

## K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 19/9 2016 i sag nr. VFL-3-2015

Frederiksberg Vand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

### **Resume af afgørelsen**

Forsyningssekretariatet har den 8. oktober 2015 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloftet for 2016 for Frederiksberg Vand A/S (herefter Frederiksberg Vand).

Frederiksberg Vand har den 6. november 2015 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnets formand har den 4. december 2015 truffet afgørelse om, at klagen kan realitetsbehandles på trods af fristoverskridelsen.

For Konkurrenceankenævnet drejer klagen sig om, hvorvidt omkostninger afholdt til implementeringen af ledelsessystem LEAN kan anerkendes som omkostninger til servicemål.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

### **Parternes påstande**

Frederiksberg Vand har principalt nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at selskabets implementering af ledelsessystemet LEAN er et tillægsberettiget servicemål, og at selskabets prisloft for 2016 skal korrigeres som følge heraf.

Frederiksberg Vand har subsidiært nedlagt påstand om, at sagen skal hjemvises til fornyet behandling med henblik på genoptagelse af selskabets ansøgning om tillæg til prisloftet for 2016 for drifts-

omkostninger til implementeringen af LEAN som servicemål, såfremt selskabets indberetning til prisloftet for 2016 og/eller dokumentation anses for mangelfuld.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om, at afgørelsen af 8. oktober 2015 stadfæstes.

### Den påklagede afgørelse

I afgørelsen af 8. oktober 2015 fastsatte Forsyningssekretariatet i medfør af den dagældende vandsektorlovs § 6, stk. 2, selskabets prisloft for 2016 til 16,21 kr. pr. m<sup>3</sup>. Følgende fremgår af afgørelsen om tillæg for miljø- og servicemål:

”

Tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål i 2016

Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for budgetterede driftsomkostninger til nye miljø- og servicemål på baggrund af den dokumentation, som selskabet har fremsendt. Betingelserne herfor er fastsat i bekendtgørelsen om miljømål og servicemål (nr. 1048 af 13. november 2012).

Selskabet har indberettet følgende budgetterede driftsomkostninger til miljø- og servicemål i 2016:

- Dokumenteret Drikkevandssikkerhed: 400.000 kr.
- Fjernaflæsning af målere: 350.000 kr.
- Kvalitetssikring, Områdekontrol og sektionering af forsyningsnettet: 470.000 kr.
- Bedre drikkevand, Blødgøring af vandet: 300.000 kr.
- Bedre drikkevand, Tilbagestrømssikringer: 350.000 kr.
- Kvalitetssikring, Overvågning af grundvandskvalitet: 200.000 kr.
- Beredskabsplan: 280.000 kr.
- Ledelsessystem, Øget IT-sikkerhed: 400.000 kr.
- Ledelsessystem, LEAN som ledelsessystem: 420.000 kr.

Forsyningssekretariatet har tidligere godkendt miljø- og servicemålene Blødgøring af vand, Dokumenteret Drikkevandssikkerhed, Fjernaflæsning af målere, Områdeundersøgelse og sektionering og Tilbagestrømssikring i selskabets prisloft. Forsyningssekretariatet finder på baggrund heraf ligeledes grundlag for at give selskabet tillæg herfor i prisloftet for 2016.

Miljø- og servicemål er mål, som opnås ved at gennemføre særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø, herunder mål fastsat med henblik på tilpasning til klimaændringer, eller giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig gevinst (bekendtgørelse nr. 1048 § 2 stk. 1 og § 3, stk. 1).

Selskabet kan opnå tillæg i prisloftet for driftsudgifter til miljø- og servicemålet, såfremt det er besluttet af enten staten, kommunalbestyrelsen eller af selskabets generalforsamling eller bestyrelse (bekendtgørelse nr. 1048 § 4, stk. 1 og stk. 2). Denne beslutning kan være fastsat i et påbud efter lovgivningen eller i en kommunal sektorplan, foreligge i form af en skriftlig aftale mellem vandselskabet og kommunalbestyrelsen eller truffet af vandselskabets generalforsamling eller bestyrelse (bekendtgørelse nr. 1048 § 5, stk. 1 og stk. 2).

#### Kvalitetssikring, Overvågning af grundvandskvalitet

Selskabet har fremsendt referat fra bestyrelsesmødet den 26. marts 2014. Bestyrelsen var ikke beslutningsdygtig, men har efterfølgende tiltrådt indstillingerne i referatet, og der foreligger således dokumentation for, at målet er fastsat af selskabets bestyrelse.

Det fremgår af referatet, at Frederiksberg Kommunen har varslet, at selskabet fra 2016 skal udføre en årlig grundvandsovervågning. Formålet hermed er at vurdere udviklingen i grundvandskvalitet og således proaktivt sikre en bæredygtig indvinding af drikkevand samt sikre grundvandsressourcens kvalitet. Dette opnås gennem udtagning af vandanalyser og rapportering.

