

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 16. marts 2018 i sag nr. VFL-2-2017, VFL-5-2017, VFL-11-2017, VFL-12-2017, VFL-13-2017, VFL-14-2017, VFL-15-2017 og VFL-16-2017

DANVA på vegne af

Frederiksberg Vand A/S,

Køge Afløb A/S,

Energi Viborg Vand A/S,

Vestforsyning Vand A/S,

Rebild Vand & Spildevand A/S,

Esbjerg Spildevand A/S,

Vejle Spildevand A/S

og

Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S

(advokat Jacob Sparre Christiansen)

mod

Forsyningssekretariatet

(advokat Jesper Nørøxe)

1. Resume af afgørelsen.....	4
2. Parternes påstande	5
3. De påklagede afgørelser	5
3.1. Frederiksberg Vand A/S.....	5
3.2. Køge Afløb A/S.....	7
3.3. Energi Viborg Vand A/S.....	8
3.4. Vestforsyning Vand A/S	10
3.5. Rebild Vand & Spildevand A/S	13
3.6. Esbjerg Spildevand A/S	14
3.7. Vejle Spildevand A/S.....	15
3.8. Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S.....	15
4. Parternes synspunkter	16
4.1. Individuelt effektiviseringskrav til et selskab, der ikke er ineffektivt i benchmarkingen...	16
4.2. Individuelle effektiviseringskrav på omkostninger til miljø- og servicemål og særlige omkostninger	18
4.3. Indhentning af effektiviseringspotentiale.....	21
4.4. Finansielle omkostninger og garantiprovision	24
4.5. Afgift til Forsyningssekretariatet	27
4.6. Korrektion af ikke-opkrævede tillæg fra 2013 i prisloft 2015	29
4.7. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav	30
5. Retsgrundlag.....	31
5.1. Vandsektorloven	31
5.2. Bekendtgørelsen om økonomiske rammer.....	38
5.3. Bekendtgørelsen om Forsyningssekretariatets virksomhed	43
6. Konkurrenceankenævnets afgørelse	44
6.1. Individuelt effektiviseringskrav til et selskab, der ikke er ineffektivt i benchmarkingen...	44
6.2. Individuelle effektiviseringskrav på omkostninger til miljø- og servicemål samt særlige omkostninger	45
6.3. Indhentning af effektiviseringspotentiale.....	47
6.4. Finansielle omkostninger og garantiprovision	48

6.5. Afgift til Forsyningssekretariatet	49
6.6. Korrektion for ikke-opkrævede tillæg fra 2013 i prisloft 2015.....	50
6.7. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav	50

1. Resume af afgørelsen

Lov nr. 132 af 16. februar 2016 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, lov om vandforsyning m.v., lov om betalingsregler for spildevandsforsyningselskaber m.v. og forskellige andre love trådte i kraft den 1. marts 2016. Lovændringen havde til formål at effektivisere vandsektoren for at sikre lavest mulige priser for forbrugerne og samtidig understøtte videreudvikling af et højt niveau for blandt andet miljø, service og forsyningsikkerhed. Lovforslaget medførte blandt andet, at benchmarking skulle ske efter en totaløkonomisk model i stedet for den tidligere anvendte model, der alene omfattede selskabernes driftsomkostninger. De nærmere regler om økonomiske rammer for vandselskaber er fastsat i bekendtgørelse nr. 1235 af 10. oktober 2016.

I december 2016 og februar 2017 har Forsyningssekretariatet truffet en række afgørelser om fastsættelse af de økonomiske rammer for 2017 og 2018 for de omfattede selskaber. De påklagede afgørelser vedrører spørgsmål om fastsættelse af et individuelt effektiviseringskrav til et selskab, som ikke er ineffektivt i benchmarkingen, fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav på miljø- og servicemål samt særlige omkostninger, indhentning af effektiviseringspotentiale, behandlingen af finansielle omkostninger og garantiprovision, afgift til Forsyningssekretariatet samt korrektion af ikke-opkrævede tillæg fra 2013 i prisloftet for 2015. Der er endvidere spørgsmål om, hvorvidt afgørelserne lever op til det forvaltningsretlige begrundelseskrav.

Konkurrenceankenævnet har hjemvist afgørelsen vedrørende fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav til et selskab, som ikke er ineffektivt i benchmarkingen (Forsyningssekretariatets afgørelse af 14. december 2016 vedrørende Frederiksberg Vand A/S) og afgørelserne vedrørende fastsættelse af et individuelt effektiviseringskrav til miljø- og servicemål (Forsyningssekretariatets afgørelse af 24. februar 2017 vedrørende Vestforsyning Vand A/S og Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. december 2016 vedrørende Vejle Spildevand A/S). Konkurrenceankenævnet har i øvrigt stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelser. Konkurrenceankenævnet har endvidere fundet, at Forsyningssekretariatets afgørelser lever op til det forvaltningsretlige begrundelseskrav.

Sagerne er mundtligt forhandlet i Konkurrenceankenævnet den 23. januar 2018.

2. Parternes påstande

DANVA har på vegne af de pågældende vandselskaber nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelser om økonomiske rammer af

- 14. december 2016 for årene 2017 og 2018 vedrørende Frederiksberg Vand A/S,
- 14. december 2016 for året 2017 vedrørende Køge Afløb A/S,
- 14. december 2016 for året 2017 vedrørende Energi Viborg A/S,
- 24. februar 2017 for årene 2017 og 2018 vedrørende Vestforsyning Vand A/S,
- 14. december 2016 for året 2017 vedrørende Rebild Vand & Spildevand A/S,
- 15. december 2016 for året 2017 vedrørende Esbjerg Spildevand A/S,
- 15. december 2016 for året 2017 vedrørende Vejle Spildevand A/S og
- 15. december 2016 for året 2017 vedrørende Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S

hjemvises til fornyet behandling og fastlæggelse af reviderede økonomiske rammer.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelser stadfæstes.

3. De påklagede afgørelser

3.1. Frederiksberg Vand A/S

Af Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 og 2018 for Frederiksberg Vand A/S fremgår om individuelt effektiviseringskrav bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 84.409.677 kr.

I 2018 udgør jeres indtægtsramme: 92.948.965 kr.

...

Grundlag

Jeres økonomiske rammer for 2017 og 2018 er fastsat med udgangspunkt i jeres indberettede faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 suppleret med oplysninger fra jeres tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer (ØR-bekendtgørelsens § 17, stk. 2).

...

Jeres økonomiske ramme er fastsat ud fra de principper, der fremgår af notatet ”Metode til at fastlægge et nyt økonomisk grundlag for vandselskaber”, som er offentliggjort på www.kfst.dk/vandtilsyn.

...

Individuelt effektiviseringskrav

Vi offentliggør hvert år grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt. Resultatet og benchmarkingmodellen er offentliggjort på www.kfst.dk/vandtilsyn.

I har under den totaløkonomiske benchmarking opnået en effektivitet, som er lavere end den offentliggjorte grænse. Vi har derfor korrigeret jeres indtægtsrammer med et individuelt effektiviseringskrav (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1, 1. pkt.).

Vi fastsætter det individuelle effektiviseringskrav på baggrund af det beregnede effektiviseringspotentialer i den totaløkonomiske benchmarking.”

Af notatet ”Metode til fastlæggelse af et nyt økonomisk grundlag for vandselskaber” fremgår blandt andet:

”Forsyningssekretariatet anvender det højeste tal for de faktiske driftsomkostninger i perioden 2013-2015 (FADOMAX). Dog vil Forsyningssekretariatet vurdere, om omkostningerne er repræsentative og kan som følge heraf se bort fra omkostninger i år, hvor der ikke er tale om et repræsentativt omkostningsniveau.

Ved at anvende det højeste niveau for omkostningerne over den treårige periode bliver der taget højde for usikkerhed i omkostningerne samt, at selskabernes driftsomkostninger kan dække over forskellige aktiviteter i den treårige periode. Dermed anvendes en høj grad af forsigtighed i vurderingen af, hvad der er det korrekte niveau for selskabets faktiske driftsomkostninger.

For de selskaber, hvis effektive driftsomkostninger i benchmarkingen for 2016 er højere end FADOMAX, vil de effektive driftsomkostninger indgå i det økonomiske grundlag i stedet for FADOMAX. De effektive driftsomkostninger er de omkostninger, som et vandselskab ville have haft, hvis det var lige så effektivt som frontelskaberne.

...

Ved at tage højde for, at vandselskabernes driftsomkostninger i den økonomiske ramme højst bliver reduceret ned til niveauet for de effektive driftsomkostninger bliver der taget højde for, at nogle vandselskaber har gennemført større effektiviseringer end hvad benchmarkingmodellen tilsiger.”

3.2. Køge Afløb A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Køge Afløb A/S hedder det om finansielle omkostninger bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 119.377.378 kr.

...

Grundlag

...

Finansielle omkostninger

I har i jeres høringssvar angivet, at I ikke er enige i den fremgangsmåde, vi har anvendt til beregning af jeres renteomkostninger i jeres nye økonomiske grundlag. I angiver, at jeres finansielle omkostninger til indregning i den økonomiske ramme for 2017 skal øges til 8.868.514 kr., da I ikke får alle renter for lån optaget i 2015 og 2016 relateret til investeringer foretaget i 2015 med i grundlaget.

Det økonomiske grundlag skal fastlægges ud fra jeres faktiske driftsomkostninger for årene 2013 til 2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer (ØR-bekendtgørelsen § 17). Der er således ikke hjemmel til at indregne renteomkostninger forbundet med lån optaget i 2015, eller i løbet af 2016, hvor rentebetalinger først falder i 2016 eller senere, i det økonomiske grundlag. Jeres renteomkostninger til allerede optagne lån, hvor der faktisk er afholdt omkostninger, indgår i jeres økonomiske ramme.

I anfører, at perioden 2013 til 2015, i forbindelse med fastsættelsen af de økonomiske rammer, alene skal ses i forhold til driftsomkostninger. I anfører yderligere, at i forhold til andre omkostninger, der ikke er driftsomkostninger, er der ikke angivet en tilsvarende begrænsning. Da finansielle omkostninger skal anses for en omkostning for sig selv, og ikke en del af driftsomkostningerne, er der ikke grundlag for at antage finansielle omkostninger som omfattet af begrebet faktiske driftsomkostninger. Dermed er medregningen af disse ikke begrænset til perioden fra 2013 til 2015.

Formålet med at anvende perioden fra 2013 til 2015 er at sikre de mest aktuelle tal til beregningerne og samtidigt sikre, at der ikke er mulighed for at påvirke omkostningerne, som indgår i grundlaget for de fremtidige økonomiske rammer efter loven var vedtaget. Vandsektorloven trådte i kraft den 1. marts 2016 og på det tidspunkt var regnskabet for 2015 afsluttet. Derfor er 2015 det seneste år der indgår omkostninger for i de økonomiske rammer. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til vandsektorloven, at der ved fastsættelsen af de økonomiske rammer for 2017 skal tages udgangspunkt i oplysninger om vandselskabets faktiske og budgetterede omkostninger i 2013 til 2015.

Der er således tale om alle omkostninger og ikke en begrænsning til alene driftsomkostninger.

I henviser endvidere i høringsnotatet til ministersvaret på spørgsmål 3 til vandsektorloven. Heri fremgår, at de nye rammer skal dække omkostninger til drift og anlæg, herunder også hidtidige investeringstillæg og at det implicit ligger heri, at allerede optagne lån indgår i fastsættelsen af de nye økonomiske rammer. Det er vores vurdering, at der henvises til de finansielle omkostninger, som allerede er inkluderet i de hidtidige indtægtsrammer, og ikke at der er tale om at finansielle omkostninger fra nye lån skal inkluderes.

Videre henvises i høringsnotatet til et ministersvar på spørgsmål 27 hvori det fremgår, at alle tillæg inklusiv de planlagte og igangsatte skal indgå i fastsættelsen af det nye grundlag. Vandselskaber har mulighed for at søge om at få godkendt tillæg til planlagte investeringer (ØR-bekendtgørelsen § 16, stk. 5-7). Der er således en specifik hjemmel til at indregne tillæg for nye investeringer samt de finansielle omkostninger forbundet hermed.

Såfremt det ikke er muligt for jer at betale afdrag og renter forbundet med jeres investeringer kan I søge om at få et supplerende tillæg til den økonomiske ramme til at dække afdrag og renter på jeres investeringer (ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 6). ...

Vi har på den baggrund ikke foretaget nogen ændringer i jeres økonomiske grundlag.”

3.3. Energi Viborg Vand A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Energi Viborg Vand A/S hedder det om individuelt effektiviseringskrav bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 187.424.674 kr.

...

Individuelt effektiviseringskrav

...

Indhentningstiden for effektiviseringspotentialer

I har i jeres høringssvar angivet, at indhentningshastigheden for effektiviseringspotentialet på henholdsvis drift og anlæg skal fordeles, så det svarer til fordelingen af de totale omkostninger mellem drift og anlæg i stedet for den ligelige fordeling, vi har antaget.

I forbindelse med høringen til benchmarkingmodellen anvendte vi en lineær sammenhæng mellem fordelingen af omkostningerne og potentialerne på selskabsniveau, som svarer til den model, I foreslår. Vi har efterfølgende vurderet, at der er en række forhold, der udover fordelingen af omkostninger ligeledes skal have indflydelse på indhentningshastigheden.

Vi har fastsat indhentningsperioden for det individuelle effektiviseringspotentiale til 8 år. Uanset indhentningshastigheden, kan det individuelle effektiviseringskrav maksimalt udgøre 2 pct. årligt, og dermed tages der allerede her et væsentligt forsigtighedshensyn til selskabernes effektiviseringsproces.

