

AFGØRELSE

(Elforsyning)

energi

KLAGENÆVNET

Frederiksborggade 15
1360 København K

Besøgsadresse:
Linnésgade 18, 3. sal
1361 København K

Tlf 3395 5785
Fax 3395 5799

www.ekn.dk
ekn@ekn.dk

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

KLAGE FRA	Viby Net A/S over
AFGØRELSE FRA	Energitilsynet af 27. oktober 2008
OM	reduktion af elnetselskabernes indtægtsrammer for 2009

NÆVNETS	Nænsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN-	Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
SÆTNING	Professor, dr.scient.adm. Ole Jess Olsen
I SAGEN	Konsulent, civilingeniør Knut Berge
	Direktør, cand.polyt. Poul Sachmann

NÆVNETS	Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 <u>stadfæstes.</u>
AFGØRELSE	

Ved brev af 12. november 2008 har Viby Net A/S påklaget Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 om reduktion af elnetselskabernes indtægtsrammer for 2009 til Energiklagenævnet.

Sagens baggrund

Energitilsynet udmelder årligt individuelle krav til reduktion af elnetselskabernes indtægtsrammer, jf. elforsyningslovens¹ § 70, stk. 3, og indtægtsrammebekendtgørelsens² §§ 19 og 20. Udmeldingen sker på baggrund af en benchmarking af elnetselskabernes økonomiske effektivitet samt selskabernes kvalitet i levering af elektricitet.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006 om elforsyning

² Bekendtgørelse nr. 1520 af 23. december 2004 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af elforsyningsloven som ændret ved bekendtgørelse nr. 151 af 10. marts 2005

Benchmarking af selskabernes økonomiske effektivitet opgøres ved at sammenligne, hvor effektivt eller ineffektivt selskabet omkostningsmæssigt er til at drive sit eget elnet i forhold til, hvor effektive eller ineffektive andre danske selskaber ville være til at drive et tilsvarende elnet. Det sker ved hjælp af netvolumenmodellen, som sammenligner selskabernes enhedsomkostninger ved de enkelte netkomponenter (kabler, luftledninger, stationer, felter m.v. på forskellige spændingskategorier samt målere, administrationsomkostninger m.v.).

Sammenligningen sker på baggrund af en beregning af de gennemsnitlige omkostninger, som er forbundet med selskabernes forskellige dele af deres elnet. Disse enhedsomkostninger benævnes omkostningsækvivalenter. Fastlæggelsen af omkostningsækvivalenterne i netvolumenmodellen skete på baggrund af 2005-data for en række repræsentative selskaber. Omkostningsækvivalenterne benyttes i perioden 2006-2009. Selskaberne skal endvidere for hvert år indberette netkomponenter, driftsomkostninger, afskrivninger, ekstraordinære omkostninger m.v. De af selskaberne indberettede data anvendes i tilsynets benchmarking af selskabernes økonomiske effektivitet. For så vidt angår selskabernes omkostninger til målere er denne netkomponent baseret på omkostninger til anskaffelse, etablering og vedligeholdelse. Det er således alene målere, som selskaberne ejer, der indgår i indberetningen af denne netkomponent.

For nogle selskaber gør det sig gældende, at vejbelægninger, regler for håndtering af opgravet jord, trafikintensitet, særlige forskrifter for installationer, og koordination med andre forsyningsinstallationer påvirker anlægs- og vedligeholdelsesomkostningerne pr. enhed netkomponent. Disse forskellige omstændigheder, som påvirker selskabernes omkostninger, betegnes som fordyrende rammevilkår. Netvolumenmodellen tager ikke i sig selv højde for, at nogle typer af selskaber står over for dyrere rammevilkår end andre. Energitilsynet tager efterfølgende højde for dette ved at benchmarke selskaber med forskellige rammevilkår i hver sin gruppe. De regionale transmissionsselskaber er således delt op i to grupper ved den økonomiske benchmarking, og distributionsselskaberne og transformerforeningerne er ligeledes behandlet i hver sin gruppe.