Selskabet har videre oplyst, at By- og Miljøudvalget har udarbejdet en indsatsplan for grundvandsbeskyttelse. Formålet med planens indsatser er at overvåge grundvandskvalitet og forebygge grundvandsforurening. Endvidere skal indsatsplanen anvendes som redskab til planlægning samt prioritering af de afsatte midler i kommunen.

Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at en grundvandsovervågning, der ligger ud og det lovbestemte, vil være at betragte som et miljømål, idet der herved gennemføres særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø.

På baggrund af det indberettede anser Forsyningssekretariatet det for dokumenteret, at omkostningerne medgår til opnåelse af et miljømål, idet der er tale om et nyt mål, som er fastsat af staten med henblik på en gennemførelse særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø. Selskabet kan derfor opnå tillæg til målet Kvalitetssikring, Overvågning af grundvandskvalitet. Forsyningssekretariatet bemærker, at der kun gives tillæg til de prøver og analyser, der ligger ud over de lovbestemte.

#### Beredskabsplan

Selskabet har fremsendt referat fra bestyrelsesmødet den 26. marts 2014. Bestyrelsen var ikke beslutningsdygtig, men har efterfølgende tiltrådt indstillingerne i referatet, og der foreligger således dokumentation for, at målet er fastsat af selskabets bestyrelse.

Det fremgår af referatet, at selskabet i fællesskab med otte andre selskaber har besluttet at oprette et fælles beredskab. Der skal i forbindelse hermed indgås aftaler, der omfattende beskriver samarbejdets karakter og omfang, forhold til andre myndigheder, kommunikationsveje, processer, adgang til materiel og mandskab mv. Beredskabet skal ses om en serviceforbedring for forbrugerne i form af yderligere forsyningsikkerhed.

Selskabet har videre oplyst, at en fælles beredskabsplan vil sikre en effektiv og koordineret indsats i tilfælde af terror eller forurening. Udarbejdelsen af en beredskabsplan vil indebære en analyse af vedtagne procedurer, således at unødvendige procedurer kan undgås og manglende procedurer kan vedtages.

Det fremgår af Naturstyrelsens notat vedrørende eksempler på servicemål med samfundsmæssig gevinst, at der er tale om samfundsmæssige gevinster i relation til det at drive en vandforsyning eller spildevandsforsyning. Ikke alle servicemål vil umiddelbart kunne mærkes af den enkelte forbruger, men kan gavne forbrugerne på sigt eller være en besparelse i forhold til den omkostning, vandselskabet vil have, hvis det havde været foruden det pågældende servicemål.

Det fremgår videre af notatet, at et eksempel på et servicemål med samfundsmæssig gevinst er terrorsikring, idet der vil være en besparelse for vandselskabet, hvis det bliver udsat for terror eller hærværk, hvilket vil være en samfundsmæssig gevinst.

Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at den beredskabsplan, som selskabet vil indføre vil være med til at forhindre en forurening af drikkevandsressourcen og således vil medføre en besparelse for vandselskabet, hvilket vil være en samfundsmæssig gevinst.

På baggrund af det indberettede anser Forsyningssekretariatet det for dokumenteret, at omkostningerne medgår til opnåelse af et servicemål, idet der er tale om et nyt mål, som er fastsat af selskabets bestyrelse, og som giver en samfundsmæssig gevinst. Selskabet kan derfor opnå tillæg for driftsudgifterne til servicemålet Beredskabsplan.

#### Ledelsessystem, Øget IT-sikkerhed

Selskabet har fremsendt referat fra bestyrelsesmødet den 26. marts 2014. Bestyrelsen var ikke beslutningsdygtig, men har efterfølgende tiltrådt indstillingerne i referatet, og der foreligger således dokumentation for, at målet er fastsat af selskabets bestyrelse.

Det fremgår af referatet, at det grundet risikoen for hackerangreb er nødvendigt, at tage forholdsregler. For at sikre forsyningssikkerheden og dermed en nødvendig samfundsmæssig interesse, skal der gennemføres en analyse med henblik på mulige tekniske beskyttelsesforanstaltninger og indførelse af ledelsessystemet ISO 27001. Formålet hermed er at identificere mulige tekniske beskyttelsesforanstaltninger til sikringen af en god og tidsvarende Cybersikkerhed. Tiltagene skal mindske, detektere og reagere på angreb, således at eventuelle skadesvirkninger mindskes.

Selskabet har videre oplyst, at de vil gennemføre en sikkerhedsanalyse samt implementere ISO27001, og efter deres opfattelse er der tale om et servicemål, idet en øget IT-sikkerhed vil gavne samfundet generelt, ligesom det vil gavne den enkelte forbruger. Endvidere har selskabet henvist til, at regeringen har besluttet, at statens institutioner skal styre informationssikkerheden i overensstemmelse med ISO27001.

Digitaliseringsstyrelsen har oplyst, at selskabet ikke fra statslig side er pålagt at indføre ISO27001-certificeringen.

