse er en spændende mulig metode til fastlæggelse af effektiviseringskrav (i hvert fald for nogle selskaber). DI ser derfor frem til de kommende analyser af en sådan aftalebaseret regulering, som der lægges op til i stemmeaftalen fra 4. november 2016 om ny økonomisk regulering af el-netvirksomhederne.

DI har ikke yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Louise Bank
Chefkonsulent

Forbrugerrådet Tænk kan støtte det af BM-ekspertgruppen fremsendte udkast til benchmarking-rapport. Det er vores vurdering, at den danner et godt grundlag for arbejdet med at benchmarke og udstikke effektiviseringskrav til netvirksomhederne. BM-ekspertgruppen har løbende forholdt sig til de af følgegruppen fremsatte bemærkninger, og på nær et enkelt kriterium opfylder den fremlagte rapport de succeskrav der i processen blev stillet til arbejdet. Vi skal bemærke, at branchen har været tæt involveret og har bidraget væsentligt til produktets kvalitet.

Med venlig hilsen

Vagn Jelsøe

Vicedirektør

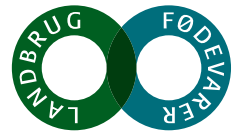
Martin Salamon

Cheføkonom

T +45 7741 7729 / M +45 4194 7905 / taenk.dk

Fiolstræde 17 B / Postboks 2188 / 1017 København K

Forbrugerrådet
Tænk
Danish Consumer Council



Landbrug & Fødevarer FmbA

Axelborg, Axeltorv 3
DK 1609 København V

T +45 3339 4000
F +45 3339 4141
E info@lf.dk
W www.lf.dk

CVR DK 25 52 95 29

BM-ekspertgruppen, sekretariatet for ekspertgruppen samt følgegruppen for udvikling af ny benchmarking-model

Bemærkninger til høring af 2. rapportudkast

Landbrug & Fødevarer vil gerne benytte lejligheden til at takke ekspertgruppen og sekretariatet for et stort og godt arbejde. Det er organisationens opfattelse, at arbejdet i høj grad tilvejebringer et kvalificeret resultat, der indeholder de nødvendige afvejninger i forhold til at skabe en anvendelig og rimelig benchmarking-model. Ligeledes fremstår den endelige rapport helt overvejende velskrevet, velargumenteret og velkvalificeret.

L&F har enkelte bemærkninger til rapporten med nedslag på emner, hvor der kan være behov for efterfølgende opfølgning:

- *Datakvalitet og datatilgængelighed:* Dette har været et afgørende emne undervejs i arbejdet – med rette, da det er helt afgørende for tilfredsstillende benchmarking-regulering, at de nødvendige data er til rådighed og er af rette kvalitet. Selv om der har været forsøgt taget hånd om emnet, herunder med tilsyneladende tæt inddragelse af branchen, kan udfordringen nok ikke siges at være helt løst ved ekspertgruppens afsluttende aflevering. I den videre proces, der på dette punkt uvægerligt vil følge, ser L&F gerne, at Energitilsynet og andre myndigheder også tør stille håndfaste krav til branchens eget ansvar for datalevering.
- *Investeringsneutralitet:* Allerede fra nedsættelsen af Elreguleringsudvalget har det været et kardinalpunkt i moderniseringen af elsektoren, at netselskabernes investeringstyper skulle stilles ens. Selskaber skal således have mindst samme incitament til fx investeringer i IT-løsninger, der kan reducere spidsbelastningen som til investering i fysisk kabelforstærkning. Ved at anvende nettospidsbelastning som (eksogen) variabel, strider den foreslåede benchmarkingmodel umiddelbart dette princip. Det bør på sigt justeres. Tilsvarende bør den decentrale produktion inden for et net på sigt medregnes i opgørelsen af den maksimale oplevede belastning af nettet.

Helt generelt kan Landbrug & Fødevarer dog bakke op om den foreliggende rapport.

Med venlig hilsen

Jens Astrup Madsen
Leder af afdelingen for Energi, Klima & Planter

T +45 3339 4222
M +45 2724 5722
E ja@lf.dk

Landbrug & Fødevarer er erhvervsorganisation for landbruget, fødevarer- og agroindustrien. Med en eksport på over 156 milliarder kroner årligt og med 169.000 beskæftigede repræsenterer vi et af Danmarks vigtigste eksporterhverv.

Ved at nytænke og synliggøre erhvervets bidrag til samfundet sikrer vi vores medlemmer en stærk placering i Danmark og globalt.

København den 6.1.2017

Det Økologiske Råds bemærkninger til den af benchmarkingekspertgruppen udarbejdede rapport med anbefalinger til en ny benchmark-model for el-netselskaberne

Det Økologiske Råd takker for samarbejdet mellem følgegruppe, ekspertgruppe og sekretariat i forløbet med udarbejdelsen af denne rapport.

Vi finder, at rapporten definerer rammerne for en ny benchmark-model, som på mange måder må forventes at fungere klart bedre end den eksisterende netvolumen-model.

Vi finder, at rapporten er udtryk for en fornuftig løsning af opgaven for den nye benchmarking-model, hvor kravene bl.a. var, at den skulle behandle driftssiden og investeringssiden i samme model, således at det fremover i benchmarkingen blev belønnet hvis tunge kapitalinvesteringer kunne erstattes af mindre tunge driftsinvesteringer i form af f.eks. smart grid.

Vi anser dog rapporten for et første forslag til den nye benchmark-model, hvor der således påhviler Energitilsynet en stor opgave og et stort ansvar at få fastlagt en endelig benchmark-model, som både ligestiller forskellige typer af el-netselskaber og opgaveløsninger, samtidig med, at modellen giver de rette incitamenter til at videreudvikle de danske el-net kvalitetsmæssigt og funktionsmæssigt til den nye virkelighed i el-produktion og -forbrug og dermed også i el-distribution.

Vi skal således pege på enkelte punkter i rapporten, som efter vores mening skal og må revurderes og forbedres før egentlig anvendelse af den nye benchmark-model foretages med fastlæggelse af individuelle effektiviseringskrav:

Anvendelse af nettospidsbelastning i benchmarkingen er helt galt

Vi er enige i, at spidsbelastninger er en afgørende omkostningsdriver for el-nettet. Større og mere varierende forbrug og større og mere decentral produktion indfødt på distributionsnettet kræver net-tilpasninger.

Vi er derimod absolut ikke enige i, at det er nettospidsbelastningen i el-nettets randpunkter, som skal danne grundlag for den endelige benchmark-model. Og slet ikke, når det samtidig anbefales, at investeringer i smart grid indgår i benchmarkingen.

Uanset om data om nettospidslastbelastningen på i el-nettets randområder er tilgængelige og til en vis grad kan siges at passe fint med omkostningen for drift af el-nettet i dets nuværende



form, så er det helt forkert valg med henblik på, at sikre en fremadrettet fornuftig drift af el-nettet.

Den fremtidige banchmarking af el-netselskaberne skulle sikre ligestilling mellem CAPEX og OPEX, og således være med til at fremme intelligente smart grid investeringer, hvor dette kunne medvirke til at forøge el-nettets mulighed for at indpasse et stigende og mere fluktuerende effektbehov (forbrug og produktion) uden at behøve at investere i yderligere ledningskapacitet.

I praksis betyder det, at el-netselskaberne skal tilskyndes til at investere i smart grid, således at nettospidsbelastningen af nettet reduceres og investeringer i ny ledningskapacitet undgås eller udskydes.

Det vil sige, at en investering i smart grid skal tilskynde til en lavere nettospidsbelastning uanset at de sammenlagte bruttospidsbelastninger stiger. Herved udnyttes el-nettets samlede kapacitet bedre.

Med det nuværende forslag til at benchmarke efter både nettospidsbelastning og smart grid investeringer vil den handling blive straffet, idet benchmarking efter en sammenhæng mellem nettospidsbelastning og smart grid vil medføre en lavere indtægtsramme for selskabet, end hvis investeringen i smart grid ikke var foretaget og nettospidsbelastningen derfor var blevet højere.

Benchmark skal derimod sikre en tilskyndelse til, der investeres i smart grid for at eksisterende el-net med eksisterende kapacitet kan servicere en øget bruttoeffektbelastning fra både forbrug og produktion ved at reducere den samlede nettospidsbelastning af den øgede bruttospidsbelastning på el-nettet.

- *Derfor skal bruttospidsbelastningerne summeret i distributionsnettet af både "forbrugsmæssige" og "produktionsmæssige" effektkrav, sammenholdt med investeringen i smart grid, lægges til grund for benchmark.*

Problem med differentierede effektiviseringskrav fremadrettet for ligestilling mellem CAPEX og OPEX

Vi er enige i, at den historiske CAPEX er foretaget og skal medtages under retvisende betingelser.

Men står man over for valget fremadrettet at investere enten i smart drift OPEX eller ekstra kapacitet CAPEX, så duer det efter min mening ikke, at CAPEX-investeringer favoriseres ved et lavere effektiviseringskrav.

- *For fremadrettede beslutninger i anvendelse af CAPEX eller OPEX må incitamentet til at vælge den mest omkostningseffektive vej ikke forvrides af forskelle i effektiviseringskrav.*



Problemer med opstillingen af ensartet skalaafkast

Vi er enige i, at ensartet skalaafkast er teoretisk smukt tænkt for at ligestille og lette konsolideringer, men mener, at det formentlig giver nogle uacceptable skævvredne og problematiske effekter i praksis.

En gennemregning af el-netselskabernes effektivitet gennemført af Dansk Energi på basis af egne tal viser således, at det er de meget små selskaber, som danner best practice. Dette kan have forskellige årsager.

En årsag kan være, at det simpelthen er dyrere pr enhed at drive komplicerede net på flere spændingsniveauer end det er at drive de simple små net på laveste spændingsniveau.

En anden årsag kan være, at der ved eksistens af marginalkapacitet hos de store selskaber, så tilbydes denne kapacitet til marginalpris til de små el-netselskaber. Samlet set er dette en god løsning, men vil i benchmarkingen falde ud med, at de meget små selskaber får løst opgaven til marginalpris, mens de store selskaber skal løse den til en dyrere gennemsnitspris.

- *Skal der arbejdes med ensartet skalaafkast, så skal der enten foretages en afprøvning af forholdene i virkelighedens selskaber og justeres med vægte på relevante områder, eller det ensartede skalaafkast skal simpelthen fastlægges i forhold til de større selskaber med en vis tyngde i markedet.*

Anvendelsen af GIS

Vi finder det fornuftigt på længere sigt at basere en identifikation af by-områdetyper på GIS-registrering. Dette kræver dog, at det lykkes at bringe GIS-systemet op på et brugbart niveau.

Dette bør anbefales ved en kommende revision, hvor det forinden sikres, at de anvendte GIS-systemer er retvisende i form af afgrænsning og definition af byområder.

Vi finder ikke, at GIS-systemet i dag er retvisende nok til at bruge dette som erstatning for de "lappeløsninger" som i dag bruges, men som faktisk vurderes mere retvisende, og dermed mindre forvriddende for benchmarkingens resultater, end anvendelse af et ikke retvisende GIS-system.

- *GIS-systemet skal på sigt anvendes til fastlæggelse af by-område-typer, men først når det er klargjort til at kunne bruges på retvisende måde.*

Manglende test af modellen i virkeligheden

Endelig savner vi en egentlig fremlæggelse af den konkrete forslåede model, og fremlæggelse af en test af modellens anvendelighed og dens korrekthed ved gennemregning af faktiske eksempler.



Det er altid en kæmperisiko at tage at fremlægge en model, som hverken har været testet eller kalibreret i den virkelige verden, hvor alle de reelt forekommende handlinger og forskelligheder altid vil "forstyrre" en teoretisk model.

At videresende en ikke afprøvet teoretisk model fra benchmarkingekspertudvalget til Energitilsynet til videre foranstaltning er ikke godt nok, idet det er vanskeligt at se, at Energitilsynet nødvendigvis har den viden og den økonomi, som skal til for at gennemføre den nødvendige testning, kalibrering og justering af modellen, som nødvendigvis skal til for at sikre et retvisende billede af effektivitetspotentialet, at den giver et retvisende billede af fordelingen af dette potentiale mellem selskaberne, og at den sikrer, at benchmarkingen tilskynder til de rette omkostningseffektive handlinger med en sammenvejning af OPEX og CAPEX.

- *Der skal fremlægges en konkret beregningsmodel, og benchmarkingekspertgruppen skal enten selv eller tillade andre at gennemføre prøve kørsler, så modellens teoretiske antagelser kan afprøves i praksis og eventuelt justeres og kalibreres.*

Med tak for en god og spændende proces, samt med håb om, at de påpegede fejl og svagheder i den fremlagte rapport korrigeres og justeres inden den nye benchmark-model tages i brug til at fastlægge fremtidige effektiviseringskrav, som tager hensyn til den stadig mere komplicerede virkelighed, som el-netselskaberne oplever, og som tilskynder til omkostningseffektiv fleksible driftsmuligheder i en optimal kombination af CAPEX og OPEX investeringer.

Med venlig hilsen

Søren Dyck-Madsen

Det Økologiske Råd

Bilag 6: Høringsnotat - Adressering af følgegruppens høringssvar til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning

Følgegruppen har haft mulighed for at fremsende sine høringssvar til den afsluttende rapport samt sammenfatningen. Udkast til den afsluttende rapport og sammenfatning har været sendt i høring hos følgegruppen den 22. december 2016 med høringsfrist den 6. januar 2017.

Benchmarkingekspertgruppen har modtaget høringssvar fra:

- A. Dansk Energi
- B. DI
- C. Forbrugerrådet Tænk (herefter forkortet Tænk)
- D. Landbrug & Fødevarer (herefter forkortet L&F)
- E. Det Økologiske Råd (herefter forkortet DØR)

Benchmarkingekspertgruppen har nedenfor adresseret følgegruppens høringssvar.

A. Dansk Energi

Dansk Energi har afgivet både et sæt generelle bemærkninger samt et sæt mere detaljerede og tekstnære bemærkninger til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning. Ekspertgruppen har behandlet og taget stilling til samtlige af Dansk Energis fremførte bemærkninger. Ekspertgruppen har imidlertid valgt i nærværende høringsnotat kun at besvare de af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger, som ekspertgruppen har vurderet er væsentlige og som ikke er belyst i Dansk Energis generelle bemærkninger. Dansk Energi har løbende haft mulighed for at afgive detaljerede bemærkninger til ekspertgruppens materiale til ekspertgruppemøderne, hvoraf en række af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger til udkast til afsluttende rapport samt sammenfatning har indgået i Dansk Energis løbende bemærkninger til ekspertgruppens materiale. Dansk Energis detaljerede bemærkninger har således været drøftet indgående i ekspertgruppen. Desuden har Dansk Energi i forlængelse af de afholdte ekspertgruppemøder modtaget en skriftlig besvarelse af deres bemærkninger til materiale til ekspertgruppemøderne.

Indledningsvist gennemgås Dansk Energis generelle bemærkninger og efterfølgende gennemgås de væsentligste af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger.

