

(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 DONG Energy Eldistribution A/S, SEAS-NVE Net A/S
og Thy-Mors Energi Elnet A/S
OVER Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014
OM effektiviseringskrav for elnetselskaberne for 2015

9. september 2015

J.nr. 1011-15-4-34

HCH-EKN

NÆVNETS Nævnnsformand, dommer Poul K. Egan
SAMMEN- Næstformand, professor, cand.jur. & ph.d. Birgitte Egelund
SÆTNING Olsen
I SAGEN Professor, dr.polit. Chr. Hjorth-Andersen
Professor, cand.jur. & ph.d. Michael Gøtze
Konsulent, civilingeniør Knut Berge

NÆVNETS Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 stadfæstes.
AFGØRELSE

Dansk Energi har den 12. januar 2015 på vegne af 4 elnetselskaber klaget over Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 om effektiviseringskrav for elnetselskaberne for 2015.

Dansk Energi har den 27. marts 2015 tilbagekaldt klagen for Syd Energi Net A/S. Syd Energi Net A/S klagede også selvstændigt den 12. januar 2015 over Energitilsynets afgørelse. Denne klage blev ligeledes tilbagekaldt.

Klagen angår herefter følgende 3 elnetselskaber: DONG Energy Eldistribution A/S (J.nr. 1011-15-4), SEAS-NVE Net A/S (J.nr. 1011-15-5) og Thy-Mors Energi Elnet A/S (J.nr. 1011-15-6). Sagerne behandles og afgøres samlet i denne afgørelse under j.nr. 1011-15-4.

Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 er ligeledes påklaget af SK Elnet A/S (J.nr. 1011-15-8). Der træffes særskilt afgørelse i denne sag.

Sagens baggrund

Energitilsynet udmelder årligt individuelle krav til reduktion af elnetselskabernes indtægtsrammer på baggrund af en benchmarking. Energitilsynet udmeldte således den 16. december 2014 effektiviseringskrav for i alt 71 elnetselskaber, herunder 21 transformerforeninger, 48 distributionsselskaber og 2 50 kV selskaber. Afgørelsen er af de anførte 3 elnetselskaber påklaget til Energiklagenævnet.

Udmeldingen sker på baggrund af en benchmarking af elnetselskabernes økonomiske effektivitet samt selskabernes kvalitet i levering af elektricitet. Formålet med benchmarking af selskabernes økonomiske effektivitet er at tilnærme markedssituationen for elnetselskaberne med markedssituationen for virksomheder på et konkurrenceudsat marked. Formålet med benchmarking af elnetselskabernes kvalitet i leveringen af el er at sikre, at elnetselskaberne ikke reducerer deres omkostninger på bekostning af kvaliteten i leveringen af el. Energitilsynet har foretaget benchmarking af elnetselskabernes økonomiske effektivitet siden 2007 og benchmarking af selskabernes kvalitet i leveringen siden 2008.

Ved benchmarking af elnetselskaberne anvender Energitilsynet netvolumenmodellen, der gør det muligt at vurdere, hvor omkostningseffektivt et elnetselskab er til at drive sit eget elnet set i forhold til, hvor omkostningseffektive andre elnetselskaber ville være til at drive et tilsvarende elnet. Modellen er detaljeret beskrevet i bilag 1 til Energitilsynets afgørelse.

Netvolumenmodellen er behandlet i Energiklagenævnets afgørelser siden 2008 i klager over Energitilsynets fastsættelse af effektiviseringskrav. Afgørelserne findes på Energiklagenævnets hjemmeside: www.ekn.dk under menu-punktet Afgørelser/Kronologisk liste/Lov om elforsyning.

Benchmarkingen dette år sker på grundlag af selskabernes indberettede regnskabsdata for 2013 og udmøntes som effektiviseringskrav i selskabernes indtægtsramme for 2015.

Effektiviseringskravet for den økonomiske benchmarking fastsættes i forhold til selskabernes effektiviseringspotentiale, men der medregnes i årets effektiviseringskrav alene en fjerdedel af det opgjorte effektiviseringspotentiale. Det antages, at et selskab på et konkurrenceudsat marked ville være nødt til at indhente sit fulde effektiviseringspotentiale over en 4-årig periode.

Effektiviseringskravet udmeldes som procentdele af elnetselskabernes påvirkelige omkostninger, dvs. driftsomkostninger eksklusive nettab og eventuelle konkrete ekstra-ordinære driftsomkostninger. Effektiviseringskravet er varigt og gælder fra reguleringsåret 2015.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 2 af 33

Den påklagede afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014, dog uden bilag, er vedlagt denne afgørelse som bilag 1.

Benchmarkingen er baseret på oplysninger indsendt af elnetvirksomhederne og inddeles i afbrudsstatistik, netkomponenter og økonomiske data. Netvirksomhederne skulle indberette afbrudsstatistik inden den 31. marts 2014 og økonomiske data samt netkomponenter inden den 31. maj 2014.

I forbindelse med årets benchmarking har Energitilsynet vurderet, at metoden til håndtering af smart grid i benchmarkingen i 2014 mest hensigtsmæssigt bør forblive uændret fra afgørelsesårene 2012 og 2013, da det fortsat er uafklaret, hvad smart grid er. Det betyder, at alle omkostninger til smart grid investeringer i regnskabsåret 2013 kan holdes ude af benchmarkingen som ekstraordinære omkostninger.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 3 af 33

I afgørelsen er på ny indarbejdet de fjernaflæste målere i benchmarking modellen, idet målerne indgår med en ny driftsækvivalent, en ny afskrivningsækvivalent samt en individuel selskabsspecifik korrektion for forskelle i regnskabspraksis. Der tages dermed højde for forskelle i selskabernes regnskabspraksis.

De pålagte varige effektiviseringskrav udgør samlet kr. 82,1 mio. af selskabernes indtægtsrammer, hvilket svarer til 4,3 % af elnetselskabernes påvirkelige omkostninger, dvs. driftsomkostninger eksklusive nettab og eventuelle konkrete ekstraordinære driftsomkostninger. De 1-årige midlertidige krav for kvalitet i leveringen udgør samlet kr. 0,2 mio.

DONG Energy Eldistribution A/S er pålagt et effektiviseringskrav på kr. 34.960.000 svarende til 6,1 % af selskabets påvirkelige omkostninger. SEAS-NVE Net A/S er pålagt et effektiviseringskrav på kr. 11.420.000 svarende til 5,14 % af selskabets påvirkelige omkostninger. Thy-Mors Energi Net A/S er pålagt et effektiviseringskrav på kr. 1.890.000 svarende til 5,45 % af selskabets påvirkelige omkostninger.

Energitilsynet sendte den 19. september 2014 og på ny den 30. oktober 2014 et afgørelsesudkast til høring og modtog høringssvar fra bl.a. Dansk Energi og de 3 klagere. Anden høringsrunde angik alene spørgsmålet om fordyrende rammevilkår i form af høj kundetæthed. Høringssvar og Energitilsynets bemærkninger hertil fremgår af afgørelsens bilag 8-11.

Dansk Energis synspunkter og bemærkninger

Dansk Energi påstår Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 ophævet og hjemvist til fornyet behandling, således at der fastsættes begrænsninger for effektiviseringskravene til de 3 klagere: 1) Der skal ikke udmøntes effektiviseringskrav, såfremt elnetselskabernes akkumulerede effektiviseringskrav overstiger deres effektiviseringspotentiale. Klagerne ønsker subsidært en anden begrænsning, der sikrer, at der ikke udmøntes effektiviseringskrav, der i det væsentligste er baseret på historiske afskrivninger. 2) Der skal ikke udmøntes effektiviseringskrav til Thy-Mors Energi Net A/S, idet selskabets indtægtsramme ikke giver dækning for de nødvendige omkostninger ved effektiv drift.

Dansk Energis indledende bemærkninger i den supplerende klage af 27. marts 2015 er følgende:

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 4 af 33

- Dansk Energi henviser til afgørelsens punkt 119-120, hvor det fremgås, at det opgjorte effektiviseringspotentiale i procent omregnes til et absolut kronebeløb med en indhentningsperiode på 4 år og med udgangspunkt i det enkelte selskabs påvirkelige omkostninger defineret som selskabets samlede omkostninger fratrukket afskrivninger, omkostninger til nettab og godkendte ekstraordinære omkostninger. Baggrunden for, at udmøntningen af selve effektiviseringskravet alene sker i forhold til de påvirkelige omkostninger, er, at det er disse omkostninger, som netselskaberne har mulighed for at påvirke, og hvor der er mulighed for at foretage effektiviseringer.
- Imidlertid er effektiviseringspotentialet i procent opgjort på grundlag af en afgrænsning af netselskabernes omkostningsgrundlag, der også inkluderer afskrivninger, til trods for at Energitilsynet fastslår, at afskrivninger netop ikke udgør en del af de påvirkelige omkostninger. Det forhold, at effektiviseringspotentialet opgøres på grundlag af netselskabernes omkostningsgrundlag, som inkluderer afskrivninger, uanset at afskrivninger ikke indgår som en del af de påvirkelige omkostninger, og uanset at netselskaberne ikke har mulighed for at foretage effektiviseringer på allerede foretagne investeringer, er helt central for forståelsen af problemstillingen.
- Ved den økonomiske benchmark opgøres år efter år nye effektiviseringspotentialer, og der pålægges yderligere effektiviseringskrav til trods for, at elnetselskaberne løbende foretager store effektiviseringer, hvor der er mulighed for at foretage dem, nemlig på de påvirkelige omkostninger. Der opgøres vedblivende nye effektiviseringspotentialer i procent, så længe et elnetselskab i forhold til den del af omkostningerne, der udgøres af afskrivningerne, ikke er på niveau med de mest

effektive selskaber. Uanset om elnetselskabet er effektivt i forhold til de påvirkelige omkostninger, vil eventuelle ineffektive investeringer slå igennem i forhold til effektiviseringspotentialiet i kroner og i de løbende effektiviseringskrav.