Indhentningshastigheden har betydning for størrelsen af det individuelle effektiviseringskrav, som fastsættes med udgangspunkt i det individuelle effektiviseringspotentiale. En lav indhentningshastighed betyder, at selskabet skal indhente effektiviseringspotentialet over en længere periode, sammenlignet med en højere indhentningshastighed. Dermed fører en lavere indhentningshastighed alt andet lige til et lavere individuelt effektiviseringskrav.

Indhentningsperioden på 8 år er fastsat med udgangspunkt i følgende faktorer:

- 1) Driftsomkostningerne udgør mellem 50-65 pct., mens anlægsomkostningerne udgør mellem 35-50 pct. for drikke- og spildevandselskaberne.
- 2) Potentialet på driftsomkostningerne udgjorde ca. 593 mio. kr. i den tidligere benchmarkingmodel, som alene var baseret på driftsomkostninger. I den nuværende totaløkonomiske benchmarkingmodel, hvor også anlægsomkostningerne indgår, er potentialet beregnet til ca. 558 mio. kr. Det samlede potentiale i den totaløkonomiske benchmarkingmodel udgøres således hovedsageligt af et potentiale på driftsomkostningerne.
- 3) Omsætningen i anlægsaktiverne er steget med ca. 24 pct. fra 2013-2015. Det indikerer en stigning i udskiftningen af anlægsmassen, hvilket er i tråd med, at selskaberne står overfor at indhente et investeringsefterslæb.
- 4) Selskabernes faktiske effektiviseringer på driftsomkostningerne udgjorde årligt 280 mio. kr. i perioden 2010-2014, hvilket svarer til 2,33 pct. af den samlede indtægtsramme uden ikke-påvirkelige omkostninger i 2017.

Indhentningshastigheden er beregnet ved at dividere den del af effektiviseringspotential på henholdsvis drifts- og anlægsomkostninger, som årligt kan effektiviseres med 2: $(0,25+0,0153)/2 = 0,1327$. Dette er efterfølgende afrundet til 12,5 pct., som svarer til, at potentialet skal indhentes på 8 år.

Da det årlige individuelle effektiviseringskrav maksimalt kan udgøre 2 pct. af indtægtsrammen betyder det i praksis, at selskaber med et individuelt effektiviseringspotentiale på 16 pct. får mere end 8 år til at indhente potentialet.

Som anført i punkt 1 har nogle selskaber en højere vægt af anlægsomkostninger end driftsomkostninger, hvilket kan tale for, at indhentningsperioden skulle være længere end 8 år, da indhentningshastigheden på anlægsomkostninger er væsentligt lavere end på driftsomkostningerne.

På den anden side ligger effektiviseringspotentialet i stor udstrækning på driften, jf. punkt 2, hvilket taler for en kortere indhentningsperiode end 8 år, da det vurderes, at driftspotentialet kan indhentes over 4 år (men maksimalt 5 pct. årligt). Samtidigt er investeringerne i sektoren stigende, jf. punkt 3, hvilket indikerer, at selskaberne kan påvirke mere end 1,53 pct. af deres anlægsomkostninger årligt. Begge forhold indikerer, at indhentningshastigheden kan være højere end 8 år.

Dertil kommer, at selskaberne har effektiviseret 280 mio. kr. årligt siden 2010 alene på driften, jf. punkt 4. Når det omregnes til effektiviseringer på totalomkostningerne, svarer dette til årlige faktiske effektiviseringer på 2,33 pct., hvilket er højere end det maksimale individuelle krav på 2 pct. årligt.

Det er på baggrund af ovenstående vores vurdering, at en indhentningsperiode på 8 år er konservativ og realistisk. Vi fastholder derfor denne indhentningsperiode.”

3.4. Vestforsyning Vand A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 og 2018 for Vestforsyning Vand A/S hedder det om individuelt effektiviseringskrav til miljø- og servicemål, indhentningsperiode for effektiviseringspotentialer og afgift til Forsyningssekretariatet bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 76.302.171 kr.

I 2018 udgør jeres indtægtsramme: 72.591.750 kr.

...

Grundlag

...

Afgift til Forsyningssekretariatet

I har i jeres høringssvar angivet, at I ikke mener, det er korrekt at anvende betalingen til Forsyningssekretariatet i 2015 i fastlæggelsen af det økonomiske grundlag, men at niveauet skal fastlægges ud fra den nye betalingsstruktur. Det vil ifølge jer give et mere retvisende billede, være i overensstemmelse med hensynet om gennemsigtighed i afgørelserne og være til fordel for takstfastsættelsen.

I angiver, at perioden fra 2013 til 2015, i forbindelse med fastsættelsen af de økonomiske rammer, alene skal ses i forhold til driftsomkostninger, og at der i forhold til andre omkostninger ikke er en tilsvarende begrænsning, herunder blandt andet for afgift til Forsyningssekretariatet.

Formålet med at anvende perioden fra 2013 til 2015 er at sikre de mest aktuelle tal til beregningerne og samtidig sikre, at der ikke er en mulighed for at påvirke omkostningerne, som indgår i grundlaget for de fremtidige økonomiske rammer efter loven var vedtaget. Vandsektorloven trådte i kraft den 1. marts 2016 og på det tidspunkt var regnskabet for 2015 afsluttet. Derfor er 2015 det seneste år der indgår omkostninger for i de økonomiske rammer. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til vandsektorloven, at der ved fastsættelsen af de økonomiske rammer for 2017 skal tages udgangspunkt i oplysninger om vandselskabets faktiske og budgetterede omkostninger i 2013 til 2015. Der er således tale om alle omkostninger og ikke en begrænsning til alene driftsomkostninger.

Jeres betaling til Forsyningssekretariatet er en del af jeres ikke-påvirkelige omkostninger. Disse omkostninger kan vi justere, hvis der sker ændringer i dem, såfremt I meddeler det til os i forbindelse med indsendelsen af jeres årsregnskab (ØR-bekendtgørelsen § 9 stk. 5). Justeringer i jeres økonomiske ramme kan derfor alene foretages på baggrund af faktiske afholdte omkostninger.

Det følger således af ØR-bekendtgørelsen, at niveauet for de ikke-påvirkelige omkostninger kan justeres løbende, men at justeringerne skal foregå på baggrund af faktiske afholdte omkostninger. Det er derfor vores vurdering, at der ikke er hjemmel til at foretage ændringer i jeres grundlag på baggrund af jeres budgetterede omkostninger til betaling til Forsyningssekretariatet i 2017.

Vi har på den baggrund ikke foretaget nogen ændringer i jeres økonomiske grundlag.

...

Individuelt effektiviseringskrav

Vi offentliggør hvert år grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt. Resultatet og benchmarkingsmodellen er offentliggjort på www.kfst.dk/vandtilsyn.

I har under den totaløkonomiske benchmarking opnået en effektivitet, som er lavere end den offentliggjorte grænse. Vi har derfor korrigeret jeres indtægtsrammer med et individuelt effektiviseringskrav (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1, 1. pkt.).

Vi fastsætter det individuelle effektiviseringskrav på baggrund af det beregnede effektiviseringspotentiale i den totaløkonomiske benchmarking.

...

Individuelt effektiviseringskrav

I har i jeres høringsvar angivet, at I står uforstående overfor et individuelt effektiviseringskrav på 9,81 pct. I har derudover bemærket, at hele jeres effektiviseringspotentiale, på baggrund af en dialog med os, ligger på anlægssiden og at jeres potentiale derfor burde indhentes over 65 år i stedet for 8 år. Slutteligt har I bedt os om at færdiggøre en dybdegående analyse, der skal undersøge årsagerne til jeres effektiviseringskrav, samt

en analyse der skal undersøge, hvorvidt jeres forsyning belyses tilstrækkeligt i den nye benchmarkingmodel.

I har angivet, at jeres individuelle effektiviseringskrav er på 9,81 pct. Det er imidlertid ikke korrekt, idet der er tale om jeres samlede potentiale. Jeres årlige individuelle effektiviseringskrav er derimod på 1,23 pct.

Gennem vores dialog er det blevet sandsynliggjort, at I har forholdsvis høje anlægsomkostninger sammenlignet med jeres driftsomkostninger. Det er imidlertid ikke sandsynliggjort, at det betyder, at jeres effektiviseringspotentiale udelukkende ligger på anlægssiden. Anlægsomkostninger bliver i modellen kompenseret af et netvolumenmål på anlægssiden (CAPEX-netvolumenmål). Jo flere anlæg et selskab ejer, jo større netvolumenmål får selskabet. Sammenligner man jeres anlægsomkostninger med jeres CAPEX-netvolumenmål, ligger I ikke over gennemsnittet. Det betyder, at der ikke er noget der tyder på, at benchmarkingmodellen ikke tager tilstrækkeligt højde for jeres anlægsomkostninger.

Det er derfor ikke vores vurdering, at der er grundlag for, at jeres effektiviseringspotentiale skal indhentes over en længere periode, end for alle andre selskaber.

Vi har desværre ikke mulighed for at foretage en dybdegående analyse af årsagerne til størrelsen af jeres individuelle effektiviseringskrav, da dette ligger uden for vores opgaver. Vi har derudover ingen grund til at tro, at jeres forsyning ikke belyses tilstrækkeligt i den nye benchmarkingmodel, idet vi ikke har fundet forhold for jeres selskab, der ikke er taget højde for i modellen. Endvidere bemærker vi, at det er muligt for et selskab at søge om fradrag for omkostninger til særlige forhold i benchmarkingmodellen, hvis et selskab har omkostninger, som modellen ikke tager højde for, og som er særlige for selskabet.

Det er vores vurdering, at der på baggrund af ovenstående ikke er grund til at ændre jeres individuelle effektiviseringskrav.

...

Høringssvar efter genoptagelse

I har i jeres høringssvar angivet, at I ikke mener, at der er grundlag for at antage, at effektiviseringspotentialet på miljø- og servicemål er lig med effektiviseringspotentialet på de omkostninger der indgår i benchmarkingmodellen. I har yderligere anført, at I ikke kan se, at vi har belæg for at give et individuelt effektiviseringskrav på områder som ikke indgår direkte i modellen.

Der skal stilles et effektiviseringskrav til hele indtægtsrammen eksklusiv ikke-påvirkelige omkostninger (ØR-bekendtgørelsens § 9). Effektiviseringskravet skal stilles på baggrund af det effektiviseringspotentiale, som er beregnet i benchmarkingmodellen. Formålet med at holde miljø- og servicemål ude af modellen, er at tage et individuelt hensyn til omkostninger som modellen ikke tager tilstrækkelig højde for. Omkostninger, som følger af miljø- og servicemål, kan der ikke beregnes et præcist effektiviseringspotentiale på, og der tages derfor et særligt hensyn til dem i benchmarkingmodellen.

Formålet med benchmarkingmodellen er at give et samlet billede af et selskabs potentiale, det er ikke at måle på de enkelte omkostninger. Vi har derfor vurderet, at det effektiviseringspotentiale, der er gældende for de omkostninger, der er med i benchmarkingmodellen, er repræsentativt for hele selskabet. Dermed gælder dette effektiviseringspotentiale ligeledes for omkostningerne til miljø- og servicemål.

Det er vores vurdering, at ovenstående ikke giver anledning til ændringer i effektiviseringskravet.”

3.5.Rebild Vand & Spildevand A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Rebild Vand & Spildevand A/S hedder det om individuelt effektiviseringskrav bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 57.200.397 kr.

...

Individuelt effektiviseringskrav

Vi offentliggør hvert år grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt. Resultatet af benchmarkingmodellen er offentliggjort på www.kfst.dk/vandtilsyn.

I har under den totaløkonomiske benchmarking opnået en effektivitet, som er lavere end den offentliggjorte grænse. Vi har derfor korrigeret jeres indtægtsrammer med et individuelt effektiviseringskrav (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1, 1. pkt.).

Vi fastsætter det individuelle effektiviseringskrav på baggrund af det beregnede effektiviseringspotentiale i den totaløkonomiske benchmarking.

...

Effektiviseringspotentialer på særlige forhold

I har i jeres hørings svar angivet, at I ikke mener, at der er grundlag for at antage, at effektiviseringspotentialet på særlige forhold er lig med effektiviseringspotentialet på de omkostninger der indgår i benchmarkingmodellen. I anfører yderligere, at effektiviseringspotentialet på de særlige forhold derfor bør sættes lig nul, således at der ikke skal stilles et individuelt effektiviseringskrav til omkostningerne.

Der skal stilles et effektiviseringskrav til de særlige forhold (ØR-bekendtgørelsen § 9). Effektiviseringskravet skal stilles på baggrund af det effektiviseringspotentiale, som er beregnet i benchmarkingmodellen. Formålet med de særlige forhold er at tage individuelt hensyn til omkostninger der er særlige, som har økonomisk betydning for selskabet, og som modellen ikke tager tilstrækkelig højde for. Omkostninger, som følger af særli-

ge forhold, kan der derfor ikke beregnes et præcist effektiviseringspotentiale på, og der tages derfor et særligt hensyn til dem i benchmarkingmodellen.

Formålet med benchmarkingmodellen er at give et samlet billede af et selskabs potentiale, det er ikke at måle på de enkelte omkostninger. Vi har derfor vurderet, at det effektiviseringspotentiale, der er gældende for de omkostninger, der er med i benchmarkingmodellen, er repræsentativt for hele selskabet. Dermed gælder dette effektiviseringspotentiale ligeledes for omkostningerne til særlige forhold. Det er i øvrigt op til selskabet at efterlevere effektiviseringskravene ved selv at identificere aktiviteter, som kan effektiviseres. Dette forhold bestemmer Forsyningssekretariatet ikke.

