

(Elforsyning)

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

KLAGE FRA OVER OM	58 elnetselskaber Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 effektiviseringskrav til elnetselskaberne for 2012	13. juni 2012 J.nr. 1011-11-26-39 SSH-EKN
----------------------------------	--	--

NÆVNETS SAMMEN- SÆTNING I SAGEN	Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan Næstformand, professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen Professor, cand.jur. & Ph.D. Bent Ole Gram Mortensen Konsulent, civilingeniør Knut Berge Direktør, cand.polyt. Poul Sachmann
--	--

NÆVNETS AFGØRELSE	Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 <u>stadfæstes</u> for så vidt angår nedsættelsen af tidshorisonten for indhentelse af effektiviseringspotentialerne fra fem til fire år. Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 <u>stadfæstes</u> for så vidt angår ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis. Energiklagenævnet <u>afviser</u> at genoptage nævnets afgørelse af 18. maj 2010 (j.nr. 1011-11-346).
------------------------------	--

Ved brev af 1. december 2011 har Dansk Energi på vegne af 58 elnetselskaber¹ (herefter klagerne) indbragt Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 for Energiklagenævnet. Ved afgørelsen udmeldte Energitilsynet effektiviseringskrav til elnetselskaberne for 2012.

Klagerne fra de selskaber, som klagen er indgivet på vegne af, er i Energiklagenævnet behandlet under følgende journalnumre:

Vestforsyning Net A/S (j.nr. 1011-11-26), SK Elnet A/S (j.nr. 1011-11-27), LEF Net A/S (j.nr. 1011-11-28), Energi Viborg Elnet A/S (j.nr. 1011-11-29),

¹ Ved elnetselskaber forstås netvirksomheder i henhold til § 5, nr. 11, i nugældende lovbekendtgørelse nr. 279 om elforsyning af 21. marts 2012.

Hurup Elværk Net A/S (j.nr. 1011-11-30), Nyfors Net A/S (j.nr. 1011-11-31), Ikast Værkerne Net A/S (j.nr. 1011-11-32), Østjysk Energi Net A/S (j.nr. 1011-11-33), Kjellerup Elnet A/S (j.nr. 1011-11-34), Struer Forsyning Elnet A/S (j.nr. 1011-11-35), Brenderup Netselskab A.m.b.a. (j.nr. 1011-11-36), Nakskov Elnet A/S (j.nr. 1011-11-37), Tarm Elværk Net A/S (j.nr. 1011-11-38), Ærø Elforsyning Net A/S (j.nr. 1011-11-39), Midtfyns Elforsyning A.m.b.A. (j.nr. 1011-11-40), HEF Net A/S (j.nr. 1011-11-41), Køge elnet A/S (j.nr. 1011-11-42), Energi Fyn Nyborg Net A/S (j.nr. 1011-11-43), Galten Elværk Net A/S (j.nr. 1011-11-44), Vordingborg Elnet A/S (j.nr. 1011-11-45), Brabrand Net A/S (j.nr. 1011-11-46), Ringkøbing-Skjern Elnet A/S (j.nr. 1011-11-47), Energi Fyn City Net A/S (j.nr. 1011-11-48), Energi Fyn Net A/S (j.nr. 1011-11-49), GEV Net A/S (j.nr. 1011-11-50), Videbæk Elnet ApS (j.nr. 1011-11-51), Verdo Randers El-net A/S (j.nr. 1011-11-52), Borris Elforsyning (j.nr. 1011-11-53), Kibæk Elværk A.m.b.a. (j.nr. 1011-11-54), Sdr. Felding Elforsyning (j.nr. 1011-11-55), Studsgård Vand- og Elforsyning (j.nr. 1011-11-56), Sunds Elforsyning (j.nr. 1011-11-57), Vildbjerg Elværk A.m.b.a. (j.nr. 1011-11-58), EnergiMidt Net A/S (j.nr. 1011-11-59), VOS Net A/S (j.nr. 1011-11-60), ØSTKRAFT Net A/S (j.nr. 1011-11-61), TRE-FOR El-Net A/S (j.nr. 1011-11-62), ELRO NET A/S (j.nr. 1011-11-63), MES Net A/S (j.nr. 1011-11-64), FFV EL A/S (j.nr. 1011-11-65), Hammel Elforsyning Net A/S (j.nr. 1011-11-66), NKE-Elnet A/S (j.nr. 1011-11-67), SEAS-NVE Net A/S (j.nr. 1011-11-68), SEF Net A/S (j.nr. 1011-11-69), SE a.m.b.a. (Syd Energi Net A/S) (j.nr. 1011-11-70), Verdo Hillerød El-net A/S (j.nr. 1011-11-71), Viby Net A/S (j.nr. 1011-11-72), AKE El-Net (j.nr. 1011-11-73), DONG Energy Eldistribution A/S (j.nr. 1011-11-74), Tårs Elnet A/S (j.nr. 1011-11-75), Frederikshavn Forsyning A/S (Frederikshavn Elnet A/S) (j.nr. 1011-11-76), ESV Net A/S (j.nr. 1011-11-77), Forsyning Helsingør Elnet A/S (j.nr. 1011-11-78), ENV Net A/S (j.nr. 1011-11-79), NRGi Net A/S (j.nr. 1011-11-80), NOE Net A/S (j.nr. 1011-11-81), Thy-Mors Energi Elnet A/S (j.nr. 1011-11-82) og RAH Net A/S (j.nr. 1011-11-84).

Klagerne behandles og afgøres samlet i denne afgørelse.

Frederikshavn Forsyning A/S (Frederikshavn Elnet A/S) (j.nr. 1011-11-76), ESV Net A/S (j.nr. 1011-11-77), Forsyning Helsingør Elnet A/S (j.nr. 1011-11-78), ENV Net A/S (j.nr. 1011-11-79) og NRGi Net A/S (j.nr. 1011-11-80) har ved særskilte klager endvidere klaget over Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 for så vidt angår fristen for fremsendelse af oplysninger til Energitilsynet i forbindelse med benchmarkingen af selskaberne. Klagerne over disse forhold er behandlet særskilt af Energiklagenævnet i fem afgørelser under de enkelte journalnumre.

NOE Net A/S (j.nr. 1011-11-81), Thy-Mors Energi Elnet A/S (j.nr. 1011-11-82) og RAH Net A/S (j.nr. 1011-11-84) har endvidere ved særskilt klage klaget

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 2 af 24

over Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 for så vidt angår fordyrende rammevilkår på Danmarks Vestkyst. Klagerne over dette forhold er behandlet særskilt af Energiklagenævnet under journalnummer 1011-11-81.

Sagens baggrund

Energitilsynet udmelder årligt individuelle krav til reduktion af elnetselskabernes indtægtsrammer, jf. elforsyningslovens² § 70, stk. 3, og indtægtsrammebekendtgørelsens³ § 26 og 27. Udmeldingen sker på baggrund af en benchmarking af elnetselskabernes økonomiske effektivitet samt selskabernes kvalitet i levering af elektricitet.

Ved benchmarking af elnetselskaberne anvender Energitilsynet netvolumenmodellen. Modellen er nærmere beskrevet i Energiklagenævnets afgørelse af 20. april 2009 samt i Energiklagenævnets afgørelse af 18. maj 2010. Begge afgørelser er offentliggjort på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menupunktet "Afgørelser" → "Kronologisk liste" → "Lov om elforsyning", og for en nærmere beskrivelse af netvolumenmodellen henvises således hertil.

Energitilsynet traf afgørelse om effektiviseringskravene for 2012 den 31. oktober 2011, og afgørelsen herom blev meddelt de berørte selskaber ved e-mails af 3. november 2011.

I forbindelse med årets benchmarking har Energitilsynet foretaget et antal ændringer i forhold til tidligere års benchmarking. Energitilsynet har bl.a. reduceret perioden til indhentning af effektiviseringspotentialer fra fem til fire år for distributionsselskaberne. Regionale transmissionsselskaber skal fortsat indhente deres effektiviseringspotentialer i løbet af syv år. Energitilsynet har endvidere ændret metoden for beregningen af benchmarkingbasis⁴.