- Det årlige effektiviseringskrav udmøntes som en varig reduktion af det pågældende elnetselskabs indtægtsramme, og summen af de årlige effektiviseringskrav for en given periode er således udtryk for selskabets akkumulerede effektiviseringskrav, der vil vokse så længe, der kan opgøres et effektiviseringspotentialt for selskabet. Der er risiko for, at de akkumulerede effektiviseringskrav for en række selskaber vil vokse ukontrolleret, uanset at selskaberne foretager store effektiviseringer på de påvirkelige omkostninger. Der er behov for at fastsætte begrænsninger for, hvor store akkumulerede effektiviseringskrav, der samlet kan udmøntes overfor elnet-selskaberne, da konsekvensen i modsat fald vil være, at de akkumulerede effektiviseringskrav vil vokse sig uproportionelt store. Der kan opstilles forskellige muligheder for begrænsninger eller loft over mængden af akkumulerede effektiviseringskrav.
- Dansk Energi henviser til Energiklagenævnets bemærkninger i de seneste 2 års afgørelser om effektiviseringskrav. Energiklagenævnet bemærkede side 44 i afgørelsen af 19. august 2013, at nævnet var opmærksomt på, at klagerne har gjort gældende, at elnetselskaberne i perioden fra 2007 til 2011 havde haft en real effektivisering på 3,4 procent om året (akkumulerede effektiviseringskrav), og at klagerenes synspunkter om realiserede gevinster burde underkastes en nærmere vurdering i det følgende år. I afgørelsen af 27. juni 2014 bemærkede nævnet side 25, at det ikke er udtryk for effektiv drift, såfremt undladte effektiviseringer gennem nogle år fører til, at den reducerede indtægtsramme ikke længere kan dække omkostningerne, og fortsatte årlige udmeldinger af effektiviseringskrav er ikke i strid med indtægtsrammebekendtgørelsen og elforsyningsloven. Alligevel kan det formentlig ikke udelukkes, at der kan være selskaber, som på grund af historiske forhold ikke kan opfylde fortsatte årlige effektiviseringskrav, og hvor det vil være uforholdsmæssigt indgribende at fortsætte med at udmelde effektiviseringskrav uden et loft. Energiklagenævnet fandt dog ikke, at Dansk Energis generelle synspunkter angående dette var tilstrækkelige til at tilsidesætte Energitilsynets udmeldinger af effektiviseringskrav.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 5 af 33

- Dansk Energi opfatter denne del af Energiklagenævnets præmisser således, at såfremt Dansk Energi konkret kan påvise, at et elnetselskab grundet historiske forhold (og dermed ikke pga. manglende effektiviseringer) vedblivende får udmålt nye effektiviseringskrav, og at de akkumulerede effektiviseringskrav i konsekvens heraf overstiger effektiviseringspotentialet i kroner, så vil det være uforholdsmæssigt indgribende at fortsætte med at udmelde effektiviseringskrav for det pågældende elnetselskab. Dette gælder tilsvarende i forhold til elnetselskaber, der som følge af de akkumulerede effektiviseringskrav, har fået indtægtsrammen beskåret til et niveau, som end ikke vil kunne dække de nødvendige omkostninger ved effektiv drift.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Dansk Energis synspunkter vedrørende punkt 1 ovenfor er følgende:

Side 6 af 33

- Dansk Energi henviser til afgørelsens punkt 67, hvor det er anført, at "For at indhente de mest effektive selskaber skal de mindre effektive selskaber 1) realisere det effektiviseringspotentialt, der beregnes i benchmarkingen og 2) foretage yderligere løbende omkostningsreduktioner i samme tempo som de mest effektive selskaber".
- Klagerne har imidlertid reduceret deres påvirkelige omkostninger i perioden 2007 til 2013 svarende til deres effektiviseringspotentialt. Når klagerne fortsat pålægges yderligere effektiviseringskrav, sker det uden hensyntagen til den effektivisering, som selskaberne faktisk har gennemført og uden sammenhæng med de reelle muligheder for at foretage yderligere effektiviseringer. Der tages ikke i afgørelsen hensyn til, at når der overhovedet fortsat opgøres et effektiviseringspotentialt, skyldes dette i særlig grad, at effektiviseringspotentialt også beregnes på grundlag af elnetselskabernes afskrivninger.
- For hver af klagerne gælder det, at elnetselskaberne er pålagt akkumulerede effektiviseringskrav, der overstiger effektiviseringspotentialt i kroner. Thy Mors' effektiviseringspotentialt er opgjort til kr. 7.579.000 og det akkumulerede effektiviseringskrav er kr. 20.863.000. DONG Energys effektiviseringspotentialt er opgjort til kr. 139.840.000 og det akkumulerede effektiviseringskrav er kr. 337.750.000. SEAS-NVE's effektiviseringspotentialt er opgjort til kr. 43.695.000 og det akkumulerede effektiviseringskrav er kr. 74.141.000. Der bør være et loft over de akkumulerede effektiviseringskrav, så det sikres, at selskaberne reelt har mulighed for at gennemføre de pålagte effektiviseringer. Dansk Energi mener, at dette loft bør være det enkelte selskabs effektiviseringspotentialt i afgørelsen. Da de akkumulerede krav overstiger potentialt i kroner, bør der ikke udmøntes nye effektiviseringskrav.

- Elnetselskaberne har i væsentlig omfang reduceret deres påvirkelige omkostninger i perioden 2007 til 2013 svarende til deres effektiviseringspotentialt i 2007 tillagt den efterfølgende udvikling blandt de mest effektive elnetselskaber. De enkelte elnetselskabers effektiviseringspotentialt i kroner i 2007 fremgår af bilagene til Energitilsynets afgørelse af 30. april 2007. Udviklingen i den målte effektivitet for de mest effektive selskaber i perioden 2007 til 2013 kan ligeledes opgøres ved at sammenligne benchmarkbasis i afgørelsen fra 2007 med benchmarkbasis i afgørelsen af 16. december 2014. Benchmarkbasis blev i 2007 opgjort til at være 0,6841. Benchmarkbasis i 2014 er opgjort til 0,626 og er således faldet med 8,5 pct. i perioden fra 2007 til 2013 baseret på løbende priser. Korrigeres der for pristalsudvikling er forskydningen i benchmarkbasis på 25,2 pct.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 7 af 33

- For Thy-Mors blev effektiviseringspotentialt i afgørelsen fra 2007 opgjort til kr. 9.916.000. Dette tillægges 25,2 pct. af de effektive påvirkelige omkostninger i 2007, hvorved man får 2007-2013 effektiviseringsmålet kr. 21.524.000. Hvis Thy-Mors med andre ord antages i perioden 2007-2013 at have realiseret effektiviseringspotentialt fra 2007 og reduceret sine påvirkelige omkostninger på niveau med de mest effektive selskaber, skulle de påvirkelige omkostninger i 2014 være kr. 21.524.000 lavere end de påvirkelige omkostninger i 2007. Det er beregnet, at selskabets påvirkelige omkostninger faktisk er reduceret med kr. 21.222.000. Thy-Mors har således effektiviseret i al væsentlighed på et niveau, der burde indebære, at der ikke udmåltes yderligere effektiviseringskrav. På trods af dette fik Thy-Mors alligevel udmålt et effektiviseringskrav på yderligere kr. 1.900.000, og der blev opgjort et effektiviseringspotentialt på kr. 7.579.000.
- For DONG Energy blev effektiviseringspotentialt i afgørelsen fra 2007 opgjort til kr. 373.000.000, og effektiviseringsmålet kan opgøres på samme måde som ovenfor til kr. 560.491.000. Det er beregnet, at selskabets påvirkelige omkostninger faktisk er reduceret med kr. 543.346.000. DONG Energy har dermed i det væsentligste indhentet 2007-2013 effektiviseringsmålet. Til trods for denne markante effektivisering fik DONG Energy udmålt et effektiviseringskrav på kr. 34.900.000, og der blev opgjort et yderligere effektiviseringspotentialt på kr. 139.800.000.
- For SEAS-NVE blev effektiviseringspotentialt i afgørelsen fra 2007 opgjort til kr. 32.404.000, og effektiviseringsmålet kan opgøres på samme måde som ovenfor til kr. 111.711.000. Det er beregnet, at selskabets påvirkelige omkostninger faktisk er reduceret med kr.

124.559.000. SEAS-NVE har dermed opfyldt effektiviseringsmålet for 2007-2013. Til trods for denne markante effektivisering fik SEAS-NVE udmålt et effektiviseringskrav på kr. 11.400.000, og der blev opgjort et yderligere effektiviseringspotentiale på kr. 45.700.000.

- Når selskaberne alligevel pålægges yderligere effektiviseringskrav, skyldes dette, at afskrivninger indgår i selskabernes omkostningsgrundlag og dermed i opgørelsen af effektiviseringspotentialet. Størstedelen af selskabernes afskrivninger vedrører investeringer foretaget før 2007, og selskaberne kan ikke påvirke afskrivningerne på disse historiske investeringer. Når afskrivningerne indgår i omkostningsgrundlaget, kan selskaberne få udmøntet effektiviseringskrav på baggrund af historiske investeringer og ikke som følge af manglende effektiviseringer på de påvirkelige driftsomkostninger.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 8 af 33

- Et elnetselskabs omkostningsindeks udregnes på grundlag af både driftsomkostninger og afskrivninger, men effektiviseringspotentialet udmøntes alene på de påvirkelige omkostninger, da selskabet alene kan forventes at effektivisere sig på omkostningerne, og der som udgangspunkt ikke kan effektiviseres på historiske afskrivninger. Metoden indebærer, at der kan opgøres nye effektiviseringspotentialer, så længe et elnetselskab er mindre effektivt i forhold til afskrivningerne. Det har den konsekvens, at selvom et elnetselskab har opfyldt alle effektiviseringskrav opgjort på baggrund af effektiviseringspotentiale, vil netvolumenmodellen udregne et nyt potentiale samt afledt effektiviseringskrav. Det vil alene være udtryk for, at afskrivningerne indgår i beregningen af omkostningsindekset. Elnetselskabet skal bringe sit omkostningsindeks baseret på både afskrivninger og påvirkelige omkostninger på niveau med de mest effektive selskaber for at undgå effektiviseringskrav, men det er ikke muligt, da det alene er de påvirkelige omkostninger, der reelt er potentiale for at påvirke på kortere sigt. Det har den konsekvens, at netvolumenmodellen fører til effektiviseringskrav uden saglig hensyntagen til det reelle effektiviseringspotentiale.
- Et elnetselskab har både påvirkelige omkostninger, og omkostninger, som ikke kan påvirkes, herunder nettab og såkaldte ekstraordinære omkostninger, som er holdt uden for den økonomiske benchmarking ved, at de ikke indgår i omkostningsgrundlaget og dermed ikke i omkostningsindekset. Afskrivninger kan på samme måde karakteriseres som upåvirkelige omkostninger, men de indgår alligevel i beregningen af omkostningsindekset. Afskrivninger er grundlæggende en periodisering af investeringsomkostningen over anlæggets levetid, og afskrivningerne på allerede gennemførte investeringer kan der ikke effektiviseres.

seres på. Den største del af selskabernes afskrivninger er på anlægsinvesteringer før netvolumenmodellens indførelse i 2007 og bør af denne grund ikke føre til uforholdsmæssigt høje effektiviseringskrav. Incitament til effektivitet i investeringerne, som ligger i, at netvolumenmodellen også inddrager afskrivninger, bør alene rettes mod nye investeringer.