Dansk Energis generelle bemærkninger

1. Anvendelighed af den nye benchmarkingmodel

Dansk Energi angiver, at de ikke er enige i, at modellen er anvendelig, som den ligger nu. Konkret efterspørger Dansk Energi en varedeklaration, der blandt andet omfatter de fundamentale problemer, som benchmarking er forbundet med. Eksempelvis fremhæver Dansk Energi, at det er vigtigt, at det beskrives, at benchmarking ikke er en eksakt videnskab.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har i henhold til kommissoriet alene fået til opgave at udarbejde en konkret benchmarkingmodel. Ekspertgruppen har imidlertid valgt også at anvise en procedure for genberegning af modellen samt en række særlige fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget, såsom yderligere analyser af GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger. Dansk Energi skal se dette som et udtryk for, at ekspertgruppen har lyttet til branchens ønske om, at der etableres en iterativ udviklingsproces for den nye benchmarkingmodel, der strækker sig over flere år.

Ekspertgruppen er ikke enig med Dansk Energi i, at der er "fundamentale problemer" forbundet med benchmarking. Benchmarking er et værktøj, som sikrer, at der skabes incitament til effektiv ressourceanvendelse i en sektor med naturligt monopol og hvor konkurrencen helt eller delvis er fraværende og hvor incitament til effektivisering ikke tilvejebringes af markedet.

Af ekspertgruppens anbefalinger fremgår således en række anbefalinger til særlige fokusområder i forbindelse med opdatering af datagrundlaget, som ekspertgruppen anbefaler, at Energitilsynet følger op på inden genberegning af modellen. Dette er med henblik på kvaliteten af de anvendte data kan forbedres yderligere og for at undersøge om GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger kan forbedre benchmarkingmodellen.

Det bør dog fremhæves, at ekspertgruppen ikke er enig i benævnelsen ”fundamentale problemer”, der vurderes at være misvisende, da der reelt er tale om potentielle forbedringer af modellen, der vil styrke den fremtidige benchmarkingmodel.

Det er derfor ekspertgruppens vurdering, at de ”fundamentale problemer”, som Dansk Energi peger på, udgør allerede identificerede fokusområder og mulige forbedringspunkter, som potentielt kan være afklarede inden anvendelse af benchmarkingmodellen i 2018.

Ekspertgruppen vurderer desuden, at der er tilstrækkeligt redegjort for den proces, som ekspertgruppen anbefaler, at Energitilsynet følger ved genberegning af modellen, samt hvilke områder det skal være særlig fokus på inden genberegning af modellen. Ekspertgruppen vurderer derfor, at den varedeklaration, som Dansk Energi efterspørger, er beskrevet i rapporten.

Det er ekspertgruppens vurdering, at benchmarking er det bedste redskab til at identificere bedste praksis, og således til at identificere de netvirksomheder, der kan udføre deres aktiviteter på den mest effektive måde sammenlignet med andre netvirksomheder. Ekspertgruppen opgave har været at sikre, at de individuelle effektiviseringskrav fastsættes på baggrund af en robust og valid benchmarkingmodel, der bygger på fagligt anerkendte metoder. Ekspertgruppen har derfor taget udgangspunkt i fagligt anerkendte metoder, der er bredt anerkendt både nationalt såvel som internationalt.

Herudover er ekspertgruppen bevidst om, at modellen alt andet lige vil bygge på en række antagelser. Disse antagelser har derfor været testet for både statistisk og begrebsmæssig mening, hvilket yderligere giver understøtten en robust og valid benchmarkingmodel.

Ekspertgruppen er uenig med Dansk Energis fremstilling, at modellen ikke er anvendelig, som den fremstår nu. Det er korrekt, at ekspertgruppens anbefaling til den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data potentielt har en række forbedringspotentialer ved et nyt datagrundlag, der forventes at blive tilvejebragt inden genberegning af modellen og anvendelse af modellen i praksis i 2018. Det er imidlertid ekspertgruppens vurdering, at den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data er robust og valid, hvilket blandt andet er understøttet af et særligt omfattende og dybdegående validerings- og robusthedstjek. Validerings- og robusthedstjekket er udførlig beskrevet i rapporten. Ekspertgruppen vil samtidig påpege, at det også er branchens eget ansvar, at der til benchmarkingen bliver indberettet data af høj kvalitet, så målingen af den økonomiske effektivitet bygger på et solidt datagrundlag.

2. Anbefalingerne i rapporten og modellens overordnede konturer

Dansk Energi anfører, at rapportens anbefalinger ikke afspejler alle relevante observationer og resultater fra modelkørslerne, og at konklusionerne ikke er tilstrækkeligt nuancerede. Herudover savner Dansk Energi klare kriterier og retningslinjer for Energitilsynets efterfølgende opdatering af modellen.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen bemærker, at de relevante observationer og resultater fra modelkørslerne vurderes at være fyldestgørende beskrevet i rapporten, og fremgår blandt andet af udarbejdelsen af analysegrundlaget, cost driver-analysen, korrektion af rammevilkår samt specifikation af benchmarkingmodellen. De relevante observationer og resultater har således ligget til grund for

ekspertgruppens anbefalinger, der bygger på såvel statistiske som begrebsmæssige vurderinger. Desuden bygger anbefalingerne på en række afvejninger af fordele og ulemper ved valg af løsning. Eksempelvis er det ekspertgruppens vurdering, at en DEA- og SFA-model har hver sine fordele og ulemper, og at modellerne komplementerer hinanden, hvorfor ekspertgruppen anbefaler en bedst-af-to-tilgang af de to modeller.

Herudover bemærkes, at ekspertgruppen ikke alene har anbefalet en konkret benchmarkingmodel baseret på det eksisterende datagrundlag, men også angivet anbefalinger til en procedure for genberegning af modellen samt en række særlige fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget, såsom yderligere analyser af GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger.

GIS-data vedrører det forhold, at bymæssighed er identificeret af ekspertgruppen som et væsentligt rammevilkår. Betegnelsen 'GIS' står for geografisk informationssystem, og er et IT-værktøj, som anvendes til at kortlægge distributionsnettene i netvirksomhedernes driftsmæssige geografiske områder. En metode at korrigere for bymæssighed er ved en tæthedskorrektion baseret på GIS-data.

Ekspertgruppen foreslår en analyse af standardisering af kapitalomkostninger, da det ikke er muligt på forhånd at afgøre, om anvendelse af standardiserede kapitalomkostninger vil forbedre benchmarkingmodellen. Benchmarkingekspertgruppen foreslår derfor, at der igangsættes en dataindsamling i 2017, som kan anvendes til at gennemføre en behovsanalyse af, om der er grundlag for at anvende standardiserede kapitalomkostninger i den nye benchmarkingmodel.

Det er samlet set ekspertgruppens vurdering, at der er fremlagt anbefalinger med klare kriterier og retningslinjer for Energitilsynets efterfølgende opdatering af modellen.

3. Sammenligneligheden mellem selskaberne i branchen

a) Sammenlignelighed

Dansk Energi fremhæver, at det i hele modelarbejdet har været en markant udfordring at håndtere sammenligneligheden på tværs af selskaberne i branchen. Det anføres, at resultaterne af de mange gennemførte modelberegninger ikke er meningsfulde ud fra en almindelig intuitiv vurdering. De foreløbige resultater, som Dansk Energi regner sig frem til viser, at det typisk er meget små selskaber, der danner fronten, og som effektiviseringspotentialerne for de øvrige dermed udmåles efter.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er således ekspertgruppens vurdering, at der under hele forløbet har været en meget gennemsigtig og transparent proces omkring Benchmarkingekspertgruppens arbejde. Dette både ved, at følgegruppen får tilsendt alt materiale samtidig med ekspertgruppen, og at branchen har været repræsenteret i alle arbejdsgrupper i tilknytning til ekspertgruppens arbejde. Branchen er således blevet inddraget i alle dele af ekspertgruppens arbejde, og har haft rig mulighed for at komme med teknisk viden såvel faglige inputs, blandt andet til modeludviklingsarbejde, både inden igangsættelse af modeludviklingsarbejde og i forbindelse med selve modeludviklingsarbejdet. Branchen har i tilknytning til arbejdet i modelgruppen fået tilsendt alle rådata, som ligger til grund for analyseresultaterne, samt fået præsenteret analyseresultaterne til møderne i modelarbejdsgruppen. Disse præsentationer er også blevet udleveret til arbejdsgruppens medlemmer inden de udsendes til ekspertgruppen. Udover at sende rådata har sekretariatet også tilstræbt sig på at

rundsende aggregerede data samt forklaringer af de aggregerede data, med henblik på at understøtte gennemsigtigheden i ekspertgruppens arbejde.

Det er således alene Peter Bogetofts og sekretariatets programmeringsarbejde, herunder script i R, som ikke er blevet udleveret til branchen. Scriptet anses som et arbejdsdokument under fortsat udvikling – der foreligger således på nuværende tidspunkt ikke et endeligt script. Der henvises yderligere til ekspertgruppens besvarelse af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger under "Programmeringskoder (scripts)".

Ekspertgruppen og sekretariatet er klar over, at processen ikke nødvendigvis har muliggjort en fuldstændig reproduktion af resultaterne. Dette har heller ikke været formålet. Modelarbejdsgruppen er nedsat for at få inputs fra branchen til hvilke modeller der skal anvendes til at beregne netvirksomhedernes effektiviseringspotentialer, og ikke til at reproducere og validere modellen eller i sidste ende at vurdere og godkende effektiviseringspotentialerne. Denne form for validering varetages af sekretariatet i samarbejde med sekretariatets konsulent Peter Bogetoft, samt Mette Asmild som er ekspertgruppens kontaktperson i modelarbejdsgruppen.

Branchen har, gennem sin deltagelse i arbejdsgruppen for modeludvikling, haft mulighed for at fremføre argumenter for, at bestemte netvirksomheders omkostninger på centrale områder adskiller markant sig fra øvrige netvirksomheder.

I udviklingsfasen har Professor Peter Bogetoft forsøgt at indarbejde en lang række af de forslag som medlemmerne af ekspertgruppen, sekretariatet, følgegruppen og modelarbejdsgruppen har haft. Ekspertgruppen vil gerne fremhæve, at det i en sådan arbejdsproces er naturligt, at der undervejs fremkommer resultater, som efter vurdering, ikke virker troværdige. Det er dog ekspertgruppens vurdering, at det omfattende analysearbejde og de iterative processer er resulteret i anbefalinger til en endelig benchmarkingmodel som ikke længere vil resultere i utroværdige resultater.

Ekspertgruppen vil fremhæve, at resultaterne fra DEA-modellen udgør beregninger fra den ene af de to modeller, som ekspertgruppen anbefaler. Når der foretages en bedst-af-to tilgang mellem resultaterne fra DEA og SFA tages der et væsentligt forsigtighedshensyn, som netop adresserer denne problematik. I DEA vil den effektive front med peers give en rand af netvirksomheder, som det giver mening at tolke på begrebsmæssigt, hvilket er en af styrkerne ved at anvende DEA. I SFA-beregningerne skabes der ikke en fortolkningsmæssig front som i DEA, da der i SFA ikke er enkelte netvirksomheder, der er bestemmende for de øvrige netvirksomheder. I SFA er beregningerne og effektiviseringspotentialerne baseret på alle netvirksomhederne, hvilket er modsat DEA.

For at benchmarkingmodellen bliver robust, er det essentielt at Energitilsynet er i besiddelse af et solidt og sammenligneligt datagrundlag. Ekspertgruppen vil fremhæve, at det også er branchens eget ansvar, at der til benchmarkingen bliver indberettet data af høj kvalitet, så målingen af den økonomiske effektivitet fra og med 2018 bygger på et solidt datagrundlag.

b) Selskaber på DEA-fronten

Dansk Energi anfører, at deres beregninger viser, at ud af de 37 selskaber, der er regnet på, dækker de 18 mindst effektive ca. 80 pct. af kundemassen. Samtidig udgøres DEA-fronten typisk af selskaber, der samlet har under 3 pct. af kundemassen. Der er en klar tendens til, at mindre selskaber danner fronten, og selskaber med over 100.000 kunder typisk måles som mindre effektive. Dette resultat er ikke troværdigt og kan efter Dansk Energis vurdering ikke udgøre et retvisende billede af branchens effektivitet.

Ekspertgruppens bemærkninger

I den seneste model, hvor der anvendes norm-grid, nettospidsbelastning og aftagenumre som ydelser i benchmarkingmodellen, udgør DEA-fronten 11 procent af den samlede kundemasse. Samtidig bemærker ekspertgruppen, at netvirksomhederne der danner fronten ikke er særlig kendetegnet ved drift på bestemte spændingsniveauer, eller at størrelsen på frontvirksomhederne er systematisk. Ekspertgruppen vurderer, at dette er en rimelig repræsentation på DEA-fronten, som beregnes i den nye benchmarkingmodel.

Det bemærkes, at store selskaber per definition ikke er mere effektive sammenlignet med små virksomheder. Det kan sagtens være tilfældet, at en stor netvirksomhed ikke bliver drevet effektivt, når det sammenlignes med andre netvirksomheder.

Det skal endvidere bemærkes, at eldistributionsbranchen er karakteriseret ved mange små og få store netvirksomheder. I DEA-modellen betyder dette, at fronten statistisk set vil skulle forventes at bestå af flere små netvirksomhederne end af store. Derfor er det ekspertgruppens vurdering, at resultaterne af de foreløbige kørsler ikke estimerer en DEA-front, der resulterer i utroværdige effektiviseringspotentialer når netvirksomhederne sammenlignes.

Ekspertgruppen er dermed ikke enig i Dansk Energis konklusion om, at resultaterne er utroværdige eller kontraintuitive. Det vurderes således ikke, at det er en forudsætning for modellen, at en bestemt fordeling af netvirksomheder burde være at finde på den effektive front som beregnes i DEA.

c) Modellen hindrer strukturudvikling

Dansk Energi fremfører, at ekspertgruppen har valgt at måle selskabernes effektivitet ud fra en antagelse om konstant skalaafkast. Samtidig vurderer Ekspertgruppen, at der bør være stordriftsfordele. Alt andet lige burde det betyde, at de større selskaber burde være overrepræsenteret blandt de mest effektive selskaber i DEA-analysen. Ekspertgruppens resultater peger dog på det modsatte.

Dansk Energi fremhæver på denne baggrund, at modellens specifikation pt. hindrer strukturudvikling, eftersom større selskaber generelt måles som værende betydeligt mindre effektive end små selskaber. Dermed skabes et incitament til at opretholde en fragmenteret struktur i branchen med mange små og færre store virksomheder. Større virksomheder vil ydermere ansøres til ikke at opkøbe de helt små virksomheder.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen kan ikke genkende det billede som Dansk Energi tegner af, at større selskaber generelt måles som værende betydeligt mindre effektive end små selskaber i benchmarking-modellen baseret på 2014-data. Både store og små virksomheder (målt på omkostninger og antal kunder) vurderes som værende effektive i modellen. Det gælder også for netvirksomheder med og uden 50 kV-komponenter, hvor der er foretaget efteranalyser på netop 50 kV-komponenter og hvor det statistisk ikke kan påvises, at effektiviseringsscorerne er afhængige af 50 kV-komponenter.