Det er vores vurdering, at ovenstående ikke giver anledning til ændringer i effektiviseringskravet.”

3.6.Esbjerg Spildevand A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Esbjerg Spildevand A/S hedder det om garantiprovision bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 168.883.236 kr.

...

Grundlag

...

Garantiprovisioner

I har i jeres høringssvar angivet, at der er sket ændringer i omkostningerne på jeres eksisterende lån. I er blevet pålagt at betale 0,75 pct. per år i garantiprovision af jeres samlede restgæld ultimo året. I påpeger, at hvis dette havde været gældende i 2015, ville jeres finansielle omkostninger have været 1.600.000 kr. højere. I anmoder om at få dette indregnet i jeres indtægtsramme fremadrettet.

Det økonomiske grundlag skal fastlægges ud fra jeres faktiske driftsomkostninger for årene 2013 til 2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer (ØR-bekendtgørelsen § 17). Der er således ikke hjemmel til at indregne garantiprovisioner hvor betalingen først falder i 2016 eller senere i det økonomiske grundlag.

Vi har på den baggrund ikke foretaget nogen ændringer i jeres økonomiske grundlag.”

3.7. Vejle Spildevand A/S

I Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Vejle Spildevand A/S hedder det om individuelle effektiviseringskrav bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 202.686.003 kr.

...

Individuelt effektiviseringskrav

Vi offentliggør hvert år grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt. Resultatet og benchmarkingmodellen er offentliggjort på www.kfst.dk/vandtilsyn.

I har under den totaløkonomiske benchmarking opnået en effektivitet, som er lavere end den offentliggjorte grænse. Vi har derfor korrigeret jeres indtægtsrammer med et individuelt effektiviseringskrav (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1, 1. pkt.).

Vi fastsætter det individuelle effektiviseringskrav på baggrund af det beregnede effektiviseringspotentiale i den totaløkonomiske benchmarking.

...”

3.8. Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S

Af Forsyningssekretariatets afgørelse om økonomiske rammer for 2017 for Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S fremgår om korrektion af prisloft for 2015 bl.a.:

”Afgørelse

...

I 2017 udgør jeres indtægtsramme: 57.220.925 kr.

...

Kontrol af prisloft 2015

...

Korrektion af ikke opkrævet tillæg fra 2013 i prisloft 2015

I prisloftet for 2015 fik I et tillæg for overholdelsen af indtægtsrammen for 2013. Da I ikke har opkrævet hele dette tillæg i 2015, nedsætter vi jeres økonomiske ramme for 2017 med et tilsvarende beløb.

...

Høringssvar

I har i jeres høringssvar angivet, at I mener, at korrektionen for ikke opkrævet tillæg fra 2013 ikke bør indgå i beregningen af korrektionen for overholdelse af indtægtsrammen i 2015. I mener derfor, at korrektionen for overholdelse af indtægtsrammen 2015 rettelig bør være 1.195.102 kr.

I har påpeget, at jeres takster for 2015 var fastsat med henblik på at opkræve hele indtægtsrammen, men at det er vanskeligt at ramme indtægtsrammen præcist.

Vi har gennemgået jeres opgørelse, og det fremgår af kontrollen med indtægtsrammen for 2013, at I fik et tillæg på 4.664.341 kr. i 2015. Af opgørelsen af kontrollen med prisloft 2015 fremgår, at I ikke har opkrævet hele dette tillæg.

Vi bemærker, at der i kontrollen af prisloft 2015 bliver modregnet for et eventuelt ikke opkrævet tillæg, hvis det ikke er opkrævet senest to år efter, at det er modtaget (prisloftbekendtgørelsens § 6, stk. 1). Ifølge lovgivningen er det således ikke muligt at undgå, at der bliver korrigeret for et ikke opkrævet tillæg fra 2013 i prisloft 2015. På denne baggrund indgår Korrektion af ikke opkrævet tillæg fra 2013 i prisloft 2015 med et beløb på 1.195.102 kr. ...

Vi har derfor ikke foretaget en ændring i Korrektion af ikke opkrævet tillæg fra 2013 i prisloft 2015.”

4. Parternes synspunkter

4.1. Individuelt effektiviseringskrav til et selskab, der ikke er ineffektivt i benchmarkingen

DANVA har på vegne af Frederiksberg Vand A/S anført navnlig, at Forsyningssekretariatet ved sine egne beregninger har dokumenteret, at Frederiksberg Vand er superefficient i forhold til de øvrige vandselskaber, som har været omfattet af benchmarkingen. Frederiksberg Vand har således i benchmarkingen i 2016 opnået en efficiensscore på 1,4522, hvilket svarer til, at det effektive niveau for selskabets omkostninger ligger i niveauet ca. 54,6 mio. kr. ekskl. de ikke-påvirkelige omkostninger, mens de tilsvarende faktiske omkostninger i 2015 lå på 37.599.394 kr.

Forsyningssekretariatet har med urette fastsat et effektiviseringspotentiale for selskabet på baggrund af selskabets ekstraordinært lave omkostninger i 2015, hvorfor der ikke er tale om et repræsentativt omkostningsniveau.

Fastsættelsen af et individuelt effektiviseringskrav forudsætter både ifølge vandsektorlovens § 6, stk. 5, og § 9, stk. 1, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer, at et vandselskab som led i den gennemførte totaløkonomiske benchmarking er dokumenteret ineffektivt. Forsyningssekretariatet har derfor ikke haft hjemmel til at fastsætte et individuelt effektiviseringskrav ved fastsættelsen af selskabets indtægtsramme for 2017-2018.

Forsyningssekretariatet har anført bl.a., at effektiviseringspotentialet fastsættes som forskellen mellem grundlaget og det effektive omkostningsniveau.

For så vidt angår Frederiksberg Vands driftsomkostninger i indtægtsrammen for 2017 fastsatte Forsyningssekretariatet disse på baggrund af selskabets driftsomkostninger i prisloftet (DOiPL) 2016 (de driftsomkostninger, som selskabet måtte opkræve i 2016 under den tidligere regulering). Det skyldes, at Forsyningssekretariatet fastsætter driftsdelen af grundlaget i de økonomiske rammer for 2017 enten ud fra et gennemsnit af selskabets faktiske driftsomkostninger 2013-2015, DOiPL i prisloft 2016 (hvis disse er lavere end gennemsnittet af de faktiske driftsomkostninger for 2013-2015 for ikke at annullere tidligere stillede effektiviseringskrav), eller de effektive driftsomkostninger i prisloft 2016, såfremt disse var højere end gennemsnittet af de faktiske driftsomkostninger for 2013-2015 og DOiPL 2016, jf. Forsyningssekretariatets notat ”metode til fastlæggelse af nyt økonomisk grundlag for vandselskaberne”.

Frederiksberg Vands effektive omkostningsniveau blev af Forsyningssekretariatet fastsat til 37.599.394 kr. svarende til selskabets faktiske omkostninger i 2015, idet Forsyningssekretariatets undersøgelser viste, at Frederiksberg Vand var ”outliner” i DEA-modellen på baggrund af superefficientanalysen. I disse tilfælde fastsætter Forsyningssekretariatet selskabets efficiensscore til 1. Det er den bedste score, selskabet kan få, og det resulterer i, at selskabets effektive omkostningsniveau svarer til selskabets faktiske omkostninger. Selskabet har nemlig vist, at det kan udføre sine aktiviteter på dette omkostningsniveau.

Hvis ikke Forsyningssekretariatet i denne situation lagde Frederiksberg Vands faktiske omkostninger til grund for beregningen af effektiviseringspotentialet, ville selskabet få fastsat en højere indtægtsramme, end hvad der er nødvendigt for at udføre selskabets aktiviteter. Det effektiviseringskrav, som Frederiksberg Vand i denne situation får fastsat, rammer ikke selskabets faktiske om-

kostninger, og det er i den forstand ”gratis”. Effektiviseringskravet mindsker selskabets indtægtsramme, så rammen bringes i bedre overensstemmelse med selskabets faktiske omkostninger.

Forsyningssekretariatet har både ret og pligt til at fastsætte selskabernes indtægtsramme, så den bringes i bedre overensstemmelse med selskabets faktiske omkostninger. I modsat fald vil det indebære, at der for nogle selskaber ikke sker effektivisering på de faktiske omkostninger, men derimod i differencen mellem selskabets indtægtsramme og de faktiske omkostninger. Selskaberne vil dermed fortsat kunne sætte priserne højere, end hvad selskabets omkostninger giver grundlag for, hvilket ville medføre øgede priser for forbrugerne i strid med hensigten bag den nye regulering, jf. de specielle bemærkninger til vandsektorlovens § 6, stk. 2.

Det effektive omkostningsniveau er det omkostningsniveau, som et selskab burde have for at være en del af fronten, og dermed det omkostningsniveau selskabet burde have, hvis det var fuldt effektivt. Det effektive omkostningsniveau er beregnet som selskabets efficiensscore ganget med selskabets faktiske omkostninger i 2015. Sådan er niveauet beregnet for samtlige selskaber. Når efficiensscoren er 1, vil det effektive niveau være lig med de faktiske omkostninger for 2015.

Til benchmarkingen i de økonomiske rammer for 2017 bliver efficiensscorene beregnet ud fra selskabernes indberettede omkostninger og mængder på drift og anlæg for 2015. Derfor finder Forsyningssekretariatet det mest korrekt også at anvende selskabets faktiske driftsomkostninger for 2015 ved beregningen af det effektive omkostningsniveau.

4.2. Individuelle effektiviseringskrav på omkostninger til miljø- og servicemål og særlige omkostninger

DANVA har på vegne af Vesforsyning Vand A/S, Vejle Spildevand A/S og Rebild Vand & Spildevand A/S anført navnlig, at Forsyningssekretariatet ved udmøntningen af det individuelle effektiviseringskrav over for selskaberne uden videre har lagt til grund, at det effektiviseringspotentiale, der er opgjort for de omkostninger, der er benchmarket på, er repræsentativt for hele selskabets omkostningsbase.

Fastsættelsen af individuelle effektiviseringskrav forudsætter en dokumenteret ineffektivitet i den totaløkonomiske benchmarking.

Forsyningssekretariatet har ved fastsættelsen af den absolutte størrelse af et individuelt effektiviseringskrav været forpligtet til at tage højde for, at der ikke i den indtil nu udviklede benchmarkingmodel er foretaget en sammenligning af vandselskabers omkostninger til opfyldelsen af miljø- og servicemål.

Det har været usagligt og uhjemlet at fastsætte det individuelle effektiviseringskrav med det absolutte beløb, som er meddelt ved afgørelsen. Det generelle årlige effektiviseringskrav fastsat i medfør af vandsektorlovens § 6, stk. 3, indeholder således allerede et krav om effektivisering, der stilles til hele vandselskabets omkostningsbase uden nærmere efterprøvelse eller krav til dokumentation for ineffektivitet. Fastsættelsen af det beløbsmæssige individuelle effektiviseringskrav forudsætter en saglig begrundelse for hele det stillede krav, og Forsyningssekretariatet har ikke via benchmarkingen dokumenteret ineffektivitet eller er fremkommet med en anden saglig begrundelse for, at omkostninger til opfyldelse af miljø- og servicemål har samme forholdsmæssige effektiviseringspotentiale som den øvrige del af omkostningsbasen.

Efter forarbejderne til vandsektorloven skal selskabernes samlede økonomi indgå i vurderingen af, om de er effektive, og det fremgår endvidere, at der – indtil hensynene til bl.a. miljø- og servicemål er indarbejdet i benchmarkingmodellen – af Forsyningssekretariatet foretages konkrete individuelle vurderinger af vandselskabernes indberetninger med hensyn til, om benchmarkingmodellen tager højde for sådanne aktiviteter og omkostninger.

Forsyningssekretariatet har som følge heraf været uberettiget til – uden en nærmere individuel prøvelse – at lægge til grund, at selskaberne har samme forholdsmæssige effektiviseringspotentiale på sine omkostninger til miljø- og servicemål, som den del af omkostningsbasen, der er benchmarket på. Fastsættelsen af et individuelt effektiviseringskrav uden nærmere efterprøvelse af grundlaget herfor svarer i realiteten til at fastsætte et generelt krav, hvad der imidlertid allerede er sket ved fastsættelsen af det generelle effektiviseringskrav.

Særligt for så vidt angår Vestforsyning Vand har DANVA anført, at dette selskabs omkostninger til opfyldelse af miljø- og servicemål udgør ca. 21 % af selskabets samlede omkostningsbase, hvorfor Forsyningssekretariatet har været forpligtet til at tage højde herfor. Der skal endvidere foretages en

individuel konkret vurdering af det samlede opgjorte effektiviseringspotentiale, særligt når henses til selskabets historik som frontelskab i den tidligere OPEX-benchmarking. Forsyningssekretariatet kunne have taget højde for det nuværende udviklingsstadium af benchmarkingmodellen ved at reducere det beløbsmæssigt opgjorte individuelle effektiviseringskrav med 21 %.

Vedrørende Vejle Spildevand har DANVA særligt anført, at selskabet har etableret et UV-anlæg, som Forsyningssekretariatet efter de tidligere gældende regler har fastsat et tillæg for.

For så vidt angår Rebild Vand & Spildevand har DANVA anført, at selskabet har særlige omkostninger som følge af en aftale om transport af spildevand over kommunegrænsen. Der foreligger ikke en konkret vurdering eller model bag antagelsen om, at der er et effektiviseringspotentiale på disse særlige forhold.

Forsyningssekretariatet har anført navnlig, at det bestrides, at et individuelt effektiviseringskrav skal tage udgangspunkt i en konkret og individuel vurdering af, om et vandselskab er ineffektivt, og at hverken omkostninger til miljø- og servicemål eller særlige omkostninger ud fra sådan konkret og individuel vurdering kan indgå ved fastsættelsen af det individuelle effektiviseringskrav.