- Det forholder sig i øvrigt således, at investeringer som udgangspunkt ikke umiddelbart kan dækkes ved forhøjelse af tarifferne, og der er derved et incitament til effektive investeringer. Selv om det kunne lade sig gøre at nedbringe afskrivningerne ved at effektivisere på investeringssummerne, vil det have en meget begrænset effekt. Hvis et elnetselskab eksempelvis fik opgjort et effektiviseringspotentiale på 10 pct., og selskabet reinvesterede jævnt over tid, ville de samlede afskrivninger alene skulle reduceres 10 pct. af 1/40 pr. år svarende til en reduktion af afskrivningerne på 0,25 pct. pr. år. Effekten på benchmarkresultatet ville være ganske lille.
- Da de akkumulerede effektiviseringskrav pålagt før afgørelsen overstiger effektiviseringspotentialet, vil yderligere effektiviseringskrav være pålagt uden hensyntagen til allerede gennemførte effektiviseringer og uden hensyntagen til selskabernes reelle effektiviseringspotentiale. Dette er i strid med ordlyden af elforsyningslovens § 70, stk. 9, medmindre der fastsættes et loft for de akkumulerede effektiviseringskrav. Efter § 70, stk. 9, skal indtægtsrammerne fastsættes under hensyntagen til hvert elnetselskabs effektiviseringspotentiale, og det må efter en almindelig ordlydsfortolkning forstås således, at effektiviseringskravene bør være lig med eller mindre end elnetselskabernes effektiviseringspotentiale. Dette er også i overensstemmelse med bestemmelsens formål og angivelsen i bestemmelsens forarbejder af, at indtægtsrammerne skal afspejle (dvs. ikke kan omfatte mere end) elnetselskabernes effektiviseringspotentiale. Et potentiale udtrykker efter almindelig sproglig forståelse, at der er en mulighed, og effektiviseringspotentiale betyder dermed, at der skal være en mulighed for effektivisering.
- Henset til de allerede gennemførte effektiviseringer i elnetselskaberne er de akkumulerede effektiviseringskrav uforholdsmæssigt indgribende i forhold til formålet med elforsyningslovens § 70, stk. 9, medmindre der fastsættes et loft for de akkumulerede effektiviseringskrav. Det er i strid med proportionalitetsprincippet, at de akkumulerede effektiviseringskrav er større end effektiviseringspotentialet. I henhold til det almindelige forvaltningsretlige proportionalitetsprincip må Energitilsynets afgørelser ikke være mere indgribende, end formålet tilsiger.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 9 af 33

- En fortsættelse af den nuværende mekanik uden et loft vil indebære, at udmøntningen af effektiviseringskrav ikke sker under hensyntagen til elnetselskabets effektivise-ringspotentialer, og dette vil reelt udhule elnetselskabernes økonomi. Idet omkostningsindekset beregnes på både afskrivninger og driftsomkostninger, vil elnetselskaberne skulle effektivisere på afskrivninger for ikke at blive pålagt yderligere effektiviseringskrav. Da det ikke reelt er muligt at gennemføre effektiviseringer på afskrivninger, vil det kræve urealistisk høje – og uproportionale – reduktioner af netselskabernes påvirkelige omkostninger at undgå yderligere effektiviseringskrav. Efter Dansk Energis opfattelse kan et loft over de akkumulerede effektiviseringskrav fastsættes på den måde, at de samlede akkumulerede effektiviseringskrav ikke kan overstige effektiviseringspotentialet i kroner.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 10 af 33

- De akkumulerede effektiviseringskrav bør holdes op imod effektiviseringspotentialet i kroner og ikke i procent, da der i forhold til effektiviseringspotentialet i kroner i et vist omfang er taget hensyn til det forhold, at effektiviseringer som udgangspunkt kun kan ske på de påvirkelige omkostninger og ikke på afskrivninger. Da ineffektivitet på afskrivninger imidlertid også slår igennem på effektiviseringspotentialet i kroner, er det ikke nødvendigvis udtryk for det reelle effektiviseringspotential. Et loft vil betyde, at hvis der opgøres et effektiviseringspotential i kroner, og dette overstiger de akkumulerede effektiviseringskrav fra tidligere år (opregnet til det pågældende års prisniveau), vil der kunne udmøntes yderligere effektiviseringskrav. Hvis omvendt de akkumulerede effektiviseringskrav fra tidligere år overstiger effektiviseringspotentialet i kroner, skal der ikke udmøntes et nyt krav det pågældende år. Allerede udmeldte varige effektiviseringskrav ændres ikke efterfølgende.
- Loftet bør fastsættes ud fra selskabets aktuelle effektiviseringspotential for på den måde at tage hensyn til selskabets effektivitetsudvikling siden 2007. Hvis selskabet er blevet mindre effektivt i 2014 benchmarkingen end oprindeligt vil dette øge effektiviseringspotentialet i kroner og dermed øge loftet over de akkumulerede effektiviseringskrav. Omvendt hvis selskabet er blevet mere effektivt, vil det mindske effektiviseringspotentialet i kroner og dermed mindske loftet over de akkumulerede effektiviseringskrav.
- Eftersom de akkumulerede effektiviseringskrav for de tre klagere overstiger effektiviseringspotentialet i kroner, skal disse selskaber ikke pålægges yderligere effektiviseringskrav i årets afgørelse. Dette stemmer overens med, at klagerne har foretaget betydelige effektiviseringer på

niveau med, hvor store reduktioner selskaberne ud fra benchmarkingmodellen kunne forventes at gennemføre.

- Der kan være andre måder at fastsætte et loft over effektiviseringskravene, men det væsentlige er at sikre, at selskaberne ikke pålægges krav, der går ud over deres mulighed for at effektivisere de påvirkelige omkostninger, og at der fastsættes et loft, som sikrer, at udmøntningen af effektiviseringskrav sker under hensyntagen til det enkelte selskabs effektiviseringspotentiale. Det er en indgribende forvaltningsakt at pålægge et selskab et effektiviseringskrav, der varigt reducerer selskabets mulighed for at oppebære en tilsvarende indtægt. Derfor påhviler det Energitilsynet at sikre, at de samlede varige effektiviseringskrav ikke overstiger selskabernes mulighed for at gennemføre effektiviseringer.
- Såfremt Energitilsynet ikke mener, at loftet for de akkumulerede effektiviseringskrav skal være mindre end eller lig med effektiviseringspotentiale i kroner, bør Energitilsynet fastsætte en anden form for loft eller begrænsning, der sikrer, at de akkumulerede effektiviseringskrav er i overensstemmelse med elforsyningsloven og proportionalitetsprincippet. Et loft bør tage hensyn til sondringen mellem påvirkelige omkostninger og historiske afskrivninger.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 11 af 33

Dansk Energis synspunkter vedrørende punkt 2 ovenfor er følgende:

- Dansk Energi anfører, at der for Thy-Mors Energi Elnet A/S er pålagt akkumulerede effektiviseringskrav i et sådant omfang, at selskabets indtægtsramme er reduceret til et niveau, der ikke giver dækning for nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Dette indebærer, at selv i det tilfælde, hvor selskabet gennemfører så omfattende effektiviseringer, at selskabets omkostningsindeks er mindre end eller lig med benchmarkbasis, så er selskabets indtægtsramme på grund af de akkumulerede effektiviseringskrav reduceret i et sådan omfang, at selskabet ikke ville kunne få dækning for de nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Situationen illustrerer behovet for, at der indlægges et loft i forhold til de løbende udmålinger af akkumulerede effektiviseringskrav.
- Der må ultimativt eksistere den begrænsning i reguleringen, at et elnetselskab ikke kan få pålagt effektiviseringskrav i et sådant omfang, at den tilbageværende indtægtsramme ikke vil kunne dække teleselskabets omkostninger ved effektiv drift. Det vil således være en uholdbar situation, hvis den økonomiske benchmarking kunne føre til et sådant resultat.

- Thy-Mors' indtægtsramme udgør efter årets effektiviseringskrav kr. 103.600.000 og giver dermed ikke dækning for selskabets nødvendige omkostninger ved effektiv drift, der kan opgøres til kr. 116.100.000. Det skyldes ikke manglende effektiviseringer, men det skyldes historiske afskrivninger, som selskabet ikke har mulighed for at effektivisere. Uanset om selskabet indhenter hele effektiviserings-potentialet, vil indtægtsrammen ikke kunne dække selskabets omkostninger. Og selskabet har ikke nødvendigvis mulighed for at indhente effektiviseringspotentialet på de påvirkelige omkostninger, da effektiviseringspotentialet beregnes ud fra både de påvirkelige omkostninger og afskrivninger, og selskabet ikke har mulighed for at effektivisere afskrivningerne på kortere sigt.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 12 af 33

- Hvis et selskabs indtægtsramme ikke kan dække omkostninger ved effektiv drift, bør selskabet efter Dansk Energis opfattelse ikke pålægges yderligere varige effektiviseringskrav, der nedsætter indtægtsrammen. Dette gælder uanset, om selskabet faktisk har omkostninger, der ligger over effektiv drift, da selskabet i givet fald ikke kan dække sine omkostninger, og selskabets tab bør i det tilfælde ikke være større end afstanden fra faktiske omkostninger til omkostninger ved effektiv drift.
- Der henvises til elforsyningslovens § 70, stk. 1, hvorefter indtægtsrammerne fastsættes med henblik på dækning af de i § 69 nævnte omkostninger ved en effektiv drift af virksomheden, og til § 69, stk. 1, hvorefter nødvendige omkostninger er indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, andre driftsomkostninger og afskrivninger samt forrentning af kapital. Og det gøres gældende, at det vil være i strid med elforsyningsloven at udmønte effektiviseringskrav i et omfang, som indebærer, at indtægtsrammerne reduceres til et niveau, der ligger lavere end det niveau, der ville give omkostningsdækning i tilfælde af effektiv drift.