Resultaterne for benchmarkingen af distributionsselskaberne er endvidere korrigeret for selskabernes kundetæthed, idet Energitilsynet har foretaget analyser, der viser, at et selskabs kundetæthed har en sammenhæng med omfanget af fordyrende rammevilkår. Kundetætheden opgøres som antal målere pr. km. 0,4 kV net. Ved denne beregning indgår ligeledes kun målere, som selskaberne ejer. Distributionsselskabernes enhedsomkostninger korrigeres dermed også individuelt afhængig af deres kundetæthed, hvorefter Energitilsynet laver en samlet benchmarking af distributionsselskaberne.

Klager har påklaget Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 for så vidt angår det forhold, at antallet af kollektivt aflæste målere ikke indgår i den om-

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

Side 2 af 10

kostningsækvivalent, som Energitilsynet anvender i forbindelse med målere, samt at antallet af kollektivt aflæste målere ikke indgår i beregningen af kundetæthedskorrektionen for distributionsselskabernes enhedsomkostninger.

Energitilsynets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 samt bilagene til Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 er vedlagt denne afgørelse som bilag 1 og bilag 2.

Klagers synspunkter og bemærkninger

Det er klagers opfattelse, at Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 bør ændres således, at antallet af kollektivt aflæste målere indgår i benchmarkingen af selskaberne.

Til støtte herfor har klager navnlig anført følgende:

- I Energitilsynets model for benchmarking bør antal af kollektivt aflæste målere også indgå i den omkostningsækvivalent, som Energitilsynet anvender i forbindelse med målere. I henhold til Dansk Energis konteringsvejledning for net- og distributionsvirksomheder fra december 2001 omfatter kunderelaterede omkostninger bl.a. varetagelse af måler aflæsning, kundeafregning og inkasso, herunder omkostninger til personale, kontor- og lokaleomkostninger samt tab på debitorer. Generel administration indeholder bl.a. omkostninger til netvirksomhedens ledelse, personaleadministration og økonomiafdeling. Til de kollektivt aflæste målere har selskaber tillige kunderelaterede omkostninger og administrationsomkostninger. Disse målere bør derfor også indgå i beregningen af, hvilke omkostninger selskabet har. Klager har indberettet 11.029 målere til Energitilsynet. Hertil bør således lægges 2.321 kollektivt aflæste målere således, at selskabet i alt har 13.350 målere.
- Antallet af kollektivt aflæste målere bør endvidere indgå i beregningen af kundetæthedskorrektionen. Energitilsynet korrigerer for fordyrende rammevilkår dels ved at dele selskaberne op i transmissionsselskaber, distributionsselskaber og transformerforeninger og dels ved at korrigere for kundetæthed. Kundetæthed beregnes som antal målere divideret med kilometer kabel. Om en måler er kollektivt aflæst eller individuelt aflæst har ingen betydning ved korrektion for, at det i bymæssig bebyggelse er dyrere at være netselskab. Det er således klagers opfattelse, at antallet af kollektivt aflæste målere tillige bør indgå i denne korrektion. Klager finder derfor, at Energitilsynet ved beregningen af kundetætheden skal tage hensyn til de 2.321 kollektivt aflæste målere.
- I forbindelse med indberetning af data til Energitilsynet har det været uklart, hvorvidt de kollektivt aflæste målere skulle indgå i opgørelsen af målere. Det kan derfor ikke udelukkes, at andre selskaber har med-

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

Side 3 af 10

taget de kollektivt aflæste målere i deres opgørelser, hvilket gør sammenligningsgrundlaget misvisende.

Energitilsynets bemærkninger til klagen

Energitilsynet har anført, at tilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 bør stadfæstes.