Det er på denne baggrund Forsyningssekretariatets vurdering, at der ikke er tale om et statsligt fastsat miljø- og servicemål.

Det fremgår af Naturstyrelsens notat vedrørende eksempler på servicemål med samfundsmæssig gevinst, at der er tale om samfundsmæssige gevinster i relation til det at drive en vandforsyning eller spildevandsforsyning. Ikke alle servicemål vil umiddelbart kunne mærkes af den enkelte forbruger, men kan gavne forbrugerne på sigt eller være en besparelse i forhold til den omkostning, vandselskabet vil have, hvis det havde været foruden det pågældende servicemål.

Det fremgår videre af notatet, at et eksempel på et servicemål med samfundsmæssig gevinst er terrorsikring, idet der vil være en besparelse for vandselskabet, hvis det bliver udsat for terror eller hærværk, hvilket vil være en samfundsmæssig gevinst.

Det er imidlertid Forsyningssekretariatets vurdering, at et hackerangreb ikke kan sidestilles med hærværk og terror. Selskabet kan på denne baggrund ikke opnå tillæg til målet, Ledelsessystem, Øget IT-sikkerhed.

#### Ledelsessystem, LEAN som ledelsessystem

Selskabet har fremsendt referat fra bestyrelsesmødet den 26. marts 2014. Bestyrelsen var ikke beslutningsdygtig, men har efterfølgende tiltrådt indstillingerne i referatet, og der foreligger således dokumentation for, at målet er fastsat af selskabets bestyrelse.

Det fremgår af referatet, at LEAN-processen skal resultere i systematisk tænkning og implementering af forbedringer i arbejdsprocesserne, til gavn for netselskaberne. Målet er at Lean-systemet vil medføre en nødvendig og kontinuerlig effektivisering af selskabet, samt en effektivisering af arbejdsgangene og serviceniveauet for kunderne, hvilket vil udmønte sig i besparelser for forbrugerne. Dette opnås ved at uddanne ledere og nøglemedarbejdere samt implementere nye processer og metoder til løbende forbedringer.

Selskabet har videre oplyst, at implementering af LEAN vil resultere i en reduktion af selskabets omkostninger, dels fordi deres processer optimeres og forsyningssikkerheden hermed øges, dels fordi medarbejderne på tværs af faggrupper får større indsigt i hinandens ansvarsområder, hvilket højner arbejdsglæden. Endvidere vil den enkelte forbruger i det daglige opleve en langt mere effektiv og smidig service.

Det fremgår af Naturstyrelsens notat vedrørende eksempler på servicemål med samfundsmæssig gevinst, at der er tale om samfundsmæssige gevinster i relation til det at drive en vandforsyning eller spildevandsforsyning. Ikke alle servicemål vil umiddelbart kunne mærkes af den enkelte forbruger, men kan gavne forbrugerne på sigt eller være en besparelse i forhold til den omkostning, vandselskabet vil have, hvis det havde været foruden det pågældende servicemål.

Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at indførelsen af LEAN ikke vil medføre sådanne samfundsmæssige gevinster, som beskrevet i Naturstyrelsens notat, og at der derfor ikke på denne baggrund kan opnås tillæg til målet.

Det er videre Forsyningssekretariatets vurdering, at implementeringen af LEAN ikke vil medføre en sådan forbedret service for forbrugerne, at der på denne baggrund kan opnås tillæg for målet. Det bemærkes i forbindelse hermed, at en højere arbejdsglæde blandt selskabets medarbejdere og dermed en forbedret kundeservice, efter Forsyningssekretariatets vurdering, ikke kan anses for at give forbrugerne en forbedret service, idet god kundeservice må anses for at ligge inden for en forsyningsvirksomheds almindelige drift. Der kan derfor heller ikke på denne baggrund opnås tillæg til målet.

Samlet er der derfor efter Forsyningssekretariatets vurdering ikke grundlag for at tildele et tillæg til målet Ledelsessystem, LEAN som ledelses-system.

#### Høringssvar

Selskabet har i deres høringssvar af 21. september 2015 oplyst, at de er uenige i Forsyningssekretariatets afvisning af tillæg til miljø- og servicemålene Ledelsessystem, LEAN som ledelsessystem og Ledelsessystem, Øget IT-sikkerhed.

Vedrørende LEAN som ledelsessystem har selskabet oplyst, at implementeringen heraf vil føre til en række serviceforbedringer for både selskabets kunder og det omkringliggende samfund. For selskabets kunder vil forbedringerne vil blandt andet være lavere priser, hvilket vil kunne måles på de konkrete drifts- og anlægsomkostninger.

Endvidere vil selskabets kunder opleve færre forsyningssvigt/tilfælde af forurening/sygdomsudbrud, idet selskabet vil beskrive essentielle arbejdsprocesser. Dette vil gøre selskabet i stand til bedre at prioritere og koordinere renoveringen af det samlede ledningsnet i forhold til dets alder, stand mv. på tværs af de enkelte netselskaber.