Dansk Energis supplerende bemærkninger af 29. juni 2015 er følgende:

- Dansk Energi anfægter Energitilsynets mekaniske udmøntning af netvolumenmodellens resultater, som indebærer, at elnetselskaberne pålægges effektiviseringskrav og derved varig reduktion af indtægtsrammerne uden hensyntagen til virksomhedernes allerede gennemførte effektiviseringer og uden hensyntagen til virksomhedernes reelle effektiviseringspotentiale. Der udmøntes derfor effektiviseringskrav overfor elnetvirksomhederne, som er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 9, og proportionalitetsprincippet.

- Der tages ikke højde for, at det potentiale, der beregnes ved anvendelse af netvolumenmodellen, kan skyldes afskrivninger, som elnetselskaberne ikke kan påvirke, samt det forhold at effektiviseringskravene er varige. Der er således ikke ved omsætningen af netvolumenmodellens opgjorte effektiviseringspotentiale til udmøntningen i effektiviseringskrav taget højde for, hvor stor en del af potentialet, der reelt kan indhentes. Ved den nuværende mekaniske udmøntning af varige effektiviseringskrav får et effektiviseringspotentiale, der er opgjort på baggrund af historiske investeringer over tid, dermed en uforholdsmæssig stor indflydelse på de effektiviseringskrav, som en virksomhed får udmeldt. Energitilsynet anerkender, at afskrivninger kan være svære at påvirke på kort sigt, men det konkluderes, at der på rimelig vis er taget højde for dette problem ved, at effektiviseringskravet alene udmøntes på de påvirkelige omkostninger. Udmøntningen af yderligere effektiviseringskrav vil fortsætte selv i den situation, at en elnetvirksomhed indhenter det fulde potentiale på de påvirkelige omkostninger inden for en periode på fire år. Det skyldes, at der fortsat kan opgøres et effektiviseringspotentiale på afskrivningerne, som elnetselskaberne reelt ikke kan omsætte i omkostningsreduktioner, men alligevel udmøntes potentialet i effektiviseringskrav på de påvirkelige omkostninger.
- Dansk Energi anfægter ikke, at der kan foretages effektiviseringer på investeringerne, men det slår kun langsomt igennem på afskrivningerne. Det anfægtes heller ikke, at afskrivningerne kan indgå i benchmarkingen. Netvolumenmodellen opgør kun effektiviseringspotentialer, men udmøntningen fastsættes af Energitilsynet på en måde, der ikke tager rimeligt hensyn til graden af omkostningsreduktioner, som elnetselskaberne reelt har mulighed for at gennemføre. Ved Energitilsynets udmøntning af de konkrete effektiviseringskrav er det nødvendigt at supplere med et loft. I modsat fald vil en gruppe af elnetselskaber vedblivende blive pålagt yderligere varige effektiviseringskrav på grundlag af historiske forhold, uanset at der løbende foretages effektiviseringer på de påvirkelige omkostninger. Problemet er Energitilsynets omsætning af effektiviseringspotentialerne til indtægtsrammereduktioner uden hensyn til, hvor stor en del af effektiviseringspotentialet, elnetselskaberne reelt har mulighed for at indhente.
- Dansk Energi har i klagen påvist, at elnetselskaberne for det første løbende har effektiviseret mere end deres samlede akkumulerede effektiviseringskrav gennem reduktion af deres påvirkelige omkostninger. Thy-Mors har reduceret sine påvirkelige omkostninger med kr. 21.222.000, medens de akkumulerede effektiviseringskrav i 2014 udgør kr. 20.863.000. DONG Energy har reduceret sine påvirkelige omkostninger med kr. 543.346.000, medens de akkumulerede effektiviseringskrav i 2014 udgør kr. 543.346.000.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 13 af 33

seringskrav i 2014 udgør kr. 337.750.000. SEAS-NVE har reduceret sine påvirkelige omkostninger med kr. 124.559.000, medens de akkumulerede effektiviseringskrav i 2014 udgør kr. 75.141.000. Det er endvidere påvist, at elnetselskaberne i alt væsentlighed har (i) reduceret deres påvirkelige omkostninger i perioden 2007 til 2013 svarende til deres effektiviseringspotentiale i kroner opgjort i 2007, og (ii) har haft en løbende effektivitetsudvikling i perioden 2007-2013, der svarer til de elnetselskaber, der i henhold til netvolumenmodellen er de mest effektive. På trods af dette er hvert af elnetvirksomhederne ved afgørelsen pålagt yderligere effektiviseringskrav uden hensyntagen til det reelle effektiviseringspotentiale. Det årlige opgjorte effektiviseringspotentiale i kroner kunne udgøre et sagligt og hensigtsmæssigt loft.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

- Dansk Energi gør gældende, at Energitilsynet i henhold til elforsyningsloven er forpligtet til af egen drift at sikre, at der fastsættes et loft over de akkumulerede effektiviseringskrav. Dette loft skal sikre, at der ikke udmøntes effektiviseringskrav, der er baseret på historiske investeringer og dermed overstiger elnetselskabernes reelle effektiviseringspotentiale.
- Idet Thy-Mors' indtægtsramme ikke giver dækning for de nødvendige omkostninger ved effektiv drift, skal der ikke udmøntes effektiviseringskrav til Thy-Mors. Elforsyningslovens § 70, stk. 1, indebærer, at indtægtsrammen til enhver tid skal give dækning for nødvendige omkostninger ved effektiv drift og sætter således en absolut grænse, for hvilke indtægtsrammereduktioner benchmarking kan medføre. Det forhold, at et elnetselskab på baggrund af en benchmarking op imod andre elnetselskaber kan betragtes som ineffektivt, afskærer således ikke pågældende elnetselskab fra at få dækket sine nødvendige omkostninger ved effektiv drift. De forventede forhøjelser af Thy-Mors' indtægtsramme som følge af ansøgningen fra foråret 2015 er indregnet i Dansk Energis beregning af, hvorvidt Thy-Mors' indtægtsramme giver dækning for selskabets nødvendige omkostninger ved effektiv drift, hvilket ikke er tilfældet.
- Efter Energitilsynets afgørelse, vil et elnetselskab kunne få sin indtægtsramme reduceret til et niveau, som ikke vil kunne dække de nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Elnetselskabet vil være afskåret fra at kunne genetablere et økonomisk bæredygtigt grundlag for videreførelse af forretningen, uanset om det pågældende elnetselskab formår at effektivisere så meget, at det vil tilhøre gruppen af de mest effektive elnetselskaber. Og ydermere vil der ikke inden for rammerne af reguleringen være mulighed for at hjælpe dette elnetselskab på fode igen. Dansk Energi finder det bemærkelsesværdigt, at Energitilsynet i

Side 14 af 33

sine bemærkninger utvetydigt har udlagt reguleringen svarende til ovenstående og i øvrigt tilsyneladende anser en sådan retstilstand for uproblematisk under henvisning til, at reguleringen ikke sigter på at holde hånden over virksomheder, der ikke effektiviserer.

- Efter Dansk Energis opfattelse handler dette ikke om at holde hånden under en virksomhed, der ikke effektiviserer, men det handler om at undgå, at elnetvirksomhederne gennem benchmarkingen får fjernet eksistensgrundlaget. En reduktion af indtægtsrammen svarende til omkostningsniveauet er et særdeles kraftigt virkemiddel over for en elnetvirksomhed med et ineffektivt omkostningsniveau og sikrer hensynet til forbrugerne. Såfremt en sådan elnetvirksomhed årligt mødes med nye varige effektiviseringskrav, der potentielt kan reducere indtægtsrammeniveauet til et niveau, hvor det bliver umuligt for elnetvirksomheden nogensinde at kunne genetablere et bæredygtigt forretningsgrundlag, vil dette gå langt ud over rammerne for elforsyningslovens § 70, stk. 1.
- Ved de nødvendige omkostninger ved effektiv drift forstås omkostningerne nævnt i elforsyningslovens § 69, herunder kapitalomkostninger, som er omkostninger på lige fod med de i øvrige nævnte omkostninger. Det er et grundlæggende princip i den økonomiske regulering af elnetselskaberne og et centralt element i ELFOR-aftalen, at elnetselskaber, der løbende effektiviserer, har mulighed for at opnå fuld forrentning i henhold til elforsyningsloven.

Dansk Energis afsluttende bemærkninger af 27. august 2015 er følgende:

- Dansk Energi fastholder, at der med afgørelsen udmøntes akkumulerede effektiviseringskrav, der overstiger elnetselskabernes reelle effektiviserings-potentiale, og at dette er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 9. Ligeledes fastholdet det, at for Thy-Mors Energi Elnet A/S betyder afgørelsen, at der ikke er dækning for omkostningerne ved effektiv drift.
- Der henvises med de tidligere nævnte tal til, at både akkumulerede krav 2007-2014 og reduktion i påvirkelige omkostninger langt overstiger effektiviseringspotentialet i afgørelsen. Det anføres på ny, at afskrivningerne ikke kan påvirkes, og at der ikke er en passende balance mellem udmøntningen af kravene, og den måde afskrivningerne indgår i benchmarkingen.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 15 af 33

- For så vidt angår Thy-Mors bemærkes det, at den regulatoriske forrentning må være omfattet af begrebet effektive omkostninger, således at elnetselskabet har krav på denne forrentning.