At mindre netvirksomheder bliver målt til at være fuldt effektive betyder ikke nødvendigvis, at modellen er fejlspecificeret for de store netvirksomheder. Store selskaber er ikke per definition mere effektive sammenlignet med små virksomheder. Det kan sagtens være tilfældet, at en stor netvirksomhed ikke bliver drevet effektivt, når den sammenlignes med andre netvirksomheder. Som tidligere nævnt er det ikke en forudsætning for modellens anvendelighed, at en bestemt fordeling af netvirksomheder burde være at finde på den effektive front som beregnes i DEA. Det er heller ikke en bekræftelse eller afkræftelse af skalaafkastet, at resultaterne identificerer bestemte større netvirksomheder som ineffektive.

Endvidere vurderes en antagelse om konstant skalaafkast i DEA-modellen, og en antagelse om normeret lineær specifikation i SFA-modellen, at bidrage til, at benchmarkingmodellen ikke er til hinder for strukturudviklingen i branchen. Netvirksomheder over og under en bestemt størrelse vil ikke blive begunstiget i en model med konstant skalaafkast, da ingen netvirksomheder vil blive behandlet anderledes alene afhængigt af netvirksomhedens størrelse.

Modsat kan et stigende, aftagende og varierende skalaafkast potentielt være til hinder for strukturudviklingen, da modeller med disse antagelser om skalaafkast kan risikere at give skævvredne incitament, når netvirksomheder fusionerer eller i det (teoretiske) tilfælde, at en netvirksomhed vælger at opdele sig i to eller flere mindre netvirksomheder.

d) Forskelle i omkostningsstruktur ved at drive net på forskellige spændingsniveauer

Dansk Energi anfører, at netselskabernes omkostninger ikke er sammenlignelige, og at diverse korrektioner for eksterne rammevilkår ikke i tilstrækkelig grad fanger forskellene. Der er således væsentlig forskel i omkostningsstrukturen for et netselskab, om det selv driver net på både 50 kV, 10 kV og 0,4 kV. Endvidere har selskaber med 50 kV-net en lang række andre administrative omkostninger ift. netplanlægning, koordinering med Energinet.dk mv., som per definition ikke fanges i norm-grid.

Dansk Energi vil opfordre Ekspertgruppen til at overveje, om det på baggrund af det datagrundlag, det kan tilvejebringes, overhovedet er muligt at sammenligne store og små selskaber i en statistik benchmarking. Rapporten bør åbne op for, at benchmarkingen opdeles i store og små selskaber eller ved, at de mest komplekse netselskaber, som modellen har vanskeligt ved at håndtere, i stedet behandles i et alternativt setup.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er ikke uenig i at drift af distributionsnettet på højere spændingsniveauer kan give anledning til højere omkostninger end drift på lavere spændingsniveauer. Det er dog ekspertgruppens vurdering, at denne omkostningsforskel er tilstrækkeligt opfanget i norm-gridmålet, som inkluderer komponenter fra de højere spændingsniveauer, og hvor de tilhørende per enhed drifts-

og afskrivningsvægte for højere spændingsniveauer vægter op til 25 gange mere for 50 kV kabler end 0,4 kV kabler.

Professor Peter Bogetoft har i modelarbejdsgruppen løbende analyseret og testet for mere end 100 mulige rammevilkår og med anvendelse af forskellige typer af test. Heriblandt har Bogetoft testet for de karakteristika som Dansk Energi peger på som mulige forklarende forskelle mellem store og små netvirksomheder, såsom 50 kV.

Der er dog ikke umiddelbart fundet en fællesnævner for store henholdsvis små netvirksomheder, der har muliggjort at der kan foretages en rimelig opdeling. Det er ekspertgruppens vurdering, at branchen i løbet af denne proces ikke har fremført brugbart materiale eller konkrete input til at foretage denne opdeling mellem netvirksomhederne.

Ekspertgruppen vil opfordre branchen til, at de overfor Energitilsynet identificerer hvilke parametre som de store netvirksomheder leverer på, og som vil gøre benchmarkingen mere sammenlignelig, såfremt inkluderes.

Ekspertgruppen har vurderet den opdeling af netvirksomheder, som Dansk Energi har fremsendt i sit høringssvar i hhv. mindre end 30.000 kunder, 30.000-100.000 kunder og over 100.000 kunder. Det er ekspertgruppens vurdering, at denne opsplitning ikke giver en tydelig forklaring på hvorfor netvirksomhedernes omkostninger til den bevillingsmæssige drift af distributionsnettet, skulle adskille sig markant afhængigt af regnskabsklassen:

- ◆ Aktiviteter i hhv. 0,4 kV, 10 kV og 50 kV net opfanges i norm-grid.
- ◆ Håndtering af underliggende net kan indebære omkostninger for store selskaber, men vurderes ikke at have afgørende indflydelse på omkostningerne.
- ◆ Det kan ikke afvises, at strategisk netplanlægning kan indebære øgede omkostninger for store netvirksomheder.
- ◆ Sideordnet aktivitet er regnskabsmæssigt adskilt fra den regulerede økonomi og vurderes ikke at have indflydelse på omkostningerne.
- ◆ Snitflade mellem myndigheder formodes at indebære omkostninger for store selskaber, men vurderes ikke at have afgørende indflydelse på omkostningerne.
- ◆ Regnskabsklasser ensrettes fremadrettet jf. konteringsvejledning, og vil dermed ikke have nogen betydning ved indsamling af 2017-data.
- ◆ Habilitetskrav vurderes umiddelbart ikke at have afgørende indflydelse på omkostningerne.

Det er ekspertgruppen vurdering, at strukturelle forhold for danske netvirksomheder er tilstrækkelig håndteret i de principper som ekspertgruppen anbefaler til Energitilsynet. Det er således også ekspertgruppens vurdering, at de netvirksomheder som udgør den effektive front, og som anvendes til udmåling af effektiviseringspotentialer i DEA-modellen kan skaleres op og ned, og dermed at netvirksomhederne er sammenlignelige, hvad angår omkostninger og effektivitet.

e) Fremadrettet fokus på sammenlignelighed mellem selskaber

Dansk Energi anfører, at det bør være en klar anbefaling, at Energitilsynet i det videre arbejde med benchmarkingmodellen har fokus på sammenlignelighed, både mellem selskaber af forskellig størrelse, forskellig alder på kapitalapparatet og baseret på forskellige rammevilkår og grader af bymæssighed.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har i arbejdet med at udvikle en ny benchmarkingmodel haft fokus på at sikre sammenlignelighed mellem netvirksomhederne. Det er ekspertgruppens vurdering, at der på baggrund af det eksisterende datagrundlag er udarbejdet en retvisende og saglig benchmarkingmodel. I ekspertgruppens rapport indgår anbefalinger om at foretage analyser af, om standardisering af kapitalomkostninger og GIS-data med fordel kan forbedre benchmarking-modellen. Dertil kommer en række anbefalinger til særlige fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget med henblik på at hæve kvaliteten i datagrundlaget og på at forbedre sammenligneligheden.

4. Den funktionelle form i SFA og sammenlignelighed

Dansk Energi anfører, at de har ét væsentligt kritikpunkt i forhold til den anvendte og anbefalede faglige metode. Dansk Energi fremhæver, at for så vidt det angår SFA-modellen, så er en log-lineær modelspecifikation med det nuværende datagrundlag i langt højere grad i stand til at beskrive branchens struktur sammenlignet med en normeret lineære model, som anbefalet i modeludkastet.

Herudover påpeger Dansk Energi på, at en korrelation mellem DEA og SFA ikke burde være et kriterium i sig selv.

Ekspertgruppens bemærkninger

En normeret lineær SFA-model vurderes at være en mere teoretisk korrekt antagelse sammenlignet med en loglineær SFA-model, da den giver naturlige produktionsisokvanter.

En normeret lineær SFA-model bygger tilsvarende med DEA-modellen på en antagelse om konstant skalaafkast, og at det hverken er en fordel eller ulempe at være stor, og understøtter således i højere grad ekspertgruppens succeskriterie om, at benchmarkingmodellen ikke må være til hinder for strukturudviklingen.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at det ikke er trivielt at udlede hvilke substitutionsforhold der er mellem de i modellen anbefalede cost drivere baseret på 2014-data. Det er således ikke entydigt hvordan outputmålenes indbyrdes forhold skal opfanges i SFA-modellen. Derfor vurderer ekspertgruppen, at en normeret lineær SFA-model ikke nødvendigvis er mere korrekt i forhold til at beskrive sammenspillet mellem modellens tre output, end en log-lineær SFA-model. Dermed kan det ikke udelukkes, at en log-lineær SFA-model kan være bedre til at forklare sammenspillet mellem modellens ydelser, når benchmarkingen skal gentages på baggrund af data for 2017.

Hertil bemærkes, at der af anbefalingerne fremgår, at der baseret på det eksisterende datagrundlag anbefales at anvende en normeret lineær SFA-model, men at hvis data viser sig at understøtte en loglineær SFA-model på længere sigt dvs. i 2018, fremfor en normeret lineær SFA-model, bør Energitilsynet i stedet anvende en loglineær SFA-model.

Ekspertgruppen er enig i, at en høj korrelation mellem en DEA- og SFA-model ikke nødvendigvis er et kriterium i sig selv. Dog vurderes en høj korrelation mellem de to modeller at være et tegn på, at modellerne er fastsat korrekt da de dermed validerer hinanden. En høj korrelation vil alt andet lige opnås ved, at de to modeller bygger på de samme antagelser, herunder antagelse om konstant skalaafkast.

5. Databegrænsninger – datakvalitet og tilgængelighed af data

a) Kvalitetsproblemer med de anvendte data

Dansk Energi fremhæver, at modellen i vidt omfang er konstrueret på allerede foreliggende data, og kun i begrænset omfang med nye data, og at der er afgørende datakvalitetsproblemer i de anvendte data.

Ekspertgruppens bemærkninger

Datagrundlaget for udarbejdelsen af den nye benchmarkingmodel er baseret på netvirksomhedernes data fra regnskabsåret 2014, og således de seneste tilgængelige data. Årsagen til dette er, at der blev udført en ny dataindsamling i første kvartal af 2016, hvorfor netvirksomhedernes regnskaber for 2015 ikke har været afsluttet.

Datagrundlaget for udarbejdelsen af en konkret benchmarkingmodel baseret på 2014-data er baseret på en række forskellige datakilder hhv. Energitilsynets foreliggende data for 2014, data indsamlet i marts 2016, data fra Energinet.dk samt data fra NetStat. Ekspertgruppen er derfor ikke enig i, at det anvendte datagrundlag i vidt omfang er konstrueret på allerede foreliggende data, da det også består af en række nye data. Desuden er det konstrueret en række nye variable, som ikke har indgået i den nuværende netvolumenmodel.

Branchen har løbende haft mulighed for at komme med inputs til allerede tilgængelige data samt potentielle nye data. Dette blandt andet via Dansk Energis deltagelse i de nedsatte arbejdsgrupper vedrørende hhv. ydelser, kontering og modeludvikling. Samtidig har ekspertgruppen, efter indstilling fra Dansk Energi, inkluderet en række netvirksomheder ved direkte repræsentation i arbejdsgrupperne. Det anvendte datagrundlag er således i høj grad udarbejdet med hjælp fra branchen.

Ekspertgruppen er uenig i Dansk Energis fremlæggelse af, at der er afgørende datakvalitetsproblemer i det anvendte datagrundlag. Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen har i forbindelse med etablering af datagrundlaget for benchmarkingmodellen udført en dybdegående validering af de anvendte data. Eksempelvis har sekretariatet som en del af den indledende datavalidering gennemgået hvert enkelt indberetningsskema, dels for at identificere eventuelle indberetningsfejl, og dels for på baggrund af netvirksomhedernes kommentarer at vurdere kvaliteten af de indberettede data.

Ekspertgruppen vurderer imidlertid, at der i forbindelse opdatering af datagrundlaget er en række særlige fokusområder, som ekspertgruppen anbefaler, at Energitilsynet undersøger inden genberegning af modellen. Ekspertgruppen er dog uenig i Dansk Energis fremlæggelse om, at det er tale om afgørende datakvalitetsproblemer, da det reelt er tale om potentielle forbedringer af modellen, der vil styrke den fremtidige benchmarkingmodel. Der henvises yderligere til ekspertgruppens besvarelse under "Anvendelighed af den nye benchmarkingmodel".

b) Data for nettospidsbelastning, GIS-data og kapitalomkostninger mv.

Dansk Energi henviser til, at afgørende datakvalitetsproblemer i data for nettospidsbelastning, GIS-data og data for nettabspriser samt problemer med netvirksomhedernes indberetning af antal netkomponenter og økonomiske indberetninger. Herudover henviser Dansk Energi til, at det er problematisk, at ekspertgruppen anvender bogførte værdier for kapitalsiden og ikke standardiserede kapitalomkostninger (CAPEX).

Ekspertgruppens bemærkninger:

Der henvises til ekspertgruppens besvarelse under "Nettospidsbelastning og datakvalitet".

GIS-data

Ekspertgruppen er opmærksom på, at det nuværende GIS-datasæt ikke er fuldkommen, og at tætheds målet er behæftet med usikkerhed. Ekspertgruppen erkender derfor, at en anvendelse af GIS-data forudsætter, at der gennemføres ensretning af GIS-data, dvs. at alle netvirksomheder indberetter data baseret på deres GIS-systemer, samt at GIS-kortet med zone-inddeling opdateres, så GIS-kortet afspejler de korrekte zoner. Ekspertgruppen har derfor i sine anbefalinger til konkret benchmarkingmodel baseret på det eksisterende datagrundlag anbefalet, at der anvendes en simplere tæthedskorrektion baseret på en tæthedskorrektion efter aftagenumre indtil det tidspunkt, hvor der foreligger GIS-data af tilstrækkelig kvalitet.

Ekspertgruppens anbefaling er dog, at der på længere sigt bør anvendes et norm-grid mål baseret på GIS-data, som en af cost driverne i benchmarkingmodellen, da et GIS-baseret norm-grid vurderes at være særdeles velegnet til at korrigere for bymæssighed, der vurderes at være et væsentligt rammevilkår. Ved at anvende GIS-data til at opsplitte netkomponenterne og udarbejde norm-grid målet korrigeres der for bymæssighed i selve modellen, og det vurderes at være en nemmere og mere retvisende måde at korrigere for bymæssighed, end ved en 'second stage'-analyse. Desuden vurderer sekretariatets konsulent Peter Bogetoft, på baggrund af tidligere erfaringer, at bymæssighed er et vigtigt rammevilkår, som det er hensigtsmæssigt at indarbejde i selve modellen. En anvendelse af GIS-data forudsætter imidlertid, at det er muligt at etablere og indsamle GIS-data af tilstrækkelig kvalitet på længere sigt.

Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Energitilsynet fremadrettet udvikler et GIS-værktøj, som netvirksomhederne kan anvende til brug for indberetning af fordelingen efter zoner. I den forbindelse anbefales Energitilsynet at kigge nærmere på zone-inddelingerne, så GIS-kortet i højere grad afspejler netvirksomhedernes reelle omkostningsforskelle på tværs af geografiske områder.

Ekspertgruppen vil gerne kvittere for, at Dansk Energi har tilbudt sig at bidrage til Energitilsynets arbejde med at udvikle et nyt GIS-værktøj, som netvirksomhederne kan anvende til brug for indberetning af fordelingen efter zoner, på sigt. Arbejde forventes igangsat i umiddelbar forlængelse af Benchmarkingekspertgruppens afrapportering.