Kunderne vil desuden opleve færre trafikale gener, idet beskrivelse og dokumentering af arbejdsprocesser vil føre til, at færre kunder vil blive generet af renoveringer. Selskabet forventer en serviceforbedring på mindst 20 pct., hvilket vil føre til, at en graveopgave, der normalt tager tre uger vil tage 12 dage at udføre.

Yderligere vil selskabets kunder opleve en forbedret kundeservice, idet de vil opleve færre re-  
novationer og gravearbejder. Endvidere vil LEAN-processen frigive tid, som kan allokeres til  
fremme af tiltag til gavn for forbrugerne og samfundet generelt.

Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at selskabet ikke kan opnå tillæg til målet LEAN som  
ledelsessystem.

Forsyningssekretariatet har ved vurderingen lagt vægt på, at lavere vandtaktser ikke er en sådan  
forbedret service for forbrugerne, der kan medføre tillæg til målet efter bekendtgørelsen.

Endvidere har Forsyningssekretariatet lagt vægt på, at selskabet allerede modtager tillæg for  
Dokumenteret Drikkevandssikkerhed, og at selskabet derfor allerede modtager tillæg til en be-  
skrivelse af selskabets processer, der skal modvirke forsyningssvigt/tilfælde af forure-  
ning/sygdomsudbrud.

Desuden har Forsyningssekretariatet lagt vægt på, at kortere gravearbejder i forbindelse med re-  
novation af forsyningsnettet ikke er en sådan forbedret service for forbrugerne, der kan medføre  
tillæg til målet efter bekendtgørelsen.

Yderligere har Forsyningssekretariatet lagt vægt på, at selskabet ikke har dokumenteret på hvil-  
ken måde frigivet tid vil føre til en forbedret service for forbrugerne, ligesom de effekter, som  
selskabet har oplyst, at LEAN-processen vil have, efter Forsyningssekretariatets vurdering ikke  
har en sådan samfundsmæssig gevinst, at der på denne baggrund kan opnås tillæg til målet.

Slutteligt bemærket Forsyningssekretariatet, at tillæg til miljø- og servicemål gives til særlige  
aktiviteter til gavn for sundhed og miljø, herunder mål fastsat med henblik på tilpasning til kli-  
maændringer, eller giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig  
gevinst. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at effektivisering af arbejdsgange og priorite-  
ring af arbejdsopgaver må anses for at være en almindelig del af det at drive en forsyningsvirk-  
somhed, og at der derfor ikke er tale om en særlig aktivitet.

Der kan derfor på denne baggrund ikke gives tillæg til målet LEAN som ledelsessystem.

Vedr. Øget IT-sikkerhed har selskabet oplyst, at ISO27001 har til formål at identificere potenti-  
elle beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at sikre cyber- og informationssikkerheden.

Implementeringen vil ud over at kortlægge den eksisterende sikkerhed øge forsyningsikkerhe-  
den, idet det vil kunne være med til at forhindre hackerangreb, der rammer distributionsnettet  
med forsyningssvigt, forurening og sygdomsspredning til følge.

Selskabet har videre oplyst, at styring og kontrollen med deres produktion og distributionsnet er  
styret digitalt, ligesom medarbejderne har mobile enheder, og at der benyttes selvbetjenings- og  
fjernaflæsningsløsninger. Dette gør kravene til cyber- og informationssikkerheden større.

Endvidere har selskabet oplyst, at det ikke er muligt at dokumentere hvorvidt de har været udsat  
for eller er mål for hackere, herunder hvilken type hackere der er tale om, men det er selskabets  
vurdering, at såfremt det lykkes hackere at få adgang til produktions- og distributionsnettet, vil  
det få fatale følger for den enkelte forbruger og samfundet generelt, hvis ikke selskabets bered-  
skab kan modstå angrebet.

Selskabet har henvist til Efterretningstjenestens risikovurdering af energi- og vandsektoren, li-  
gesom de har oplyst NRGi har været udsat for et hackerangreb.

Selskabet har yderligere oplyst, at en lang række ministerier bakker op omkring strategien, ligesom selskabet har gjort gældende, at et hackerangreb efter deres opfattelse vil kunne sidestilles med terror eller hærværk.

Der kan kun opnås tillæg til miljø- og servicemål ved at gennemføre særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø, herunder mål fastsat med henblik på tilpasning til klimændringer, eller giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig gevinst. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at er en del af forsyningsvirksomheders almindelige drift at sikre deres informationsteknologi, herunder sørge for et vist niveau af beskyttelse mod hackerangreb mv.

Det er imidlertid Forsyningssekretariatets vurdering, at der ved implementeringen af ISO27001 indføres et system for beskyttelse, der ligger ud over det, der normalt kan forventes, at en forsyningsvirksomhed har.