Selskabernes individuelle effektiviseringskrav fastsættes på grundlag af benchmarkingmodellen, jf. vandsektorlovens § 6, stk. 5. Det er forudsat i reguleringen, at de hensyn, som skal tages, og som skal sikre, at alle selskaber får fastsat et korrekt individuelt effektiviseringskrav, er indarbejdet i modellen. Sekretariatet har ikke herudover pligt til for hvert selskab at vurdere, om de til trods for resultatet af benchmarkingmodellen alligevel ikke er ineffektive.

Miljø- og servicemål er holdt ude af benchmarkingmodellen, fordi der er tale om omkostninger, som modellen ikke tager tilstrækkelig højde for. Benchmarkingmodellen kan således ikke beregne effektiviseringspotentialet for et givet selskabs omkostninger til miljø- og servicemål. Det er heller ikke beregninger/vurderinger, som Forsyningssekretariatet er i stand til at foretage individuelt for et selskab.

Af samme grund holdes også omkostninger forbundet med særlige forhold og anlægsaktiver, der ikke kan indplaceres i pris- og levetidskatalogets anlægskategorier, ude af modellen. Det sikrer, at et vandselskab ikke bliver stillet dårligere end andre selskaber i benchmarkingmodellen.

Forsyningssekretariatet, som efter § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer udarbejder grundlaget og metoden for benchmarkingmodellen, er i den forbindelse overladt et betydeligt skøn, og det fremgår af forarbejderne til vandsektorloven, at det skal tilstræbes at udvikle en enkel og let administrerbar model.

Efter forudgående høring i vandforsynings- og spildevandsforsyningssektoren godkendes modellen af ministeren, jf. bekendtgørelsens § 7, stk. 2. Ministeren har således godkendt benchmarkingmodellen. Sektoren har ikke under høringen haft bemærkninger til, at omkostninger til miljø- og servicemål holdes ude af benchmarkingen.

Det er sagligt og inden for den skønsmæssige beføjelse, som er tillagt sekretariatet, at sekretariatet, når henses til benchmarkingmodellens nuværende udviklingsstadium, har holdt omkostninger til miljø- og servicemål og særlige omkostninger ude af benchmarkingen.

4.3. Indhentning af effektiviseringspotentialer

DANVA har på vegne af Energi Viborg Vand A/S og Vestforsyning Vand A/S anført bl.a., at Forsyningssekretariatet generelt over for alle vandselskaber har lagt en indhentningsperiode på 8 år til grund, hvilket ikke er retvisende.

Det fremgår af den af Forsyningssekretariatet anvendte metode, at Forsyningssekretariatet har vurderet, at det er muligt at indhente 25 % af det korrigerede effektiviseringspotentialer på driftsomkostninger om året, mens der kan hentes 1,53 % af effektiviseringspotentialer på anlægsomkostningerne.

Forsyningssekretariatet har ikke sondret mellem drikkevands- og spildevandsselskaber i modellen, som er anvendt over for begge typer selskaber. Samlet udgør vandselskabernes driftsomkostninger i gennemsnit 37 % af selskabernes omkostningsbase, mens anlægsomkostningerne udgør ca. 63 %.

Forsyningssekretariatet har imidlertid anvendt en formel, hvorefter det er lagt til grund, at drifts- og anlægsomkostningerne generelt indgår med 50/50 % af omkostningsbasen.

En anvendelse af de reelle forholdstal mellem drifts- og anlægsomkostninger (37/63 %) ville give en indhentningsperiode på 10 år, hvilket er en mere retvisende indhentningsperiode. Det er således misvisende at anvende en 50/50 % fordeling mellem anlægs- og driftsomkostninger. Forsyningssekretariatet har selv lagt til grund, at indhentningsperioden på driftsomkostninger normalt vil være 4 år, mens indhentningsperioden på anlægsomkostninger vil være 65 år, og det har derfor stor betydning for selskaberne, at sekretariatet uden saglig begrundelse har ændret fordelingen i forhold til den reelle fordeling.

Det bestrides, at der ikke er en direkte sammenhæng mellem fordelingen af omkostningerne og effektiviseringspotentialt. Forsyningssekretariatet har endvidere ikke godtgjort, at det samlede effektiviseringspotentialt overvejende udgøres af potentialt på driftsomkostninger, herunder ved henvisningen til, at effektiviseringspotentialt i den nuværende model ikke overstiger potentialt i den tidligere benchmarkingmodel. Forsyningssekretariatet har således ved opgørelsen af effektiviseringspotentialt undladt at tage højde for forskellen relateret til "luftkorrektion" samt den omstændighed, at mindre selskaber var medregnet i den tidligere benchmarkingmodel. Det reelle effektiviseringspotentialt fra den tidligere model må derfor opgøres til 174 mio. kr. og ikke som sket til 593 mio. kr. Det er derfor misvisende at henvise til effektiviseringspotentialt i den tidligere benchmarkingmodel som led i argumentationen for, at det nu opgjorte effektiviseringskrav på 522 mio. kr. overvejende udgøres af potentialt på driftsomkostningerne. Herudover savner det mening at henvise til tidligere væsentlige besparelser på driftsomkostningerne som led i en argumentation for, at vandselskaberne uden problemer kan fortsætte med at indhente tilsvarende store besparelser på driftsomkostningerne i årene fremover.

DANVA har endelig særligt i forhold til Vestforsyning Vand anført, at selskabets mangeårige status som frontelskab i OPEX-benchmarkingen burde have givet sekretariatet anledning til at vurdere sagligheden af den forudsatte indhentningsperiode på 8 år.

Forsyningssekretariatet har anført navnlig, at fastsættelsen af effektiviseringskravet er nærmere beskrevet på side 26-27 i "Totaløkonomisk benchmarking, fastsættelse af individuelle effektivise-

ringskrav i de økonomiske rammer for 2017 (November 2016)". Det er bl.a. beskrevet, hvordan sekretariatet fastsætter den hastighed, som selskaberne skal indhente effektiviseringerne med. Det fremgår således, at sekretariatet anvender et simpelt gennemsnit mellem indhentningshastigheden for henholdsvis drifts- og anlægspotentialerne til at udregne den samlede indhentningshastighed.

Det er muligt at indhente 25 % af det korrigerede effektiviseringspotentiale på driftsomkostningerne om året, mens der kan hentes 1,53 % af effektiviseringspotentialet på anlægsomkostninger. De 1,53 % er baseret på en antagelse om, at udskiftningshastigheden på anlægsaktiverne er ca. 65 år. Den samlede indhentningshastighed er udregnet til $(0,25 + 0,0153)/2 = 13,27$ % (svarende til ca. 7,54 år). Forsyningssekretariatet har herefter afrundet resultatet til 12,5 % (svarende til 8 år).

Det er ikke muligt i benchmarkingmodellen at finde den nøjagtige fordeling af potentialerne på henholdsvis drifts- og anlægsomkostninger. Modellen identificerer alene de samlede potentialer, hvorefter fordelingen på drift og anlæg nødvendigvis må bero på sekretariatets skønsmæssige vurdering, og her har sekretariatet anvendt et gennemsnit af indhentningshastighederne.

Hvis der var en direkte sammenhæng mellem fordelingen af omkostningerne og fordelingen af effektiviseringspotentialerne, kunne der argumenteres for, at sekretariatet i stedet skulle have anvendt et vægtet gennemsnit for spildevandsselskaberne med 35 % indhentningshastighed for driftsomkostninger og 65 % indhentningshastighed for anlægsomkostningerne. Det ville nogenlunde svare til den gennemsnitlige omkostningsfordeling i sektoren.

Der er imidlertid ikke en sådan direkte sammenhæng, hvilket navnlig beror på følgende forhold:

- Når den tidligere benchmarkingmodel korrigeres for de selskaber, som ikke længere er omfattet af benchmarkingen, udgjorde effektiviseringspotentialet på driftsomkostninger ca. 194 mio. kr., mens effektiviseringskravet udgjorde ca. 44 mio. kr. I den nuværende totaløkonomiske benchmarkingmodel, hvor også anlægsomkostningerne indgår, er effektiviseringspotentialet beregnet til ca. 522 mio. kr., mens effektiviseringskravet på totalomkostningerne er ca. 63 mio. kr.

- Det samlede effektiviseringspotentiale i den totaløkonomiske benchmarkingmodel udgøres overvejende af et potentiale på driftsomkostningerne.
- Omsætningen i anlægsaktiverne er steget med ca. 24 % fra 2013 til 2015. Det indikerer en stigning i udskiftningen af anlægsmassen, hvilket harmonerer med, at sektoren står over for at indhente et investeringsefterslæb. Hvis denne tendens fortsætter, vil indhentningshastigheden for anlægssomkostninger reelt være forøget, og de 65 år, der anvendes i det simple gennemsnit for den samlede indhentningshastighed, vil være ekstra konservativt sat.
- I perioden 2010-2014 udgjorde selskabernes faktiske effektiviseringer på driftsomkostningerne årligt 280 mio. kr. Det svarer til 2,33 % af den samlede indtægtsramme uden ikke-påvirkelige omkostninger i 2017. Hvis denne udvikling fortsætter, vil selskaberne alene på driftsomkostninger indhente det maksimale effektiviseringskrav på 2 %. Der vil dermed ikke blive sat urealistisk høje krav, da store dele af indhentningen kan ske på driftsomkostningerne, hvor indhentningshastigheden er væsentlig hurtigere end på anlægssomkostningerne.
- Der tages i benchmarkingmodellen betydelige forsigtighedshensyn, som reducerer selskabernes effektiviseringspotentialer, før de enkelte effektiviseringskrav fastsættes. Hvis der også skulle tages et forsigtighedshensyn til de enkelte selskabers fordeling af omkostninger på anlæg og drift, ville det yderligere forøge spændet mellem benchmarkingens effektiviseringspotentiale og selskabernes reelle effektiviseringspotentiale, hvilket hverken er nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Det ligger inden for sekretariatets skønsmæssige beføjelse at anvende et gennemsnit med en 50/50 % fordeling af anlægs- og driftseffektiviseringspotentialer. Det indebærer, at indhentningsperioden for det individuelle effektiviseringspotentiale er 8 år.

4.4. Finansielle omkostninger og garantiprovision

DANVA har på vegne af Køge Afløb A/S og Esbjerg Spildevand A/S gjort gældende, at Forsyningssekretariatet kunne og burde have indregnet de faktisk betalte henholdsvis rentekomkostninger og udgifter til garantiprovision i selskabernes økonomiske rammer, uanset at disse ikke fremgår af selskabernes regnskaber for 2015.

Bekendtgørelsen om økonomiske rammer fastlægger, at grundlaget for indtægtsrammen fastsættes med *udgangspunkt* i vandselskabets indberettede faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer. Det er derfor ikke korrekt at begrunde afgørelserne med, at der ikke er hjemmel til at fravige denne periode. Dertil kommer, at definitionen af faktiske driftsomkostninger i bekendtgørelsens § 3, stk. 5, ikke omfatter finansielle omkostninger, der i § 3, stk. 7, er defineret som bl.a. renteomkostninger og garantiprovision. Også efter Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger i høringsnotat af 13. februar 2016 skal finansielle omkostninger anses som en del af de anlægsomkostninger, der indgår i grundlaget for den økonomiske ramme for 2017.

I relation til Køge Afløb har DANVA anført, at der er tale om, at en byggekredit med en meget lav eller ingen rente afløses af et endeligt lån med en højere rente. De afgivne ministersvar på spørgsmål 1, 3 og 27 fra Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget understøtter, at renteomkostningerne på de pågældende lån skal indregnes.

Selskabet kan ikke spekulere i at optage dyre, kortsigtede lån med henblik på vilkårligt at kunne påvirke indtægtsrammen, idet vandselskaber efter vandforsyningslovens § 52 a alene kan indregne nødvendige omkostninger i taksterne, ligesom det ifølge vandsektorlovens § 19, stk. 4, er et ufravigeligt krav, at alle aftaler, som indgås af vandselskaber, skal indgås på markedsvilkår.

Muligheden for at få tillæg for igangsatte anlægsprojekter og renteomkostningerne forbundet hermed understøtter, at alle finansielle omkostninger relateret til investeringer forud for overgangen til den nye regulering den 1. marts 2016 skal indregnes. Bestemmelserne i bekendtgørelsens § 16, stk. 5-7, er indført for, at vandselskaber skal have mulighed for at få et tillæg inkl. finansielle omkostninger til dækning af de omkostninger til planlægning eller igangsatte investeringer, der løber henover den nye regulerings ikrafttræden den 1. marts 2016.

Forsyningsselskabets fortolkning af bestemmelserne medfører, at finansielle omkostninger, der vedrører investeringer i 2014, 2015 og 2016, mangler helt eller delvist dækning i de økonomiske rammer.

Med hensyn til Esbjerg Spildevand har DANVA gjort gældende, at det forhold, at ejerkommunen på baggrund af vandsektorlovens § 16, stk. 3, stiller krav om, at der skal betales en løbende garanti-provision på alle eksisterende lån med kommunal garantistillelse, ikke kan sidestilles med refinansiering af et lån. Kravet om betaling af garantiprovision er ikke begrundet i eller relateret til en ændring i eller omlægning af det underliggende lån og ej heller en periodemæssig rentetilpasning af lånet. Der er tale om en nødvendig omkostning, der er ensidigt fastsat af kommunen.

Såfremt Esbjerg Kommune forud for den nye regulerings ikrafttræden havde opkrævet løbende garantiprovision på de pågældende lån, ville selskabet have fået indregnet garantiprovisionen i dets indtægtsramme for 2017. Det forhold, at kommunen først retter op på forholdet i 2016, skal ikke komme selskabet til skade.