Data for nettabspriser

Ekspertgruppen bemærker, at nettabsomkostninger udgør en betydelig andel af omkostningerne for netvirksomhederne. I år 2014 udgjorde de samlede nettabsomkostninger et beløb, der svarer til 27 pct. af netvirksomhedernes driftsomkostninger.

Ekspertgruppen er enig i, at analyserne viser, at der kan være dataproblemer med de omkostninger, som netvirksomhederne indberetter som nettabsomkostninger, især når disse kædes sammen med netvirksomhedens fysiske nettab. Dog har det ikke været muligt at finde en endelig løsning på kort sigt.

Ekspertgruppens anbefaling er således, at nettabsomkostningerne i den første reguleringsperiode trækkes ud af omkostningsgrundlaget med de faktiske omkostninger, på baggrund af en forventning om, at datagrundlaget for opgørelsen af nettabsomkostningerne bliver forbedret fremadrettet.

Ekspertgruppen anbefaler dog, at der beregnes et interval omkring den gennemsnitlige enhedsomkostning, således at hvis netvirksomhedernes enhedsomkostninger ligger uden for dette interval, vil deres nettabsomkostninger trækkes ud af omkostningsgrundlaget med de gennemsnitlige omkostninger til nettab for samtlige netvirksomheder.

Ekspertgruppen anbefaling på længere sigt er, at metoden for behandling af nettab skal undersøges nærmere. Hertil bemærkes, at der i den nye konterings- og indberetningsvejledningen stillet krav til, at netvirksomhederne udover at indberette de samlede omkostninger skal oplyse hvorledes nettabet er opgjort dvs. hvor meget udgør betalingen til overliggende net samt PSO, og med hvilken pris/aftale er nettabet opgjort, samt hvorvidt nettabet er periodiseret. Dette vurderes at være med til at forbedre kvaliteten af indberetningerne af nettabsomkostningerne, og således styrke datagrundlaget.

Netvirksomhedernes indberetning af antal netkomponenter og økonomiske indberetninger

Ekspertgruppen bemærker, at der blev nedsat en arbejdsgruppe vedrørende regnskabspraksis og kontering til at udarbejde forslag til omkostningsdefinitioner og konteringsvejledning(er), herunder at understøtte omkostningskontering af konkrete leverede ydelser i netvirksomhederne. Arbejdsgruppen har gennem sit arbejde skulle sikre, at 1) driftsomkostningerne og ydelser bliver opgjort på en ensartet måde og 2) ensrette praksis for aktivering af omkostninger.

Både Dansk Energi samt repræsentanter fra to netvirksomheder udvalgt af Dansk Energi (EWII og Radius) har siddet med i arbejdsgruppen. Vejledningen er således lavet med væsentlige input fra branchen, hvoraf branchen har haft mulighed for at komme med inputs til at reducere de udfordringer, der har været forbundet med netvirksomhedernes historiske indberetninger. Derudover har EY været tilknyttet arbejdet med vejledningen som ekspertgruppens konsulent. Vejledningen har endvidere været i høring hos følgegruppen for Benchmarkingekspertgruppen bestående af repræsentanter fra Dansk Energi, DI, Landbrug & Fødevarer, Det Økologiske Råd samt Forbrugerrådet Tænk.

Forslag til en ny konterings- og indberetningsvejledning blev overleveret til Energitilsynet den 4. oktober 2016 af Benchmarkingekspertgruppen. Konterings- og indberetningsvejledningen skal anvendes første gang, når netvirksomhederne skal indberette oplysninger til benchmarkingen i 2018 på baggrund af de opgjorte omkostninger mv. i netvirksomhederne for regnskabsåret 2017.

Bogførte værdier for CAPEX

Ekspertgruppens anbefaling om at anvende bogførte værdier tillagt forrentning er baseret på grundige statistiske analyser af det eksisterende datagrundlag. Af disse analyser fremgår, at bogførte værdier tillagt forrentning er den metode til at opgøre CAPEX med den højeste forklaringsgrad baseret på det eksisterende datagrundlag. Herudover vurderes metoden at være mere gennemsigtig og mere simpel at forstå for den enkelte netvirksomhed, da den relaterer sig direkte til netvirksomhedens regnskab, modsat CAPEX-opgørelser som er baseret på standardiserede værdier. Yderligere understøtter statistiske analyser af det eksisterende datagrundlag, at der ingen aldersafhængighed er i forhold til de totale omkostninger.

En anvendelse af bogførte værdier for CAPEX er også praksis blandt elregulatorer i andre sammenlignelige lande. Eksempelvis anvender Sverige bogførte værdier til opgørelse af CAPEX, da det viste sig, at det ikke bidrog med ekstra forklaring at bruge standardiserede kapitalomkostninger.

Ekspertgruppen finder, at CAPEX (kapitalomkostninger) og OPEX (driftsomkostninger) som udgangspunkt bør være sammenlignelige. Det har dog ikke været muligt på baggrund af det eksisterende data at danne en robust model for standardiseringen af kapitalomkostninger. Ekspertgruppens anbefalinger indeholder derfor en anbefaling om, at perspektiverne ved standardisering og alderskorrektur på længere sigt bør undersøges nærmere.

Ekspertgruppen vil endvidere gerne kvittere for, at Dansk Energi har bidraget til at identificere mulige metoder for standardiseringen af kapitalomkostninger i forbindelse med Benchmarkinggruppens arbejde på baggrund af de eksisterende data. Det har dog ikke været muligt på kort sigt at konstruere en brugbar standardisering af kapitalomkostningerne, hvorfor udviklingen af standardiseringsmodellen må ske efter ekspertgruppens arbejde er afsluttet. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Energitilsynet arbejder videre med udviklingen af standardiseringsmodellen med inddragelse af Dansk Energi. Et arbejde der forventes at finde sted i umiddelbar forlængelse af Benchmarkingekspertgruppens afrapportering.

c) Liste over mulige ydelser

Dansk Energi efterspørger en beskrivelse af hvor mange og hvilke ydelser, som ydelsesgruppen pegede på at skulle indsamles, der siden er blevet forkastet, fordi selskaberne ikke har kunnet levere data for disse.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er korrekt, at ydelsesgruppen har udarbejdet en bruttoliste over ydelser, som potentielt kunne være relevante at inddrage i en ny benchmarkingmodel. Dog var dette under forudsætning om, at det var muligt at fremskaffe repræsentative data for den pågældende ydelse, enten via netvirksomhedernes indberetnings- og konteringskema eller fra eksterne kilder. Dette har derfor indgået i vurdering af, hvorvidt den enkelte ydelse har kunnet indgå i overvejelserne i den konkrete model baseret på det eksisterende datagrundlag.

Det bemærkes således, at en forudsætning for, at overhovedet at kunne teste om en ydelse er en væsentlig cost driver er, at der foreligger data for den pågældende ydelse. Ekspertgruppen udelukker dog ikke, at der på længere sigt kan indgå flere ydelser fra bruttolisten eller nye ydelser i overvejelserne ved genberegning af modellen, såfremt Energitilsynet vurderer disse relevante og der kan fremskaffes repræsentative data for dem på sigt.

Nedenstående er en gennemgang af ydelsesgruppens bruttoliste over ydelser, som kunne være relevante at inddrage i benchmarking. Ydelser med sort skrift har været inddraget i udviklingen af benchmarkingmodellen og testet statistisk. Ydelserne som ikke har været muligt at teste for er markeret med *grå skrift og ***:

- ◆ Kapacitet:
 - 50 kV kabel
 - 50 kV kabel, sø
 - 50 kV luftledning
 - 50 kV felt, åben
 - 50 kV felt, gasisoleret
 - 50/10 kV transformer
 - 10 kV felt
 - 10 kV kabel
 - 10 kV kabel, sø
 - 10 kV luftledning
 - 10/0,4 kV station
 - 0,4 kV kabel
 - 0,4 kV luftledning
 - Målere - fjernaflæsning
 - Målere - ikke fjernaflæsning
 - Kabelskabe
 - Installeret transformerkapacitet
- ◆ Leveringskvalitet
- ◆ * Transport af decentral produktion + rådgivning
- ◆ Nettab
- ◆ Tilslutning af kunder
- ◆ * Kundeservice:
 - * Indførsel af engrosmodellen
 - * Ekspedition af kundeforespørgsler
 - * Vilkår der imødekommer decentrale produktioner og grøn omstilling, smart grid mv.
 - * Overholdelse af aftalte tilslutningsterminer
- ◆ * Forskning og udvikling
- ◆ Leveret mængde/transporteret mængde
- ◆ * Ampere
- ◆ Peak Load
 - * Benyttelsestid
- ◆ Tiltag til øget kapacitetsudnyttelse af nettet (marginal/absolut)
- ◆ * Reaktiv effekt

d) Øget forsigtighedshensyn i årene 2018-2021

Dansk Energi opfordrer ekspertgruppen til at anbefale, at Energitilsynet udviser et større forsigtighedshensyn i årene 2018-2021, indtil alle forbedringsområder, som Dansk Energi oplister på side 7 i deres generelle bemærkninger, er behørigt adresseret. Dansk Energi forslår, at dette forsigtighedshensyn kan tages i form af eksempelvis en reduceret udmøntningsgrad, som kan øges i takt med, at modellen styrkes.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Dansk Energi henviser til 15 forbedringspunkter, og at der på baggrund af disse bør tages et større forsigtighedshensyn i 2018-2021. Ekspertgruppen er uenig i Dansk Energis fremlæggelse, da en række af de forbedringspunkter der henvises til vedrører opgaver der indgår i den af ekspertgruppen anbefalede proces for genberegning af modellen, og kan således ikke anses som forbedringsmuligheder. Dette vedrører blandt andet:

- ◆ Opdatering af datasæt
- ◆ Ny cost driver-analyse
- ◆ Genvurdering af skalaafkast i DEA og normeret lineærmodel i SFA
- ◆ Second-stage analyse af rammevilkår
- ◆ Randundersøgelse og outliertest mv.

Ekspertgruppen bemærker, at der i rapporten anvises en procedure for genberegning af modellen samt en række anbefalinger til særlige fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget, som ekspertgruppen anbefaler, at Energitilsynet følger op på inden genberegning af modellen, såsom yderligere analyser af GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger. Dette er med henblik på kvaliteten af de anvendte data kan forbedres yderligere og for at undersøge om GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger kan styrke benchmarkingmodellen yderligere. Det er derfor ekspertgruppens vurdering, at der kan foreligge et opdateret datasæt ved anvendelse af modellen i 2018, hvorfor det ikke umiddelbart giver anledning til større forsigtighedshensyn 2018-2021.

Ekspertgruppen vurderer desuden at det, i henhold til kommissoriet, er udenfor deres opgavebeskrivelse at komme med konkrete anbefalinger til forsigtighedshensyn.

Samtidig anbefaler ekspertgruppen, at Energitilsynet i første reguleringsperiode fastsætter et konkret loft for hvor stort et effektiviseringspotentiale (i procent) der kan fastsættes for individuelle netvirksomheder. I den efterfølgende periode, hvor datakvaliteten og benchmarkingmodellen er videreudviklet, bør loftet lempes.

e) Ekspertgruppens vurdering af succeskriterier

Dansk Energi anfører, at ekspertgruppens vurdering af opfyldelsen af de oplistede succeskriterier som værende noget mere optimistiske end det underliggende analysearbejde tillader, og at det ville være en betydeligt større troværdighed, hvis ekspertgruppen foretog en reel og realistisk vurdering af opfyldelsen af kriterierne. Alternativt foreslår Dansk Energi, at en opsplnitning af opfyldelsen af succeskriterier i 1) videreudvikling og b) konkret anvendelse her og nu.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Det er korrekt, at opfyldelsen af Benchmarkingekspertgruppens succeskriterier er i forhold til den samlede anbefaling til ny benchmarkingmodel. Ekspertgruppen har ikke vurderet det hensigtsmæssigt at vurdere opfyldelsen af succeskriterierne i forhold til hhv. anbefalingerne til den konkrete benchmarkingmodel baseret på eksisterende data og anbefalingerne for proces for genberegning af modellen.

Opfyldelse af et succeskriterium er ikke nødvendigvis et udtryk for en 100 pct. opfyldelse. Opfyldelsen er baseret på Benchmarkingekspertgruppens egen vurdering, og ekspertgruppen er

opmærksom på, at andre kan have en anden vurdering. Ekspertgruppens begrundelse for grad af opfyldelse af det enkelte succeskriterium er uddybet i rapporten.

f) Benchmarkingmodel er et brugbart fundament for videreudvikling

Dansk Energi fremhæver, at hovedbudskabet i rapporten bør være, at der nu er lagt et brugbart fundament for, at Energitilsynet kan arbejde videre med de udpegede områder. Videreudvikling af er en iterativ proces, som i høj grad hænger sammen med ekspertgruppens anbefaling om 1-årig benchmarkingkadence i den første reguleringsperiode. Dansk Energi anfører endvidere, at ideelt set bør alle forbedringsområder adresseres hurtigst muligt. Dansk Energi vurderer, at dette er næppe er praktisk muligt og opfordrer derfor ekspertgruppen til at anbefale, at Energitilsynet udviser et større forsigtighedshensyn i 2018-2021, indtil alle forbedringspunkterne er adresseret.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Der henvises til ekspertgruppens svar under d) "Øget forsigtighedshensyn i årene 2018-2021".

6. Nettospidsbelastning og datakvalitet

a) Nettospidsbelastning

Dansk Energi anfører, at de vurderer, at der er så store datakvalitetsproblemer med det valgte output "nettospidsbelastning", at det på nuværende grundlag er uanvendeligt i benchmarkingen. Begrebet dækker i sin nuværende form angiveligt over nettoudvekslingen med Energinet.dk i de ti mest belastede timer i året.

Det er endvidere Dansk Energis forståelse, at Energinet.dk endnu ikke er færdig med at undersøge om de rent faktisk kan levere de nødvendige data, og det er derfor umuligt, at sige hvor stor effekt kvalitetsproblemet har. Det er derfor stærkt bekymrende, at rapportudkastet helt negligerer disse udfordringer.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er den nedsatte ydelsesgruppe med deltagelse af branche og netvirksomheder, som i første omgang har udvalgt nettospidsbelastning som en cost driver, der bør indgå i udviklingen af en ny benchmarkingmodel. Det er i forlængelse af cost driveranalysen valgt at inkludere nettospidsbelastning i benchmarkingmodellen, dels fordi den er statistisk signifikant og dels som følge af, at den giver begrebsmæssig mening.

I forhold til begrebsmæssig mening udtrykker nettospidsbelastning den maksimale effektbelastning (peak-load), som vurderes at være en central driver for netvirksomheders omkostninger.

Ekspertgruppen er ikke uenig i, at der på nuværende tidspunkt er udfordringer med datakvaliteten af opgørelsesmetoden for nettospidsbelastningen.

