

2015

Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel

Rapport, 1. delaflevering, december 2015

Benchmarking-
ekspertgruppen



Indhold

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

1. Indledning

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

1.1. Baggrund

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

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

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

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

1.2. Ekspertgruppens opgaver

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

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

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

Ekspertgruppen vil i arbejdet blandt andet skulle tage stilling til:

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

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

Det forudsættes, at internationale erfaringer inddrages i analysearbejdet.

Kommissoriet for ekspertgruppen er vedlagt som bilag 1.

1.3. Ekspertgruppens medlemmer og arbejdets organisering

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. Sammenhæng med den øvrige økonomiske regulering

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

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

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

1.5. Rapportens indhold

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

2. Principper i eksisterende lovgivning om benchmarking

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

2.1. Lovgrundlaget for den hidtidige benchmarking og effektiviseringskrav

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

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

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

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

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

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

2.2. Energitilsynets udmøntning af krav

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

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

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

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

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

2.3. Lovgrundlaget og processuelle forhold

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

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

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

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

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

3. Overordnede principper for den fremtidige benchmarkingmodel

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

3.1. Formålet med benchmarking

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

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

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

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

3.2. Tekniske/økonomiske principper

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

3.2.1. Hvem skal benchmarkes?

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

- ◆ Alle netvirksomheder omfattet af indtægtsrammebekendtgørelsen skal benchmarkes

3.2.2. Hvad skal benchmarkes?

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

3.2.2.1. Leverede ydelser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.2.2. Totalomkostninger

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.2.3. Rammevilkår

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.2.4. Hvor ofte skal der benchmarkes?

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

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

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

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.2.5. Datagrundlag

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

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

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.2.5.1. Ét eller flere års datagrundlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.2.6. Valg af benchmarkingmodel

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

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

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

3.2.7. Udmøntning af effektiviseringskrav

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

3.2.8. Revision af benchmarkingmodellen

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

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

3.3. Processuelle/juridiske principper

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

3.3.1. Indberetning af data

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.3.2. Korrektion af indberettede af data

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

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

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

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

3.3.3. Klager over benchmarkingafgørelser

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

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

3.3.3.1. Klager over afgørelse om effektiviseringskrav

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ekspertgruppen anbefaler, at:

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

Bilag 1 – Kommissorium

27. august 2015

J nr. 2014-3434

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

Baggrund

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

Formål

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

Opgaver

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

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

Arbejdet forventes bl.a. at omfatte:

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

Ekspertgruppen vil i arbejdet blandt andet skulle tage stilling til:

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

Det forudsættes, at internationale erfaringer inddrages i analysearbejdet.

Organisering

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

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

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

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

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

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

Bilag 2 – Høringsnotat

Adressering af følgegruppens bemærkninger til rapportens høringsudkast

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

Benchmarkingekspertgruppen har modtaget høringssvar fra:

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

Benchmarkingekspertgruppen har nedenfor adresseret følgegruppens hovedsynspunkter.

A. Forbrugerrådet TÆNK

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

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

B. Landbrug og Fødevarer

Opstillet i punktform kommenterer Landbrug og Fødevarer på følgende:

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

Ad 1. Internationale erfaringer

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

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

Ad 2. Prosumers/grøn omstilling

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

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

Ad 3. Konkrete bemærkninger til rapporten

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

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

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

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

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

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

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

Ad 4. Incitamentsbaseret regulering

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

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

C. Det Økologiske Råd

Opstillet i punktform kommenterer Det Økologiske Råd på følgende:

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

Ad 1. Kortsigtede investeringsgevinster (TOTEX)

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

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

Ad 2. Ydelser og målbarhed

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

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

Ad 3. Fornødent omfang

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

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

Ad 4. Hyppigheden af benchmarking i forhold til langsigtet omkostningseffektivitet

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

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

Ad 5. Korrektion af indberettede data

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

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

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

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

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

Ad. 6. Klager over årets afgørelse om effektivitetsudmelding

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

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

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

D. Dansk Energi

Opstillet i punktform kommenterer Dansk Energi på følgende:

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

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

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

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

Ad 1. Sammenhæng med øvrig regulering

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

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

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

Ad 2. Inddragelse af internationale erfaringer

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

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

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

Ad 3. Formålet med benchmarkingen

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

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

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

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

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

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

Ad 4. Individuelle effektiviseringskrav og generelle effektiviseringskrav

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

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

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

Ad 5. Sammenhæng med WACC-ekspertgruppens arbejde

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

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

Ad 6. Indførelse af den nye benchmarkingmodel

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

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

Ad 7. Benchmarkingens hyppighed

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

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

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

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

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

Ad 8. Leverede ydelser

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

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

Ad 9. Totalomkostninger

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

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

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

Ad 10. Rammevilkår

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

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

Ad 11. Datagrundlag

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

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

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

Ad 12. Udmøntning af effektiviseringskrav

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

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

Ad 13. Revision af modellen/governance

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

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

Ad 14. Indsamling af data, herunder skønnede data

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

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

Ad 15. Korrektion af indberettede data

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

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

Ad 16. Klager over afgørelse om effektiviseringskrav

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

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

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

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

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

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

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