Forsyningssekretariatet har gjort gældende bl.a., at selskabernes grundlag for indtægtsrammerne skal fastsættes på baggrund af alle omkostninger for perioden 2013-2015. Selskabernes finansielle omkostninger indgår således også ved sekretariatets beregning af grundlaget for indtægtsrammerne for 2017. Formålet med at anvende den angivne periode var at sikre de mest aktuelle tal til beregning af indtægtsrammerne for 2017 og samtidig sikre, at det ikke var muligt efter lovens vedtagelse at påvirke omkostningerne, som indgår i beregningerne.

Da ændringerne til vandsektorloven trådte i kraft den 1. marts 2016, var selskabernes regnskaber for 2015 afsluttet, hvorfor 2015 er det seneste år, der indgår i selskabernes økonomiske grundlag for beregning af indtægtsrammerne. Såfremt Forsyningssekretariatet skulle medtage finansielle omkostninger, herunder f.eks. lån optaget i 2016, ville selskaberne kunne påvirke omkostningerne og dermed grundlaget.

Hertil kommer, at vandselskaberne efter § 16, stk. 5-7, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer kan ansøge om at få godkendt tillæg til planlagte investeringer, som er igangsat senest den 1. marts 2016. Der er således særskilt hjemmel til at indregne tillæg for nye investeringer og finansielle omkostninger forbundet hermed. Ved optagelse af nye lån til reinvestering i tiltag, der allerede er givet investeringstillæg til, vil de nye låneomkostninger som udgangspunkt skulle dækkes af det givne investeringstillæg. Hvis låneomkostningerne overstiger selskabets indtægtsramme, kan selskabet

imidlertid ansøge om at få et supplerende investeringstillæg, jf. bekendtgørelsens § 11, stk. 6, og ministerens svar på spørgsmål 1 og 3 fra Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget.

Adgangen til at få indregnet renteomkostninger forbundet med nye lån er således omfattet af bekendtgørelsens regler om tillæg, hvilket understøtter, at det ikke har været hensigten, at renteomkostninger, der først falder i 2016 eller senere, skal indregnes i det økonomiske grundlag.

Vedrørende garantiprovision har Forsyningssekretariatet anført, at omkostninger hertil må sidestilles med andre låneomkostninger og derfor er omfattet af de omtalte regler i bekendtgørelsen. Garantiprovision udgør betaling til selskabets ejerkommune for den garanti, kommunen har stillet for et af selskabet optaget lån. Normalt vil renteudgifterne til et lån være mindre som følge af garanti stillelsen, og garantiprovisionen må derfor anses som en del af de samlede finansieringsomkostninger forbundet med lånet. Det anførte er endvidere i overensstemmelse med reguleringen af garanti-provisioner på andre lignende områder, herunder f.eks. ligningslovens § 8, stk. 3.

4.5. Afgift til Forsyningssekretariatet

DANVA har på vegne af Vestforsyning Vand A/S gjort gældende, at Forsyningssekretariatet kunne og burde have indregnet de faktisk betalte udgifter til afgift til Forsyningssekretariatet i 2016 i selskabets økonomiske ramme for 2017. Afgiften er opkrævet af Forsyningssekretariatet den 27. april 2016 og således et halvt år forud for fremsendelse af høringsudkast til de økonomiske rammer for 2017. Selskabets afgift for 2015 udgjorde 32.523 kr., mens afgiften for 2016 udgjorde 77.399,52 kr. som følge af den ændrede afgiftsstruktur, der trådte i kraft den 1. marts 2016.

Forsyningssekretariatet har haft hjemmel til at indregne afgiften. Afgiften kan ikke anses for omfattet af definitionen "faktiske driftsomkostninger" i bekendtgørelsens § 3, stk. 5, og hertil kommer, at det følger af vandsektorlovens § 6, stk. 2, og bekendtgørelsens § 17, stk. 2, at indtægtsrammen skal fastsættes med udgangspunkt i vandselskabets indberettede faktiske driftsomkostninger i 2013-2015. Forsyningssekretariatet er herefter ikke i forhold til "sædvanlige" driftsomkostninger bundet af denne periode.

Det er endvidere misvisende, at Forsyningssekretariatet har anført, at formålet med at anvende perioden 2013-2015 er at sikre de mest aktuelle tal til beregningerne og samtidigt sikre, at der ikke er

mulighed for at påvirke omkostningerne, der indgår i grundlaget for de fremtidige økonomiske rammer. Selskabet har ikke haft mulighed for at påvirke størrelsen af afgiften til Forsyningssekretariatet. Forsyningssekretariatet burde derfor anvende 2016-betalingen af afgiften i det økonomiske grundlag, når det er hensigten at sikre de mest aktuelle tal til beregningen. Anvendelsen af 2015-betalingen vedrører en tidligere afgiftsstruktur, og ved overgangen til den nye regulering, burde sekretariatet have taget udgangspunkt i den nyeste regulering, særligt når opkrævningen for 2016 er sket i god tid forud for fastlæggelsen af de økonomiske rammer. Den omstændighed, at Forsyningssekretariatet under visse betingelser kan justere den økonomiske ramme i overensstemmelse med bekendtgørelsens § 9, stk. 4 og 5, ændrer ikke herved.

Forsyningssekretariatet har anført, at afgiften til sekretariatet er en driftsomkostning, der skal medregnes i grundlaget på baggrund af omkostningerne fra 2013-2015. Det fremgår af høringsnotatet til bekendtgørelsen, at ministeren har anført, at den præcise beskrivelse af driftsomkostninger vil fremgå af den revisorinstruks, som Forsyningssekretariatet udarbejder. Det fremgår af instruks af 1. marts 2016, at vandselskaber skal indberette oplysninger om deres faktiske udgifter til godkendte 1:1 omkostninger. Afgiften har, indtil den nye regulering trådte i kraft, været en 1:1 omkostning, og er nu omfattet af bekendtgørelsens § 9, stk. 4, der omfatter ikke-påvirkelige omkostninger.

Efter bekendtgørelsens § 17, stk. 1 og 2, fastsætter Forsyningssekretariatet selskabernes økonomiske rammer for 2017 på baggrund af selskabernes faktisk afholdte omkostninger i henhold til selskabernes årsregnskaber for 2013-2015. Selskabernes finansielle omkostninger indgår således også ved sekretariatets beregning af grundlaget for indtægtsrammerne for 2017. Omkostninger, som er afholdt i 2016, men som først indberettes til Forsyningssekretariatet i forbindelse med selskabernes indberetning af årsrapport for 2016, indgår således først i selskabets indtægtsramme for 2018.

Vandselskaberne kan årligt få korrigeret afgiften til sekretariatet i deres indtægtsrammer ved indberetning af årsregnskabet den 15. april, idet sekretariatet justerer indtægtsrammen for så vidt angår omkostninger omfattet af bekendtgørelsens § 9, stk. 4, hvis vandselskabet giver Forsyningssekretariatet meddelelse om ændringer af omkostningerne ved indsendelse af årsregnskabet, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 5.

Sekretariatet lægger selskabernes årsrapporter til grund ved omkostningsopgørelsen. Sekretariatet skal ikke indhente og tage højde for hvert enkelt selskabs afholdte – men endnu ikke regnskabsaf-lagte – omkostninger, hvilket er i overensstemmelse med baggrunden for lovændringen, herunder at sikre et let administrerbart grundlag for sekretariatet. Der er hverken i vandsektorloven eller forar-bejderne hertil støtte for at fravige den i bekendtgørelsen fastsatte fremgangsmåde.

4.6. Korrektion af ikke-opkrævede tillæg fra 2013 i prisloft 2015

DANVA har på vegne af Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S anført navnlig, at der med urette er fore-taget en korrektion af indtægtsrammen for 2017 med 1.195.102 kr.

Selskabet fik i prisloftet for 2015 et tillæg på 4.664.341 kr. som korrektion for overholdelse af ind-tægtsrammen for 2013. Selskabet fik udmeldt et prisloft for 2015 på 72.007.235 kr., men indtægter-ne fra primære aktiviteter udgjorde alene 70.812.133 kr. Baggrunden for de lavere indtægter var særligt en lavere debiteret vandmængde og et højere tab på debitorer end forudsat ved fastlæggelsen af taksterne. Tab på debitorer modregnes ved opgørelsen af selskabets samlede indtægter.

Forsyningssekretariatet begrundede sin afgørelse om nedsættelse af den økonomiske ramme for 2017 med, at selskabet ikke havde opkrævet hele tillægget i 2015, men har i forbindelse med sagen for Konkurrenceankenævnet anført, at sekretariatet ikke har mulighed for at vurdere, om et selskabs manglende opkrævning af det fulde beløb skyldes manglende opkrævning af tillægget eller mang-lende opkrævning af andre indtægtsposter.

Det fremgår af Forsyningssekretariatets egen vejledning om opfølgning på indtægtsrammer for marts 2005, at hvis selskabet kan fremlægge dokumentation for, at taksterne var fastsat, således at tillægget ville blive indhentet, men at det ikke blev nået, f.eks. på grund af lavere vandmængde, kan sekretariatet dog efter en konkret vurdering tage højde herfor. Dokumentation kan f.eks. være i form af budgetter. Det afgørende er herefter, om selskabet har haft til hensigt at opkræve tillægget. Dette skal ses i lyset af, at det reelt set er umuligt for et vandselskab præcist at ramme prisloftet eller indtægtsrammen. Såfremt selskaberne skulle være sikre på at indhente tillæggene, ville det kræve, at selskaberne skulle budgettere med og opkræve for høje takster i forhold til de nødvendige omkostninger, hvilket ikke er lovligt.

Forsyningssekretariatet har gjort gældende navnlig, at det fremgår af overgangsbestemmelsen i bekendtgørelsens § 27, stk. 3, at § 6 i den tidligere prisloftbekendtgørelse fortsat finder anvendelse ved Forsyningssekretariatets kontrol af prislofterne for 2015 og 2016. Forsyningssekretariatet skal ved kontrollen korrigere for eventuelle tillæg, som ikke er indhentet senest 2 år efter, at de er modtaget, jf. prisloftbekendtgørelsens § 6, stk. 1. Et ikke-indhentet tillæg fra 2013 skal således korrigeres ved kontrollen af prisloftet for 2015. Den eneste undtagelse er, hvor sekretariatets afgørelse er truffet senere end den 15. oktober forud for det år, hvori tillægget skal indgå i prisloftet, jf. prisloftbekendtgørelsens § 6, stk. 3. Der er ikke hjemmel i prisloftbekendtgørelsen til, at Forsyningssekretariatet kan undlade denne korrektion, da afgørelsen for selskabet blev truffet den 10. oktober 2014.

Tillægget er ment som en engangsregulering, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2. Det har ikke været meningen, at selskaberne skulle kunne skubbe tillæg foran sig, hvorfor der blev fastsat en ufravigelig grænse på 2 år. Tillægget indgår som et blandt flere elementer i prisloftet for 2015, og sekretariatet kan ikke vide, om den ikke-opkrævede del relaterer sig til tillægget eller andre elementer i prisloftet. Sekretariatet er ikke forpligtet til at foretage en sådan vurdering, men skal alene foretage en kontrol af det samlede prisloft/indtægtsramme, som tillægget er en del af.

Det beror på en fejl, at det i vejledningen fra 2005 er anført, at sekretariatet kan tage højde for andre indtægtstab, hvilket er rettet i senere vejledninger.

4.7. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav

DANVA har på vegne af Frederiksberg Vand A/S, Vestforsyning Vand A/S, Vejle Spildevand A/S og Rebild Vand & Spildevand A/S gjort gældende, at Forsyningssekretariatet ikke i de meddelte afgørelser har overholdt det almindelige forvaltningsretlige begrundelseskrav, hvorfor afgørelserne er ugyldige.

Forsyningssekretariatet har anført, at afgørelserne er tilstrækkeligt begrundet. Det følger af forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, at begrundelsen i en forvaltningsafgørelse skal indeholde en henvisning til relevante retsregler, angivelse af hovedhensynene bag afgørelsen (i det omfang afgørelsen beror på et skøn) og om fornødent en kort redegørelse for faktiske omstændigheder af betydning for afgørelsen.

Dele af begrundelsen for sekretariatets fastsættelse af det individuelle effektiviseringskrav fremgår ikke af afgørelserne, men skal findes i det materiale om benchmarkingmodellen, som er offentliggjort på sekretariatets hjemmeside, og som sekretariatet har henvist til i afgørelserne. Denne fremgangsmåde har sekretariatet fundet mere hensigtsmæssig end at vedlægge det meget omfangsrige materiale ved hver enkelt afgørelse. Fremgangsmåden har også været anvendt af sekretariatet ved fastsættelsen af de tidligere indtægtsrammer, og det er en fremgangsmåde, som er velkendt for selskaberne. Det kan ikke stilles som et gyldighedskrav, at begrundelsen for en afgørelse fremgår af selve afgørelsen. Begrundelsen kan fremgå af andre dokumenter, der supplerer afgørelsen, jf. eksempelvis FOB 2005.258 og U2003.922Ø.

5. Retsgrundlag

5.1. Vandsektorloven

Det følger af lov nr. 469 af 12. juni 2009 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold med senere ændringer (vandsektorloven) bl.a.:

”§ 4. Forsyningssekretariatet skal foretage totaløkonomisk benchmarking af vandselskaber, jf. § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m³.

Stk. 2. Vandselskaber omfattet af stk. 1 skal indberette oplysninger om vandselskabets økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet til brug for Forsyningssekretariatets beregning af vandselskabernes effektivitet i form af totaløkonomisk benchmarking.