Sekretariatet for Energitilsynet, Dansk Energi og Energinet.dk har medio december 2016 afholdt et møde med henblik på at klarlægge hvilke data Energinet.dk kan levere. Energinet.dk tydeliggjorde muligheder og begrænsninger i det data som pt. kan udtrækkes af DataHub, og det blev fremhævet, at den nuværende opgørelsesmetode for nettospidsbelastningen ikke er korrigeret for den decentrale produktion i nettet. Uden korrektion for den decentrale produktion, kan nettospidsbelastningen give et skævt billede af nettets belastning, da decentral produktion også

belaster nettet, men ikke opfanges i de udvekslingsmålere der anvendes til opgørelsen af værdierne for nettospidsbelastningen.

Ekspertgruppen er enig i, at det på kort sigt ikke er muligt at tage højde for decentral produktion samt transit til underliggende net i den nuværende opgørelsesmetode for nettospidsbelastning. Ekspertgruppen er dog uenig med Dansk Energi i, at rapportudkastet har negligeret udfordringerne med nettospidsbelastningen, som netop anbefales at blive videreanalyseret, med henblik på at korrigere for decentral produktion. Ekspertgruppen deler ikke Dansk Energis holdning til, at nettospidsbelastningen indtil videre ikke bør indgå i de anbefalinger, som skal danne grundlag for en ny model til brug for Energitisynets benchmarking.

Det er ekspertgruppen vurdering, at den nuværende opgørelse af nettospidsbelastningen bør viderebehandles. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at Energitisynet på sigt undersøger muligheden for at hæve kvaliteten af opgørelsesmetoden for nettospidsbelastning, eksempelvis ved at korrigere for decentral produktion samt transit i distributionsnettet:

- ◆ Decentral produktion: Det er muligt på sigt at få data angående den decentrale produktion, hvilket muliggør en mere korrekt opgørelsesmetode af nettospidsbelastningen som mål for kapacitet af nettet.
- ◆ Transit-el: Dette er en udfordring som pt. ikke umiddelbart vurderes at kunne løses, dertil har man ikke installeret de nødvendige målepunkter i nettet. Omfanget af transit-el kan dog undersøges og analyseres nærmere.

For yderligere bemærkninger og adressering til nettospidsbelastningen, henvises til "Nettospidsbelastningen belønner højere peak loads" i Dansk Energi detaljerede og tekstnære bemærkninger.

b) Leveret mængde kWh

Dansk Energi anfører, at som følge af, at det på kort sigt ikke er muligt at tage højde for decentral produktion samt transit til underliggende net, bør begrebet nettospidsbelastning indtil videre ikke indgå i benchmarkingmodellen. I stedet kan leveret mængde kWh anvendes som proxy for spidsbelastningen, frem til det er færdiganalyseret, om der rent faktisk kan laves et mere forfinet udtryk for spidsbelastning.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen hæfter sig ved, at både Dansk Energi, Landbrug & Fødevarer samt Det Økologiske Råd finder, at nettospidsbelastningen bør genovervejes som en omkostningsdriver og ydelse i benchmarkingmodellen. Desuden bemærker ekspertgruppen, at Dansk Energi har fremhævet leveret mængde kWh som en mulig proxy for spidsbelastning. Ekspertgruppen finder, at leveret mængde kWh er en mulig omkostningsdriver, og at denne variabel også allerede har indgået i de cost driveranalyser som Professor Peter Bogetoft har kørt.

Når Energitisynet skal lave sin økonomiske benchmarking, og foretager modelberegninger på et opdateret datagrundlag, er det ekspertgruppens anbefaling at cost driveranalysen skal gentages. Det er i 2018 op til Energitisynet at vurdere hvorvidt cost driveranalysen giver anledning til, at anvende et andet sæt af ydelser i benchmarkingmodellen, enten ved at udskifte en eller flere af de tre ydelser der anbefales på kort sigt, eller at ændre antallet af ydelser fra de eksisterende i alt tre ydelser.

I lyset af indkomne høringssvar til ekspertgruppens afsluttende rapport, om de nuværende dataudfordringer med nettospidsbelastning, er det vurderingen, at leveret mængde elektricitet i 2018 kan blive en relevant erstatning for nettospidsbelastningen, for at reducere usikkerheder omkring nettospidsbelastning som ydelse i modellen.

Ekspertgruppen vil dog fremhæve, at en benchmarking hvor der er inkluderet et element af nettets kapacitet intuitivt giver god mening. Nettets evne til at håndtere spidsbelastningsperioder, er en væsentlig omkostningsdrivende faktor, når nettet skal dimensioneres på optimal vis.

7. Usikkerhedernes betydning for udmøntningen af krav

a) Begrænsninger ved datagrundlag

Dansk Energi anfører, at det er vigtigt at bemærke, at arbejdet med den nye benchmarkingmodel alene har kunnet baseres på forhåndenværende data. Det har således i praksis været nødvendigt at gøre en række antagelser og tilnærmelser for at specificere et udkast til model. Når datagrundlaget ikke er dækkende og ikke har den fornødne kvalitet, må resultatet derfor tages med forbehold.

Ved anvendelse af DEA- og SFA-metoderne udgør 37 observationer en reel begrænsende faktor i forhold til at konstruere en model, som dækker alle relevante input og output.

Ekspertgruppens bemærkninger

I ekspertgruppens rapport til Energitilsynet, indgår analyser og anbefalinger som er baseret på det seneste datagrundlag som har været til rådighed. Det vedrører 2014-data. Resultaterne af ekspertgruppens analyser kan afvige fra de fremtidige genberegninger af benchmarkingmodellen, men det er ekspertgruppens vurdering, at den overordnede benchmarkingmodel og de procedurer for benchmarking som er beskrevet i anbefalingerne, kan anvendes til benchmarking af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet i 2018.

Ekspertgruppen forudsætter, at Energitilsynet til benchmarkingen i 2018 har indsamlet et nyt datasæt bestående af de netvirksomheder, der skal indgå i benchmarkingen, og at de fremtidige modelberegninger tager udgangspunkt i dette datasæt.

b) Oplisting og kvantificering af usikkerheder

Dansk Energi anfører, at ekspertgruppen bør levere en oplisting og kvantificering af de usikkerheder, der er i modellen, med eventuelle forslag til, hvordan disse bør håndteres ved udmøntningen af krav. Dermed vil en del af den tvivl, der er om potentialernes størrelse, blive løftet væk fra netselskaberne.

Endvidere bør der ske en konkret bedømmelse ved den endelige kravudmåling, hvor der gives en individuel behandling af hvert selskab med henblik på, at der tages højde for, om der er helt særlige rammebetingelser, som kun rammer et enkelt eller få selskaber, og som benchmarkingen ikke vil kunne opfange.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er ekspertgruppens vurdering, at der i anbefalingerne til en endelig benchmarkingmodel generelt er foretaget væsentlige forsigtighedshensyn. Disse afspejler sig blandt andet i den omfattende analyse af alternativer og robusthedstjek, anvendelsen bedst af enten DEA- eller SFA-resultatet samt analyser af fordyrende rammevilkår.

I ekspertgruppens rapport indgår der samtidig anbefalinger om at foretage fremtidige analyser af særlige rammevilkår, som kan have en forklarende effekt på de effektiviseringspotentialer som modellen beregner.

Modellens resultater og beregnede effektiviseringspotentialer er af ekspertgruppen blevet valideret og robusthedstjekket ved at undersøge for blandt andet outliers, samt hvilke netvirksomheder der er repræsenteret på den effektive rand. Dette for at sikre, at netvirksomhedernes effektivitetspotentialer bliver fastsat i forhold til sammenlignelige netvirksomheder, samt at sikre at effektiviseringspotentialerne ikke fastsættes på et urimeligt niveau. Ekspertgruppen anbefaler, at der i 2018 udføres en tilsvarende randundersøgelse og outlier-test.

c) Risiko for fejlagtigt at udmønte effektiviseringskrav

Dansk Energi anfører, at der med den store usikkerhed om modellens resultater er en høj risiko for, at man fejlagtigt kommer til at stille effektiviseringskrav til et selskab, som modellen identificerer som ineffektivitet, men som i virkeligheden rent faktisk ikke er ineffektivitet. Der er meget på spil for de berørte netvirksomheder, hvilket ekspertgruppen bør udvise større respekt for.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er ekspertgruppens vurdering, at der i anbefalingerne til en endelig benchmarkingdemodel generelt foretages væsentlige forsigtighedshensyn.

Ekspertgruppen er uenig i Dansk Energis fremstilling af ekspertgruppens respekt for de berørte netvirksomheder. Ekspertgruppen har valgt at invitere branchen til et tæt og involverende arbejde i de nedsatte arbejdsgrupper, og Dansk Energi har ved deltagelse i følgegruppen haft mulighed for at se dagsorden og alle de papirer, der er forelagt ekspertgruppen samtidig med, at papirerne er sendt til ekspertgruppen.

Der er således i ekspertgruppens arbejde udvist en stor respekt for alle netvirksomheder, og de endelige anbefalinger er på centrale områder også formuleret i lyset af netvirksomhedernes input til arbejdet. Dette indebærer blandt andet problematikken omkring og den endelige anbefaling om GIS-data, opdatering af drifts- og afskrivningsvægte, anvendelse af en bedst-af-to-metode mellem DEA- og SFA-model samt korrektion af de totale omkostninger som følge af regionale lønforskelle.

Desuden vil ekspertgruppens fremhæve, at der også er meget på spil for de forbrugere som berøres af netvirksomhedernes drift og vedligeholdelse af eldistributionsnettet. Disse forbrugere har ekspertgruppen ligeledes stor respekt for, og derfor afleverer ekspertgruppen anbefalinger til en ny benchmarkingmodel til Energitilsynet, så netvirksomhederne kan få udmålt rimelige krav til økonomisk effektivitet.

8. Sammenfatning af Dansk Energis kommentarer

Dansk Energi fremhæver afslutningsvis, at den anbefalede model lider under dataudfordringer og problemer med sammenlignelighed mellem selskaberne. Det bør derfor være en central anbefaling, at disse to udfordring løses. Herudover anfører Dansk Energi, at de generelle udfordringer ved benchmarking, som ekspertgruppen har påvist, bør give anledning til en betydelig ydmyghed i udmålingen af krav, og et særlig stort forsigtighedshensyn i 2018-2021.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Der henvises til ekspertgruppens samlede besvarelse af Dansk Energis høringssvar.

Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger

1. Sondring mellem kort sigt og lang sigt

Dansk Energi anfører, at der generelt mange steder sondres mellem "kort sigt" og "længere sigt". Dansk Energi fremhæver, at det imidlertid fremstår uklart hvad der er kort sigt og hvad der er længere sigt. Hertil fremhæver Dansk Energi, at der med "kort sigt" bør skrives, at det menes ekspertgruppens leverance, der ikke umiddelbart er anvendelig som faktisk benchmarkingmodel, og "længere sigt" betegner en justeret og videreudviklet model, der skal være klar til anvendelse i 2018.

Ekspertgruppens bemærkninger

Af ekspertgruppens rapport står præciseret, at kort sigt vil sige på baggrund af det eksisterende datagrundlag, dvs. 2014-data. Modsat vil på længere sigt sige fra og med genberegning af modellen. På Dansk Energis opfordring er disse to benævnelser forsøgt at gøres mere eksplicit af den endelig afrapportering til Energitilsynet.

Der er således indsat en tekstpassage i rapporten med følgende ordlyd: "Ekspertgruppens afrapportering indeholder et konkret forslag til benchmarkingmodel baseret på tilgængelige data for 2014. Ekspertgruppens afrapportering indeholder herudover anvisninger til procedurer for den fremadrettede genberegning af benchmarkingmodellen, der forventes at finde anvendelse første gang i 2018 baseret på indberettede data for 2017."

Ekspertgruppen er uenig med Dansk Energi om, at der med "kort sigt" bør skrives, at der menes ekspertgruppens leverance, der ikke umiddelbart er anvendelig som faktisk benchmarkingmodel. Det er korrekt, at ekspertgruppens anbefaling til den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data potentielt har en række forbedringspotentialer ved et nyt datagrundlag, der potentielt kan blive tilvejebragt inden genberegning af modellen og anvendelse af modellen i praksis i 2018. Det er imidlertid ekspertgruppens vurdering, at den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data er robust og valid, hvilket er blandt andet understøttet af et særligt omfattende og dybdegående validerings- og robusthedstjek. Validerings- og robusthedstjekket er udførlig beskrevet i rapporten.

2. Benchmarkingens rolle i reguleringen

Dansk Energi anfører, at det vil styrke rapporten med et afsnit om benchmarkingens rolle i reguleringen.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er korrekt, at ekspertgruppen ikke har udarbejdet et særskilt afsnit i rapporten vedrørende benchmarkingens rolle i reguleringen.

Ekspertgruppen har i henhold til kommissoriet alene fået til opgave at udarbejde en konkret benchmarkingmodel. Ekspertgruppen har dog i forbindelse med udarbejdelsen af en konkret benchmarkingmodel kigget på benchmarkingmodellen i sammenhæng med den øvrige fremtidige regulering af netvirksomhederne. Det er derfor skelet til EI-reguleringsudvalgets anbefalinger til den økonomiske regulering af netvirksomhederne ved udarbejdelse af benchmarkingmodellen. Af rapporten er det således løbende refereret til EI-reguleringsudvalgets anbefalinger.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at den nye lov har været sendt i høring henover årsskiftet 2016/2017. Lovforslaget fastsætter de overordnede rammer for den økonomiske regulering, mens selve bekendtgørelserne om indtægtsrammer og WACC, hvor reglerne fastsættes nærmere, endnu ikke er sendt i høring.

3. Afsnit der beskriver branchen og branchestruktur

Dansk Energi efterspørger et afsnit, der beskriver branchen og branchens struktur, herunder 1) at der er relativt få observationer til at modellere en statistisk model, 2) at de 10 største selskaber dominerer med 85-90 pct. af markedet, 3) hvordan man håndterer de specielle selskaber, dvs. de to 60 kV-selskaber og de overlevende transformerforeninger, samt 4) at i takt med, at branchen konsolideres, vil der blive færre observationer.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er korrekt, at ekspertgruppen ikke har udarbejdet et særskilt afsnit i rapporten vedrørende branchens struktur. Håndtering af branchens struktur og konsolidering i branchen har dog været drøftet indgående i ekspertgruppen. Desuden har ekspertgruppen anført et særskilt succes-kriterium om, at benchmarkingmodellen ikke skal være til hinder for strukturel udvikling af branchen. Dette succeskriterium har således ligget til grund for ekspertgruppens anbefalinger til benchmarkingmodel, herunder valg af skalaafkast.

Der henvises endvidere til ekspertgruppens svar på bemærkning 4, 5 og 6.

4. Kritisk at modellen kan beskrive de 10 store selskaber, når de udgør 85 % af branchen

Dansk Energi fremhæver, at det bør overvejes at de 10 største selskaber dominerer med 85-90 pct. af markedet, og at det er kritisk at modellen kan beskrive disse selskaber.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen finder, at modellen skal kunne beskrive alle netvirksomheder i branchen, herunder også de 10 største netvirksomheder.