Energitilsynets udtalelse

Sekretariatet for Energitilsynet anfører i sin udtalelse af 4. juni 2015, at afgørelsen af 16. december 2014 skal stadfæstes. Sekretariatet henviser til, at Dansk Energis synspunkter om effektiviseringspotentialer og gennemførte effektiviseringer også blev gjort gældende i de foregående 2 års klagesager ved Energiklagenævnet, hvor synspunkterne blev vurderet af Energiklagenævnet. Sekretariatet fastholder effektiviseringskravene til elnetvirksomhederne, idet virksomhedernes effektiviseringspotentialer i kroner ikke kan anvendes som loft over virksomhedernes akkumulerede effektiviseringskrav. Sekretariatet fastholder også effektiviseringskravene til Thy-Mors og bemærker i den forbindelse, at virksomhedens indtægtsramme giver dækning for de nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Sekretariatet anfører nærmere følgende:

- Sekretariatet finder ikke, at netvolumenmodellen er inkonsistent, fordi effektivitetskrav (omregnet fra procent til et absolut kronebeløb) beregnes på et grundlag, der inkluderer afskrivninger (upåvirkelige omkostninger), mens de årlige effektiviseringskrav alene udmøntes i forhold til de påvirkelige omkostninger. Denne behandling af afskrivningerne i modellen er således netop en balanceret afvejning af og hensynstagen til, at selskaberne på kort sigt ikke har mulighed for at effektivisere på deres afskrivninger. Det er korrekt og i overensstemmelse med indtægts-rammebekendtgørelsens § 27, stk. 1-2, at de årlige effektiviseringskrav udmøntes som en varig reduktion, og at disse udmøntes år for år, så længe virksomheden ikke er blandt de mest effektive elnetvirksomheder, og der således fortsat kan opføres et potentiale. Sekretariatet finder heller ikke, at de såkaldt akkumulerede effektiviseringskrav for en række virksomheder år for år vil vokse ukontrolleret.
- Sekretariatet bemærker, at netvirksomhederne samlet set har reduceret deres påvirkelige omkostninger i perioden 2006 til 2013 med 39 pct. og tilsvarende øget deres afskrivninger med 26 pct., når der tages højde for prisudviklingen siden 2006. Netvirksomhedernes ændring af påvirkelige omkostninger skal ses relativt til de øgede investeringer i kapitalapparatet i den pågældende periode. En netvirksomhed kan investere i nyt kapitalapparat med henblik på at reducere omkostningerne til løbende drift og vedligehold i forhold til tidligere investeringer. Nye investeringer i kapitalapparat kan også være til nye formål, som ikke erstatter et tidligere anlæg, og som derfor kan medføre øgede driftsomkostninger. Ved alene at betragte ændringerne i netvirksom-

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 16 af 33

hedernes påvirkelige omkostninger tilregnes al effektivitetsforbedring til driftsomkostningerne. Nye investeringer i kapitalapparat indebærer ofte færre driftsomkostninger. Netvirksomhederne kan således substituere mellem driftsomkostninger og omkostninger til investering i kapitalapparat (afskrivninger).

- Netvirksomhederne har kr. 1,86 mia. i påvirkelige omkostninger i 2013. Sekretariatet bemærker, at den gennemsnitlige årlige reduktion i påvirkelige omkostninger hos netselskaberne har været 6,7 pct., hvis der tages højde for prisudviklingen. Dansk Energis synspunkt vil betyde, at der med den effektivisering, der har resulteret i en gennemsnitlig årlig reduktion på 6,7 pct. i de påvirkelige omkostninger, nu med års varsel – og i al fremtid – ikke vil kunne foretages yderligere effektiviseringer. Dette forekommer ikke realistisk og heller ikke i overensstemmelse med lovgivningens krav om årlig benchmarking, jf. indtægtsramme-bekendtgørelsens § 26, stk. 1. Sekretariatet mener ikke, at det er en relevant målestok at blive kravfri. Dette ville indebære, at alle virksomheder får beregnet præcis samme effektivitet ved benchmarkingen. Ved en fortsat effektivisering blandt de mindst effektive virksomheder forventer sekretariatet dog, at effektiviseringskravene konvergerer mod stadig mindre beløb i takt med, at spredningen blandt virksomhedernes målte effektivitet mindskes.
- Det oplyses, at de akkumulerede effektiviseringskrav for de 3 virksomheder i perioden 2008-2013 udgør henholdsvis kr. 330.723.650, kr. 63.739.426 og kr. 20.862.891, og disse akkumulerede effektiviseringskrav udgør henholdsvis 16,13 pct., 6,59 pct. og 22,70 pct. af virksomhedernes indtægtsramme i 2013.
- De tre virksomheder DONG, SEAS-NVE og Thy-Mors har gennemsnitligt årligt reduceret deres påvirkelige omkostninger i perioden 2006-2013 med henholdsvis 6,9 pct., 4,2 pct. og 4,1 pct. og tilsvarende øget deres afskrivninger med henholdsvis 5,7 pct., 7,3 pct. og 1,3 pct., når der tages højde for prisudviklingen siden 2013. Det forekommer på den baggrund ikke realistisk, at disse virksomheder ikke kan foretage yderligere effektiviseringer, idet der også vil kunne foretages effektiviseringer i relation til kapitalapparatet (mere effektive installationer, bedre styring m.m.).
- Sekretariatet for Energitilsynet finder det ikke urimeligt, at en elnetvirksomhed efter en given periode skal effektivisere på sine afskrivninger og er således uenig i, at afskrivninger er upåvirkelige omkostninger. Efter 8 år (2006-2013) har en relativ andel af virksomhedernes afskrivninger kunnet påvirkes. Virksomhederne kan ved deres årlige in-

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 17 af 33

vesteringer påvirke størrelsen af fremtidige afskrivninger. Det er således afgørende for en effektiv sektor, at virksomhederne også bliver benchmarket på afskrivningerne. Branchen har siden 2006 foretaget gennemsnitlige årlige investeringer på kr. 3,2 mia. (2013-priser) særligt som følge af kabellægning af luftledninger. Af hensyn til den langsigtede effektivitet er det vigtigt, at virksomhederne vælger den mest hensigtsmæssige indsats af produktionsfaktorer. Hvis investeringer i kapitalapparat slet ikke blev benchmarket, ville der være en skævvridning af virksomhedernes valg af produktionsfaktorer i retning af at vælge kapitalapparat fremfor driftsomkostninger.

- Sekretariatet bemærker, at det er almindelig praksis at inddrage afskrivninger i en økonomisk benchmarking – både den økonomiske benchmarking i andre forsyningssektorer i Danmark samt den økonomiske benchmarking af elnetvirksomhederne i andre lande. Elreguleringsudvalget har i sin rapport fra december 2014 netop anbefalet, at en kommende økonomisk benchmarkingmodel til brug for ny regulering af virksomhederne skal fastlægges med udgangspunkt i en såkaldt TOTEX -model, dvs. en benchmarkingmodel, hvor virksomhedernes effektivitet fastsættes på baggrund af både driftsomkostninger og afskrivninger. Sekretariatet finder hertil, at der netop på rimelig vis er taget højde for, at afskrivninger kan være svære at påvirke på kort sigt, ved at udmøntningen af effektiviseringskravet alene beregnes på de påvirkelige omkostninger. Det betyder i praksis, at effektiviseringskravet ikke udmøntes på afskrivningerne.
- Sekretariatet finder, at afgørelsen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet tilsynet har hjemmel til at fastsætte effektivitetskrav i § 70, stk. 9, i elforsyningsloven og §§ 26 og 27 i indtægtsrammebekendtgørelsen. Energiklagenævnet udtalte om proportionalitet i afgørelsen af 27. juni 2014, at tilsynets afgørelse som udgangspunkt ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, når der ifølge reglerne skal udmeldes årlige effektiviseringskrav. Endvidere tilsiger proportionalitetsprincippet, at et indgreb ikke må være mere vidtgående, end formålet tilsiger. Da elforsyningslovens formål også er at sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet, synes eventuelle indgreb overfor virksomhederne ikke at være uproportionale, da det ikke kan komme en virksomhed til gode, at den ikke løbende har effektiviseret sig tilstrækkeligt sammenlignet med de øvrige elnetvirksomheder.
- En elnetvirksomheds effektiviseringskrav i procent beregnes som en fjerdedel af virksomhedens effektiviseringspotentiale i procent ud fra den argumentation, at det vil svare til et krav om en indhentningsperiode på 4 år. Det betyder ikke, at virksomhederne skal have indhentet

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 18 af 33

det pågældende krav indenfor 4 år. Virksomhedernes potentialeberegning foretages på ny allerede året efter, og de sidste $\frac{3}{4}$ af potentialet bliver således ikke udmøntet. Året efter vil virksomheden allerede have mulighed for at blive mere effektiv (reducere potentialet) eller blive mere ineffektiv (øge potentialet). Effektiviseringskrav i kroner beregnes ved at multiplicere effektiviseringskrav i procent med virksomhedens påvirkelige omkostninger i kroner. På denne måde fremkommer et effektiviseringskrav i kroner, som kan indgå i den efterfølgende beregning af virksomhedens indtægtsramme. Det skal fremhæves, at effektiviseringskravet således opgøres med udgangspunkt i de påvirkelige omkostninger, men kravet fratrækkes den samlede indtægtsramme.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

- En elnetvirksomheds effektiviseringspotentiale beregnet i et enkelt år kan ikke anvendes som et udtryk for et loft over virksomhedens mulige effektivisering. En virksomheds effektiviseringspotentiale er udtryk for den effektivisering, virksomheden skal foretage i det pågældende år for straks at være blandt de mest effektive virksomheder. Hvis en virksomhed hurtigt effektiviserer sig efter lang tids ineffektivitet, er virksomhedens nye potentiale hurtigt meget lavt, samtidig med at det akkumulerede krav er meget højt. En beregning af et effektiviseringspotentiale i et bestemt år kan derfor ikke sammenholdes med tidligere udmøntede krav, men potentialet er en ny status for virksomhedens økonomiske drift i forhold til de øvrige elnetvirksomheder. En elnetvirksomheds effektiviseringskrav i kroner er ikke en hensigtsmæssig begrænsning for udmeldelse af effektiviseringskrav, da al yderligere incitament til effektivisering forsvinder, når loftet nås. Det vil også gælde for virksomheder, der har undladt at effektivisere sig i længere perioder, hvilket ikke er i overensstemmelse med hensigten med loven. Sekretariatet har foretaget en beregning, der viser, at en anvendelse af den af Dansk Energi foreslåede metode ville betyde, at 51 ud af 71 elnetvirksomheder i 2014 ikke længere kunne blive mere effektive. Det forekommer ikke realistisk.