...

Stk. 4. Miljøministeren fastsætter regler om indhold og udformning af den totaløkonomiske benchmarking, herunder om, hvilke oplysninger vandselskaberne skal registrere og indberette efter stk. 1 og 3, og om opgørelses- og målemetoder. Miljøministeren fastsætter endvidere regler om indberetning af registrerede oplysninger til Forsyningssekretariatet om indberetningens form, herunder at indberetning skal ske elektronisk, og om frister for indberetning.

...

§ 6. Forsyningssekretariatet fastsætter for vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m³ én indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og én indtægtsramme for spildevandsforsyningsaktiviteter, jf. dog § 3. Den enkelte indtægtsramme fastsættes for vandselskabets samlede omkostninger til drift og anlæg som en samlet beløbsmæssig grænse for vandselskabets indtægter.

Stk. 2. En indtægtsramme, jf. stk. 1, fastsættes med udgangspunkt i vandselskabets tidligere fastsatte indtægtsrammer og årsregnskaber. Er der ikke tidligere fastsat en ind-

tægtsramme, fastsættes den første gang med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 samt investeringstillæg.

...

Stk. 5. For vandselskaber, der vurderes som ineffektive på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking, jf. § 4, korrigeres indtægtsrammen endvidere med et individuelt effektiviseringskrav, der årligt kan udgøre op til 2 pct. af indtægtsrammen.

Stk. 6. Et vandselskab kan få korrigeret indtægtsrammen med et tillæg, jf. §§ 7 og 8.

...

§ 8. Energi-, forsynings- og klimaministeren fastsætter regler om fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a, herunder om beregningsmetode, effektiviseringskrav, reguleringsperioder, indfasningsperioder, kontrolperioder, hvilke økonomiske og andre oplysninger der skal indgå i fastsættelsen, samt om indberetningens form, herunder at indberetning skal ske elektronisk, og frister for indberetningen. Ministeren fastsætter endvidere regler om tillæg til indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer.

...

§ 16. En kommune kan meddele garanti for lån, der optages af et vandselskab til finansiering af vandselskabets investeringsudgifter i hovedvirksomheden, herunder til indvinding og distribution af brugsvand samt kloakering og rensningsanlæg, i det omfang lånet kan indregnes i vandprisen i det pågældende vandselskab.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan endvidere meddele garanti for lån, der er optaget af et spildevandsforsyningsselskab til finansiering af omkostninger til etablering af spildevandsanlæg i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse i medfør af § 4, stk. 2, i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.

Stk. 3. Kommunen opkræver et vederlag for meddelelse af lånegaranti, jf. stk. 1 og 2. Vederlaget skal fastsættes på markedsvilkår. Vandselskaber kan på baggrund af kommunal garantistillelse, jf. stk. 1 og 2, optage lån hos og indgå leasingaftaler med KommuneKredit.”

Loven er senest ændret ved lov nr. 132 af 16. februar 2016. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L91) hedder det bl.a.:

”Loven skal medvirke til, at vand- og spildevandsforsyningen drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne, giver lavest mulige stabile priser for forbrugerne og samtidig understøtter innovativ udvikling, demonstration og eksport af vandteknologiløsninger. Loven skal endvidere medvirke til at sikre og udvikle en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningssikkerhed, klima og naturen. Forslaget er baseret på principperne om mere effektivitet i vandsektoren, understøttelse og videreudvikling af et højt niveau for miljø, service og forsyningssikkerhed, mindre bureaukrati i organisering og tilsyn samt bedre rammer for teknologiudvikling i vandsektoren.

Formålet med lovforslaget er at gennemføre ændringer i reguleringen af vandsektoren i overensstemmelse med det indgåede forlig. For så vidt angår forligsaftalens målsætning om effektivitet skal loven sikre, at der i vandsektoren realiseres effektiviseringer for min. 1,3 mia. kr. i 2020.

Lovforslaget indeholder forslag til, at der i stedet for den nuværende økonomiske benchmarking på vandselskabernes driftsomkostninger fremover skal foretages en økonomisk benchmarking af vandselskabernes totaløkonomi, jf. lovforslagets § 1, nr. 9.

Lovforslaget indeholder også forslag til, at vandselskaber med en årlig debiteret vandmængde på højst 800.000 m³ ikke er omfattet af den totaløkonomiske benchmarking med henblik på at mindske de administrative byrder for mindre vandselskaber, jf. lovforslagets § 1, nr. 9.

...

3.1. Vandsektorloven

Der kan ifølge evalueringen indhentes større effektiviseringsgevinster i vandselskaberne, hvis effektiviseringskravene rettes mod både drift og anlæg, og at dette vil give vandselskaberne incitament til at vælge effektive løsninger vurderet på både drift og anlægspris. Det fremgår, at bl.a. dette forventes at give incitament til udvikling af teknologiske løsninger, som er konkurrencedygtige til gavn for forbrugere, erhverv og miljøet.

...

3.1.1.2. Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets overvejelser

Det fremgår af evalueringen, at der fortsat er et stort effektiviseringspotentiale i vandsektoren. Det indgår i det politiske forlig, at der skal indhentes effektiviseringer i vandsektoren for minimum 1,3 mia. kr. i 2020. Forligsaftalen indebærer, at de minimum 1,3 mia. kr. skal indhentes ved at stille effektiviseringskrav til vandselskaberne i perioden 2014-2020.

...

3.1.1.3. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at den økonomiske regulering af vandselskaberne ændres således, at effektiviseringen omfatter vandselskabets totaløkonomi, dvs. omkostningerne til drift og anlæg m.v. Det er hensigten, at der i 2020 er indhentet effektiviseringer på minimum 1,3 mia. kr. ...

...

For at sikre et ensartet grundlag for fastsættelse af de økonomiske rammer for vandselskaberne foreslås det, at vandselskabernes indtægtsrammer eller regnskabsmæssige kontrolrammer fastsættes af Forsyningssekretariatet med udgangspunkt i oplysninger om vandselskabets faktiske og budgetterede omkostninger i tidligere år fra tidligere prislofter eller indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer samt årsregnskaber, jf. lovforslagets § 1, nr. 14. F.eks. vil det for indtægtsrammer og regnskabsmæssige kon-

trolrammer, der fastsættes for 2017, være årene 2013-2015. Det er hensigten, at det investeringstillæg, som vandselskaberne fik ved overgangen til prisloftregulering i 2010, indregnes i vandselskabernes økonomiske rammer for 2017.

Efter overgang til den nye økonomiske regulering fastsættes indtægtsrammerne og de regnskabsmæssige kontrolrammer på grundlag af årsregnskaber og tidligere fastsatte indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer.

...

Det er hensigten, at der udvikles en ny totaløkonomisk benchmarkingmodel, der omfatter vandselskabets totaløkonomi, dvs. samtlige omkostninger vedrørende drift, anlæg m.v. Den totaløkonomiske benchmarking baseres i videst muligt på samlede vurderinger af produkternes pris og levetid samt nettoomkostninger. Det er hensigten, at modellen skal have til formål at understøtte indberetning til og kontrol af indtægtsrammen på et overordnet niveau samt tage højde for vandselskabernes investeringsbehov. Modellen vil blive udarbejdet af Forsyningssekretariatet i tæt samarbejde med branchen.

...

Til § 1

...

Til nr. 9 (§ 4, stk. 1 og 2)

...

Det foreslås i stk. 2, at vandselskaber, jf. stk. 1, alene skal indberette økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet. De oplysninger, som vandselskaberne skal indberette vedrørende deres økonomiske forhold, omfatter vandselskabernes hovedaktiviteter, samt de aktiviteter i forbindelse med hovedaktiviteterne, der tager hensyn til sundhed, forsyningssikkerhed, miljø, klima og energi, og som har økonomisk betydning for vandselskaberne.

Det forventes, at der i benchmarkingmodellen til brug for indtægtsrammerne, der fastsættes for 2018 og fremefter, vil være indarbejdet eksplicite hensyn til disse forhold. Indtil da foretages Forsyningssekretariatet konkrete individuelle vurderinger af vandselskabernes indberetninger med hensyn til, om benchmarkingmodellen tager højde for aktiviteter og omkostninger, som følger af vandselskabernes aktiviteter vedrørende sundhed, forsyningssikkerhed, miljø, klima og energi. Aktiviteter vedrørende miljøhensyn kan f.eks. være afværgeboringer for at sikre en høj kvalitet i grundvandet, hvor boringerne indberettes, eller skærpede udlederkrav af hensyn til en sårbar recipient, hvor udlederkravet og afledte rensemetoder indberettes. Aktiviteter vedrørende klimahensyn kan f.eks. være forsinkelses- eller regnvandsbassiner, som indberettes, eller ekstra kapacitet på pumpestationer, som indberettes.

Aktiviteter, som er særegne for enkelte eller få vandselskaber, indgår ikke i benchmarkingen.

...

Til nr. 14 (§§ 6 og 6 a)

...

Det foreslås i stk. 2, at vandselskabernes indtægtsrammer fremover fastsættes på grundlag af vandselskabernes indberettede oplysninger fra årsregnskabet og vandselskabernes tidligere fastsatte indtægtsrammer. Kontrollen skal fremover foretages på et aggregeret niveau, således at vandselskaberne skal overholde deres samlede indtægtsramme, og dermed får mulighed for at opveje forøgede omkostninger i én kategori med besparelser i en anden kategori.

Det foreslås, at indtægtsrammerne ved overgang til den nye regulering i 2017 skal fastsættes på grundlag af vandselskabets faktiske driftsomkostninger, som er afspejlet i vandselskabernes seneste årsregnskaber og prislofter. Derudover indgår vandselskabernes investeringstillæg i beregningen af indtægtsrammen, herunder det historiske investeringstillæg og tillægget for gennemførte investeringer.

Indberetningskravene vil med den foreslåede regulering blive forenklet. Samtidig vil fastsættelsen af indtægtsrammerne for 2017 baseret på faktiske omkostninger medvirke til, at effektiviseringen sker på vandselskabernes faktiske omkostninger, og ikke i differencen mellem en indtægtsramme og de faktiske omkostninger, som det har været tilfældet for nogle vandselskaber efter den gældende regulering, som har udgangspunkt i historiske priser i 2003-2005.

...

Det foreslås i stk. 5, at der for vandselskaber, der vurderes ineffektive på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking. jf. lovforslagets § 1, nr. 9, skal fastsættes et individuelt effektiviseringskrav. Det foreslås, at det individuelle effektiviseringskrav højst skal kunne fastsættes til to pct. årligt af indtægtsrammen. Det individuelle effektiviseringskrav fastsættes for vandselskabets totaløkonomi. Forslaget medfører, at vandselskabernes samlede økonomi indgår i vurderingen af, om de er effektive.

...

Til nr. 30 (§ 16, stk. 3)

Det fremgår ikke af den gældende § 16, stk. 1 og 2, at kommunen skal opkræve et vederlag for at meddele lånegaranti.

Det præciseres med forslaget til et nyt stk. 3, at kommunen skal opkræve et vederlag for at meddele lånegaranti til vandselskaber, og at den kommunale garantistillelse giver adgang til at optage lån hos og indgå leasingaftaler med KommuneKredit.

Forslaget er en præcisering af gældende ret. Det præciseres med forslaget, at kommunen undgår at yde indirekte økonomisk støtte til vandselskabet ved at udstede en gratis garanti. Størrelsen af vederlaget skal fastsættes på markedsvilkår, eventuelt med bistand fra en finansiel rådgiver eller med inspiration fra Europa-Kommissionens meddelelse om statsstøtte i form af garantier, selv om sigtet med bestemmelsen i vandsektorloven er et andet. Med forslaget præciseres endvidere, hvad vandselskabet kan anvende garanti-stillelsen til.”

Af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets høringsnotat vedrørende forslag til ændring af vandsektorloven mv. af 4. december 2015 fremgår det bl.a.:

”1. Ny økonomisk regulering af vandsektoren, herunder ny totaløkonomisk benchmarking, øgede krav om effektivisering og indførelse af økonomiske rammer (prislofter) for flere år frem

1.1. Effektiviseringskravene og tilpasning til faktiske omkostninger

...

3Vands høringssvar imødekommes delvist, idet tilpasningen af vandselskabernes økonomiske rammer til de faktiske driftsomkostninger ifølge lovforslag og udkast til bekendtgørelsen om økonomiske rammer skal ske på grundlag af omkostningerne for 2013-2015 med en efterfølgende korrektion på grundlag af 2016. Ved overgangen til nye økonomiske rammer i 2017 vil Forsyningssekretariatet i forbindelse med luftkorrektionen tage et forsigtighedshensyn med henblik på at sikre, at vandselskaberne ikke eksponeres for en unødigt risiko for, at de ikke kan overholde deres rammer fremover. Da fastsættelsen af de økonomiske rammer for 2017 sker før udløbet af 2016, vil korrektionen vedrørende 2016 blive indregnet i en senere økonomisk ramme for vandselskaberne.”

I energi-, forsynings- og klimaministerens besvarelse af 1. februar 2016 af Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets spørgsmål 1, 3 og 27, er det anført bl.a.:

”Spørgsmål 1

Ad A) Den såkaldte luftkorrektion følger direkte af vandsektorforliget fra april 2015, hvori det lyder, at for at begrænse vandselskabernes mulighed for uhensigtsmæssigt høje opsparinger, tilpasses selskabernes driftsomkostninger i prislofterne de faktiske driftsomkostninger ved overgangen til den fremtidige regulering. Den såkaldte ”luft” er nogle selskabers uudnyttede ret til at opkræve betaling fra forbrugerne; det vil sige penge, som selskaberne ikke har haft brug for at opkræve til at dække sine driftsomkostninger. De penge skal komme forbrugerne og de vandforbrugende virksomheder til gode. Vandselskaber er takstfinansierede monopolselskaber, og formålet med luftkorrektionen er, at disse selskaber ikke skal oparbejde uhensigtsmæssigt høje opsparinger af forbrugernes penge.