I DEA-modellen udgør fronten 11 procent af den samlede kundemasse samtidig med, at det er ekspertgruppens vurdering, at netvirksomhederne der danner fronten ikke er særlig kendetegnet ved drift på bestemte spændingsniveauer, eller at størrelsen på frontvirksomhederne er systematisk. Ekspertgruppen vurderer, at dette er en rimelig repræsentation på DEA-fronten, som beregnes i den nye benchmarkingmodel. I SFA-modellen er det ikke enkelte netvirksomheder, der fastlægger fronten, men derimod en estimation der baserer sig på alle netvirksomheder. Desuden er det ekspertgruppens vurdering, at en DEA- og SFA-model har hver sine fordele og ulemper, og at modellerne komplementerer hinanden, hvorfor ekspertgruppen anbefaler en bedst-af-to-tilgang af de to modeller.

For yderligere kommentarer henvises til ekspertgruppens adressering af Dansk Energis generelle bemærkninger under "Sammenligneligheden mellem selskaberne i branchen".

5. Hvordan håndteres 60 kV selskaber?

Dansk Energi fremhæver, at der bør være en overvejelse om hvordan man vil håndtere de specielle selskaber. Dvs. de to 60 kV-selskaber (også benævnt 50 kV-selskaber) og de overlevende transformerforeninger.

Ekspertgruppens bemærkninger

Når effektiviseringspotentialerne for de resterende netvirksomheder skal fastsættes, fastholdes modellens effektive rand, hvorefter de resterende netvirksomheders effektiviseringspotentiale estimeres ved at måle dem op imod den effektive rand, som er beregnet på baggrund af distributionsvirksomhederne.

På den måde sikres, at estimeringen af netvirksomhedernes effektiviseringspotentialer ikke skævvrides ved at blive sammenlignet med en netvirksomhed, som har en anderledes opgaveportefølje i forhold til de øvrige netvirksomheder.

Ekspertgruppen anerkender, at 50 kV selskaber adskiller sig fra øvrige distributionsvirksomheder ved ikke at have opgaver med kundefølgning. Netvirksomheder der alene har net på 50 kV har således meget få aftagenumre, som er en af cost driverne i den anbefalede benchmarkingmodel baseret på 2014-data. Ekspertgruppen vurderer derfor, at antal aftagenumre bør udgå som cost driver for de to netvirksomheder, der alene har net på 50 kV, når deres effektivitet skal fastsættes. Dvs. at de alene måles på de øvrige cost drivere i benchmarkingmodellen. Dette kan dog øge usikkerheden med hensyn til beregningerne af de individuelle effektiviseringskrav for de to netvirksomheder. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Energitilsynet tager et øget forsigtigheds-hensyn i forbindelse med udmøntning af individuelle effektiviseringskrav for de to netvirksomheder, der alene har net på 50 kV niveau. Det er således indsat et afsnit der beskriver dette i rapporten, nærmere bestemt afsnit 10.3.3 vedrørende håndtering af 50 kV netvirksomheder.

6. Hvad betyder fremadrettet konsolidering for modellens forklaringsgrad?

Dansk Energi fremhæver, at i takt med at branchen konsolideres, vil der blive endnu færre observationer, og det kan reducere forklaringskraften yderligere.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen vurderer ikke, at Dansk Energis fremstilling er korrekt i forhold til konsolideringen i branchen og forklaringsgraden. Færre observationer vil reducere frihedsgraderne i modellen, mens det ikke er givet på forhånd, at benchmarkingmodellen vil have en lavere forklaringsgrad, alene fordi der sker konsolidering i branchen.

I takt med at netvirksomhederne konsoliderer, vil modellernes antal af frihedsgrader i de statistiske tests aftage. Skulle den nuværende konsolidering i branchen fortsætte ind i den nye regulering, og dermed reducere det samlede antal af netvirksomheder, kan det alene give begrænsninger for hvor meget vægt der kan lægges i præcisionen af de statistiske test.

Ekspertgruppen kan ikke på nuværende tidspunkt afgøre, om modellens forklaringsgrad vil være større eller mindre når benchmarkingmodellen genberegnes med opdateret data. Derfor vil ekspertgruppen lade det være op til Energitilsynet at vurdere tilstrækkeligheden af modellens forklaringsgrad, når benchmarkingmodellen genberegnes.

Det er ekspertgruppens vurdering, at antallet af observationer skal reduceres kraftigt, inden den af Benchmarkingekspertgruppen anbefalede model mister væsentlig forklaringskraft.

7. Formulering og opfyldelse af succeskriterierne

Dansk Energi anfører, at de ikke er enige i, at det er et mål i sig selv at erstatte et konkurrencepres henimod kortsigtet optimering, og således i succeskriteriet: "At modellen skal erstatte det konkurrencepres, der er på et marked med effektiv konkurrence og resultere i effektfulde og rimelige krav."

Det fremføres endvidere, at et mål om at erstatte et konkurrencepres, øger den risiko netvirksomhederne er underlagt, hvilket bør få indvirkning på niveauet af WACC-forrentning.

Herudover er Dansk Energi uenige i ekspertgruppens vurdering af opfyldelsen af en række af ekspertgruppens succeskriterier. Dansk Energi er uenige i opfyldelsen af følgende succeskriterier:

- ◆ nr. 2 om, at modellen er retvisende og saglig. Efter Dansk Energis opfattelse er det ikke tilfældet fordi, der ikke i tilstrækkeligt omfang er gennemført datakvalitetssikring og fornyet indberetning af data i tilfælde af konstaterede datausikkerheder.
- ◆ nr. 3 om, at modellen er robust, herunder at modellen på robust vis er i stand til at beskrive den heterogenitet, der kendetegner branchen.
- ◆ nr. 5 om, at usikkerheder håndteres i data, model og udmøntning, da Dansk Energi ikke vurderer, at den estimerede model i tilstrækkelig grad håndterer usikkerheder, idet støj i data fortsat synes at være bestemmende for modeludfald.
- ◆ nr. 7. om, at modellen ikke er til hinder for strukturudvikling, da modellen i vid udstrækning tilgodeser mindre selskaber, så vil en benchmarking efter nuværende model netop udgøre en betydelig barriere mod strukturudvikling.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen finder, at det fremgår eksplicit af El-reguleringsudvalgets rapport side 161, at "formålet med benchmarking er at simulere den konkurrence, som ikke er til stede i naturlige monopoler og derigennem skabe et effektiviseringspres". El-reguleringsudvalgets anbefalinger om at simulere konkurrence fremgår endvidere af kommissoriet for Benchmarkingekspertgruppen i baggrunden for ekspertgruppens arbejde.

I forhold til synspunktet om, at et mål om at erstatte et konkurrencepres bør få indvirkning på niveauet af WACC-forrentning, bemærkes det, at ekspertgruppen i henhold til kommissoriet alene har fået til opgave at udarbejde en konkret benchmarkingmodel. Ekspertgruppen har således ingen bemærkninger til dette udsagn. Ekspertgruppen finder dog, at behovet for at understøtte stabile regulatoriske rammer for netvirksomhederne tilgodeses ved, at selve benchmarkingmetoden er fastlagt i hele reguleringsperioden.

Angående ekspertgruppens vurdering af opfyldelsen af succeskriterierne bemærkes det, at opfyldelsen af Benchmarkingekspertgruppens succeskriterier er i forhold til den samlede anbefaling til ny benchmarkingmodel. Ekspertgruppen har ikke vurderet det hensigtsmæssigt at vurdere opfyldelsen af succeskriterierne i forhold til hhv. anbefalingerne til den konkrete benchmarkingmodel baseret på eksisterende data og anbefalingerne for proces for genberegning af modellen. Opfyldelsen af blandt andet succeskriterierne nr. 2 om, at modellen er retvisende og saglig samt nr. 5 om, at usikkerheder håndteres i data, model og udmøntning, skal derfor ses i lyset af, at ekspertgruppen har foretaget en samlet vurdering af anbefalingerne, og ikke alene vurderet opfyldelsen af succeskriterierne op imod anbefalingerne til den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data. Anbefalinger til proces for genberegning af model samt fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget, såsom yderligere analyser af GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger, indgår således også i ekspertgruppens vurdering.

Herudover bemærkes, at opfyldelsen af et succeskriterium er ikke nødvendigvis et udtryk for en 100 pct. opfyldelse. Opfyldelsen er baseret på Benchmarkingekspertgruppens egen vurdering, og ekspertgruppen er opmærksom på, at andre kan have en anden vurdering.

Ekspertgruppens begrundelse for grad af opfyldelse af det enkelte succeskriterium er uddybet i rapporten og ikke gengivet her.

8. Positivliste over særlige omkostningsposter

Dansk Energi opfordrer til, at der oprettes en positivliste over særlige omkostningsposter, for at understøtte, at netvirksomhederne indberetter ens her. Opgaven med at udfærdige en positivliste kan løses af Energitilsynet i 2017-2018.

Derudover er Dansk Energi uenig i, at det er hensigtsmæssigt med et væsentlighedskriterium for særlige omkostninger. Man kunne forestille sig at større netvirksomheder har en række særlige omkostninger, der hver for sig udgør en beskedent andel af omkostningsbasen, men som samlet set har materiel effekt på netvirksomhedens performance.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er enig i at udarbejdelse af en positivliste kan løses af Energitilsynet. Derfor vil ekspertgruppen lade det være op til Energitilsynet at bedømme om der bør udarbejdes en eventuel positivliste, herunder at fastlægge hvilke konkrete omkostninger der eventuelt bør fremgå af listen og som skal holdes af omkostningsbasen i benchmarkingmodellen.

Ekspertgruppen vurderer fortsat, at det er hensigtsmæssigt med en bagatelgrænse for hvilke omkostningsposter, der kan udgå af omkostningsgrundlaget, og ekspertgruppen vurderer, at det bør være lovgiver, som specificerer størrelsen af denne grænse, samt at grænsen bør fremgå eksplicit af lovgrundlaget.

9. Hvorfor inkludere smart grid omkostninger i benchmarkingen?

Dansk Energi anfører, at de er uenige i, at der allerede på kort sigt er grundlag for, at smart grid omkostninger indgår i benchmarkingen.

Ekspertgruppens bemærkninger

Benchmarkingen skal være teknologineutral og dermed ikke tilgodese hverken driftstunge eller investeringstunge løsninger. Modellens investeringsincitament skal derfor være neutrale således, at den eksempelvis ligestiller investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger, herunder eksempelvis smart grid. Dette sikrer, at benchmarkingmodellen giver netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser.

Det er ekspertgruppens vurdering, at investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger bedst muligt ligestilles i benchmarkingmodellen ved, at smart grid indgår i omkostningsgrundlaget. I det tilfælde hvor omkostninger til smart grid udelades af omkostningsgrundlaget, vil benchmarkingmodellen ikke være neutral overfor investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at der i den anbefalede benchmarkingmodel på kort sigt ikke indgår et direkte outputmål for smart grid-løsninger, da der på nuværende tidspunkt ikke foreligger tilstrækkelige data for smart grid-løsninger baseret på det eksisterende datagrundlag.

Ekspertgruppen anbefaler, at der på længere sigt arbejdes med at etablere og indhente repræsentative data for smart grid-løsninger. På længere sigt forventes det således at være muligt at udvide antallet af komponenter i norm-gridmålet til også at omfatte smart grid-komponenter.

10. Nettospidsbelastningen belønner højere peak loads

Dansk Energi fremhæver, at uden at tage højde for decentral produktion, fjernes incitamentet til at foretage peak-shaving, hvilket er en del af ræsonnementet bag smart grid investeringer. Endvidere fremhæver Dansk Energi, at Peak-variablen belønner højere og ikke lavere peaks.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er den nedsatte ydelsesgruppe med deltagelse af branche og netvirksomheder, som i første omgang har udvalgt nettospidsbelastning som en cost driver, der bør indgå i udviklingen af en ny benchmarkingmodel. Det er i forlængelse af cost driveranalysen valgt at inkludere nettospidsbelastning i benchmarkingmodellen, dels fordi den er statistisk signifikant og dels som følge af den begrebsmæssige mening.

Ekspertgruppen er enig med Dansk Energi i, at man ved at medtage nettospidsbelastning som costdriver i benchmarkingmodellen ikke i sig selv tilskynder til løsninger, der udjævner den maksimale effektbelastning. Omvendt giver det begrebsmæssig mening at medtage nettospidsbelastning, da den udtrykker den maksimale effektbelastning (peak-load), som vurderes at være en central driver for netvirksomheders omkostninger.

Det er imidlertid ekspertgruppen vurdering, at den nuværende opgørelse af nettospidsbelastningen bør viderebehandles. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at Energitilsynet på sigt undersøger muligheden for at hæve kvaliteten af opgørelsesmetoden for nettospidsbelastning, eksempelvis ved at korrigere for decentral produktion samt transit i distributionsnettet.

Samtidig anbefaler ekspertgruppen i sin afrapportering, at der på længere sigt arbejdes med at etablere og indhente repræsentative data for smart grid-løsninger.

11. Nettab

Dansk Energi anfører, at de gerne vil have uddybet betydningen af ekspertgruppen sætning: "Samme udfordring er dog til stede ved at anvende krone for krone, da de netvirksomheder, som har en høj indkøbt enhedspris, kan have allokeret for mange omkostninger til nettabet og derfor får nedsat deres omkostningsgrundlag med for høje nettabsomkostninger."

Ekspertgruppens svar

Angående ekspertgruppens formulering om for høje nettabsomkostninger mener ekspertgruppen, at det omkostningsgrundlag som anvendes i benchmarkingen bliver korrigeret for det fysiske nettab, da det er anbefalingen at fysisk nettab trækkes ud af omkostningsgrundlaget, indtil der på længere sigt foreligger en mere præcis opgørelse af det fysiske nettab.

Da det fysiske nettab og omkostningsgrundlaget ikke står i fælles enheder, men i henholdsvis kWh og kroner, kan omkostningsgrundlaget ikke blot reduceres med antallet af kWh fysisk nettab.

En metode til at håndtere hvordan det fysiske nettab trækkes ud af omkostningsgrundlaget, er at reducere omkostningsgrundlaget med et beløb svarende til netvirksomhedernes faktiske oplyste nettabsomkostninger (krone for krone). Når denne metode analyseres, viser resultaterne dog at enkelte netvirksomheder i denne metode vil antages at have enhedsomkostninger til nettab i de indberettede 2014-data som umiddelbart vurderes at kunne være fejlbehæftede.

En mulig forklaring kan være, at der i de indberettede 2014-data for nogle netvirksomheder ved en fejl kan være allokeret omkostninger til nettab, som rettelig burde have været allokeret til omkostningsgrundlaget og vice versa. Eksempelvis har enkelte netvirksomheder høje enhedsomkostninger til nettab i de indberettede 2014-data. I tilfældet hvor dette skyldes for mange omkostninger allokeret til posten med nettabsomkostninger, vil virksomhedernes omkostningsgrundlag blive nedjusteret med dette høje beløb. Korrektionen risikerer således at medføre, at omkostningsgrundlaget, efter omkostninger til nettab er fratrasket, bliver fastsat for lavt. Omvendt kan netvirksomhederne med særlig lave enhedsomkostninger have allokeret for få omkostninger til nettabsomkostninger, og disse netvirksomheder vil dermed få nedjusteret omkostningsgrundlaget med et for lille beløb.