Klagen vedrører 1) skærpelsen af tidshorizonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne, 2) den tidligere i 2009 fastsatte tidshorizont til indhentning af effektiviseringspotentialerne, samt 3) ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis. Klagen vedrører ikke selve netvolumenmodellen, men alene Energitilsynets fortolkning af de beregnede effektiviseringspotentialer og af netselskabernes muligheder for at indhente disse, det vil sige Energitilsynets udmøntning af effektiviseringskrav med udgangspunkt i et beregnet effektiviseringspotentialer.

² Nugældende lovbekendtgørelse nr. 279 om elforsyning af 21. marts 2012.

³ Bekendtgørelse nr. 335 af 15. april 2011 om indtægtsrammer for netvirksomheder og regionale transmissionsvirksomheder omfattet af lov om elforsyning.

⁴ Tidligere benchmarkfraktilen. Benchmarkbasis benævnes også "best practice". Begrebet dækker over de selskaber, der har det laveste omkostningsindeks, for så vidt angår distributionsselskaber det korrigerede omkostningsindeks, og udgør 10 pct. af den samlede netvolumen og 20 pct. for de regionale transmissionsselskaber.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 3 af 24

Den påklagede afgørelse

Energitilsynets afgørelse dateret den 31. oktober 2011 som meddelt den 3. november 2011 er vedlagt denne afgørelse som bilag 1.

Klagerens synspunkter og bemærkninger

Klagerne finder, at Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 skal ændres således, at effektiviseringskravene for 2012 reduceres efter Energiklagenævnets skøn. Såfremt Energiklagenævnet ikke reducerer effektiviseringskravene efter nævnets skøn, finder klagerne, at Energitilsynets afgørelse skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling ved Energitilsynet. Til støtte herfor har klagerne navnlig anført følgende:

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Ad skærpelsen af tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne:

Side 4 af 24

- Skærpelsen af tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne fra fem til fire år er sket på baggrund af en analyse af udviklingen i spændet i effektiviseringspotentialitet mellem de mest effektive selskaber og de mindst effektive selskaber i perioden 2007-2011. Skærpelsen er således ikke foretaget på baggrund af en individuel vurdering af netselskabernes hidtidige effektivisering eller deres mulighed for at indhente det beregnede effektiviseringspotentiale på så kort tid, men i stedet på baggrund af de mindst effektive selskabers effektivisering. De mere effektive selskaber, det vil sige selskaber, der ikke er blandt de 50 pct. mindst effektive og ikke blandt best practice⁵, bliver således også ramt. Dette kan og bør tolkes som et generelt krav, som alle netselskaber, der ikke danner best practice, stilles overfor, uden at der er foretaget en individuel vurdering af kravets rimelighed over for det enkelte selskab. Det følger af Energiklagenævnets afgørelse af 18. maj 2010 (j.nr. 1011-346)⁶, at effektiviseringskravene skal være individuelle og baseret på en indbyrdes sammenligning af selskaberne.
- Formålet med benchmarkingen er at give tilskyndelser til, at netselskaberne effektiviserer deres drift, og ikke at de nødvendigvis skal lukke en teoretisk beregnet spredning. Når Energitilsynet tager udgangspunkt i en analyse, der fokuserer på udviklingen i spændet i effektiviseringspotentialitet mellem de mindst og mest effektive selskaber for at se, om benchmarkingen har den ønskede effekter, er det ikke i overensstemmelse med benchmarkingens formål. Energitilsynets ana-

⁵ Se fodnote nr. 4.

⁶ Energiklagenævnets afgørelse er offentliggjort på nævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menuen "Afgørelser" → "Kronologisk liste" → "lov om elforsyning".

lyse viser alene, at netselskaberne ikke er kommet tættere på hinanden. Analysen siger intet om netselskabernes effektivitetsøgning og dermed, om benchmarkingen har den ønskede effekt.

- Skærpelsen af tidshorisonten er usaglig, da den analyse, som den er baseret på, er mangelfuld. Klagerne har i forbindelse med sagens behandling ved Energitilsynet gjort tilsynet opmærksom på disse mangler uden, at Energitilsynet ændrede analysen. Spændet i effektiviseringspotentialerne blandt netselskaberne inden for det enkelte år er helt modelafhængigt. Hvis man ændrer på forudsætningerne i netvolumenmodellen, vil det beregnede effektiviseringspotentiale ligeledes ændres, og dermed spændet i effektiviseringspotentialerne blandt netselskaberne. Der er endvidere ikke udelukkende tale om en sammenligning inden for enkelte år, men en sammenligning af effektiviseringspotentialer over en periode på fem år. Hvis man skal sammenligne over en periode på fem år, skal man sikre sig, at der er fuldstændig sammenlignelighed på tværs af årene. Dette gør sig også gældende med hensyn til metodevalg, når man skal sammenligne udviklingen i et spænd på tværs af flere år. Energitilsynet har ikke taget højde for modelændringer i analysen i afgørelsens bilag 2. Dette er en klar fejl ved analysen og medfører, at Energitilsynet når til en forkert konklusion.
- Energitilsynet har anvendt de samme analyser til nedsættelse af perioden fra fem år til fire år, som tilsynet brugte til den tidligere reduktion af perioden fra atten år til fem år. Energitilsynet burde have inddraget data, der viser, hvorledes effekten af den tidligere reduktion har været, inden tilsynet reducerede yderligere. Ud fra fagøkonomiske betragtninger har den tidligere reduktion formentlig allerede haft en effekt, hvorfor det må anses for unødvendigt at forkorte perioden yderligere. Der er endvidere kun gået et år siden indførelsen af den reducerede periode fra atten til fem år til indhentning af effektiviseringspotentialet. Det er dermed for tidligt på sagligt grundlag at afgøre, hvorvidt hensynet til forbrugerne gør det nødvendigt at forkorte perioden yderligere. Da selskaberne har indrettet sig i tillid til at have fem år til at leve op til deres effektiviseringspotentiale, bør der være tungtvejende grunde eller nye forhold, der gør, at denne periode skal reduceres med yderligere et år. Sådanne grunde eller nye forhold foreligger ikke i denne sag. Når perioden reduceres fra fem år til fire år, tages der ikke højde for, hvor ulige dette rammer selskaberne afhængig af, hvor stort et effektiviseringspotentiale, de enkelte selskaber skal indhente. Energitilsynet har således ikke skønnet, om det er muligt for det enkelte selskab at effektivisere ét år hurtigere. Der er således ikke foretaget en

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 5 af 24

individuel vurdering af selskaberne i forbindelse med reduktionen af perioden til indhentning af effektiviseringspotentiale.