Side 19 af 33

Formålet med benchmarkingen er at lægge et vist konkurrencelignende pres og indebærer, at der altid vil være virksomheder, som klarer sig bedst, og virksomheder som skal effektivisere sig yderligere for at være blandt de mest effektive. Reguleringen skal ikke holde hånden over elnetvirksomhederne, tværtimod skal indtægtsrammerne reduceres hvert år. Sekretariatet henviser til, at loven ikke indeholder særlige bestemmelser for nødlidende virksomheder. Dog følger det af § 70, stk. 12, at Energitilsynet kan dispensere, såfremt en virksomhed aktuelt ikke inden for indtægtsrammen kan dække sine omkostninger og afskrivninger ved effektiv drift, fordi dens indtægtsramme er lav som følge af særligt lave indtægter i 2004. Bestemmelsen tilsigter ikke at af-

bøde virkningen af de årlige effektivitetskrav, men tilsigter at kompensere de virksomheder, hvis indtægtsramme i 2004 (fastfrysningsåret) måtte være særligt lav. Der er således tale om en undtagelse til hovedreglen, der blot bekræfter, at virksomhederne skal afholde deres omkostninger effektivt og løbende skal effektivisere sig (til gavn for forbrugerne).

Men det forudsættes i elforsyningslovens § 54, stk. 7, at en elnetvirksomhed kan gå konkurs. Dette understøttes endvidere af lovens bemærkninger om, at "hånden ikke skal holdes over" ineffektiv elnetvirksomhed.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 20 af 33

- Sekretariatet er uenigt i, at de akkumulerede krav til Thy-Mors har nået et niveau, så virksomheden end ikke kan dække sine nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Påstanden er baseret på, at der bør være et loft over de effektiviseringskrav, som en elnetvirksomhed får udmeldt, og når dette loft er nået, bliver elnetvirksomheden pr. definition effektiv. Thy-Mors blev ved Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 netop ikke vurderet som en effektiv netvirksomhed. Sekretariatet for Energitilsynet finder ikke, at det ville være i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 1, hvis en virksomhed, der har undladt at effektivisere, kommer i en situation, hvor virksomhedens indtægtsramme når et niveau, som ligger under virksomhedens nødvendige omkostninger ved en effektiv drift af virksomheden. Elnetvirksomheden kan således som konsekvens af ineffektiv drift miste sin opkrævningsret svarende til effektive omkostninger.
- Det følger af elforsyningslovens § 70, stk. 1, at elnetvirksomhedernes priser skal fastsættes i overensstemmelse med indtægtsrammerne, som med visse undtagelser er fastfrosset på 2004-niveau, jf. § 70, stk. 2, 2. punktum. Indtægtsrammerne fastsat med henblik på at dække de nødvendige omkostninger ved en effektiv drift, som er omfattet af § 69, stk. 1. Netvirksomhedernes omkostninger benchmarkes årligt, og effektiviseringskrav udmeldes, jf. § 70, stk. 9, og indtægtsrammebekendtgørelsens § 26. Det kan tilføjes, at reguleringen ikke sigter på at holde hånden over virksomheder, der vedvarende undlader at effektivisere, jf. lovforslag L234 af 24. april 1999. Elforsyningslovens regler understøtter dette princip, idet der kun er en mulighed for fravigelse af eventuelt snærende indtægtsrammer for nødlidende netvirksomheder.
- Thy-Mors har hvert år fået beregnet et effektiviseringspotentiale. Det seneste er på baggrund af data fra 2013 kr. 7,57 mio.. Det forholder sig ikke således, at Thy-Mors har undladt at effektivisere, men elnetvirksomheden har ikke effektiviseret tilstrækkelig i forhold til, at der

fortsat er blevet beregnet effektiviseringspotentialer de efterfølgende år. Det betyder, at Thy-Mors løbende har effektiviseret i takt med resten af elnetvirksomhederne, men Thy-Mors har ikke formået at indhente sit efterslæb og være blandt de mest effektive elnetvirksomheder. Hvis et selskab effektiviserer sig, men ikke reducerer sine omkostninger med $\frac{1}{4}$ af effektiviseringspotentialet, kan selskabets akkumulerede pålagte effektiviseringskrav efter nogle år overstige det effektiviseringspotentialt, som oprindeligt blev beregnet.

- Sekretariatet finder ikke, at Thy-Mors' indtægtsramme skal dække kapitalomkostninger, når Thy-Mors samtidig får beregnet et effektiviseringspotentialt (dvs. ikke har en effektiv drift). Thy-Mors' indtægtsramme skal således ikke dække kapitalomkostninger (forrentning) på kr. 35,2 mio., som det fremgår af klagers beregning. Nogle elnetvirksomheder er begrænset af forrentningsloftet og opnår den maksimalt tilladte forrentning, men elnetvirksomheder begrænset af indtægtsrammen gør ikke. Disse virksomheder er derfor nødt til at effektivisere sig for at opnå en højere forrentning. Efter lovgivningen er det forudsat, at elnetvirksomhederne kan opnå en lavere forrentning end den maksimalt tilladte forrentning. Sekretariatet henviser til bemærkningerne til lov nr. 494 af 9. juni 2004, hvor det er anført, at virksomhederne må acceptere en lavere forrentning, indtil løbende effektiviseringer og prisudviklingen giver grundlag for en forrentning svarende til den forrentning, man tidligere kunne opnå af den frie egenkapital. Sekretariatet bemærker, at Thy-Mors har driftsoverskud i perioden 2010-2013, og at indtægtsrammen er større end driftsomkostninger og afskrivninger i alle år. I 2013 udgør indtægtsrammen kr. 91,9 mio., medens driftsomkostninger og afskrivninger til sammen udgør kr. 76 mio.
- Sekretariatet bemærker i øvrigt, at Thy-Mors netop i foråret 2015 har indsendt ansøgninger om forhøjelse af indtægtsrammen som følge af nødvendige nyinvesteringer for investeringsårene 2009-2013. Sekretariatet har endnu ikke færdigbehandlet disse ansøgninger, der indikerer en samlet indtægtsrammeforhøjelse i størrelsesordenen kr. 5 mio.. Sekretariatets foreløbige beregninger viser, at Thy-Mors ved den forventede indtægtsrammeforhøjelse har differencer i netvirksomhedens favør i 2012 og 2013 (i stedet for i forbrugernes favør).

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 21 af 33

Energitilsynet har i sin supplerende udtalelse (duplik) af 13. august 2015 anført følgende:

- Til det af klageren anførte om, at elnetvirksomhedernes påvirkelige omkostninger er reduceret med mere end deres akkumulerede effektiviseringskrav bemærkes det, at denne sammenligning ikke er relevant i forhold til fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav. At en virksomheds påvirkelige omkostninger er reduceret med mere end virksomhedens akkumulerede effektiviseringskrav er ikke nødvendigvis et udtryk for, at virksomheden ikke kan effektivisere yderligere. Elnetvirksomheden vil fortsat få beregnet et effektiviseringspotentiale fremadrettet, såfremt virksomheden ikke er på højde med de mest effektive virksomheder, når benchmarkingen foretages. Sekretariatet henviser til den uddybende forklaring og illustrationerne i boks 23 i bilag 1, som viser, at hvis en elnetvirksomhed effektiviserer i takt med udmeldingen af effektiviseringskrav, begrænser netvolumenmodellen størrelsen af effektiviseringskravene.
- Sekretariatet kan endvidere ikke tilslutte sig Dansk Energis beregning af den løbende effektivitetsudvikling. Det er ikke meningsfuldt at estimere effektivitetsudviklingen ved at betragte udviklingen i benchmarkbasis siden 2007. En sådan sammenligning over tid er ikke retvisende, da netvolumenmodellen er ændret flere gange i perioden. En akkumulation af de forskellige effektiviseringskrav er heller ikke retvisende, da forskellige forudsætninger kan være lagt til grund for de årlige vurderinger, og andre forhold end netop netvirksomhedernes effektiviseringer kan påvirke udviklingen fra år til år.
- Det forholder sig således, at de akkumulerede effektiviseringskrav ikke kan sammenlignes med de realiserede effektiviseringer på elnetvirksomhedernes påvirkelige omkostninger. Heller ikke tal for effektiviseringspotentiale og akkumulerede effektiviseringskrav beregnet i et givet år kan sammenlignes med udviklingen i en virksomheds påvirkelige omkostninger. En elnetvirksomheds effektiviseringspotentiale (og deraf afledte effektiviseringskrav på 1/4) er et udtryk for den effektivisering, som virksomheden skal foretage i det pågældende år for straks at være blandt de mest effektive virksomheder. Der er tale om et øjebliksbillede for det pågældende år. Den akkumulation af øjebliksbilleder i perioden 2007-2014, som Dansk Energi foretager, kan ikke sammenlignes med udviklingen i omkostningerne. De enkelte øjebliksbilleder giver alene elnetvirksomheden i det enkelte år en indikation af, hvad virksomheden manglede at effektivisere for at have været blandt de bedste placerede det pågældende år. Benchmarkingen er en dynamisk proces og foretages årligt, jf. indtægtsrammebekendtgørel-

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 22 af 33

sens § 26. Den årlige benchmarking medfører, at elnetvirksomheden på ny får beregnet et potentiale baseret på den senest opdaterede afstand mellem virksomhedens effektivitet og de mest effektive elnetvirksomheder.