Alle vandselskaber, der er reguleret af vandsektorloven, skal kontinuerligt blive mere effektive, så forbrugere og virksomheder får så meget ud af denne sektor som muligt. Derfor indføres fra 2017 generelle effektiviseringskrav til samtlige selskaber. Det betyder, at også de vandselskaber, der er i dag er mest effektive, skal effektivisere yderligere. Men de mest effektive vandselskaber vil ikke modtage yderligere individuelle krav. På denne måde vil de mest effektive selskabers hidtidige effektiviseringsindsats komme dem til gode. Dette giver også de mest effektive vandselskaber incitament til en fortsat god placering i den totaløkonomiske benchmarking, og samtidigt vil disse selskabers positive påvirkning på den generelle udvikling i sektoren fortsætte.

Ad B) Jeg er optaget af, at de nødvendige og optimale investeringer i vandsektoren foretages. Med hensyn til reinvesterings i anlæg og infrastruktur skal disse i udgangspunktet dækkes af selskabernes givne investeringstillæg. De selskaber, der i mange år har undladt at reinvestere i sin infrastruktur, får imidlertid et lavt investeringstillæg. Hvis disse selskaber har brug for at investere mere end investeringstillæggets størrelse, skal investeringerne lånefinansieres. For nogle selskabers vedkommende er investeringsefterslæbet og dermed de kommende investeringer dog så store, at renter og afdrag på nye lån overstiger den økonomiske ramme væsentligt. Derfor kommer der i ny bekendtgørelse om økonomiske rammer mulighed for at give et supplerende investeringstillæg i disse situationer med henblik på at sikre blandt andet forsyningssikkerhed. Det supplerende investeringstillæg vil også kunne afhjælpe den situation, hvor et vandselskab er kommet i en teknisk likviditetsklemme, hvis den maksimale låneperiode er kortere end et anlægsaktivs reelle levetid.

...

Spørgsmål 3

...

DANVA ønsker, at der skal kunne gives tillæg til renteomkostninger ved nye investeringer, og at renteomkostninger skal undtages effektiviseringskrav. I den nye regulering udgør de økonomiske rammer for et vandselskabs samlede omkostninger til drift og anlæg, herunder vandselskabets hidtidige investeringstillæg. Det ligger implicit heri, at også vandselskabets renteomkostninger til allerede optagne lån indgår i fastsættelsen af de nye økonomiske rammer. Optager et vandselskab et nyt lån til reinvesterings, skal det givne investeringstillæg i udgangspunktet også dække de nye låneomkostninger. Herudover henvises til svaret på spørgsmål nr. 1...

...

Spørgsmål nr. 27

...

DANVA spørger, om det vil være alle investeringstillæg og dermed også tillæg for planlagte og igangsatte aktiviteter, der indgår i fastsættelsen af de nye økonomiske

rammer, eller om det påtænkes, at allerede bevilligede tillæg trækkes tilbage. Svaret er, at alle tillæg inklusive planlagte og igangsatte tillæg vil indgå i fastsættelsen af økonomiske rammer. Bevilligede tillæg vil ikke blive trukket tilbage.

...

Nye investeringer vil udløse en forhøjelse af den økonomiske ramme, forudsat at de bliver godkendt af den pågældende kommunalbestyrelse. DANVA spørger i denne forbindelse, hvorledes virkningen vil være af det effektiviseringskrav, der stilles til den gennemførte investering. Jeg kan oplyse, at den nye benchmarkingmodel er indrettet, så den tager højde for historiske anlægsomkostninger, som selskaberne ikke kan påvirke. Det individuelle effektiviseringskrav, som fastsættes på baggrund af benchmarkingmodellen, stilles til den samlede økonomiske ramme. Selskaberne skal selv vurdere, hvilke omkostninger de kan og vil effektivisere på. Dette dikteres ikke af benchmarkingmodellen eller Forsyningssekretariatet. Det vurderes desuden, at de historiske investeringstillæg er høje nok for langt de fleste selskaber til nødvendige reinvesteringer.

...

DANVA spørger, hvordan et vandselskabs omkostninger til eksisterende lån vil indgå i fastsættelsen af den økonomiske ramme, der fremover skal gælde for selskabet. Det kan bekræftes, at disse omkostninger vil indgå i fastsættelsen af den ny økonomiske ramme.

DANVA spørger, om omkostninger i forbindelse med ny låntagning vil udløse en forhøjelse af den økonomiske ramme. Det er hensigten, at finansielle omkostninger indregnes som en del af de samlede omkostninger i forbindelse med låntagningen. Det er samtidig hensigten i loven, at der skal kunne tages hensyn til omkostninger, som vandselskaberne ikke kan påvirke eller har meget begrænsede muligheder for at påvirke. Der skal dog også tages hensyn til, at indberetningskravene ikke bliver mere omfattende.”

5.2. Bekendtgørelsen om økonomiske rammer

Det hedder i bekendtgørelse nr. 1235 af 10. oktober 2016 om økonomiske rammer for vandselskaber (udmøntning af vandsektorforliget) bl.a.:

”§ 3.

...

5) Faktiske driftsomkostninger: Alle vandselskabets driftsomkostninger, herunder omkostninger til almindelig vedligeholdelse.

...

7) Finansielle omkostninger: Renteomkostninger, gebyrer, garantiprovision, tab ved erhvervelse af værdipapirer, tab ved finansielle aktiver samt værdiforskydninger ved betalte afdrag.

...

§ 7. Forsyningssekretariatet udarbejder grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking, og kan ændre metoden. Forsyningssekretariatet inddrager vandforsynings- og spildevandsforsyningssektoren samt andre relevante aktører forud for ændring af metoden for den totaløkonomiske benchmarking.

Stk. 2. Energi-, forsynings- og klimaministeren godkender efter indstilling fra Forsyningssekretariatet grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking, jf. stk. 1, samt ændringer heraf.

§ 8. Forsyningssekretariatet kan tage hensyn til en eller flere af et vandselskabs omkostninger i den totaløkonomiske benchmarking, når en omkostning er særlig og har økonomisk betydning for vandselskabet.

§ 9. Forsyningssekretariatet korrigerer indtægtsrammerne med et individuelt effektiviseringskrav, jf. lovens § 6, stk. 5, for de vandselskaber, som i benchmarkingen ikke har opnået en effektivitet, som er højere end den i henhold til § 7, stk. 4, offentliggjorte effektiviseringsgrænse. Indtægtsrammerne korrigeres herefter med et generelt effektiviseringskrav, jf. lovens § 6, stk. 3. Det generelle effektiviseringskrav, jf. lovens § 6, stk. 3, nr. 1, udgør 2 pct. af de driftsomkostninger, der indgår i det enkelte vandselskabs indtægtsramme for 2017, jf. dog stk. 4. Det generelle effektiviseringskrav, jf. lovens § 6, stk. 3, nr. 2, udgør en procentdel af de anlægsomkostninger, som indgår i grundlaget for indtægtsrammen for 2017, jf. dog stk. 4. Procentdelen fastsættes i overensstemmelse med § 10, stk. 2.

Stk. 2. Til brug for fastsættelsen af det generelle årlige effektiviseringskrav, jf. lovens § 6 stk. 3, betragtes finansielle omkostninger som anlægsomkostninger.

...

§ 11. Et vandselskabs økonomiske ramme kan øges med et tillæg, der udgør vandselskabets samlede afholdte omkostninger, inklusiv omkostninger efter stk. 5, eller meromkostninger til statsligt eller kommunalt fastsatte, pålagte eller godkendte mål, såfremt disse omkostninger overstiger enten 1 pct. af den fastsatte økonomiske ramme for det pågældende år eller 500.000 kr. inden for et kalenderår.

...

Stk. 3. Et vandselskab, der i et kalenderår har afholdt omkostninger, der berettiger til et tillæg, jf. stk. 1, 2 eller 4, skal indsende dokumentation til Forsyningssekretariatet, jf. § 15, stk. 2, herunder om fordelingen på drifts- og anlægsomkostninger.

...

Stk. 6. Et vandselskabs økonomiske ramme kan efter ansøgning til Forsyningssekretariatet øges med et supplerende investeringstillæg, når likviditeten ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere afdrag og renter på selskabets lånefinansierede investeringer samt afdrag og renter på eventuelle yderligere lån, som selskabet optager til betaling af inve-

steringer, køb af grunde, bortskaffelse af aktiviteter, der er taget ud af drift, og reetablering som følge heraf, samt til delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidrag ved etablering af alternativ bortskaffelse af tag- og overfladevand. Forsyningssekretariatet fastsætter størrelsen af det supplerende investeringstillæg.

Stk. 7. En eventuel ansøgning om et supplerende investeringstillæg indgives senest den 15. april, jf. § 15, samtidig med vandselskabets indberetning til brug for kontrol med overholdelse af den økonomiske ramme. Med ansøgningen indsendes dokumentation for, at betingelserne i stk. 6 er opfyldte.

...

§ 16. ...

Stk. 5. Vandselskabets økonomiske ramme kan øges med et tillæg til anlægsprojekter, der er igangsat senest den 1. marts 2016, såfremt disse er afsluttet og ibrugtaget senest den 31. december 2019.

Stk. 6. Det er en betingelse for tillægget efter stk. 5, at vandselskabet senest den 15. december 2016 meddeler Forsyningssekretariatet om disse projekter, herunder projektets budget, projektets forventede økonomi og planlagte ibrugtagningstidspunkt.

Stk. 7. Forsyningssekretariatet fastsætter efter anmodning fra vandselskabet tillæggets størrelse på baggrund af de realiserede omkostninger og tidspunktet for forhøjelsen. Anmodningen skal være Forsyningssekretariatet i hænde senest den 15. april 2020. Tillægget omfatter ikke driftsomkostninger, som nævnt i § 11, stk. 10.

...

§ 17. Vandselskaber, jf. lovens § 6, skal til brug for fastsættelse af de indtægtsrammer, som gælder fra den 1. januar 2017, indberette oplysninger om faktiske driftsomkostninger for 2013-2015, senest den 15. maj 2016.

Stk. 2. Forsyningssekretariatet fastsætter senest den 15. december 2016 grundlaget for indtægtsrammen for 2017, jf. lovens § 6, stk. 2, med udgangspunkt i vandselskabets indberettede faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer, jf. dog § 16, stk. 8. Forsyningssekretariatet indregner endvidere historiske investeringstillæg og tillæg for gennemførte investeringer i perioden 2010-2015. Forsyningssekretariatet sender udkast til indtægtsrammen i høring senest den 15. november 2016.

...

Stk. 6. Forsyningssekretariatet korrigerer i 2017 vandselskabets indtægtsramme på baggrund af årsregnskabet for 2016 og de budgetterede omkostninger for prisloftet for 2016. Meddelelse om korrektionen sker efter § 15, stk. 3.

Stk. 7. Korrektion efter stk. 6, indregnes i et spildevandsselskabs indtægtsramme i den efterfølgende reguleringsperiode. For et vandforsyningssselskabs indtægtsramme sker korrektionen efter stk. 6, for den del, som selskabet ikke har indregnet eller anvendt i kontrolperioden, i den efterfølgende reguleringsperiode.”

I Energistyrelsens høringsnotat af 17. februar 2016 om bl.a. bekendtgørelsen om økonomiske rammer er det anført bl.a.:

”Ad 1. Bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber

...

c. Tillæg for mål, herunder medfinansieringsprojekter og klimatilpasningsprojekter

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger:

Tillæg for planlagte investeringer skal fremover ikke indberettes og indgå i beregningen af de fremtidige årlige afskrivninger. Vandselskaber får mulighed for at hæve indtægterne med et tillæg, der svarer til vandselskabets omkostninger eller meromkostninger til pålagte eller godkendte mål, når betingelserne er opfyldt. Vandselskaberne skal i forbindelse med årsregnskabet indberette til Forsyningssekretariatet, at indtægtsrammen skal hæves med et tillæg, og indsende den fornødne dokumentation. ...

e. investeringstillæg (reinvestering i nettet)

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger:

Reinvesteringer i anlæg og infrastruktur skal som udgangspunkt dækkes af de investeringstillæg, som gives med de nye økonomiske rammer fra 2017. Selskaber, der i mange år ikke har investeret ret meget, kan imidlertid få fastsat et lavt investeringstillæg. Hvis disse selskaber får brug for at investere mere end investeringstillæggets størrelse, kan det være nødvendigt at lånefinansiere. Der henvises endvidere til afsnit c og f.

f. Mulighed for supplerende tillæg (likviditetsklemme)

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger:

Den eksisterende bestemmelse om supplerende tillæg har været anvendt i meget begrænset omfang. Imidlertid fremgår det af høringssvarene, at bestemmelsen har fungeret som et slags ”sikkerhedsnet” for vandselskaberne. Høringssvarene imødekommes, idet den eksisterende bestemmelse videreføres, så der fremover også er mulighed for supplerende investeringstillæg i de situationer, hvor et vandselskab ville have svært ved at betale renter og afdrag inden for den økonomiske ramme.

g. Omkostningsbegrebet – faktiske drifts- og anlægsomkostninger

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger:

Bekendtgørelsen indeholder en definition på drifts- og anlægsomkostninger. Hørings-svarene imødekommes, idet det vil blive præciseret, at finansielle omkostninger og omkostninger til hidtidige medfinansieringsprojekter indgår i opgørelsen af indtægtsrammen. Den præcise beskrivelse af driftsomkostninger vil fremgå af den revisorinstruks, som Forsyningssekretariatet udarbejder.