- Energitilsynet vurderer, at den tidligere skærpelse af perioden til indhentning af effektiviseringspotentialerne ikke har haft en effekt, hvorfor der er behov for en yderligere skærpelse. Ifølge Energitilsynet vil denne nye skærpelse resultere i en mindsket spredning, som den tidligere skærpelse ikke har opnået. Hvis Energitilsynet vurderer, at en skærpelse fra atten til fem år ingen effekt har haft, vil en mindre skærpelse fra fem til fire år heller ikke have nogen effekt. I det tilfælde, at Energitilsynet søger at mindske en teoretisk beregnet spredning, bør Energitilsynet i stedet gribe til andre metoder. Energitilsynet kunne eksempelvis ændre selve benchmarkingmetoden og i lighed med andre lande inddrage væsentligt flere sammenligningsparametre. Derudover er det ikke korrekt, at den tidligere skærpelse ikke har haft en effekt. Den teoretisk beregnede spredning mellem de 50 pct. mindst effektive selskaber og de mest effektive selskaber er fra afgørelsen i 2010 til afgørelsen i 2011 mindsket med over 14 pct. Hvis mindskelse af den teoretisk beregnede spredning er Energitilsynets mål med benchmarkingen, er det derfor nærliggende at konkludere, at den tidligere skærpelse var tilstrækkelig, og at Energitilsynet i overensstemmelse med god forvaltningsskik bør afholde sig fra at skærpe vilkårene for netselskaberne yderligere.
- En sammenligning af spændet mellem de mest og mindst effektive selskaber over en årrække skal tage højde for de tidligere modelændringer, der har haft betydning for udregningen af spændet. Energitilsynet anerkender til dels, at forskellige modeller kan give forskellige spænd og dermed, at der bør tages højde for metodevalg, da de i analysen i afgørelsens bilag 2 genberegner udviklingen i spændet som følge af modelændringen vedrørende korrektion for fjernaflæste målere. Denne korrektion ændrer Energitilsynets konklusion om, at spændet har været stigende til, at det i stedet er konstant over perioden. Energitilsynet er derved med til at underbygge påstanden om, at metodevalg i det enkelte år har afgørende betydning for udviklingen i spændet.
- Den primære forklaring på den fortsatte spredning er ændringer i beregningen af benchmarkbasis, og ikke manglede effektiviseringer blandt de mindst effektive selskaber. Klagerne har analyseret de 50 pct. mindst effektive selskabers effektiviseringsindsats fra år til år for at se, om disse selskaber reelt levede op til Energitilsynets effektiviseringskrav, og derved om benchmarkingen havde den ønskede effekt. Beregningerne viser, at de relevante netselskaber i samtlige år har levet op til og overgået det krav, Energitilsynet har stillet til dem. Ener-

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 6 af 24

gitilsynets præmis om, at der har været "...manglende effektiviseringer blandt de mindst effektive selskaber", er således forkert. Da skærpeisen af tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne udelukkende bygger på denne præmis, bør skærpeisen naturligvis ophæves.

- En vurdering af udviklingen i selskabernes effektivitet på baggrund af de seneste fem år bør tage udgangspunkt i de omkostninger, som netselskaberne kan påvirke på kort sigt, det vil sige de påvirkelige omkostninger. De påvirkelige omkostninger udgøres af netselskabernes samlede driftsomkostninger fratrukket omkostninger til nettab og ekstraordinære omkostninger. De to sidstnævnte omkostningsposter bliver også holdt ude af selve benchmarkinggrundlaget. Hvis samtlige omkostninger skal medtages, vil det medføre, at netselskaberne på blot fem år skal ændre strukturen i deres historisk opbyggede elnet så markant, at det sænker selskabernes afskrivninger, hvilket ikke er muligt.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 7 af 24

Ad den tidligere fastsatte tidshorisont til indhentning af effektiviseringspotentialerne:

- Den tidligere i 2009 definerede tidshorisont til indhentning af effektiviseringspotentialerne på 5 år for distributionsselskaber og transformerforeninger er fastsat på et forkert og usagligt grundlag. Klagerne gjorde i 2009 opmærksom på, at den rapport fra Erhvervs- og Byggestyrelsen – "Vækst og dynamik i nye virksomheder" – som Energitilsynet tog udgangspunkt i ved fastsættelsen af tidshorisonten, ikke var sammenlignelig med elsektoren. Der er intet i Erhvervs- og Byggestyrelsens rapport, der kan bruges til at vurdere, hvor hurtigt elnetselskaber kan effektivisere deres drift. Det skøn, som Energitilsynet har beføjelse til at foretage, bør tage udgangspunkt i den sektor, som skønnet rammer. Energitilsynet bør derfor analysere de reelle effektiviseringsmuligheder for netselskaberne og fastsætte skønnet på den baggrund.
- Klagerne har ikke anmodet om genoptagelse af Energiklagenævnets afgørelse om Energitilsynets benchmarkingafgørelse af 28. september 2009. Klagerne anmoder dog Energiklagenævnet om på ny at tage stilling til den tidligere fastsatte periode for indhentning af effektiviseringspotentialerne. Dette gøres på baggrund af Energiklagenævnets udtalelse i forbindelse med afgørelsen af 18. maj 2010, hvor det blev meddelt klagerne, at de tilvejebragte oplysninger om virkninger for enkelte selskaber ikke var tilstrækkeligt grundlag til at tilsidesætte Energitilsynets vurdering. Klagerne blev således pålagt at tilvejebringe andre oplysninger end ovennævnte for at omstøde Energitilsynets vur-

dering. Intet sted i klagen tilvejebringes oplysninger om virkninger for enkelte selskaber. Klagens anbringender bygges i stedet op på vurderinger af sagkyndige parter, hvis betragtninger ikke er indgået i den tidligere behandling af spørgsmålet og er derfor væsentlige og relevante.

- PA Consulting har analyseret, hvilke konklusioner der reelt kan drages på baggrund af Erhvervs- og Byggestyrelsens rapport "Vækst og dynamik i nye virksomheder". PA Consulting påpeger, at rapporten viser, at forklaringen på de nystartede virksomheders manglende overlevelse skal findes i 1) selskabsformen, 2) eksportmarkeder, 3) branche, 4) antal ansatte og 5) etableringsydelse. Omkostningsniveau er således ikke en forklarende variabel. Energitilsynet er tilsyneladende enig i PA Consultings vurdering af, at Erhvervs- og Byggestyrelsens rapport ikke forklarer den manglende overlevelse med manglende omkostningseffektivitet. Det er i stedet Energitilsynets egen vurdering uden yderligere tilknytning til rapporten, der er den primære forklaring på virksomhedernes manglende overlevelse. Energitilsynet tager derfor ikke udgangspunkt i Erhvervs- og Byggestyrelsens rapport, som de ellers tidligere har argumenteret for, men anvender i stedet egne udokumenterede antagelser for at nå den ønskede konklusion.
- Tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne er uproportional og/eller urimelig, når den sammenlignes med sammenlignelige lande. Professor, dr. merc. Peter Bogetoft har i notatet "Note til Dansk Energi om internationale reguleringsperioder og krav" af november 2011 identificeret, hvad tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialer sættes til i sammenlignelige lande. Notatet illustrerer, at regulatorer i sammenlignelige lande vurderer, at net-selskaber ikke kan indhente deres effektiviseringspotentiale på kun fem år. De europæiske regulatorer vurderer i gennemsnit, at elnet-selskaber bør have otte år til at indhente effektiviseringspotentialer i deres påvirkelige omkostninger. Den fastsatte tidshorisont på fem år er således urimelig over for selskaberne.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 8 af 24

Ad ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis:

- Det er usagligt, at en indgribende skærpelse skal bindes op på en analyse, som er så ekstremt følsom over for samtlige de indbyggede usikkerheder, der findes i enhver form for benchmarking. Usikkerheder som netvolumenmodellen også lider af. Eksempelvis består forskellen mellem klagerne og Energitilsynets beregninger af benchmarkbasis af, at et enkelt selskab har foretaget to ændringer i sine indberetninger til Energitilsynet. Energitilsynets konklusion om uændret teoretisk be-

regnet spredning står og falder derved ved ét selskabs indberetning. Det tydeliggør, hvor usikkert det er at tage udgangspunkt i den teoretisk beregnede spredning, der kan ændre sig et utal af gange som følge af, at selskaber opdager fejlindberetninger. Man kan således sagtens forestille sig, at der ligeledes opdages fejl i årets afgørelse, som bevirker ændringer i det udregnede effektiviseringspotentiale, hvilket fører til en modsat konklusion på Energitilsynets analyse.