12. Inflationsjustering

Dansk Energi påpeger, at det ikke er korrekt, at inflationsjusteringen fjerner den prismæssige risiko, som netvirksomhederne lever under og dermed også muligheden for at være særlig dygtig til at forudsige priserne. Dansk Energi fremhæver, at inflationsjusteringen vil følge en almindelig prisudvikling, og ikke udviklingen på enkeltkomponenter. Desuden mener Dansk Energi at prisudvikling i enkeltkomponenter pga. eksempelvis kobberprisen er så betydelig usikker, at det næppe i praksis vil være muligt at forudsige prisudviklingen.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er ikke uenig i Dansk Energis beskrivelse af de usikkerheder som netvirksomhederne står overfor angående prisudviklingen på netkomponenterne. Ekspertgruppen er ligeledes ikke uenig i, at inflationsjusteringen ikke tager hånd om samtlige usikkerheder, der relaterer sig til udviklingen i netkomponentpriser, kobberprisen eller konjunkturerne generelt. Dog mener ekspertgruppen, at inflationsjusteringen vil reducere den prismæssige risiko, uafhængigt af hvornår netvirksomheden måtte vælge at investere.

Ekspertgruppen har noteret sig Dansk Energis kommentar, og har i lyset heraf, valgt at ændre beskrivelsen i sin afrapportering.

13. Batteriers betydning for belastning i nettet

Dansk Energi anfører, at forventningen til batteriers betydning for belastningen i nettet ikke er efterprøvet, og må bero på en misforståelse. Dansk Energi kan ikke genkende, at udbredelsen af batterier skulle reducere udfordringen med decentral produktion.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det fremgår af ekspertgruppens rapport, at anvendelse af batterier eksempelvis i forbindelse med installation af solceller, kan være medvirkende til at dæmpe en del af effekten fra decentral produktion, da energien således lagres i perioder med høj produktion og forbruges i perioder med lav produktion. Ekspertgruppen har således ikke fremført, at udbredelse af batterier nødvendigvis vil være med til at reducere udfordringen med decentral produktion.

Ekspertgruppen er opmærksom på, at batterier, foruden den ovenfor nævnte effekt, eksempelvis også kan tænkes at påvirke udbredelsen af decentral produktion og derigennem påvirke udfordringen med decentral produktion.

Ekspertgruppen har noteret sig Dansk Energis kommentar, og har valgt at nuancere beskrivelsen af batterier i sin afrapportering.

14. Kvaliteten af data fra Energinet.dk

Dansk Energi ønsker den konkrete begrundelse for vurderingen af, at 2014-data indhentet fra Energinet.dk er af "høj kvalitet".

Ekspertgruppens bemærkninger

Med data af en høj kvalitet mener ekspertgruppen, at alt data er indberettet på en ensrettet måde, og ikke er overladt til netvirksomhedernes individuelle forståelser. Ekspertgruppen vurderer derfor som udgangspunkt, at risikoen for at der skulle indgå fejlindberetninger er lav, da Energinet.dk kontrollerer de indberettede data.

Ekspertgruppen har dog noteret sig Dansk Energis kommentar, og har valgt at nuancere beskrivelsen af kvaliteten af data indhentet fra Energinet.dk.

15. Anvendelse af flere metoder til opgørelse af TOTEX

Dansk Energi anfører, at de ikke kan følge argumentet om, at når der anvendes to forskellige opgørelser af TOTEX skulle netselskabernes potentialer ikke i samme grad kunne sammenlignes. Herudover stiller Dansk Energi spørgsmål til, at hvad der menes med, at Danmark er et homogent land, da Dansk Energi vurderer, at branchen er meget heterogen både i forhold til størrelse og eksterne rammevilkår.

Ekspertgruppens bemærkninger

Når sammensætning af enten output (ydelser) og/eller mål for input (totalomkostninger) adskiller sig fra hinanden, kan resultaterne fra de vidt forskellige specificerede modeller ikke sammenlignes på en konsistent måde.

Ekspertgruppen vurderer, at denne metode, hvor der anvendes en kombination af enten bogførte eller standardiserede værdier, vil føre til at benchmarkingmodellen forringer gennemsnittigheden af reguleringen. For det første er det alt andet lige mere enkelt at anvende to modeller i stedet for fire modeller, som vil være resultatet af både at anvende en bedst-af-flere tilgang for overordnet model, hhv. SFA og DEA, og for kapitalgrundlaget. For det andet vurderer ekspertgruppen, at modellen er mere gennemsnitlig, når der anvendes ét kapitalgrundlag. I det tilfælde at der anvendes en bedst-af-flere tilgang med to forskellige opgørelser af kapitalgrundlaget vil de beregnede potentialer for nogle netvirksomheder blive opgjort på baggrund af et standardiseret kapitalgrundlag, mens potentialer for andre virksomheder opgøres på baggrund af et regnskabsmæssigt kapitalgrundlag.

Ekspertgruppens vurdering af, at Danmark er et homogent land skal ses i forhold til sammenlignelige lande, som den danske elregulering normalt sammenlignes med. Sammenlignet med eksempelvis Norge, Sverige, Finland og Tyskland anser ekspertgruppen Danmark, som et homogent land, især i forhold til eksterne rammevilkår såsom topografi.

16. Multikollinearitet ved at anvende både målere og aftageumre

Dansk Energi fremhæver, at det bør overvejes om målere (fjernaflæste og ikke-fjernaflæste) skal indgå i norm-grid. Målere har en meget tæt korrelation med antallet af aftageumre, som har sin egen parameter. Ved at inkludere målere i norm-grid og samtidig have antallet af aftageumre som selvstændigt output ender man med at få en model som lider af multikollinearitet.

Desuden opfordrer Dansk Energi til, at eksperterne forholder sig mere eksplicit til problemet med multikollinearitet i data da det virker som om modellen på nuværende data hverken er robust eller er i stand til at sammenligne netvirksomhederne på en saglig måde.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er uenig i Dansk Energis bemærkning om, at modellen estimeret på baggrund af 2014-data hverken er robust eller i stand til at sammenligne netvirksomhederne på en saglig måde. Ekspertgruppen vurderer, at modellen bygger på fagligt og praktisk anerkendte metoder, samtidig med at modellens resultater og beregnede effektiviseringspotentialer har gennemgået et særligt omfattende og dybdegående validerings- og robusthedstjek.

Antallet af målere indgår som et led i det konstruerede norm-gridmål. Alle fjernaflæste og ikke-fjernaflæste målere bidrager til det samlede norm-gridmål, hvortil hver måler indgår med afskrivnings- og driftsvægte. Bidragene fra målerne summeres herefter med øvrige netkomponenters bidrag til norm-gridmålet, som indgår i et endeligt og samlet mål i analyserne.

Risikoen for, at der i modellen opstår problemer med multikollinearitet grundet inkludering af både målere samt aftagenumre, vurderes ikke at udgøre en begrænsende faktor for at anvende benchmarkingmodellen til at fastsætte netvirksomhedernes effektiviseringskrav. Ekspertgruppens konsulent Peter Bogetoft har særskilt forholdt sig til denne problemstilling og har overfor eksperterne udtrykt, at han ikke ser det som en statistisk risikofaktor, at der anvendes antallet af aftagenumre som en separat ydelse, og at antallet af målere samtidig indgår med et kronebeløb som et delelement i ydelsen norm-grid.

17. Programmeringskoder (scripts)

Dansk Energi stiller sig undrende overfor, at professor Peter Bogetoft overdrager sine scripts og altså sine kommercielle rettigheder til Energitilsynet. Dansk Energi fremfører, at de tidligere har efterspurgt disse, og fået som svar, at disse var beskyttet af nemlig professor Peter Bogetofts kommercielle rettigheder.

Ekspertgruppens bemærkninger

Scriptet er udarbejdet af professor Peter Bogetoft i tæt samarbejde med Sekretariatet for Benchmarkingekspertgruppen, og der er tale om et arbejdsdokument under fortsat udvikling – der foreligger således på nuværende tidspunkt ikke et endeligt script. Ekspertgruppemedlemmerne er derfor af den mening, at det synes formålstjenesteligt at vente med at udlevere script, til de individuelle effektiviseringskrav udmeldes.

Dette er i overensstemmelse med kommissoriet for Benchmarkingekspertgruppen, hvoraf det fremgår, at ekspertgruppen ved arbejdets afslutning vil komme med en beskrivelse af de overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel, herunder valg af model.

Herudover bemærkes det, at det ligeledes i forbindelse med udviklingen af benchmarkingmodeller i sammenlignelige lande ikke har været praksis at udlevere script, men alene at udlevere et script ved anvendelse af benchmarkingmodellen og udmelding af individuelle effektiviseringskrav.

B. DI (Dansk Industri)

1. Modellens resultater og egnetheden af modellen

DI anfører, at modellen fremstår grundigt gennemarbejdet og umiddelbart retvisende, dog med visse dataudfordringer, som skal løses. DI mener, at de resultater, som modellen når frem til, er afgørende i en vurdering af modellens egnethed i forhold til at sammenligne netvirksomhedernes effektivitet. DI mener således, at også modellens resultater, både individuelt og relativt set, skal give intuitivt mening i forhold til kendskabet til og strukturen i branchen, hvis modellen skal være egnet.

DI tager forbehold for modelles egnethed indtil der foreligger beregninger på modellen. DI havde gerne set beregninger gennemført på historiske data.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er enig i, at anbefalingen til den konkrete benchmarkingmodel baseret på 2014-data potentielt har en række forbedringspotentialer ved et styrket datagrundlag, der vil finde sted inden genberegning af modellen og anvendelse af modellen i praksis i 2018. Ekspertgruppen har derfor ikke alene anbefalet en konkret benchmarkingmodel baseret på det eksisterende datagrundlag, men også angivet anbefalinger til en procedure for genberegning af modellen samt en række særlige fokusområder i forbindelse opdatering af datagrundlaget, såsom yderligere analyser af GIS-data og standardisering af kapitalomkostninger. Arbejde forventes igangsat umiddelbart i forlængelse af Benchmarkingekspertgruppens afrapportering.

Ekspertgruppen er principielt enig i, at modellens resultater skal give mening i forhold til kendskabet til og strukturen i branchen. Det er imidlertid særdeles vanskeligt på forhånd at vurdere hvilke relative placeringer i benchmarkingmodellen, de enkelte netvirksomheder kan forventes at have. En vurdering af effektivitet sker ud fra anvendelse af en benchmarkingmodel, der opgør et effektivitetsnøgletal for de enkelte virksomheder, hvor ressourceanvendelsen holdes op imod de forskelligartede ydelser, og hvor der tages højde for forskelle i rammebetingelser.

Eksempelvis kan fremføres, at såfremt mindre netvirksomheder bliver målt til at være fuldt effektive betyder dette ikke nødvendigvis, at modellen er fejlspecificeret for de store netvirksomheder. Store selskaber er ikke per definition mere effektive sammenlignet med små virksomheder. Det kan sagtens være tilfældet, at en stor netvirksomhed ikke bliver drevet effektivt, når det sammenlignes med andre netvirksomheder. Som tidligere nævnt er det ikke en forudsætning for modellens anvendelighed, at en bestemt fordeling af netvirksomheder burde være at finde på den effektive front som beregnes i DEA, eller at effektiviseringspotentialerne burde følge en på forhånd bestemt fordeling i SFA. Det er heller ikke en bekræftelse eller afkræftelse af skalaafkastet, at resultaterne identificerer bestemte større netvirksomheder som ineffektive.

Ekspertgruppen finder, at benchmarkingmodellens opbygning og det anvendte datagrundlag er det essentielle for, at benchmarkingmodellens robusthed og anvendelighed til sammenligning af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet.

Ekspertgruppen vil fremhæve, at der siden ekspertgruppens 7. møde i maj 2016 og til alle efterfølgende ekspertgruppemøder, har været udsendt materiale som indeholder alle de seneste modelkørsler. Følgegruppen har dermed haft mulighed for at følge udviklingen, og har sideløbende set resultater og analyser af modelkørsler på et aggregeret niveau.

2. Forsigtighed i udmøntningen

DI anfører, at de tager forbehold for modellens egnethed til at fastlægge individuelle effektiviseringskrav allerede fra 2019, og opfordrer derfor til stor forsigtighed i udmøntningen af individuelle effektiviseringskrav, indtil det er sikret, at modellen er egnet og velfungerende. DI opfordrer til at individuelle effektiviseringskrav kan erstattes af generelle krav, da dette er bedre end individuelle effektiviseringskrav fastsat ved en ikke-egnet og ikke-velfungerende benchmarkingmodel.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er ekspertgruppens vurdering, at den overordnede benchmarkingmodel og den procedure for benchmarking som er beskrevet i anbefalingerne skaber grundlag for en egnet samt velfungerende og saglig benchmarkingmodel i 2018, og at modellen således kan anvendes til benchmarkingen i 2018.

Herudover vil ekspertgruppen fremhæve, at der i den anbefalede benchmarkingmodel er indarbejdet en række forsigtighedshensyn. Disse afspejler sig blandt andet i den omfattende analyse af mulige opgørelsesmetoder, robusthedstjek, analyse af fordyrende rammevilkår samt anvendelse af bedst-af-to modeller, hhv. resultaterne fra en DEA- og SFA-model. Processen med at beregne effektiviseringspotentialer omfatter således en række forsigtighedshensyn, som tilsammen sikrer, at modelresultaterne med rimelighed afspejler netvirksomhedernes reelle effektiviseringspotentialer.

Ekspertgruppen anbefaler samtidig, at Energitilsynet i første reguleringsperiode fastsætter et konkret loft for hvor stort et effektiviseringspotentiale (i procent) der kan fastsættes for individuelle netvirksomheder. I den efterfølgende periode, hvor datakvaliteten og benchmarkingmodellen er videreudviklet, bør loftet lempes.

3. Standardisering af kapitalomkostninger

DI anfører, at de bakker op om ekspertgruppens anbefaling om, at der skal analyseres videre på standardisering af kapitalomkostninger, og finder det afgørende at få klarlagt, hvilken betydning en standardisering af kapitalomkostninger vil have i forhold til fordelingen af effektiviseringspotentialerne netvirksomhederne imellem.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har ingen kommentar til DI's bemærkning.

4. Aftalebaseret regulering og stemmeaftalen

DI bemærker, at aftalebaseret regulering, som der lægges op til i stemmeaftale fra 4. november 2016 om ny økonomisk regulering af elnetvirksomheder, efter DI's opfattelse er en spændende mulig metode til fastlæggelse af effektiviseringskrav. DI ser frem til kommende analyser af en sådan aftalebaseret regulering.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har som udgangspunkt ingen kommentar til DI's bemærkning. Ekspertgruppen bemærker dog, at en aftalebaseret regulering til fastlæggelse af effektiviseringskrav ligger udenfor ekspertgruppens kommissorium, hvorfor ekspertgruppen ikke har taget stilling til denne form for regulering.

C. Forbrugerrådet Tænk

1. Støtter ekspertgruppens udkast til benchmarkingrapport

Tænk støtter ekspertgruppens fremsendte udkast til benchmarkingrapport. Det er Tænks vurdering, at den danner et godt grundlag for arbejdet med at benchmarke og udstikke effektiviseringskrav til netvirksomhederne. Tænk bemærker, at ekspertgruppen løbende har forholdt sig til de af følgegruppens fremsatte bemærkninger. Herudover bemærker Tænk, at branchen har været tæt involveret og har bidraget væsentligt til produktets kvalitet.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har ingen kommentar til Tænks bemærkning.