Til støtte herfor har Energitilsynet navnlig anført følgende:

- Baggrunden for, at tilsynet under behandlingen af sagen har afvist at medregne de kollektivt aflæste målere er, at selskabet ikke ejer disse målere. Det betyder konkret, at selskabet ikke har omkostninger til anskaffelse, etablering og vedligeholdelse af sådanne målere. Den omkostningsækvivalent, som Energitilsynet har fastsat for målere, tager afsæt i omkostningerne ved en måler, som el-selskabet selv ejer, driver og administrerer. Det vil derfor være urimeligt at lade et enkelt selskab medtage kollektivt aflæste målere i opgørelsen af samlede antal målere, idet selskabet derved tillades for høje omkostninger til målere, hvilket afhængig af selskabets andre omkostninger kan føre til, at selskabet samlet set fremtræder mere effektivt på bekostning af de selskaber, der ejer alle anmeldte målere. Det skal samtidig understreges, at omkostninger til drift af netkomponenter, som i benchmarkingmodellen ikke er tildelt en selvstændig omkostningsækvivalent, alligevel indgår i modellen, fordi alle selskaber har omkostningsposter, der ikke er dækket af de 21 forskellige omkostningsækvivalenter. Dette er et grundlæggende vilkår, når der foretages enhver slags benchmarking. Endelig kan det oplyses, at det ikke er et særligt forhold for klager, at der i selskabets netområde findes et vist antal kollektivt aflæste målere. Det er på denne baggrund endvidere Energitilsynets opfattelse, at der alene skal medtages målere, som selskabet ejer, når kundetætheden opgøres som antal målere pr. kilometer 0,4 kV net i forbindelse med korrektion for distributionsselskabernes enhedsomkostninger.
- Der er tale om et forvaltningsretligt skøn, når Energitilsynet har udvalgt netop 21 netkomponenter. Energitilsynet vurderer, at dette skøn ligger inden for rammerne af indtægtsrammebekendtgørelsens §§ 19 og 20, som udgør hjemmelen for Energitilsynets afgørelse. Det er ganske givet muligt at forfine modellen ved at udbygge med flere omkostningsækvivalenter. Her må imidlertid foretages en afvejning mellem forbedringspotentiallet på den ene side og ressourceforbruget (både i Energitilsynet og hos selskaberne) på den anden side. Energitilsynet vurderer, at antallet af omkostningsækvivalenter er højt nok til at foretage en både fair og rimelig benchmarking af elnetselskaberne. Energitilsynet vil dog lade forslaget om at medtage målere, som selskaberne ikke selv ejer, indgå i den revision af modellen, som tilsynet skal foretage mindst hvert 4. år.

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

Side 4 af 10

- Det fremgår ikke af vejledninger m.v., at det alene er de netkomponenter, som selskabet ejer, der skal indberettes. Energitilsynet finder det imidlertid ret åbenlyst, at selskaberne ikke kan indberette netkomponenter, som de ikke ejer.

Energiklagenævnets praksis

Energiklagenævnet har ved afgørelse af 5. maj 2008, (j.nr. 11-538), vurderet anvendelsen af netvolumenmodellen som grundlag for benchmarking af selskabernes økonomiske effektivitet.

Sagen drejede sig om en klage fra Vestforsyning Net A/S over Energitilsynets afgørelse af 27. september 2007. Ved afgørelsen udmeldte Energitilsynet effektiviseringskrav til elnetselskaberne for 2008. Energiklagenævnet stadfæstede ved afgørelse af 5. maj 2008 Energitilsynets afgørelse.