- Ændringen af benchmarkbasis over årene er den ændring, der har haft størst betydning for det beregnede effektiviseringspotentiale. I 2007 og 2008 blev de mindst effektive selskaber målt op imod gennemsnittet af de 25 % bedste, det vil reelt sige 12,5 pct.-fraktilen. I 2009 og 2010 blev de mindst effektive selskaber målt op imod de 10 pct. bedste, og i 2011 bliver selskaberne målt op imod gennemsnittet af de 10 pct. bedste, det vil reelt sige 5 pct.-fraktilen. Alene som følge af denne modelændring, vil benchmarkbasis naturligt blive sænket. Faldet i benchmarkbasis er altså ikke nødvendigvis et udtryk for effektivisering blandt de mest effektive selskaber, som de mindst effektive selskaber bør kunne følge, men i stedet udtryk for ændring af beregningsmetoden. Når benchmarkbasis falder, vil det beregnede effektiviseringspotentiale naturligvis stige. At spændet mellem de mest og de mindst effektive selskaber er konstant henover perioden, er således udtryk for, at de mindst effektive selskaber har effektiviseret betragteligt i denne periode.
- Hvis Energitilsynet havde lagt det korrekt beregnede og sammenlignelige benchmarkbasis til grund for sammenligningen i deres analyse, ville tilsynet have fundet, at spændet i effektiviseringspotentialet er indsnævret. At spændet ikke er fuldstændig lukket skyldes flere forhold, bl.a. modelusikkerhed, hvilket medfører, at der altid vil være en forskel mellem selskaberne, og at et effektiviseringspotentiale ikke fuldt ud kan realiseres på så kort tid, som Energitilsynet lægger op til.
- Energitilsynet begår en beregningsfejl ved beregningen af "best practice" (det såkaldte benchmarkbasis). Energitilsynet beregner benchmarkbasis ved at udregne det vægtede gennemsnit, vægtet med andel af netvolumen, af de 10 pct. bedste. Da der sjældent findes en række netselskaber, der nøjagtig definerer top 10 pct. i forhold til netvolumen, er det nødvendigt at gøre nogle antagelser om, hvordan top 10 pct. afgrænses. Energitilsynet har valgt, at samtlige selskaber, der ligger inden for top 10 pct., skal indgå med fuld vægt i beregningen, mens det selskab, der ligger på og over fraktilgrænsen, kun skal indgå med den del af sin netvolumen, der akkumuleret med de andre selskaber i top 10 pct.'s netvolumen giver 10 pct. af netvolumen. Dette er

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 9 af 24

udtryk for et konkret metodevalg og ligger således inden for Energitilsynets beføjelser. Energitilsynet begår dog den fejl, at de ikke lader selskabet, der ligger på 10 pct.-fraktilen indgå med sit omkostningsindeks. Energitilsynet vælger i stedet at opfinde et omkostningsindeks, som bliver vægtet med den del af selskabet på fraktilgrænsens netvolumen, som ligger inden for top 10 pct. Det omkostningsindeks, som Energitilsynet opfinder, beregnes med udgangspunkt i det selskab, der ligger lige under fraktilgrænsen, og det selskab, der ligger på fraktilgrænsen. Det er en klar fejl, at Energitilsynet opfinder et omkostningsindeks. Der er således tale om, at netselskaberne bliver sammenlignet med et effektiviseringsniveau (udtrykt ved dette omkostningsindeks), som reelt ikke findes, men som Energitilsynet har opfundet til lejligheden.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 10 af 24

- Energitilsynets metodevalg består i, at benchmarkbasis skal beregnes på baggrund af det vægtede gennemsnit af top 10 pct. set i forhold til netvolumen. Det selskab, der ligger over eller på fraktilgrænsen bør derfor ikke indgå med hele sin netvolumen i beregningen. Problemet er, at Energitilsynet overhovedet ikke lader selskabet, der ligger over og på fraktilgrænsen, indgå med sit omkostningsindeks. Når Energitilsynet vælger at opfinde et omkostningsindeks via lineær interpolation betyder det, at de reelt skaber et nyt selskab, som de resterende selskaber benchmarkes mod. Denne tilgang er forkert. Der er således tale om en beregningsfejl, da Energitilsynet anvender de forkerte tal i den korrekte formel. I stedet for lineær interpolation skal Energitilsynet bruge den omkostningseffektivitet, der repræsenterer 7,5-10 % af den akkumulerede netvolumen.

Energitilsynets udtalelse til sagen

Energitilsynet finder, at afgørelsen af 31. oktober 2011 skal stadfæstes. Til støtte herfor har Energitilsynet navnlig udtalt følgende:

Ad skærpelsen af tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne:

- Reduktionen er begrundet i Energitilsynets analyse af spredningen i selskabernes effektivitetsniveau og det faktum, at selskaberne blev benchmarket for femte gang. Energitilsynet fandt det derfor relevant at genoverveje afvejningen af hensynet til selskaberne overfor hensynet til forbrugerne, hvilket resulterede i den pågældende reduktion. Selvom perioden siden sidste ændring skulle være relevant for vurderingen, gælder det, at der burde forekomme en stor reduktion i spredningen mellem selskabernes effektiviseringspotentialer fra 2010 til 2011 på baggrund af den forrige reduktion i perioden for indhentning af ef-

effektiviseringspotentialet. Spredningen mellem selskaberne som helhed er dog uændret fra 2010 til 2011.

- Selskabernes hidtidige effektiviseringer er allerede inkluderet i effektiviseringspotentialet i form af selskabernes anmeldte omkostninger. Omfanget af selskabernes hidtidige effektiviseringer er irrelevant, hvis dette ikke sammenholdes med selskabernes effektiviseringspotentialer. Energitilsynets analyse viser, at selskaberne samlet set ikke har udnyttet det effektiviseringspotential, der forekommer mellem de mest og mindst effektive selskaber.
- Der udøves et individuelt skøn i forhold til det enkelte selskab. Reduktionen af tidsperioden har udelukkende betydning for de elnetselskaber, der har et effektiviseringspotential. De mest effektive selskaber får fortsat ikke udmeldt et effektiviseringskrav, og der kan således ikke være tale om et generelt krav. Reduktionen af perioden for indhentning af effektiviseringspotential vil medføre et øget effektiviseringskrav. Der er dog udelukkende tale om en generel skærpelse i det omfang, at alle selskaber med et effektiviseringspotential modtager et højere effektiviseringskrav, end de ellers ville have fået. Det faktiske effektiviseringskrav afhænger fortsat af selskabernes individuelle effektiviseringspotential og udmøntes endvidere i forhold til selskabernes individuelle påvirkelige omkostninger. Energitilsynet beregner selskabernes individuelle effektiviseringspotential på baggrund af selskabernes individuelle omkostninger og strukturen af deres elnet. Effektiviseringskravet (i pct.) beregnes herefter ved at dividere effektiviseringspotential med fire i stedet for tidligere fem. Da effektiviseringspotential er individuelt gælder det også at effektiviseringskravet er individuelt – upåagtet at denne beregningsmetode anvendes for øvrige selskaber. Reduktion af tidsperioden for indhentning af effektiviseringspotential betyder således ikke, at effektiviseringskravet er blevet mindre individuelt end det hidtil har været.
- Den grundlæggende præmis for benchmarkingen er principielt, at alle selskaber, korrigeret for rammevilkår og netstruktur, skal kunne drives lige effektivt. Reduktionen i perioden for indhentning af effektiviseringspotential øger årets effektiviseringskrav. Såfremt et selskab har et effektiviseringspotential på f.eks. 10 pct. betyder reduktionen fra fem til fire år, at selskabets effektiviseringskrav stiger fra 2 pct. til 2,5 pct. i det indeværende år. I det omfang, at selskaberne gennemfører effektiviseringer i den størrelsesorden, Energitilsynet fastsætter, vil de mindre effektive selskaber opnå en højere omkostningseffektivitet ved næste års benchmarking, end hvis perioden ikke var blevet reduceret. Dette vil igen medføre en mindre spredning mellem de mindre effektive

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 11 af 24

selskaber og de mest effektive selskaber, end hvis perioden ikke var blevet reduceret. Hvis de mest effektive selskaber bliver endnu mere effektive, vil spredningen øges. Reduktionen vil i dette tilfælde modvirke forøgelsen af spredningen som følge af de mest effektive selskabers effektiviseringer. Reduktionen sker således af hensyn til forbrugerne, der i sidste ende betaler meromkostningerne i forbindelse med driften af de mindre effektive selskaber.