- Sekretariatet mener ikke, at udmøntningen sker mekanisk, da netvolumenmodellen netop tilpasses i forhold til både rammevilkår og ændringer i netvirksomhedernes situation. Det fastholdes, at der på rimelig vis er taget højde for, at afskrivninger er svære at påvirke på kort sigt ved, at udmøntningen af effektiviseringskravene alene beregnes på de påvirkelige omkostninger. Effektiviseringskravet beregnes således ikke på baggrund af afskrivningerne. Sekretariatet er derimod uenigt i, at netvirksomhedernes afskrivninger ikke kan påvirkes på mellemlang sigt. Oplysningerne om, at 22 pct. af Thy-Mors' afskrivninger udgør afskrivninger på aktiver anskaffet i perioden 2006-2013, viser, at det på mellemlang sigt er muligt at effektivisere en betydelig andel af virksomhedens investeringer (afskrivninger). 25,6 mia. kr. af branchens investeringer er foretaget siden 2006, jf. boks 13 i bilag 1.
- Endelig bemærkes det, at et loft uanset nærmere udformning vil fjerne den konkurrencelignende situation, som øger incitamentet til at effektivisere sig yderligere. Et loft svarende til elnetvirksomhedernes effektiviseringspotentiale ville som anført betyde, at 51 ud af 71 elnetvirksomheder i 2014 ikke længere kan blive mere effektive. Det forekommer ikke realistisk.
- Sekretariatet for Energitilsynet er uenigt med Dansk Energi i, at Thy-Mors' indtægtsramme ikke giver dækning for de nødvendige omkostninger ved effektiv drift. Sekretariatet henviser til boks 31 i bilag 1, hvor det fremgår at Thy-Mors de seneste 4 år har haft driftsoverskud (forrentning) på trods af, at virksomheden vurderes som en ineffektiv virksomhed i Energitilsynets benchmarking. Thy-Mors har således opnået forrentning af kapitalen, men virksomheden har ikke opnået fuld forrentning, hvilket hænger sammen med, at virksomheden ikke er blandt de mest effektive elnetvirksomheder. Sekretariatet finder, at dette er i overensstemmelse med lovbemærkningerne til lov nr. 494 af 9. juni 2004 om ændring af lov om elforsyning, m.fl. Der henvises til oplysningerne om virksomhedens forrentning i boks 31 i bilag 1. Sekretariatet er også uenigt i sammenligningen af udviklingen af Thy-Mors' omkostninger med de akkumulerede effektiviseringskrav for Thy-Mors, jf. sekretariatets bemærkninger til Dansk Energis påstand 1.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 23 af 33

Retsgrundlaget for Energiklagenævnets afgørelse

Elforsyningslovens, lovbekendtgørelse nr. 1329 af 25. november 2013 med senere ændringer, formål fremgår af lovens § 1:

”§ 1. Lovens formål er at sikre, at landets elforsyning tilrettelægges og gennemføres i overensstemmelse med hensynet til forsyningssikkerhed, samfundsøkonomi, miljø og forbrugerbeskyttelse. Loven skal inden for denne målsætning sikre forbrugerne adgang til billig elektricitet og fortsat give forbrugerne indflydelse på forvaltningen af elsektorens værdier.

Stk. 2. Loven skal i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte formål særligt fremme en bæredygtig energianvendelse, herunder ved energibesparelser og anvendelse af kraftvarme, vedvarende og miljøvenlige energikilder, samt sikre en effektiv anvendelse af økonomiske ressourcer og skabe konkurrence på markeder for produktion og handel med elektricitet.

[...]”.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 24 af 33

Regler om priser og betingelser for kollektive elforsyningsvirksomheder findes i elforsyningslovens § 69 og § 70.

”§ 69. Priserne for ydelser fra de kollektive elforsyningsvirksomheder fastsættes under hensyntagen til virksomhedernes nødvendige omkostninger til indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, andre driftsomkostninger og afskrivninger samt forrentning af kapital og under hensyntagen til de andre indtægter, som opnås ved driften af den bevillingspligtige virksomhed. Ved nødvendige omkostninger forstås omkostninger, som virksomheden afholder ud fra driftsøkonomiske overvejelser med henblik på at opretholde en effektiv drift, herunder også omkostninger til dækning eller imødegåelse af tab på debitorer. Ved fastsættelsen af priser tages desuden hensyn til udgifter, som afholdes som følge af, at virksomhederne hæfter for gældsforpligtelser stiftet inden den 1. januar 2000 eller udgifter som følge af, at en netvirksomhed stiller sikkerhed til fordel for en elproduktionsvirksomhed, som helt eller delvis ejes af netvirksomheden, når sikkerhedsstillelsen kun omfatter gældsforpligtelser, som elproduktionsvirksomheden påtager sig med henblik på restfinansiering af anlægsarbejder påbegyndt inden den 29. april 1999. Priserne for ydelser fra en kollektiv elforsyningsvirksomhed må ikke stige som følge af det vederlag, der erlægges ved overdragelse af virksomheder.

Stk. 2. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om beregning af driftsmæssige afskrivninger og om opgørelsen af virksomhedernes nødvendige kapital samt regler om, på hvilke betingelser der i priserne kan ske indregning af forrentning af kapital efter stk. 1. Klima-, energi- og bygningsministeren kan fastsætte regler om, hvordan der ved fastsættelsen af priserne efter stk. 1 skal tages hensyn til andre indtægter, som virksomhederne opnår ved driften af den bevillingspligtige aktivitet. Klima-, energi- og

bygningsministeren kan endvidere fastsætte regler om regnskabsmæssig adskillelse mellem forskellige aktiviteter samt regler om kollektive elforsyningsvirksomheders regnskabsføring og budgettering, herunder at kollektive elforsyningsvirksomheder skal udarbejde, lade revidere og offentliggøre årsrapporter i overensstemmelse med bestemmelserne i [årsregnskabsloven](#).”

”§ 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. De i § 69 nævnte omkostninger omfatter også omkostninger knyttet til den bevillingspligtige aktivitet, som regnskabsmæssigt indgår og bogføres i andre virksomheder end den bevillingshavende net- eller transmissionsvirksomhed, ligesom indtægtsrammerne omfatter de tilhørende indtægter. Net- og transmissionsvirksomheder, der kan dokumentere, at sådanne indtægter i 2004 blev indtægtsført i andre virksomheder og dermed ikke indgik i opgørelsen af indtægtsrammen, kan få deres indtægtsramme justeret fremadrettet med et beløb svarende til gennemsnittet af de pågældende indtægter i 2009-2011.

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.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 25 af 33

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.

Stk. 10. Klima-, energi- og bygningsministeren 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, jf. § 20, stk. 1.

[...]"

Reglerne om indtægtsrammer og effektiviseringskrav blev indført ved lov nr. 375 af 2. juni 1999 om elforsyning. Af lovforslag nr. 234 af 29. april 1999, afsnit 2, fremgår følgende:

"Prisreguleringen af net- og transmissionsvirksomhed har til formål at skabe incitamenter til øget effektivitet. Derfor skal der på forhånd fastlægges rammer for virksomhedernes indtægter; det vil sige for, hvor meget der kan opkræves over tariffene 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."

Af lovforslagets bemærkninger til § 70 fremgår:

"Bestemmelsen regulerer priser og tariffen for net- og transmissionsvirksomheders ydelser. Bestemmelsen fastlægger et nyt princip for prisfastsættelsen, idet tilladte indtægter til dækning af omkostninger ved net- og transmissionsvirksomheders drift, vedligeholdelse, administration og anlæg af net samt måling og fakturering fastsættes i medfør af indtægtsrammer, det vil sige

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 26 af 33

rammer for, hvor meget der kan opkræves over tarifferne for virksomhedens ydelser. I indtægtsrammen indgår således også forrentning af den kapital som jf. § 69, stk. 2 og efter Energitilsynets godkendelse, er den reguleringsmæssige kapitalstørrelse. Indtægtsrammerne skal fastlægges med udgangspunkt i omkostningerne ved en effektiv drift af virksomheden. I det omfang selskaberne har omkostninger, der overstiger det tilladte niveau for opkrævning over tariffen, opnår selskaberne et underskud.

...

Ministeren kan tillige sætte rammer for, hvor stort et samlet reduktionskrav for indtægtsrammen en virksomhed kan stilles over for i et enkelt år og eventuelt tillige akkumuleret over en årrække. ...

...

Bestemmelsen pålægger endvidere Energitilsynet inden for de af miljø- og energiministeren fastsatte generelle indtægtsrammer årligt at fastsætte en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder. Energitilsynet skal ved fastlæggelsen af individuelle indtægtsrammer for det enkelte selskab tage selskabets effektiviseringspotentiale i betragtning.

I medfør af stk. 3 kan Energitilsynet dispensere fra indtægtsrammerne, som er fastsat af tilsynet selv, hvis det er nødvendigt, for at virksomheden kan gennemføre forpligtelser, der er pålagt i medfør af loven. Bestemmelsen sigter ikke på at holde hånden over virksomheder, der vedvarende undlader at effektivisere, men på at sikre opretholdelse af netydelser til alle. Hensynet til forsyningssikkerhed vejer således tungere end hensynet til effektivitet. Bestemmelsen er kun møntet på helt særlige tilfælde og kan især tænkes benyttet, hvor forholdene, der forhindrer virksomheden i at leve op til indtægtsrammen, ikke kan lægges virksomheden til last.”

Elforsyningslovens § 69 blev revideret ved lov nr. 494 af 9. juni 2004, hvor der i lovforslag nr. L 236 af 21. april 2004 til § 69 er anført følgende:

”Den nye indtægtsrammeregulering indebærer, at virksomhederne til gengæld for ophævelsen af sontringen mellem fri og bunden egenkapital accepterer, at principperne for forrentning af virksomhedernes kapital ændres. I en overgangsperiode opnår kapitalen en lavere forrentning, indtil det tidspunkt, hvor løbende effektiviseringer og prisudviklingen giver grundlag for en forrentning svarende til renten på langsigtede danske obligationer plus 1 procentpoint. I denne periode må virksomhederne således forvente at opnå en lavere forrentning af den samlede egenkapital end den forrentning, man under den gældende indtægtsrammeregulering kunne opnå af den frie egenkapital. Som det fremgår af den ændrede formulering af § 69, stk. 2, fastsættes de nærmere betingelser, hvorunder dette skal ske, af ministeren. Kapital, som finansierer nyinvesteringer, f.eks. til kabellægning under hensyn til forsyningssikkerheden eller i forbindelse med aktivitetsudvidelser, skal fortsat kunne forrentes og afskrives.”

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 27 af 33

Elforsyningslovens § 70 blev revideret ved lov nr. 386 af 20. maj 2009, hvor der i lovforslag nr. L 3 af 8. oktober 2015 til § 70, stk. 9, er anført følgende:

"Som led i fastsættelsen af virksomhedernes indtægtsrammer gennemfører Energitilsynet årligt en benchmarking af netvirksomhedernes og de regionale transmissionsvirksomheders effektivitet, og udmelder effektiviseringskrav til de mindre effektive virksomheder. Effektiviseringskravene udmeldes som procentvise reduktioner af virksomhedernes indtægtsrammer."

Den nærmere regulering af indtægtsrammerne er fastsat i indtægtsrammebekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 335 af 15. april 2011. Af bekendtgørelsens §§ 26 og 27 fremgår følgende:

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 28 af 33

"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.