Endvidere er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der kan opnås en samfundsmæssig gevinst, hvis forsyningsvirksomheden implementering af ISO27001, idet dette må antages at formindske risikoen for hacker angreb mv.

På baggrund af det indberettede anser Forsyningssekretariatet det for dokumenteret, at omkostningerne medgår til opnåelse af et servicemål, idet der er tale om et nyt mål, som er fastsat af selskabets bestyrelse, og som medfører en samfundsmæssig gevinst. Det er derfor Forsyningssekretariatets vurdering, at selskabet kan opnå tillæg for driftsudgifterne til målet Øget IT-sikkerhed, ISO27001. Det bemærkes, at der kun gives tillæg til selskabets udgifter til ISO27001, mens gennemførelse af sikkerhedsanalyse, der ikke er omfattet af ISO27001, anses for at være en del af forsyningsens almindelige drift.

Det samlede tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål fremgår af bilag A, fane 10."

Af bilag til dagsordenens punkt 6 på bestyrelsesmøde afholdt den 26. marts 2014 fremgår følgende om ledelsessystemet LEAN:

"Servicemål: Lean som ledelsessystem

Baggrund

Frederiksberg Forsyning vil - i lyset af benchmark krav til henholdsvis vand og spildevandsselskab - gennemføre en Lean-proces, som skal resultere i systematisk tænkning/ implementering af forbedringer i arbejdsprocesserne til gavn for netselskaberne (og dermed besparelser for kunderne). Målet er at implementere et Lean-ledelsessystem, som skal sikre en nødvendig og kontinuerlig effektivisering af selskaberne.

Formål

Formålet er dels at kompetenceudvikle ledere og medarbejdere, dels at implementere et ledelsessystem for Lean.

Gennemførelsen heraf vil effektivisere arbejdsgangene og serviceniveauet over for kunderne, og dermed udmønte sig i besparelser, som kommer kunderne til gode.

Aktiviteter

Til opnåelsen af dette formål vil der i 2016 blive iværksat følgende aktiviteter:

- Uddannelse af ledere og nøglemedarbejdere i grundlæggende metoder og analyse-teknik bag Lean-ledelse.

- Implementering af nye processer og metoder til løbende forbedringer - workshops, proceskortlægning og medarbejderinddragelse.

#### Økonomi

Omkostninger til kompetenceudvikling er anslået til at være ca. kr. 100.000 i 2016. Herudover kommer aktiviteter til implementering af ledelsessystem, hvilket anslås til kr. 320.000 i 2016.

#### Indstilling

Det indstilles, at der afholdes omkostninger på kr. 420.000 til et Lean-system i 2016, og at dette søges finansieret ved at der søges om godkendelse af denne udgift som servicemål hos Forsyningssekretariatet.”

### **Parternes argumentation**

Frederiksberg Vand har navnlig anført, at implementeringen af ledelsessystemet LEAN skal anerkendes som et servicemål i medfør af § 3 i bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012, idet implementeringen af ledelsessystemet LEAN er en særlig aktivitet i forbindelse med selskabets håndtering af vand, der medfører en øget service over for den enkelte forbruger og resulterer i samfundsmæssige gevinster. Bestyrelsen har truffet beslutning om indførelse af ledelsessystemet LEAN i overensstemmelse med § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012. Gevinsterne ved implementeringen af ledelsessystemet LEAN vil ikke kunne opnås under den almindelige løbende drift uden tilførsel af nye ledelsesmæssige værktøjer.

Ledelsessystemet LEAN er en aktivitet, som er en forudsætning for at indfri de strategiske mål, som bestyrelsen har fastlagt for Frederiksberg Energi-koncernen. De 3 overordnede mål er, at selskabet skal bidrage til at løse miljømæssige problemer, at selskabet skal have en sund økonomi, og at selskabet skal have en god kundeservice. En enig bestyrelse har besluttet, at ledelsessystemet LEAN vil kunne anvendes til at indfri alle 3 overordnede mål som følge af de effektiviseringer, som implementeringen af LEAN vil resultere i til gavn for miljøet, økonomien og kunderne. Endvidere vil implementeringen af ledelsessystemet LEAN resultere i en række afledte effekter. Formålet med strategien er stedse at sikre en sikker håndtering af vand og ved hjælp af flere ressourcer og mere tid til at udbygge selskabets kompetencer inden for netop håndteringen af vand.

Det klare mål med at indføre LEAN er at øge værdien for kunderne af virksomhedens produkter og services. Det skal ske gennem en øget effektivitet i leverance af virksomhedens kerneydelser, ved at etablere en kultur for løbende forbedringer med fokus på kundeværdi, og ved at arbejde med processer for at sikre en konsistent kvalitet i leverancer af produkter og services.