- Det faktum, at et selskab måtte have øget effektiviteten, opfylder ikke benchmarkingens formål, hvis effektivitetsstigningen i øvrigt ikke står i forhold til selskabets effektiviseringspotentialer. Vurderingen af, hvorvidt selskabernes effektiviseringer står i forhold til selskabernes effektiviseringspotentialer, må nødvendigvis baseres på en relativ sammenligning af selskaberne. Spredningen mellem selskaberne er derfor både et passende og korrekt udtryk for, hvorvidt selskaberne har udnyttet det effektiviseringspotentialer, der eksisterer i forhold til de mest effektive selskaber.
- Metodeændringer årene imellem har betydning for sammenligningen af spændet over tid, og der skal korrigeres herfor i analysen i afgørelsens bilag 2, hvilket også er sket. Den omtalte analyse er foretaget på et ensartet modelmæssigt grundlag. Beregningerne af benchmarkbasis er i samtlige år foretaget med den nye metode på baggrund af de 10 pct. mest effektive selskaber. Ligeledes er korrektionen for fjernaflæste målere foretaget ensartet for samtlige år. Resultaterne er derfor fuldt ud sammenlignelige og konklusionen ligeledes gyldig.
- Det er ikke Energitilsynets vurdering, at der ikke er sket effektiviseringer blandt selskaberne. Det er derimod tilsynets vurdering, at der ikke er sket en indsnævring af spredningen i selskabernes effektiviseringspotentialer, og at effektiviseringerne derfor ikke er sket i et omfang, der svarer til selskabernes muligheder for at foretage effektiviseringer.
- Spørgsmålet om, hvorvidt selskaberne lever op til indtægtsrammerne har ikke relevans for benchmarkingen. Benchmarkingen er en sammenligning af selskabernes omkostningsniveau, hvorimod indtægtsrammerne sætter det maksimale niveau for selskabernes indtægter. Den eneste sammenhæng mellem de to elementer af den økonomiske regulering af netselskaberne er, at benchmarkingens effektiviseringskrav trækkes fra selskabernes indtægtsrammer.
- Der er ikke beregningsfejl i Energitilsynets analyse af udviklingen i effektiviseringspotentialerne. Udgangspunktet for benchmarkingen er, at samtlige af selskabernes omkostninger skal medtages, idet disse må

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 12 af 24

antages at afspejle selskabets økonomiske effektivitet. Det er således naturligt, at en vurdering af benchmarkingens effekt ligeledes skal inddrage alle omkostninger og ikke kun et udsnit heraf. Effektiviseringskravet udmøntes ganske vist alene i forhold til de påvirkelige omkostninger, som selskaberne forventeligt kan effektivisere på kort sigt. På længere sigt må det dog forventes, at selskaberne kan foretage effektiviseringer i forhold til de samlede omkostninger. Da benchmarkingen i år er blevet foretaget for femte gang forekommer det ikke urimeligt, at selskaberne har kunnet foretage effektiviseringer udover de helt kortsigtede. Endvidere korrigerer klagerens beregninger ikke for regnskabsmæssige ændringer i forbindelse med håndtering af omkostninger til energispareaktiviteter. Fra regnskabsåret 2010 opgøres disse ikke længere som en del af selskabernes driftsomkostninger, hvilket forklarer størstedelen af ændringen i de påvirkelige omkostninger fra benchmarkingen i 2010 til 2011.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 13 af 24

Ad den tidligere fastsatte tidshorisont til indhentning af effektiviseringspotentialerne:

- For så vidt angår den i 2009 fastsatte periode for indhentning af effektiviseringspotentialer på fem år, forstår Energitilsynet klagen således, at klagerne anmoder om genoptagelse af Energiklagenævnets afgørelse af 18. maj 2010 om Energitilsynets afgørelse af 28. september 2009. Energitilsynet finder, at klagerne ikke er fremkommet med oplysninger, der giver anledning til genoptagelse af sagen, da der hverken er tale om nye faktiske oplysninger eller mangler i sagsbehandlingen.
- Energitilsynet ændrede ved afgørelsen af 28. september 2009 kravskalaen for udmøntning af effektiviseringskrav. Metodeændringen betød, at effektiviseringskravet blev fastsat direkte med udgangspunkt i selskabernes effektiviseringspotentialer og ikke i forhold til diskrete intervaller. Samlet set vurderede Energitilsynet, at elnetselskaberne skal kunne indhente deres effektiviseringspotentialer på kort sigt, og at de vil være i stand til det. Ud fra en forsigtig vurdering fandt Energitilsynet, at udmålingen af effektiviseringskrav skulle baseres på en periode på 5 år til indhentning af effektiviseringspotentialer.
- Rapporten fra Erhvervs- og Byggestyrelsen anvendes til at belyse overlevelsen blandt selskaber på et konkurrenceudsat marked. En tilsvarende analyse ville ikke kunne foretages på markedet for transport af elektricitet, da dette er kendetegnet ved lokale monopoler og regulering. Analysen er derfor, netop på grund af brancheforskellene, rele-

vant i vurderingen af, hvilke vilkår elnetselskaberne ville være underlagt på et konkurrencepræget marked. Der er intet usædvanligt i, at analysens konkurrenceudsatte selskaber i øvrigt ikke ligner elnetselskaberne, som er regulerede lokale monopoler.

Ad ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis:

- Fastsættelsen af selskabernes effektiviseringskrav tager udgangspunkt i en sammenligning af det enkelte selskabs omkostningseffektivitet i forhold til de mest effektive selskaber. De mest effektive selskaber defineres som de selskaber, der har det laveste omkostningsindeks, for så vidt angår distributionsselskaber det korrigerede omkostningsindeks, og som udgør 10 pct. af den samlede netvolumen og 20 pct. for de regionale transmissionsselskaber. Grænserne for, hvornår selskaberne regnes blandt de bedste, det vil sige henholdsvis 10 pct. og 20 pct. betegnes fraktilgrænsen. På dette grundlag beregnes best practice/benchmarkbasis, som udgør benchmarkingens sammenligningsgrundlag. I praksis vil det dog kun yderst sjældent forekomme, at gruppen af de mest omkostningseffektive selskaber præcist udgør 10 pct. af den samlede netvolumen. Typisk vil to selskaber placere sig henholdsvis under og over fraktilgrænsen. Energitilsynet må i disse tilfælde nødvendigvis foretage et metodevalg med hensyn til beregningen af benchmarkbasis.
- Energitilsynet har siden 2007 haft et fast princip om, at benchmarkbasis skal dække netop 10 pct. af branchens samlede netvolumen, uanset selskabernes placering omkring fraktilgrænsen. Benchmarkbasis beregnes i denne situation som et vægtet gennemsnit – med de enkelte selskabers andel af netvolumen som vægte – af de mest effektive selskaber og selskabet lige over fraktilgrænsen. Herudover gælder, at selskabet lige over fraktilgrænsen ikke indregnes fuldt ud i det vægtede gennemsnit, men derimod vægtes i forhold til, hvor meget over fraktilgrænsen, det er placeret. Energitilsynet har anvendt denne metode siden den første benchmarking i 2007. I forbindelse med årets benchmarking fandt Energitilsynet, at den tidligere beregningsformel var uhensigtsmæssig i sin kompleksitet. Energitilsynet ændrede derfor beregningsformlen til en simplere og mere gennemskuelig trinvis fastsættelse af benchmarkbasis, idet metodens principper blev fastholdt.
- Energitilsynet har alene foretaget et metodevalg og ikke en konkret beregningsfejl. Metodeændringen medfører en simplere og mere gennemskuelig fastsættelse af benchmarkbasis, imens principperne for beregningen er uændret i forhold til tidligere år. Denne ændring er udtryk for et ændret metodevalg, der ligger indenfor Energitilsynets beføjelser

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 14 af 24

til at foretage skøn i forbindelse med udformningen af benchmarking-modellen. Metodeændringen udgør en forbedring af benchmarkingen, idet benchmarkbasis fastsættes på en simplere og mere gennemskuelig måde. Der forekommer ingen matematiske fejl i beregningerne, som er baseret på velkendte og simple matematiske metoder.