Energiklagenævnet lagde i afgørelsen vægt på, at Energitilsynet er tillagt et vidt skøn ved fastsættelsen af effektiviseringskrav, samt at den af Energitilsynet valgte metode måtte anses for egnet til vurdering af elnetselskabernes effektivitet. Energiklagenævnet fandt endvidere ikke grundlag for at antage, at Energitilsynets valg af den anvendte model var baseret på usaglige hensyn, eller at en benchmarking baseret på enhedsomkostninger, herunder korrektionsmetoden for forskelle i rammevilkår, var uegnet som grundlag for vurderingen af elnetselskabernes effektivitet. Energiklagenævnet fandt endvidere ikke, at der i grundlaget for Energitilsynets skøn ved anvendelsen af den valgte model for benchmarking var påvist væsentlige metodiske eller faktuelle fejl. Energiklagenævnet udtalte endvidere, at Energitilsynet ved en fremtidig revision af grundlaget for benchmarkingen, burde overveje at revidere den metode, der anvendes ved korrektion for fordyrende rammevilkår. Energiklagenævnet fandt, at nævnet ikke kunne udelukke, at den af klager i sagen fremlagte metode, der var baseret på en mere statistisk valid logaritmisk model, ville kunne medføre mere retvisende resultater for selskabernes effektiviseringspotentiale.

Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk.

Retsgrundlag

Priser for net og transmissionsvirksomhedernes ydelser er reguleret af elforsyningslovens § 70. Følgende fremgår af bestemmelsen:

”(...)

§ 70. Priser for net- og transmissionsvirksomhedernes ydelser fastsættes i overensstemmelse med de i stk. 2 nævnte indtægtsrammer, jf. dog § 70 a. Rammerne fastsættes med henblik på dækning af de i § 69 nævnte omkostninger ved en effektiv drift af virksomheden.

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

Side 5 af 10

Stk. 2. Transport- og energiministeren fastsætter regler om indtægtsrammer for alle berørte virksomheder for et nærmere angivet antal år. Som led i denne regulering sikres det, at tarifferne i faste priser regnet som et gennemsnit ikke stiger i forhold til tarifferne pr. 1. januar 2004, idet kapital, der finansierer nødvendige nyinvesteringer, dog fortsat skal kunne forrentes og afskrives. Over- og underdækning for perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2003 påvirker ikke det i 2. pkt. nævnte loft.

Stk. 3. Inden for de i stk. 2 nævnte rammer fastsætter Energitilsynet årligt en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder under hensyntagen til den enkelte virksomheds effektiviseringspotentiale. Ministeren kan fastsætte regler om, at der ved opgørelse af effektiviseringspotentialet skal tages hensyn til kvaliteten af den transport af elektricitet med tilhørende ydelser, som virksomheden skal gennemføre som bevillingshaver, jf. § 20, stk. 1.
[...]"

20. april 2009
J.nr.: 1011-273
Eksp.nr.: 44512
TML-EKN

Side 6 af 10

Om elforsyningslovens § 70, stk. 2 og 3 (tidligere § 70, stk. 2) fremgår bl.a. følgende af lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser (Forslag til lov om elforsyning som fremsat den 29. april 1999, L 234 1999):

"[...]

I medfør af stk. 2 fastsætter miljø- og energiministeren generelle indtægtsrammer for alle virksomheder for et nærmere angivet antal år. Inden for den generelle ramme fastsætter Energitilsynet årligt en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder. Hensigten med bestemmelsen er, at ministeren fastsætter generelle krav om, at indtægtsrammen reduceres med en procentdel hvert år for alle selskaber, således at hver virksomhed må foretage en løbende effektivisering for at holde deres omkostninger inden for rammen for indtægter. Ministeren kan herunder fastsætte, at indtægtsrammerne reduceres med en generel procentsats, der gælder alle selskaber, samt fastsætte rammer for Energitilsynets fastlæggelse af en individuel procentsats, der afhænger af det enkelte selskabs effektivitetsniveau.

[...]"

Om prisreguleringen af net- og transmissionsvirksomheder fremgår bl.a. følgende af samme lovforslags generelle bemærkninger:

"[...]

i) Priser og betingelser for elektricitet:

...