D. Landbrug & Fødevarer

1. Generel tilfredshed med anbefalinger til ny benchmarkingmodel

L&F opfattelse er, at arbejdet i høj grad tilvejebringer et kvalificeret resultat, der indeholder de nødvendige afvejsninger i forhold til at skabe en anvendelig og rimelig benchmarkingmodel. Herudover fremhæver L&F, at den endelige rapport helt overvejende fremstår velskrevet, velargumenteret og velkvalificeret.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen har ingen kommentar til L&F's bemærkning.

2. Datakvaliteten og datatilgængeligheden

L&F anfører, at datakvaliteten og datatilgængeligheden har været et afgørende emne undervejs i arbejdet, da det er helt afgørende for en tilfredsstillende benchmarkingregulering, at de nødvendige data er til rådighed og af rette kvalitet. Selv om der har været forsøgt taget hånd om emnet, herunder med tilsyneladende tæt inddragelse af branchen, kan udfordringen ikke siges at være løst ved ekspertgruppens afsluttende rapport. L&F ser derfor, at Energitilsynet og andre myndigheder tør at stille håndfaste krav til branchens eget ansvar for datalevering.

Ekspertgruppens bemærkninger

For at understøtte en robust og valid benchmarkingmodel er det essentielt, at Energitilsynet er i besiddelse af et solidt og sammenligneligt datagrundlag. Ekspertgruppen er enig i, at det også er branchens eget ansvar, at der til benchmarkingen bliver indberettet data af høj kvalitet, så målingen af den økonomiske effektivitet bygger på et solidt datagrundlag.

3. Investeringsneutralitet

L&F anfører, at allerede fra nedsættelse af EI-reguleringsudvalget har det været et kardinalpunkt i moderniseringen af elsektoren, at netvirksomhedernes investeringstyper skulle stilles ens. Ved at anvende nettospidsbelastning som endogen variabel, finder L&F, at den foreslåede benchmarkingmodel strider med dette princip. Tilsvarende bør den decentrale produktion inden for et net på sigt medregnes i opgørelsen af den maksimale oplevede belastning af nettet.

Ekspertgruppens bemærkninger

Det er den nedsatte ydelsesgruppe med deltagelse af branche og netvirksomheder, som i første omgang har udvalgt nettospidsbelastning som en cost driver, der bør indgå i udviklingen af en ny benchmarkingmodel. Det er i forlængelse af cost driveranalysen valgt at inkludere nettospidsbelastning i benchmarkingmodellen, dels fordi den er statistisk signifikant og dels som følge af, at den giver begrebsmæssig mening.

Når Energitilsynet skal lave sin økonomiske benchmarking, og foretager modelberegninger på et opdateret datagrundlag, er det ekspertgruppens anbefaling at cost driver-analysen skal gentages. Det er i 2018 op til Energitilsynet at vurdere hvorvidt cost driver-analysen giver anledning til, at anvende et andet sæt af ydelser i benchmarkingmodellen, enten ved at udskifte en eller flere af de tre ydelser der anbefales på kort sigt, eller at ændre antallet af ydelser fra de eksisterende i alt tre ydelser.

Ekspertgruppen vil fremhæve, at en benchmarking hvor der er inkluderet et element af nettets kapacitet giver intuitivt god mening. Nettets evne til at håndtere spidsbelastningsperioder, er en væsentlig omkostningsdrivende faktor, når nettet skal dimensioneres på optimal vis.

Det er ekspertgruppen vurdering, at den nuværende opgørelse af nettospidsbelastningen bør viderebehandles. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at Energitilsynet på sigt undersøger muligheden for at hæve kvaliteten af opgørelsesmetoden for nettospidsbelastning, eksempelvis ved at korrigere for decentral produktion samt transit i distributionsnettet.

E. Det Økologiske Råd

1. Rapport udtryk for en fornuftig løsning af ekspertgruppens opgave

DØR finder, at rapporten er udtryk for en fornuftig løsning af opgaven for den nye benchmarkingmodel, hvor kravene blandt andet var, at den skulle behandle driftssiden og investeringssiden i samme model, således at det fremover i benchmarkingen blev belønnet hvis tunge kapitalinvesteringer kunne erstattes af mindre tunge driftsinvesteringer i form af f.eks. smart grid.

Ekspertgruppens bemærkninger

Ekspertgruppen er enig i, at rapporten er et udtryk for en fornuftig løsning af ekspertgruppens opgave i henhold til kommissoriet. Ekspertgruppen deler dog ikke DØR's fortolkning af kravene til den nye benchmarkingmodel, og vurderer ikke, at DØR gengiver kravene til opgaven korrekt. I henhold til kommissoriet har det været ekspertgruppens opgave at udarbejde en konkret benchmarkingmodel, der understøtter omkostningseffektivitet. Samtidig har ekspertgruppens opgave været at give netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser. Modellens investeringsincitamenter skal derfor være så neutrale, at den eksempelvis ligestiller investeringer i fysisk net og investeringer i mere driftstunge løsninger. Ekspertgruppen vurderer således, at det hverken har været et mål at belønne eller favorisere bestemte typer af kapitalløsninger, herunder blandt andet smart grid. Det hensigten, at benchmarkingmodellen skal ligestille driftstunge løsninger med kapitaltunge løsninger, så modellen giver netvirksomhederne incitament til at vælge de løsninger, der mest omkostningseffektivt leverer de nødvendige ydelser.

2. Anvendelse af nettospidsbelastning i benchmarking

DØR anfører, at de er enige i, at spidsbelastninger er en afgørende omkostningsdriver for el-nettet. DØR er dog ikke enig i, at det er nettospidsbelastningen i el-nettets randpunkter, som skal danne grundlag for den endelige benchmarkingmodel. Og slet ikke, når det samtidig anbefales, at investeringer i smart grid indgår i benchmarking. Det er DØR' vurdering, at valget af nettospidsbelastning er forkert med henblik på, at sikre en fremadrettet fornuftig drift af el-nettet.

DØR fremhæver yderligere, at med det nuværende forslag til at benchmarke efter både nettospidsbelastning og smart grid investeringer, vil investering i smart grid blive straffet, idet indtægtsrammen bliver reduceret. Dette sker fordi smart grid tilskynder en lavere nettospidsbelastning, uanset at de sammenlagte bruttospidsbelastninger stiger.

Ekspertgruppens bemærkninger

I lyset af indkomne høringssvar til ekspertgruppens afsluttende rapport, de nuværende dataudfordringer med nettospidsbelastning, er det vurderingen, at leveret mængde elektricitet i 2018 kan blive en relevant erstatning for nettospidsbelastningen, for at reducere usikkerheder omkring nettospidsbelastning som ydelse i modellen.

Der henvises til ekspertgruppens adressering af Dansk Energis detaljerede og tekstnære bemærkninger under "Nettospidsbelastningen belønner højere peak loads".

3. Differentierede effektiviseringskrav og ligestilling mellem CAPEX og OPEX

DØR anfører, at når man fremadrettet står overfor valget mellem at investere enten i smart drift OPEX eller ekstra kapacitet CAPEX, så duer det efter DØR's mening ikke, at CAPEX-investeringer favoriseres ved et lavere effektiviseringskrav. Ifølge DØR må incitamentet til at vælge den mest omkostningseffektive vej ikke forvrides af forskelle i effektiviseringskrav.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Ekspertgruppen er enig i, at benchmarkingen ikke skal favorisere hverken kapitalomkostninger (CAPEX) eller driftsomkostninger (OPEX), men at benchmarkingen skal være neutral overfor løsningsvalg, så netvirksomhederne har incitament til at vælge den mest omkostningseffektive løsning.

Ekspertgruppen vurderer, at benchmarkingmodellen sammen med metoden til at beregne udmøntningen efterlever de succeskriterier, som ekspertgruppen har oplistet i sin afrapportering. Valget af den endelige model og metode til udmøntning indebærer imidlertid en afvejning af de forskellige succeskriterier. Ekspertgruppen har både opstillet et mål om, at modellen skal være neutral overfor forskellige typer af opgaveløsning og sigte mod teknologineutralitet, samt at udmøntningen skal stille fair krav til mulig forandringshastighed.

Et ensidigt fokus på, at modellen skal være neutral overfor forskellige typer af opgaveløsning vil indebære, at der stilles samme krav til den andel af henholdsvis kapitalomkostninger og driftsomkostninger, der med rimelighed kan påvirkes indenfor en given periode. Omvendt vil et fokus på et fair krav til mulig forandringshastighed indebære, at kapitalomkostninger set i forhold til driftsomkostninger anses som værende mindre påvirkelige på kort sigt.

Det er samlet set ekspertgruppens vurdering, at, at udmøntningen på kapitalomkostninger skal være lavere end udmøntning på driftsomkostninger.

4. Ensartet skalaafkast

DØR anfører, at de er enige i, at ensartet skalaafkast er teoretisk smukt, men at det formentlig giver nogle uacceptable skævvredne og problematiske effekter i praksis. DØR fremhæver beregninger foretaget af Dansk Energi, som viser at det er de meget små netvirksomheder, som danner best practice. DØR anfører, at dette kan være fordi det simpelthen er dyrere pr enhed at drive komplicerede net på flere spændingsniveauer end det er at drive de simple små net på laveste spændingsniveau. DØR fremhæver desuden, at en anden årsag kan være, at der ved eksistens af marginal kapacitet hos de store selskaber, så tilbydes denne kapacitet til marginalpris til de små el-netselskaber. De små selskaber får således løst opgaven til marginalpris, mens de store selskaber kan løse den til en dyrere gennemsnitspris.

Ekspertgruppens bemærkninger:

At mindre netvirksomheder bliver målt til at være fuldt effektive betyder ikke nødvendigvis, at modellen er fejlspecificeret for de store netvirksomheder. Store selskaber er ikke per definition mere effektive sammenlignet med små virksomheder. Det kan sagtens være, at en stor netvirksomhed ikke bliver drevet effektivt. Det vurderes således ikke at være en forudsætning for modellen, at en bestemt fordeling af netvirksomheder burde være at finde på den effektive front som beregnes i DEA.

Det skal bemærkes, at eldistributionsbranchen er karakteriseret ved mange små og få store netvirksomheder. I DEA-modellen betyder dette, at fronten statistisk set vil skulle forventes at bestå af flere små netvirksomhederne end af store. Derfor er det ekspertgruppens vurdering, at resultaterne af de foreløbige kørsler ikke estimerer en DEA-front der resulterer i utroværdige effektiviseringspotentialer, når netvirksomhedernes sammenlignes.

Ekspertgruppen finder, at konstant skalaafkast er med til at bidrage til, at benchmarkingmodellen ikke er til hinder for strukturudviklingen i branchen. Derudover er der ved de seneste modelkørsler, foretaget af professor Peter Bogetoft, statistisk belæg for at anvende konstant skalaafkast.

Endvidere vurderes en antagelse om konstant skalaafkast i DEA-modellen og en antagelse om normeret lineær specifikation i SFA-modellen at bidrage til, at benchmarkingmodellen ikke er til hinder for strukturudviklingen i branchen. Netvirksomheder over og under en bestemt størrelse vil ikke blive begunstiget i en model med konstant skalaafkast, da ingen netvirksomheder vil blive behandlet anderledes alene afhængigt af netvirksomhedens størrelse.

Modsat kan et stigende, aftagende og varierende skalaafkast potentielt være til hinder for strukturudviklingen, da modeller med disse antagelser omkring skalaafkast kan risikere at give skævvredne incitament, når netvirksomheder fusionerer eller en netvirksomhed vælger at opdele sig i to eller flere mindre netvirksomheder.

5. Anvendelse af GIS

DØR finder det fornuftigt på længere sigt at basere en identifikation af by- områdetyper på GIS-registrering. Dog kræver det, at det lykkes at bringe GIS-systemet op på et brugbart niveau. DØR anfører derfor, at det bør anbefales ved en kommende revision, hvor det forinden sikres, at de anvendte GIS-systemer er retvisende i form af afgrænsning og definition af byområder.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Ekspertgruppen er enig med DØR om, at anvendelse af GIS-data kræver, at GIS-data er af en tilstrækkelig kvalitet. Ekspertgruppen anbefaler derfor, at Energitilsynet fremadrettet udvikler et GIS-værktøj, som netvirksomhederne kan anvende til brug for indberetning af fordelingen efter zoner. I den forbindelse anbefales Energitilsynet at kigge nærmere på zone-inddelingerne, så GIS-kortet i højere grad afspejler netvirksomhedernes reelle omkostningsforskelle på tværs af de geografiske områder.

Ekspertgruppen vil fremhæve, at en benchmarking hvor der er inkluderet GIS-data intuitivt giver god mening. Omkostningerne ved at drive distributionsnet i områder med høj befolkningstæthed kan være associeret med andre per enhed omkostninger end en tilsvarende drift i områder med relativt lav befolkningstæthed. GIS-data er med til at identificere disse områder, og der kan i benchmarkingen derfor korrigeres for disse forskelle. Derfor anbefaler ekspertgruppen, at der fremadrettet arbejdes videre med at implementere GIS-data i benchmarkingen.

Såfremt det er muligt at etablere og indsamle GIS-data af tilstrækkelig kvalitet på længere sigt, anbefaler ekspertgruppen desuden, at det bør anvendes et norm-gridmål baseret på GIS-data i stedet som en af cost driverne i benchmarkingmodellen, da et GIS-baseret norm-grid vurderes at være særdeles velegnet til at korrigere for bymæssighed, der vurderes at være et væsentligt rammevilkår.

6. Manglende test af modellen i virkeligheden

DØR savner en egentlig fremlæggelse af den konkrete forslåede model, og fremlæggelse af en test af modellens anvendelighed og dens korrekthed ved gennemregning af faktiske eksempler.

DØR anfører desuden, at videresende en ikke afprøvet teoretisk model fra benchmarkingekspertudvalget til Energitilsynet til videre forvaltning ikke er godt nok, idet det er vanskeligt at se, at Energitilsynet nødvendigvis har den viden og den økonomi, som skal til for at gennemføre den nødvendige testning, kalibrering og justering af modellen.

Ekspertgruppens bemærkninger:

Ekspertgruppen vil fremhæve, at der siden ekspertgruppens 7. møde i maj 2016 og til alle efterfølgende ekspertgruppemøder, har været udsendt materiale som indeholder alle de seneste modelkørsler. Følgegruppen har dermed haft mulighed for at følge udviklingen, og har sideløbende set resultaterne af modelkørslerne.

Sekretariatet for Energitilsynets medarbejdere har løbende været involveret i modeludviklingsarbejde, herunder gennemføring af test, kalibrering og justering af modellen. Professor Peter Bogetoft opgave i forbindelse med modeludviklingsarbejde har desuden været at give sekretariatet de nødvendige kompetencer til på sigt at arbejde videre med modellen og videreudvikle den. Energitilsynet har desuden siden 2007 haft til opgave at gennemføre benchmarking af netvirksomhedernes økonomiske effektivitet, hvilket fremadrettet også forventes at være Energitilsynets opgave. Ekspertgruppen er derfor uenig i, at Energitilsynet ikke har den nødvendige viden og økonomi til at gennemføre en videreudvikling af benchmarkingmodellen og beregninger af effektiviseringspotentialerne.