- Den ændrede beregning har ikke ændret på sammenligningsgrundlaget i forhold til tidligere år, da benchmarkbasis i alle år er blevet beregnet som et vægtet gennemsnit af de bedste selskaber. Såfremt et selskab er placeret præcist på fraktilgrænsen vil selskabets omkostningsindeks indgå på niveau med de øvrige selskaber blandt de 10 pct. mest omkostningseffektive. Hvis selskabet derimod er placeret over fraktilgrænsen bliver omkostningsindekset vægtet i forhold til, hvor meget over fraktilgrænsen selskabet er placeret. Et selskab ligger kun på fraktilgrænsen, hvis selskabets og eventuelt bedre placerede selskabers andel af netvolumen udgør præcist 10 pct. (svarende til fraktilgrænsen). Hvis andelen derimod udgør mere end 10 pct. er selskabet placeret over fraktilgrænsen, og i sådanne tilfælde finder sekretariatets metode til håndtering heraf anvendelse. Energitilsynet opfinder ikke et omkostningsindeks, men anvender en gængs matematisk metode i form af lineær interpolation ved indregningen af det første selskab placeret over fraktilgrænsen.
- Notatet udarbejdet af professor, dr. merc. Peter Bogetoft indeholder alene en umiddelbar sammenligning og ikke en dybdegående analyse af reguleringen imellem landene. Ved en korrekt sammenligning af både perioden for indhentning af effektiviseringspotentialet og størrelsen af effektiviseringskravet er det afgørende at korrigere for den faktiske udmøntning af effektiviseringskravet i Energitilsynets afgørelse. Den faktiske udmøntning af effektiviseringskravet indeholder en væsentlig reduktion af kravet i omregningen fra procent til kroner. Dette sammenholdt med den årlige genberegning af effektiviseringspotentialet medfører, at selskaberne reelt har væsentligt mere end fire år til at indhente effektiviseringspotentialet.
- Energitilsynet har beregnet den reelle periode for indhentning af effektiviseringspotentialet for elnetselskaberne. Denne afhænger i høj grad af selskabernes andel af påvirkelige omkostninger i forhold til omkostningsgrundlaget, som varierer mellem 25 pct. og 91 pct. med et vægtet gennemsnit på 54 pct. En relativ højere andel af påvirkelige omkostninger medfører, at den reelle periode for indhentning af effektiviseringspotentialet bliver kortere. Dette er i god overensstemmelse med definitionen af påvirkelige omkostninger, som er omkostninger, der kan effektiviseres på kort sigt. Det må derfor også forventes, at sel-

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 15 af 24

skaber med en stor andel påvirkelige omkostninger kan effektiviseres relativt hurtigere end selskaber med en lav andel påvirkelige omkostninger. Et gennemsnitligt selskab har 10 år til at indhente 75 pct. af dets effektiviseringspotentiale. Til sammenligning sigter den engelske regulering på at fjerne 75 pct. af effektiviseringspotentialet på 5-6 år. Selskabernes reelle effektiviseringskrav vil af samme grund være væsentligt mindre end det i afgørelsen fastsatte effektiviseringskrav. Det reelle gennemsnitlige effektiviseringskrav beregnes således til 2,6 pct. Perioden for indhentning af effektiviseringspotentialet er således, hverken uproportionel og/eller urimelig sammenlignet med andre lande.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Retsgrundlaget

Priser for net- og transmissionsvirksomheders ydelser er reguleret i elforsyninglovens § 70. Af bestemmelsen fremgår bl.a. følgende om fastsættelse af indtægtsrammer for virksomhederne:

Side 16 af 24

”[...]

§ 70. Priser for netvirksomhedernes og de regionale transmissionsvirksomheders ydelser fastsættes i overensstemmelse med de i stk. 2 nævnte indtægtsrammer. Rammerne fastsættes med henblik på dækning af de i § 69 nævnte omkostninger ved en effektiv drift af virksomheden.

Stk. 2. Klima- 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. Indtægtsrammen vil blive hævet med et beløb svarende til forrentning og afskrivning af den kapital, der finansierer nyinvesteringen, opgjort efter reglerne i årsregnskabsloven, eventuelt med modregning af tilslutningsbidrag. Såfremt den nødvendige nyinvestering erstatter et eksisterende anlæg, vil indtægtsrammen blive forhøjet med et beløb, der dækker forrentning, afskrivning samt drift og vedligeholdelse af nyinvesteringen. Virksomheden kan vælge, at beregningen sker som en varig eller en midlertidig forhøjelse af indtægtsrammen. Såfremt forhøjelsen beregnes som en annuitet, vil forhøjelsen være varig. Såfremt forhøjelsen sker, således at den afspejler et serielån, bortfalder forhøjelsen ved udløbet af den forventede levetid, og ved fremtidige investeringer i anlægget vil der ske en fornyet beregning af indtægtsrammen. Uanset om forhøjelsen sker, så den afspejler en annuitet eller et serielån, indregnes endvidere omkostninger til nedtagning af det erstattede anlæg og

efterlevelse af myndighedskrav i forbindelse hermed. Ved beregningen af forhøjelsen skal der ske modregning af et beløb, der dækker kassationsværdien af det erstattede anlæg. Der skal endvidere ske modregning af et beløb, der dækker de omkostninger, som netvirksomheden eller den regionale transmissionsvirksomhed ville have haft til drift, vedligeholdelse og fornyelse af det erstattede anlæg, såfremt det erstattede anlæg fortsat skulle have været drevet med uændret funktionalitet. Over- og underdækning for perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. december 2003 påvirker ikke det i 2. pkt. nævnte loft. Afvikling af denne underdækning skal være afsluttet senest ved udgangen af 2010.

...

Stk. 9. 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. Såfremt en netvirksomhed eller regional transmissionsvirksomhed ikke overholder fristen for indsendelse af de nødvendige oplysninger eller afgiver mangelfulde eller fejlagtige oplysninger til brug for Energitilsynets fastlæggelse af indtægtsrammen og opgørelse af effektiviteten, kan Energitilsynet foreløbigt fastsætte indtægtsrammen og effektiviteten. Energitilsynet kan for virksomhedens regning anvende uafhængig ekstern bistand til løsning af denne opgave. Den foreløbige værdifastsættelse bortfalder, når de nødvendige oplysninger er fremsendt og dokumenteret. En eventuel efterfølgende justering af indtægtsrammen som følge af de indsendte oplysninger vil ske for det næstfølgende regnskabsår. Klima- og energiministeren 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 bevilningshaver, jf. § 20, stk. 1.

[...]"

Den nærmere regulering af indtægtsrammerne er fastsat i indtægtsrammebekendtgørelsen. Af bekendtgørelsens §§ 26 og 27 fremgår følgende:

"[...]

Benchmarking og effektiviseringskrav

§ 26. Energitilsynet benchmarker én gang årligt virksomhederne på deres økonomiske effektivitet og kvalitet i leveringen.

Stk. 2. Benchmarkingen baseres på oplysninger fra virksomhederne, der indsendes til Energitilsynet, efter regler fastsat af Energitilsynet.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 17 af 24

Stk. 3. Såfremt en virksomhed indsender mangelfulde eller fejlbehæftede oplysninger, eller indsender oplysningerne efter den fastsatte tidsfrist, kan Energitilsynet fastsætte foreløbige værdier. Energitilsynet kan, for virksomhedens regning, anvende ekstern bistand til værdifastsættelsen. De foreløbige værdier erstattes af virksomhedens egne tal, når disse er fremsendt til Energitilsynet med behørig dokumentation.