Prisreguleringen af net- og transmissionsvirksomhed har til formål at skabe incitament til øget effektivitet. Derfor skal der på forhånd fastlægges rammer for virksomhedernes indtægter; det vil

sige for, hvor meget der kan opkræves over tarifferne for virksomhedens ydelser. Rammerne fastlægges således, at rammen for virksomhedens indtægter reduceres hvert år, så hver virksomhed må foretage en løbende effektivisering for at holde deres omkostninger inden for indtægtsrammen. Miljø- og energiministeren fastsætter generelle rammer for alle virksomheder, og inden for den generelle ramme fastsætter Energitilsynet årligt en indtægtsramme for hvert enkelt selskab, der skal afspejle selskabets effektiviseringspotentiale.

...

j) *Energitilsynet:*

...

Prisreguleringen og det økonomiske tilsyn skal modvirke, at de kollektive elforsyningsvirksomheder drager fordel af deres monopol lignende status med øgede omkostninger og ineffektivitet til følge. Tilsynet går ud på at skabe omkostningseffektivitet og tilskyndelse til effektiviseringer hos de kollektive elforsyningsvirksomheder gennem større gennemsigtighed og mulighed for sammenligning af selskabernes omkostninger og ydelser.

[...]"

20. april 2009

J.nr.: 1011-273

Eksp.nr.: 44512

TML-EKN

Side 7 af 10

Indtægtsrammebekendtgørelsens §§ 19 og 20 fastsætter rammerne for Energitilsynets udmelding af effektiviseringskrav samt benchmarking af selskaberne. Af bekendtgørelsens §§ 19 og 20 fremgår følgende:

"[...]

Effektiviseringskrav

§ 19. Fra og med reguleringsåret 2008 udmelder Energitilsynet individuelle effektiviseringskrav baseret på benchmarking af virksomhederne, jf. § 20. Effektiviseringskravet gennemføres som en procentvis reduktion af den enkelte virksomheds reguleringspris eller rådighedsbeløb.

Stk. 2. Der vil ikke blive udmeldt individuelle effektiviseringskrav for reguleringsårene 2005-2007.

Kapitel 8

Benchmarking

§ 20. Indtil udgangen af regnskabsåret 2006 benchmarker Energitilsynet virksomhederne på økonomisk effektivitet.

Stk. 2. Fra og med regnskabsåret 2007 bliver virksomhederne benchmarket på økonomisk effektivitet og kvalitet i leveringen.

Stk. 3. Grundlaget for benchmarkingen tages fra og med regnskabsåret 2007 op til revision mindst hvert fjerde år med henblik på eventuelle justeringer og inddragelse af nye vurderingskriterier.

Stk. 4. Resultaterne af benchmarkingen samt den anvendte metode for benchmarkingen offentliggøres årligt af Energitilsynet. [...].”

Energiklagenævnets bemærkninger

Energiklagenævnet har ved nævnets tidligere afgørelse af 5. maj 2008 (j.nr. 11-538) fastslået, at Energitilsynet er tillagt et vidt skøn ved fastsættelsen af effektiviseringskrav til elnetskaberne i henhold til elforsyningslovens § 70, stk. 3, og indtægtsrammebekendtgørelsens §§ 19 og 20. Energiklagenævnet fandt endvidere bl.a., at netvolumenmodellen samt korrektionsmetoden for fordyrende rammevilkår var egnede som grundlag for vurdering af elnetselskabernes effektivitet, og at valget af metoden ikke var baseret på usaglige hensyn.