Implementering af ledelsessystemet LEAN er en gennemgribende og ny ledelsesform i selskabet, som – ud over at fokusere på forretningsgange og processer – fokuserer på at nedbringe selskabets omkostninger, herunder ved at optimere de ansattes ressourcer. Den tid, der frigives, vil eksempelvis kunne allokeres til at fokusere på mere og bedre miljørigtig håndtering af vand. Det bestrides, at det primære formål med implementering af LEAN er at opnå omkostningsreduktion. Det bestrides endvidere, at en optimering af organisationen vil ske på bekostning af kvaliteten. Der er allokeret mere end 2.500 mandetimer til uddannelse i forbindelse med implementeringen af ledelsessystemet LEAN i de første 5 af koncernens afdelinger. Succesfuld og effektiv implementering fordrer systematisk og målrettet arbejde. Det vil ikke kunne gøres effektivt i den løbende drift. Det bestrides, at det ikke skulle være muligt at foretage en vurdering af, om omkostninger til implementeringen af ledelsessystemet LEAN er afholdt på effektive og markedsmæssige vilkår.

Biofos A/S har fået godkendt et ledelsessystem i prisloftet for 2016, som har til hensigt, at der fastsættes et fælles mål om kvalitetssikring og forbedring af virksomhedens kerne- og støtteprocesser, hvilket er det samme som ledelsessystemet LEAN. Kalundborg Renseanlæg har ligeledes fået godkendt ISO-9001-certificeringen som ledelsessystem. Roskilde Vand A/S har derimod ikke fået anerkendt ISO 9001 som et servicemål. Det er en integreret del af ISO 9001 at dokumentere løbende forbedringer, hvilket er kernen i LEAN. Ledelsessystemet LEAN og ISO 9001 har begge direkte effekt på de services og produkter, som kunderne modtager. Det bestrides, at certificeringen efter ISO 9001-standarden er afgørende for, om der kan opnås et tillæg for et ledelsessystem. Ledelsessystemet LEAN adskiller sig ikke fra andre ledelsessystemer. Forsyningssekretariatet har ubestridt tidligere godkendt ledelsessystemet LEAN som et servicemål.

Implementeringen af LEAN vil resultere i mere effektive forretningsgange, der vil komme den enkelte forbruger til gode i form af en kvalificeret og udvidet service. Fundamentet for at have en sund økonomi og ikke mindst yde en god kundeservice cementeres og udbygges med implementeringen af ledelsessystemet LEAN, hvis grundsten – foruden at arbejde med kvalitative forbedringer ved hjælp af proces- og systemoptimering – er at forbedre kundeoplevelsen. Eksempelvis medfører implementeringen af ledelsessystemet LEAN, at proceduren omkring målerudskiftning og/eller eftersyn bliver effektiviseret med henblik på at imødekomme forbrugerne, der vil opleve mindre besvær i både planlægningsfasen og ikke mindst i forbindelse med besøget. Endvidere vil implementerin-

gen af ledelsessystemet LEAN medføre, at ansvarsfordelingen mellem de relevante afdelinger i vagtordningen vil blive beskrevet, og at processen vil blive optimeret, således at udkald sker med involvering af de rette kompetencer uden ophold.

Implementeringen af LEAN vil have en række samfundsmæssige gevinster. Selskabets gravearbejder, herunder ledningsrenoveringer og udbedringer, er en forudsætning for håndtering af vand. Uden et funktionsdygtigt ledningsnet vil selskabet ikke kunne håndtere vand i fornødent omfang, hvilket i yderste konsekvens vil kunne føre til forsyningssvigt, sygdomsspredning eller forurening. Med implementeringen af LEAN vil graveprocessen kunne effektiviseres, og den tid, der effektivt bruges på at grave i byrummet, vil kunne reduceres. Ud over en række miljømæssige gevinster, herunder CO<sub>2</sub>- og partikelreduktion, vil selskabets træk på energiresourcen konkret blive begrænset. Eksempelvis vil man ved udførelsen af nødvendige arbejder i byen kunne reducere varigheden af renoverings- og anlægsarbejder med 20 %. Det vil give en betydelig serviceforbedring for beboere i nærområdet og færre trafikale gener. Man vil dermed forstyrre hylivet og beboerne mindst muligt, ligesom erhvervslivet ville kunne undgå omsætningsnedgang. Frederiksberg Kommune er Danmarks tættest bebyggede kommune. En så markant reduktion i arbejdstiden vil derfor have stor effekt på et meget stort antal borgere (kunder) og byens brugere. Eksempelvis ville en effektivisering på 20 % på det igangværende arbejde på Gammel Kongevej have reduceret trafikanternes spildtid med 23.400 timer.

Implementeringen af ledelsessystemet LEAN vil resultere i en mærkbar omkostningsreduktion, der vil komme den enkelte forbruger til gode bl.a. i form af prisreduktion, miljømæssige tiltag mv. Det bestrides, at servicemål skal kunne mærkes af den enkelte forbruger her og nu. Af Naturstyrelsens vejledning om miljø- og servicemål fremgår af punkt 1, at ikke alle servicemål umiddelbart vil kunne mærkes af den enkelte forbruger, men kan gavne forbrugerne på sigt eller være en besparelse i forhold til den omkostning, vandselskabet ville have haft, hvis det havde været foruden det pågældende servicemål.