Stk. 4. 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. 5. Resultaterne af benchmarkingen samt den anvendte metode for benchmarkingen offentliggøres af Energitilsynet.

Stk. 6. Omkostninger til energibesparende aktiviteter, jf. § 16, stk. 3, indgår ikke i benchmarkingen.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 18 af 24

§ 27. Fra og med reguleringsåret 2008 udmelder Energitilsynet årligt individuelle effektiviseringskrav baseret på benchmarking af virksomhederne, jf. § 26, stk. 1.

Stk. 2. Effektiviseringskrav, der fremkommer ved benchmarkingen af den økonomiske effektivitet, gennemføres som en procentvis varig reduktion af den enkelte virksomheds reguleringspris eller rådighedsbeløb. Effektiviseringskrav, der fremkommer ved benchmarkingen af kvalitet i leveringen, gennemføres som en procentvis ét-årig reduktion af den enkelte virksomheds reguleringspris eller rådighedsbeløb.

Stk. 3. Såfremt en virksomheds for sent indsendte oplysninger, jf. § 26, stk. 3, ville have givet anledning til en ændring af udmeldte effektiviseringskrav, vil justeringen 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. [...]"

Energiklagenævnets begrundelse for afgørelsen

Ad den tidligere fastsatte tidshorisont til indhentelse af effektiviseringspotentialerne

Ved tidligere afgørelse af 28. september 2009 nedsatte Energitilsynet bl.a. perioden for indhentelse af effektiviseringspotentialerne fra atten år til syv år for så vidt angik transmissionsselskaber og fem år for så vidt angik distributionselskaber og transformerforeninger. Energiklagenævnet har ved afgørelse af 18. maj 2010 (Energiklagenævnets j.nr. 1011-346)⁷ stadfæstet Energitilsy-

⁷ Se fodnote nr. 6.

net afgørelse for så vidt angik bl.a. tilsynets nedsættelse af perioden til indhentelse af historisk effektiviseringspotentialer.

Klagerne har i forbindelse med denne sag bl.a. anført, at nedsættelsen af perioden fra atten år er fastsat på et forkert og usagligt grundlag. Klagerne har endvidere anført, at klagerne ikke anmoder om, at Energiklagenævnet genoptager nævnets afgørelse af 18. maj 2010. Klagerne anmoder i stedet Energiklagenævnet om på ny at tage stilling til den tidligere fastsatte periode. Klagerne henviser i den forbindelse til, at Energiklagenævnet i afgørelsen af 18. maj 2010 bl.a. bemærkede, at klagerne ikke var fremkommet med oplysninger om virkninger for de enkelte selskaber, der indeholdte et tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte Energitilsynets vurdering af, at det kunne lade sig gøre at gennemføre effektiviseringspotentialerne inden for fem og syv år. Klagerne anfører, under henvisning til bl.a. analysen fra PA Consulting, at klagerne nu i forbindelse med behandlingen af denne sag er fremkommet med et tilstrækkeligt grundlag hertil.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 19 af 24

Energiklagenævnet har som anført tidligere taget stilling til nedsættelsen af perioden for indhentning af effektiviseringspotentialerne fra atten til henholdsvis syv og fem år. Energiklagenævnet kan derfor alene behandle spørgsmålet om den tidligere nedsættelse af perioden for indhentning af effektiviseringspotentialerne, såfremt Energiklagenævnet genoptager afgørelsen af 18. maj 2010. At klagerne ikke selv mener, at de har anmodet om genoptagelse, ændrer ikke på, at Energiklagenævnet alene kan vurdere spørgsmålet om den tidligere nedsættelse af tidshorisonten, hvis Energiklagenævnet genoptager nævnets afgørelse af 18. maj 2010.

En myndighed kan i visse tilfælde genoptage behandlingen af en sag. Det gælder navnlig i tilfælde, hvor der i forbindelse med en anmodning om genoptagelse fremkommer nye faktiske oplysninger af så væsentlig betydning for sagen, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med myndighedernes oprindelige stillingtagen til sagen. Derudover kan sagen bl.a. genoptages, hvis der er mangler ved den oprindelige afgørelse, herunder ikke uvæsentlige sagsbehandlingsfejl. Der kan endvidere ske genoptagelse i tilfælde, hvor der efterfølgende fremkommer nye retlige forhold.

Reglerne om genoptagelse følger af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og er beskrevet nærmere i den forvaltningsretlige litteratur. Der kan læses nærmere herom i bogen "Forvaltningsret" af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Jurist og Økonomforbundets forlag, 2. udgave (2002), side 915 ff., og bogen "Forvaltningsret, Almindelige emner" af Jens Garde m.fl., Jurist- og Økonomforbundets forlag, 5. udgave (2009), side 493 ff.

Energiklagenævnet finder, at klagerne – herunder i analysen fra PA Consulting – ikke er fremkommet med oplysninger om nye faktiske forhold af så væsentlig betydning for spørgsmålet om fastsættelsen af den tidligere periode for indhentning af effektiviseringspotentialerne, at der er en vis sandsynlighed for, at sagen ville have fået et andet udfald, hvis oplysningerne havde foreligget i forbindelse med Energiklagenævnets afgørelse af 18. maj 2010.

Energiklagenævnet finder endvidere, at der ikke er mangler ved nævnets oprindelige afgørelse af 18. maj 2010, der kan begrunde en genoptagelse af sagen. Energiklagenævnet finder således efter en samlet vurdering, at der ikke er grundlag for at genoptage afgørelse af 18. maj 2010. Energiklagenævnets afgørelse af 18. maj 2010 er derfor stadig gældende.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Ad skærpelsen af tidshorisonten til indhentning af effektiviseringspotentialerne fra fem til fire år

Side 20 af 24

Det følger af elforsyningslovens § 70, stk. 9, at der årligt skal fastsættes en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder under hensyntagen til den enkelte virksomheds effektiviseringspotentiale.

Af indtægtsrammebekendtgørelsens § 26 følger, at Energitilsynet skal benchmarke virksomhederne på deres økonomiske effektivitet, og at benchmarkingen skal baseres på oplysninger fra virksomhederne, der indsendes til Energitilsynet. Grundlaget for benchmarkingen tages op til revision mindst hvert fjerde år med henblik på eventuelle justeringer og inddragelse af nye vurderingskriterier, jf. stk. 4.

Det følger videre af indtægtsrammebekendtgørelsens § 27, stk. 1, at der fra 2008 årligt skal udmeldes individuelle effektiviseringskrav baseret på benchmarking af virksomhederne. Effektiviseringskrav, der fremkommer ved benchmarking af den økonomiske effektivitet, gennemføres som en procentvis varig reduktion af den enkelte virksomheds reguleringspris eller rådighedsbeløb, jf. bekendtgørelsens § 27, stk. 2.

Som anført ovenfor stadfæstede Energiklagenævnet ved afgørelse af 18. maj 2010 Energitilsynets afgørelse om, at perioden til indhentelse af historisk effektiviseringspotentiale blev nedsat fra atten til henholdsvis syv og fem år. Energiklagenævnet bemærkede i afgørelsen af 18. maj 2010 bl.a., at det beror på en skønsmæssig vurdering, hvor lang effektiviseringsperioden skal være. Energiklagenævnet bemærkede endvidere, at udmeldelsen af effektiviseringspotentialet er baseret på netvolumenmodellen, og at Energiklagenævnet ved tidligere afgørelser⁸ har fundet, at modellen var egnet som grundlag for vurde-

⁸ Energiklagenævnets afgørelser af henholdsvis 5. maj 2008 (j.nr. 11-540) og 20. april 2009 (j.nr. 1011-331). Afgørelserne er offentliggjorte på Energiklagenævnets hjemme-

ring af elnetselskabernes effektivitet, og at valget af modellen ikke var baseret på usaglige hensyn.