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.

§ 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 virksomhed for sent indsender 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

Efter elforsyningslovens § 70, stk. 9, fastsætter Energitilsynet årligt en indtægtsramme for hver af de berørte virksomheder under hensyntagen til den enkelte virksomheds effektiviseringspotentiale. Efter lovens § 70, stk. 1, skal rammerne fastsættes med henblik på dækning af de i § 69 nævnte omkostninger ved en effektiv drift af virksomheden.

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.

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.

Energiklagenævnet har i sin praksis vedrørende Energitilsynets udmeldinger af effektiviseringskrav fastlagt, at Energitilsynet er tillagt et vidt skøn ved benchmarkingen af elnetselskaberne, og at den af Energitilsynet valgte metode (netvolumenmodellen) må anses for egnet til vurdering af elnetselskabernes effektivitet og i øvrigt er baseret på saglige hensyn.

Energiklagenævnet anførte i nævnets afgørelse af 19. august 2013 side 44 følgende:

”Energiklagenævnet er også opmærksomt på, at klagerne har gjort gældende, at elnetselskaberne i perioden fra 2007 til 2011 har haft en real effektivisering på 3,4 procent om året (akkumulerede effektiviseringskrav). Energitilsynet ses ikke at have imødegået de af klagerne opgjorte effektiviseringer i perioden på en sådan måde, at forholdet skulle være uden betydning for en korrekt benchmarking. Energiklagenævnet finder dog ikke, at dette forhold i sig selv er tilstrækkeligt til at ophæve Energitilsynets afgørelse. Ved udmeldelsen af effektiviseringskrav for 2014, bør klagerens synspunkter om realiserede effektiviseringer dog underkastes en nærmere vurdering.”

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 29 af 33

Energiklagenævnet anførte i nævnets afgørelse af 27. juni 2014 side 24-25 følgende:

”Energitilsynet har i afgørelsen af 17. december 2013, punkt 38 ff. vurderet, at der ikke bør være et loft over udmeldte effektiviseringskrav, idet elnetselskaberne må antages at kunne realisere de udmøntede effektiviseringskrav. Der er heller ikke grund til i videre omfang at tage hensyn til allerede gennemførte effektiviseringskrav, idet selskabernes omkostningsgrundlag i benchmarkingen reduceres som følge af effektiviseringer, og selskaberne får således i efterfølgende afgørelser udmålt et lavere potentiale sammenlignet med den situation, at selskabet ikke har effektiviseret sig.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Dansk Energi anfører i klagen, at det er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 1, og i strid med proportionalitetsprincippet at fastsætte effektiviseringskrav, som bevirker, at indtægtsrammen reduceres til et niveau, hvor elnetselskaberne ikke kan få dækket deres omkostninger ved effektiv drift. Sekretariatet for Energitilsynet finder ikke, at det er i strid med reglerne, hvis et selskab som følge af undladt effektivisering får fastlagt en indtægtsramme, som ikke dækker de nødvendige omkostninger ved effektiv drift.

Side 30 af 33

Energiklagenævnet bemærker, at der efter indtægtsrammebekendtgørelsens § 27 skal ske en årlig udmelding af effektiviseringskrav, der gennemføres som en procentvis varig reduktion af reguleringsprisen/indtægtsrammen. Der gives ikke pålæg om gennemførelse af effektiviseringer, men reduktionen af indtægtsrammen motiverer til gennemførelse af effektiviseringer.

Efter Energiklagenævnets opfattelse er det ikke udtryk for effektiv drift, såfremt undladte effektiviseringer gennem nogle år fører til, at den reducerede indtægtsramme ikke længere kan dække omkostningerne. Energitilsynets fortsatte årlige udmeldinger af effektiviseringskrav er således ikke i strid med indtægtsrammebekendtgørelsen og elforsyningsloven.

Energitilsynets årlige udmeldinger af effektiviseringskrav er heller ikke som udgangspunkt i strid med proportionalitetsprincippet, når der ifølge reglerne skal udmeldes årlige effektiviseringskrav. Elnetselskaberne råder i vidt omfang selv over deres omkostninger og må derfor i de fleste tilfælde antages at kunne gennemføre de nødvendige effektiviseringer.

Alligevel kan det formentlig ikke udelukkes, at der kan være selskaber, som på grund af historiske forhold ikke kan opfylde fortsatte årlige effektiviseringskrav, og hvor det vil være uforholdsmæssigt indgribende at fortsætte med at udmelde effektiviseringskrav uden et loft. Energiklagenævnet finder imidlertid ikke, at Dansk Energis generelle synspunkter angående dette er

tilstrækkelige til at tilsidesætte Energitilsynets udmeldinger af effektiviseringskrav, der som anført er udmeldt i overensstemmelse med reglerne.”

Dansk Energi gør i hovedsagen gældende, at der bør fastsættes et loft over, hvor store akkumulerede effektiviseringskrav, der samlet kan udmøntes overfor elnetselskaberne, da de akkumulerede krav ellers vil blive i strid med proportionalitetsprincippet. Det vil være tilfældet, hvis de akkumulerede krav overstiger effektiviseringspotentialet, som dette er beregnet i Energitilsynets aktuelle afgørelse af 16. december 2014. Der bør således ikke udmøntes yderligere effektiviseringskrav over for de 3 klager. Til støtte herfor anføres også, at klagerne har reduceret deres påvirkelige omkostninger svarende til deres effektiviseringspotentialer i 2007, og der burde derfor ikke udmåles yderligere effektiviseringskrav. Til støtte herfor anføres endvidere, at klagerne har effektiviseret mere end deres samlede akkumulerede effektiviseringskrav.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 31 af 33

Dansk Energi peger på, at problemet med Energitilsynets model og beregninger er, at effektiviseringspotentialer i procent beregnes på grundlag af netelskabernes omkostningsgrundlag, som inkluderer afskrivninger, uanset det ikke er muligt at foretage effektiviseringer på allerede foretagne afskrivninger. Der henvises til, at indtægtsrammerne efter elforsyningslovens § 70 skal give dækning for nødvendige omkostninger ved effektiv drift, jf. § 69.

Energiklagenævnet er enig med Energitilsynet i, at benchmarkingen af elnetselskaberne og udmeldingen af årlige individuelle effektiviseringskrav efter indtægtsrammebekendtgørelsens § 27 indebærer, at der skal ske en fortløbende effektivisering af elnetselskabernes omkostninger. Den gældende indtægtsrammebekendtgørelse indeholder ikke et loft for, hvor stort et effektiviseringskrav en virksomhed kan stilles overfor i et enkelt år eller eventuelt til lige akkumuleret over en årrække. Det er således ikke efter reglerne tilstrækkeligt, at elnetselskaberne reducerer deres omkostninger med det effektiviseringspotentialer, som kan opgøres på et givet tidspunkt. Elnetselskaberne skal hvert år udsættes for en sammenligning med hinanden med det resultat, at der udmeldes nye effektiviseringskrav over for de selskaber, som ikke er de mest effektive, idet antagelsen er, at selskaberne til stadighed vil kunne reducere deres omkostninger gennem yderligere effektiviseringer. Der kan således ikke gives klagerne medhold i, at der skal fastsættes et loft svarende til effektiviseringspotentialer i den aktuelle afgørelse.

Energitilsynet er som anført i Energiklagenævnets tidligere afgørelser i elforsyningsloven og indtægtsrammebekendtgørelsen tillagt et vidt skøn ved benchmarkingen og den valgte metode. I den anvendte model beregnes effektiviseringspotentialer på grundlag af selskabernes omkostninger inklusive afskrivninger, medens effektiviseringskravene alene udmøntes i forhold til de påvirkelige omkostninger. Elnetselskabernes investeringer fordeler sig på in-

vesteringer før indtægtsrammeregulering og benchmarking og på investeringer afholdt i de senere år. Energiklagenævnet finder ikke, at de nu foreliggende oplysninger giver grundlag for at tilsidesætte Energitilsynets vurdering af, at den anvendte metode er rimelig, og nævnet finder heller ikke, at metoden er i strid med elforsyningslovens § 70, stk. 1, om dækning af omkostningerne i § 69 ved effektiv drift.

Som anført i sidste års afgørelse er det som udgangspunkt ikke i strid med proportionalitetsprincippet at udmelde effektiviseringskrav, når der efter den valgte metode for benchmarking kan opgøres et effektiviseringspotential, jf. § 70, stk. 9. Der foreligger heller ikke konkrete oplysninger fra selskaberne, som påviser, at det ikke kan lade sig gøre at effektivisere yderligere.

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Dansk Energi har fremhævet, at årets afgørelse er særlig indgribende for Thy-Mors Energi Elnet A/S, idet indtægtsrammen ikke giver dækning for de nødvendige omkostninger. Der bør derfor ikke udmeldes effektiviseringskrav over for elnetselskabet. Energitilsynet peger imidlertid på, at selskabet hidtil og ligeledes i 2014 har haft driftsoverskud, men effektiviseringskravet i årets afgørelse indebærer, at forrentningen alene bliver ca. to tredjedele af den maksimalt tilladte forrentning.

Side 32 af 33

Energiklagenævnet er enigt med Energitilsynet i, at der ikke i elforsyningslovens § 70, stk. 1, jf. § 69, stk. 1, er krav om, at klageren skal oppebære den fulde tilladte forrentning, når selskabet vurderes som ineffektivt i benchmarkingen.

På denne baggrund stadfæstes Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014.

Energiklagenævnets afgørelse

Energitilsynets afgørelse af 16. december 2014 stadfæstes.

Sagen har været behandlet på Energiklagenævnets møde den 31. august 2015.

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

Afgørelsen offentliggøres på Energiklagenævnets hjemmeside.

Afgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Søgsmål ved domstolene til prøvelse af afgørelser truffet af Energiklagenævnet efter elforsyningslovens § 89, stk. 1, skal være anlagt inden 6 måneder efter,

at afgørelsen er meddelt den pågældende. Er afgørelsen offentligt bekendtgjort, regnes fristen dog altid fra bekendtgørelsen, jf. varmemforsyningslovens § 89, stk. 7.

På nævnets vegne

Poul K. Egan
Nævnnsformand

/Henrik Chieu
Sekretariatschef

9. september 2015

J.nr 1011-15-4-34

HCH-EKN

Side 33 af 33