Foruden en udvidet service for den enkelte forbruger og en samfundsmæssig gevinst vil implementeringen af LEAN også være en gevinst for de ansatte, bl.a. i form af større arbejdsglæde, som også vil føre til en bedre kundeservice. Arbejdsglæde er dog ikke baggrunden for beslutningen om at implementere LEAN.

Frederiksberg Vand har præciseret, at selskabet ikke gør gældende, at implementeringen af ledelsessystemet LEAN er et tillægsberettiget miljømål efter § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012.

Forsyningssekretariatet har navnlig anført, at ledelsessystemet LEAN ikke er et servicemål, der i forbindelse med håndtering af drikkevand eller spildevand giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig gevinst, jf. bekendtgørelse om driftsomkostninger til miljø- og servicemål § 3.

Nedsættelse af priser er ikke en særlig aktivitet, der forbedrer servicen over for selskabets brugere ud over, hvad disse normalt må forvente af deres selskab, ligesom en reduktion af selskabets omkostninger ikke i sig selv forbedrer servicen over for selskabets brugere og ikke medfører en samfundsmæssig gevinst.

På baggrund af selskabets oplysninger kan der ikke identificeres tiltag, der forbedrer servicen over for selskabets kunder, og selskabet har derfor ikke dokumenteret, at det vil iværksætte tiltag, der giver brugerne en service, der går ud over, hvad brugerne normalt må forvente, jf. VFL-2012-2-018 og VFL-2013-013. Det fremgår eksempelvis ikke af de oplysninger, som selskabet har givet, hvad en effektivisering af serviceniveauet over for kunderne, forøgelse af værdien af leverancer af produkter, services og kerneydelser, samt "en kultur med fokus på kundeværdi" nærmere indebærer. Frederiksberg Vand har alene anført eksempler på, hvad en effektivisering af selskabet vil kunne bruges til. Der er således ikke truffet beslutning herom af kommunalbestyrelsen, vandselskabets generalforsamling eller bestyrelse.

Selskabets koordination og prioritering af vedligeholdelsen af egne ledninger henhører under den almindelige drift af selskabet. Systematisk tænkning og implementering af forbedringer i arbejdsprocesserne samt sikring af, at medarbejderne har den nødvendige indsigt i hinandens ansvarsområder, hører under den almindelige drift. Endvidere hører medarbejdertilfredshed under selskabets almindelige drift og er hensyn, der kommer selskabets medarbejdere og ikke borgerne til gode, jf. VFL-3-2012 (2013-016). Frederiksberg Vand har ikke dokumenteret, at iværksættelse af nødvendige skridt for at forebygge forsyningssvigt, forurening og sygdomsudbrud er særlige aktiviteter, der

ligger ud over den almindelige drift af selskabet, jf. bekendtgørelse om miljø- og servicemål § 3, stk. 1 og stk. 2. Varetagelse af trafikale hensyn er en kommunal opgave og hensynet til en omsætningsnedgang hos lokale erhvervsdrivende kan ikke anses for at være særlige aktiviteter i forbindelse med håndtering af vand og spildevand, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 2. CO<sub>2</sub>- og partikelreduktion som følge af færre bilkøer kan heller ikke anses for at være særlige aktiviteter i forbindelse med håndtering af vand og spildevand, jf. bekendtgørelsens § 2, stk. 2, og § 3, stk. 2. Hverken trafikale hensyn eller CO<sub>2</sub> og partikelreduktion fremgår af den oplyste koncernstrategi eller kan udledes heraf.

Det er en betingelse for tillæg for miljø- eller servicemål, at selskabet foretager en rettidig indberetning. Selskabet har haft mulighed for at fremsende eventuel manglende dokumentation i forbindelse med indberetning til og med høringsfasen. Forsyningssekretariatet skal senest den 15. oktober træffe afgørelse om det kommende års prisloft, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 19. Selskabet kan ikke anvende klageadgangen til at forlænge fristen for indsendelse af relevant dokumentation, efter der er truffet endelig afgørelse om prisloftet.

Ledelsessystemet LEAN er endvidere ikke et miljømål, der i forbindelse med håndtering af drikkevand eller spildevand gennemfører særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø, herunder med henblik på tilpasning til klimaændringer, jf. bekendtgørelse om driftsomkostninger til miljø- og servicemål § 2. Målet er ikke fastsat af kommune eller stat, jf. § 4, stk. 1.