På baggrund af benchmarkingen af elnetselskaberne fastsætter Energitilsynet et effektiviseringspotentiale for hvert selskab. Effektiviseringspotentialet er udtryk for det enkelte selskabs potentiale og kan udgøre værdier mellem 0 til 100 pct. af omkostningsgrundlaget, hvor omkostningsgrundlaget er selskabets samlede omkostninger (det vil sige driftsomkostninger og afskrivninger) fratrukket ekstraordinære omkostninger og omkostninger til nettab. Et elnet-selskabs årlige og varige effektiviseringskrav beregnes herefter ved, at Energitilsynet dividerer selskabets effektiviseringspotentiale med den tidsperiode, som selskabstypen har til indhentning af potentialet. Af bilag 5 til Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011, der indeholder en detaljeret gennemgang af modellen for økonomisk effektivitet, illustreres beregningen ved følgende formel:

$$\text{Effektiviseringskrav}_i = (\text{Effektiviseringspotentiale}_i / j)$$

”i” angiver et givet elnetselskab, mens ”j” angiver den tidshorisont, som selskabet har til indhentning af potentialet.

For et distributionsselskab eller en transformerforening betyder Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 således, at potentialet ikke længere skal divideres med fem men i stedet med fire, da tidshorisonten er ændret fra fem til fire år. Før Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 ville et distributionsselskab med et effektiviseringspotentiale på 20 pct. være blevet mødt med et effektiviseringskrav på 4 pct. for det efterfølgende år. Efter Energitilsynets afgørelse vil dette samme distributionsselskab blive mødt med et effektiviseringskrav på 5 pct. for det efterfølgende år. Ændringen af tidshorisonten for indhentningen af effektiviseringspotentialet betyder således, at effektiviseringskravene til distributions- og transformerforeningerne bliver højere. Såfremt et elnetselskab havde et effektiviseringspotentiale på 20 pct. svarende til 400.000 kr., ville selskabets indtægtsramme før afgørelsen af 31. oktober 2011 få beskåret sin indtægtsramme med 80.000 kr. Efter afgørelsen af 31. oktober 2011 vil det samme selskab få beskåret sin indtægtsramme med 100.000 kr. Det resterende effektiviseringspotentiale bliver ikke effektueret, da der næste år foretages en ny benchmarkvurdering, hvor selskabernes effektiviseringspotentiale revurderes. Effektiviseringskravet er varigt, forstået således, at indtægtsrammen ikke forhøjes igen i det efterfølgende reguleringssår.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 21 af 24

Energitilsynet har ved nedsættelsen af perioden til indhentelse af effektiviseringspotentialer fra fem til fire år bl.a. lagt vægt på tilsynets analyse af spredningen i selskabernes effektivitetsniveau, der bl.a. viste, at spredningen mellem selskaberne som helhed var uændret fra 2010 til 2011, og at selskaberne samlet set ikke har udnyttet det potentiale, der er mellem de mest og mindst effektive selskaber. Da benchmarkingen blev foretaget for femte gang, fandt Energitilsynet det endvidere relevant at genoverveje afvejningen af hensynet til selskaberne over for hensynet til forbrugerne.

Klagerne har til støtte for, at perioden for indhentelse af effektiviseringspotentialer ikke skal nedsættes yderligere fra fem til fire år bl.a. henvist til, at skærpelsen ikke er foretaget på baggrund af en individuel vurdering af de hidtidige effektiviseringer eller de enkelte selskabers mulighed for at indhente det effektiviseringspotentiale på kortere tid, men at der i stedet er tale om et generelt krav til alle selskaberne, der ikke er omfattet af best practice. Klager har endvidere henvist til, at der ikke foreligger tungtvejende grunde til, at perioden skal skærpes yderligere.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Side 22 af 24

Som anført beror det på en skønsmæssig vurdering, hvor lang effektiviseringsperioden skal være. Energiklagenævnet finder ikke grundlag for at antage, at Energitilsynets nedsættelse af perioden til indhentelse af effektiviseringspotentialer fra fem til fire år er baseret på usaglige hensyn eller er uproportionel. Energiklagenævnet finder endvidere ikke, at der i sagens akter eller i det af klagerne fremførte er grundlag for at tilsidesætte Energitilsynets skønsmæssige nedsættelse af perioden. Energiklagenævnet har herved bl.a. lagt vægt på, at Energitilsynet ikke ses at have inddraget usaglige hensyn i analysen, som skærpelsen af perioden er baseret på. Energiklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at de faktisk udmeldte effektiviseringskrav afhænger af elnetselskabernes individuelle effektiviseringspotentialer baseret på selskabernes individuelle omkostninger og elnet. Der er således fortsat tale om en individuel udmelding af effektiviseringskrav til hvert enkelt selskab. Nedsættelsen af tidshorisonten ses endvidere ikke at føre til urimelige resultater for de enkelte elnetselskaber. Endelig har Energiklagenævnet lagt vægt på, at såfremt elnetselskaberne foretager de effektiviseringer, som Energitilsynet har fastsat, vil de mindre effektive selskaber opnå en højere omkostningseffektivitet ved benchmarkingen for 2013, end hvis perioden ikke var blevet reduceret. Som anført af Energitilsynet, vil dette føre til en mindre spredning mellem de mindre effektive selskaber og de mest effektive selskaber. Energiklagenævnet bemærker dog, at en reduktion af spredningen ikke i sig selv er formålet med indtægtsrammereguleringen. Energiklagenævnet stadfæster således Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 for så vidt angår dette punkt.

Ad ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis

Energitilsynet har ved den påklagede afgørelse ændret beregningsmetoden for fastsættelse af benchmarkbasis. Benchmarkbasis er grundlaget for beregningen af elnetselskabernes effektiviseringspotentialer og fastsættes på baggrund af de mest omkostningseffektive selskaber. I bilag 5 til Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 er der redegjort nærmere for beregningen af benchmarkbasis og ændringerne i beregningerne.

Klagerne finder, at Energitilsynet har begået en beregningsfejl ved fastsættelsen af benchmarkbasis bl.a. under henvisning til, at Energitilsynet opfinder et omkostningsindeks via lineær interpolation og dermed skaber et selskab, som elnetselskaberne bliver benchmarket imod.

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH –EKN

Energiklagenævnet finder efter en konkret vurdering, at Energitilsynet ved ændringen af beregningen for benchmarkbasis har foretaget et metodevalg og ikke en konkret beregningsfejl. Energiklagenævnet finder endvidere, at ændringen af metoden for beregningen af benchmarkbasis ligger inden for Energitilsynets skøn ved valg af metode for benchmarking. Energitilsynet har vurderet, at der var uhensigtsmæssigheder i den tidligere metode og vurderet, at en ændring var påkrævet. Energiklagenævnet finder ikke, at det af klagerne anførte, er et tilstrækkeligt grundlag for at tilsidesætte denne vurdering eller foretage yderligere ændringer i metoden. Endvidere ses Energitilsynets ændring i metodevalget ikke at være uproportional eller at være urimelig, ligesom ændringen heller ikke ses at føre til urimelige resultater for de enkelte elnetselskaber.

Side 23 af 24

Energiklagenævnet stadfæster således Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 også for så vidt angår dette punkt.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 stadfæstes for så vidt angår nedsættelsen af tidshorisonten for indhentelse af effektiviseringspotentialerne fra fem til fire år. Energitilsynets afgørelse af 31. oktober 2011 stadfæstes for så vidt angår ændringen af beregningsmetoden til fastsættelse af benchmarkbasis. Energiklagenævnet afviser at genoptage nævnets afgørelse af 18. maj 2010 (j.nr. 1011-11-346).

Sagerne har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 7. maj 2012.

Afgørelsen er truffet af Energiklagenævnet i henhold til elforsyningslovens § 89, stk. 1.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter elforsyningsloven skal være anlagt inden 6 måneder efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. elforsyningslovens § 89, stk. 6.

Afgørelsen med bilag offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnformand

13. juni 2012

J.nr 1011-11-26-39

SSH -EKN

Side 24 af 24

/Signe Sara Hildebrandt
Fuldmægtig, cand.jur.