20. april 2009
J.nr.: 1011-273
Eksp.nr.: 44512
TML-EKN

Side 8 af 10

Netvolumenmodellen er for årene 2006-2009 baseret på en række omkostningsækvivalenter, som Energitilsynet har fastlagt på baggrund af data for 2005 fra en række repræsentative selskaber. Den omkostningsækvivalent, som Energitilsynet har fastsat for målere, er baseret på omkostninger ved målere, som selskaberne selv ejer, driver og administrerer. Energiklagenævnet finder, at det ikke er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 3, og indtægtsrammebekendtgørelsens §§ 19 og 20, at Energitilsynet har udvalgt en omkostningsækvivalent for målere, der alene tager afsæt i målere, som selskaberne selv ejer. Energiklagenævnet finder ligeledes, at det ikke er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 3, og indtægtsrammebekendtgørelsens §§ 19 og 20, at Energitilsynet ikke opererer med en specifik omkostningsækvivalent for kollektivt aflæste målere. Energiklagenævnet har herved lagt vægt på, at Energitilsynet ved fastsættelsen af både antallet og typer af omkostningsækvivalenter er tillagt et vidt skøn, og at der ikke ved valget heraf er taget usaglige hensyn. Energiklagenævnet skal hertil bemærke, at selv om der ved kollektivt aflæste målere er knyttet tilsvarende kunderelaterede og administrationsrelaterede omkostninger for selskaberne, så har selskaberne ikke omkostninger til anskaffelse, etablering og vedligeholdelse af sådanne målere. Det er denne sidstnævnte type af omkostninger, som er det umiddelbare måleparameter for den af Energitilsynet udvalgte omkostningsækvivalent vedrørende målere. Kollektivt aflæste målere kan derfor ikke i omkostningsmæssig henseende uden videre sidestilles med målere, som selskaberne selv ejer. Energiklagenævnet bemærker endvidere, at kunderelaterede og administrationsrelaterede omkostninger ved kollektivt aflæste målere på anden vis indgår i Energitilsynets benchmarking af selskaberne på linje med andre omkostningstyper til drift af netkomponenter, som heller ikke er tildelt en selvstændig omkostningsækvivalent.

Under henvisning til det ovenfor anførte giver det endvidere ikke Energiklagenævnet anledning til bemærkninger, at de kollektivt aflæste målere ikke indgår

i opgørelsen af selskabernes kundetæthed i forbindelse med korrektion for distributionsselskabernes enhedsomkostninger.

Energiklagenævnet finder endelig ikke grundlag for at antage, at andre selskaber ved indberetningen af antal målere til Energitilsynet har medtaget eventuelle kollektivt aflæste målere. Energiklagenævnet finder på denne baggrund ikke anledning til at betvivle det af Energitilsynet anvendte datagrundlag.

Efter en samlet vurdering finder Energiklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Energitilsynets benchmarking af klager. Energiklagenævnet har her ved lagt vægt på, at Energitilsynet er tillagt et vidt skøn ved valg af metode for benchmarkingen, herunder ved fastsættelsen af antallet og typen af omkostningsækvivalenter, samt at den valgte metode må anses for egnet til vurdering af klagers effektiviseringspotentiale og i øvrigt baseret på saglige hensyn. Energiklagenævnet finder endvidere, at de oplysninger, der foreligger om klageres særlige forhold, herunder oplysninger om antal af kollektivt ejede målere i klagers netområde, ikke kan føre til, at Energitilsynets skøn i det konkrete tilfælde bør tilsidesættes.

20. april 2009
J.nr.: 1011-273
Eksp.nr.: 44512
TML-EKN

Side 9 af 10

Energiklagenævnet har dog noteret sig, at Energitilsynet vil overveje spørgsmålet om kollektivt aflæste målere nærmere i forbindelse med den revision af benchmarkingmodellen, som Energitilsynet skal foretage mindst hvert fjerde år.

Energiklagenævnet stadfæster herefter Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2008 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på nævnets møde den 20. april 2009.

Afgørelsen er truffet efter § 89 i lov om elforsyning.

Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter lov om elforsyning eller regler, der er udstedt efter denne lov, skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. § 89, stk. 5, i lov om elforsyning.

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

P. N. V.

Poul K. Egan
Nænsformand

/ Tina Alander Lindfors
Fuldmægtig

20. april 2009
J.nr.: 1011-273
Eksp.nr.: 44512
TML-EKN

Side 10 af 10