Forsyningssekretariatet afviser, at der er tale om en uensartet praksis for så vidt angår tillæg til ledelsessystemet. De tidligere godkendte tillæg omhandler ledelsessystemer, der har til formål at sikre kvaliteten af ydelserne, medens LEAN derimod har til formål at reducere omkostningerne forbundet med levering af de samme ydelser uden dog at have som sit primære mål eller fokus at sikre kvaliteten af den leverede ydelse. Det kan derfor ikke udelukkes, at effektiviseringen af selskabet kan ske på bekostning af kvaliteten. Forsyningssekretariatet har ikke tidligere anerkendt ledelsessystemet LEAN som et servicemål.

### **Afgørelsens begrundelse og resultat**

Det bemærkes indledningsvis, at Frederiksberg Vand inden den 1. marts 2016 har ansøgt Forsyningssekretariatet om, at implementeringen af ledelsessystemet LEAN bliver anerkendt som et ser-

vicemål i medfør af bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013, som ændret ved bekendtgørelse nr. 842 af 27. juni 2014 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren, og bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012 om driftsomkostninger til gennemførelse af miljømål og servicemål. Frederiksberg Vands klage behandles derfor efter de hidtil gældende regler, jf. § 27, stk. 6 i bekendtgørelse nr. 161 af 26. februar 2016.

Ved lov nr. 578 af 18. juni 2012 blev der indført bemyndigelse til miljøministeren til at fastsætte nærmere regler om miljø- og servicemål. Bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012 om driftsomkostninger til gennemførelse af miljømål og servicemål blev udstedt i medfør af § 8 i lov nr. 469 af 12. juni 2009, som ændret ved lov nr. 578 af 18. juni 2012. Om kravet til dokumentation for servicemål fremgår følgende af de særlige bemærkninger til § 1 i lovforslaget, jf. lovforslag nr. 149 af 29. marts 2012:

”...

Det understreges, at der ikke med de kommende præciseringer vil ske en svækkelse af de krav til dokumentation, som efter Forsyningssekretariatets og Konkurrenceankenævnets praksis kræves for at godkende udgifter som tillæg til prisloftet.

...”

Målet om at implementere ledelsessystemet LEAN er i overensstemmelse med § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1048 af 29. oktober 2012 besluttet af Frederiksberg Vands bestyrelse. Det fremgår ikke dog af bestyrelsens beslutning eller den efterfølgende fase, hvordan de ressourcer og den tid, der måtte blive frigivet ved implementeringen af LEAN, konkret vil blive brugt, således at det sikres, at forbrugerne får en udvidet service, eller at samfundet opnår en gevinst. Frederiksberg Vand har alene anført eksempler på, hvad de frigivne ressourcer vil kunne anvendes til. Det er ikke på baggrund af den beskrevne ændring i vagtordningen og proceduren omkring målerudskiftning muligt at fastslå, at der sker en sådan udvidelse af servicen overfor den enkelte forbruger, at det kan anses for at være en ændring i serviceniveauet, som kan medføre, at omkostningerne til ledelsessystemet LEAN kan anses for at være omkostninger til servicemål. Det er endvidere ikke muligt at fastslå, at ændringerne i planlægningen af gravearbejderne medfører en udvidet service eller en samfundsmæssig gevinst, eller at denne gevinst er opnået som led i håndtering af drikkevand. Konkurrenceankenævnet finder ikke, at Frederiksberg Vand har godtgjort, at beskrivelser af de processer, der skal modvirke forurening og sygdomsudbrud, ikke allerede er omfattet af tillægget givet for drikkevandssikkerhed.

Herefter, og da Frederiksberg Vand heller ikke i øvrigt har godtgjort, at implementeringen af ledelsessystemet LEAN vil medføre en effektivisering af selskabet, som ligger uden for den almindelige drift, finder Konkurrenceankenævnet ikke, at omkostningerne forbundet med implementeringen af LEAN skal anerkendes som et servicemål.

Forsyningssekretariatet har oplyst, at Frederiksberg Vand frem til og med høringsfasen har haft mulighed for at fremsende yderligere dokumentation for, at omkostningerne til ledelsessystemet LEAN skal anerkendes som et servicemål. Konkurrenceankenævnet finder, at selskabernes overholdelse af fristerne for indberetning er afgørende for at sikre, at Forsyningssekretariatet har et grundlag for sit arbejde. Da der ikke foreligger oplysninger fra Frederiksberg Vand om, at der kan fremlægges dokumentation, som ikke har været kendt forud for, at Forsyningssekretariatet traf den endelige afgørelse om selskabets prisloft for 2016, og at der i øvrigt ikke foreligger nye oplysninger, finder Konkurrenceankenævnet, at der ikke foreligger sådanne særlige nye oplysninger, som kan begrunde, at sagen skal hjemvises til fornyet behandling for så vidt angår fastsættelsen af servicemål.

Konkurrenceankenævnet stadfæster med disse bemærkninger Forsyningssekretariatets afgørelse.

Herefter

### **B E S T E M M E S**

Forsyningssekretariatets afgørelse af 8. oktober 2015 stadfæstes.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Palle Bo Madsen

John Christensen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet, den 19. september 2016.



Tina Delvig

Fuldmægtig