Finansielle omkostninger vil indgå i fastsættelsen af de økonomiske rammer. Det vil i bekendtgørelsen blive præciseret, at finansielle omkostninger betragtes som en del af de anlægsomkostninger, der indgår i grundlaget for den økonomiske ramme for 2017. Tillæg til nye eller ændrede finansielle omkostninger betragtes i denne forbindelse som driftsomkostninger, hvis det vedrører drift, og betragtes som anlægsomkostninger, hvis det vedrører anlæg. Finansielle omkostninger, der ikke entydigt kan henføres til hverken drift eller anlæg, betragtes som anlægsomkostninger.

...

m. Overgang fra prisloft til økonomiske rammer

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger:

Det er hensigten, at overgangen til den nye regulering sker så gnidningsfrit som muligt. Derfor har Forsyningssekretariatet en margin for fastsættelse af de økonomiske rammer, ligesom det er hensigten, at overgangsbestemmelserne skal tage højde for, at planlagte og delvist gennemførte projekter ikke lander mellem de to økonomiske regimer.

Da kontrol med overholdelse af de økonomiske rammer ikke kan ske helt samtidigt med, at ny reguleringsperiode påbegyndes, er der behov for en forskydning mellem en reguleringsperiode og en kontrolperiode. En kontrol medfører dog kun et fradrag eller tillæg, som kan indregnes i en senere økonomisk ramme. Det er tydeliggjort i bekendtgørelsen.”

Af Energistyrelsens høringsnotat af 27. september 2016 om ændring af bl.a. bekendtgørelsen om økonomiske rammer følger bl.a.:

”Ændringer i bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber

...

Ad 3. Ny mulighed for tillæg til anlægsarbejder planlagt eller igangsat før den 1. marts 2016

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger

I den nye økonomiske regulering af vandsektoren indregnes faktisk afholdte omkostninger. Det kan medføre en tidsmæssig forskydning mellem investeringer og låneomkostninger. Alternativet til den foreslåede bestemmelse er, at vandselskaber, der har afholdt omkostninger til planlægningen eller igangsatte investeringer, der løber henover den nye regulering ikrafttræden den 1. marts 2016, skal afholde omkostninger til investeringerne uden tillæg. Det fremgår desuden af bekendtgørelsens § 11, stk. 12, at tillæg til anlægsomkostninger omfatter vandselskabets finansielle omkostninger hertil. Dette gælder også for planlagte anlægsomkostninger, selvom der ikke er en direkte henvisning til bestemmelsen. Omkostninger til projekter, som ibrugtages i 2016, vil medføre en korrektion af den økonomiske ramme efter bekendtgørelsens § 17, stk. 6, og § 18, stk. 5.

...

Tillæg gives kun for faktisk afholdte omkostninger. Derfor kan fx en bestyrelses beslutning om at igangsætte et nyt anlæg ikke udløse et tillæg.”

5.3. Bekendtgørelsen om Forsyningssekretariatets virksomhed

I bekendtgørelse nr. 158 af 26. februar 2016 om Forsyningssekretariatets virksomhed hedder det bl.a.:

”Kapitel 3. Betaling og opkrævning

§ 8. Det beløb, som vandselskaber skal udrede til dækning af udgifter forbundet med Forsyningssekretariatets drift og opgavevaretagelse, jf. lovens § 10, indbetales til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Stk. 2. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opkræver det årlige beløb hos vandselskaberne i 1. kvartal i afgiftsåret. Beløbet forfalder til betaling senest 30 dage efter opkrævningsdatoen.

Stk. 3. Til brug for udregningen af det i stk. 1 nævnte beløb skal et vandselskab hvert år på Forsyningssekretariatets anmodning indberette vandselskabets årligt debiterede vandmængde fra året før.

...

§ 10. Det beløb, som vandselskaber skal udrede til dækning af udgifter forbundet med Forsyningssekretariatets drift og opgavevaretagelse i 2016, opkræves af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i perioden fra den 1. marts til den 1. maj 2016. Beløbet forfalder til betaling senest 30 dage efter opkrævningsdatoen.”

6. Konkurrenceankenævnets afgørelse

6.1. Individuelt effektiviseringskrav til et selskab, der ikke er ineffektivt i benchmarkingen

Efter vandsektorlovens § 6, stk. 1, fastsætter Forsyningssekretariatet en indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og spildevandsaktiviteter for de af loven omfattede vandselskaber. Indtægtsrammen fastsættes for vandselskabets samlede omkostninger til drift og anlæg som en samlet beløbsmæssig grænse for vandselskabets indtægter. Efter bestemmelsens stk. 2, fastsættes indtægtsrammen, når der ikke tidligere er fastsat en indtægtsramme, med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 samt investeringstillæg. Indtægtsrammen korrigeres med et generelt årligt effektiviseringskrav, hvori der bl.a. indgår et eventuelt individuelt effektiviseringskrav, jf. § 6, stk. 3. Der fastsættes efter § 6, stk. 5, alene et individuelt effektiviseringskrav for vandselskaber, der på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking, jf. § 4, vurderes som ineffektive.

Af Forsyningssekretariatets notat af 1. juni 2016 "Metode til fastlæggelse af nyt økonomisk grundlag for vandselskaberne" fremgår bl.a., at Forsyningssekretariatet anvender det højeste tal for de faktiske driftsomkostninger i perioden 2013-2015 (FADOMAX), men at Forsyningssekretariatet dog vil se bort fra år, der ikke udgør et repræsentativt omkostningsniveau. Ved at anvende det højeste niveau for omkostningerne over den treårige periode, bliver der taget højde for eventuelle usikkerheder samt forskellige aktiviteter i perioden. For selskaber, hvis effektive driftsomkostninger i benchmarkingen for 2016 er højere end FADOMAX, vil disse indgå i det økonomiske grundlag i stedet for FADOMAX.

Det er ubestridt, at Frederiksberg Vand A/S efter benchmarkingen er et "superefficient" selskab, idet selskabets efficiensscore overstiger 1. Det effektive omkostningsniveau for Frederiksberg Vand og selskabets effektiviseringspotentiale er fastsat alene ud fra selskabets faktiske omkostninger i 2015.

Forsyningssekretariatets fremgangsmåde for Frederiksberg Vand adskiller sig fra den beskrevne fremgangsmåde, som Forsyningssekretariatet har anvendt for de øvrige selskaber. Forsyningssekretariatet har ikke godtgjort, at selskabets faktiske omkostninger i 2015 er repræsentative, eller at der i øvrigt har været grund til alene at anvende omkostningerne for dette år. Konkurrenceankenævnet

finder herefter, at det ikke er godtgjort, at selskabet er ineffektivt som forudsat i vandsektorlovens § 6, stk. 5.

Konkurrenceankenævnet hjemviser derfor Forsyningssekretariatets afgørelse af 14. december 2016 vedrørende Frederiksberg Vand A/S til fornyet behandling og afgørelse.

6.2. Individuelle effektiviseringskrav på omkostninger til miljø- og servicemål samt særlige omkostninger

Miljø- og servicemål

Efter vandsektorlovens § 4, stk. 1 og 2, skal Forsyningssekretariatet foretage en totaløkonomisk benchmarking baseret på vandselskabernes indberettede oplysninger om deres økonomiske forhold. Efter § 6, stk. 5, skal Forsyningssekretariatet på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking vurdere, om et selskab er ineffektivt, og i givet fald fastsætte et individuelt effektiviseringskrav for selskabet.

Af § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer følger, at Forsyningssekretariatet udarbejder grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking. Forsyningssekretariatet er i den forbindelse overladt et betydeligt skøn.

Af de specielle bemærkninger til vandsektorlovens § 4, stk. 1 og 2, fremgår imidlertid, at de oplysninger, som vandselskaberne skal indberette vedrørende deres økonomiske forhold, omfatter selskabernes hovedaktiviteter samt de aktiviteter i forbindelse med disse, der tager hensyn til bl.a. miljø, klima og energi, og som har betydning for vandselskaberne. Det fremgår endvidere, at det forventes, at der i benchmarkingen for 2018 og herefter vil være indarbejdet eksplicitte hensyn til disse forhold, samt at Forsyningssekretariatet indtil da skal foretage konkrete individuelle vurderinger af vandselskabernes indberetninger med hensyn til, om benchmarkingmodellen tager højde for aktiviteter og omkostninger, som følger af vandselskabernes aktiviteter vedrørende bl.a. miljø, klima og energi.

Omkostninger til miljø- og servicemål indgik forud for lovændringen i 2016 ikke i benchmarkingen, men er efter lovændringen omfattet heraf. Forsyningssekretariatet er i gang med at revidere den

del af benchmarkingmodellen, der vedrører driftsomkostningerne, og den anvendte model for 2017 tager derfor ikke højde for miljø- og servicemål. Forsyningssekretariatet har oplyst, at miljø- og servicemål er holdt ude af benchmarkingmodellen, fordi der er tale om omkostninger, som modellen ikke tager tilstrækkelig højde for, og at der ikke er tale om beregninger/vurderinger, som sekretariatet er i stand til at foretage individuelt for hvert selskab. Forsyningssekretariatet har derfor ikke foretaget en vurdering af betydningen af selskabets omkostninger hertil.

Uanset det betydelige skøn, der er overladt til Forsyningssekretariatet i forbindelse med metoden til benchmarkingen, har Forsyningssekretariatet efter bemærkningerne til vandsektorlovens § 4 ikke været berettiget til at undlade at tage hensyn til selskabernes omkostninger til miljø- og servicemål ved fastsættelsen af bl.a. det individuelle effektiviseringskrav. Det kan ikke føre til et andet resultat, at Forsyningssekretariatet ikke ser sig i stand til at foretage en individuel vurdering af selskabernes omkostninger hertil.

Konkurrenceankenævnet hjemviser på denne baggrund Forsyningssekretariatets afgørelser af 15. december 2016 og 24. februar 2017 vedrørende henholdsvis Vejle Spildevand A/S og Vestforsyning Vand A/S for så vidt angår spørgsmålet om miljø- og servicemål til fornyet behandling og afgørelse.

Særlige omkostninger

Særlige omkostninger indgik hverken før eller efter lovændringen i 2016 i benchmarkingmodellen, jf. herved også de specielle bemærkninger til vandsektorlovens § 4, stk. 1 og 2, (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L91).

Selskabernes indtægtsrammer korrigeres med et generelt og et individuelt effektiviseringskrav, jf. § 9, stk. 1, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer for vandselskaber. Særlige omkostninger, som de her omhandlede, er ikke omfattet af den udtømmende opregning af omkostninger, som korrektionen ikke omfatter, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 4. Af energi-, forsynings- og klimaministerens svar på udvalgets spørgsmål nr. 27 fremgår endvidere, at det individuelle effektiviseringskrav, som fastsættes på baggrund af benchmarkingmodellen, stilles til den samlede økonomiske ramme.

Af benchmarkingmodellen for 2017 fremgår, at Forsyningssekretariatet har vurderet, at det er hensigtsmæssigt i den totaløkonomiske benchmarking, at meromkostningerne til de særlige forhold bliver fratrukket driftsomkostningerne, inden der bliver benchmarket på dem, og så lægges de til efterfølgende, når det effektive niveau skal findes.

Konkurrenceankenævnet finder, at Forsyningssekretariatets fremgangsmåde er i overensstemmelse med vandsektorloven og bekendtgørelsen om økonomiske rammer, samt at den valgte fremgangsmåde ligger inden for det skøn, som Forsyningssekretariatet er tillagt i forbindelse med udarbejdelse af grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse af 14. december 2016 vedrørende Rebild Vand & Spildevand A/S.

6.3. Indhentning af effektiviseringspotentialer

Det følger af vandsektorlovens § 6, stk. 5, at der skal fastsættes et individuelt effektiviseringskrav, der årligt kan udgøre op til 2 % af indtægtsrammen, for vandselskaber, som vurderes ineffektive på baggrund af den totaløkonomiske benchmarkingmodel. Det er Forsyningssekretariatet, der udarbejder grundlaget og metoden for benchmarkingmodellen, jf. § 7, stk. 1, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer, og Forsyningssekretariatet er som nævnt overladt et betydeligt skøn i denne henseende.

Der er enighed mellem parterne om, at vandselskabernes driftsomkostninger i gennemsnit udgør ca. 37 % af vandselskabernes omkostningsbase, mens anlægsomkostningerne udgør ca. 63 %. Forsyningssekretariatet har fastsat indhentningsperioden til 8 år med henvisning til bl.a., at der efter Forsyningssekretariatets vurdering er et større indhentningspotentialer på driftsomkostninger end på anlægsomkostninger. DANVA har anført, at indhentningsperioden skal fastsættes til 10 år.

Navnlig henset til, at selskabernes faktiske effektiviseringer på driftsomkostninger i perioden 2010-2014 udgjorde 2,33 %, finder Konkurrenceankenævnet, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Forsyningssekretariatets skøn, hvorefter indhentningsperioden er fastsat til 8 år, hvorfor Konkurrenceankenævnet stadfæster Forsyningssekretariatets afgørelser af 14. december 2016 og 24. februar

2017 vedrørende Energi Viborg Vand A/S og Vestforsyning Vand A/S for så vidt angår spørgsmålet om indhentningsperioden.

6.4. Finansielle omkostninger og garantiprovision

Køge Afløb A/S (renteomkostninger)

DANVA har anført, at renteomkostninger i forbindelse med investeringer foretaget forud for den 1. marts 2016, men hvor rentebetalingen først forfalder i 2016 eller senere, skal indregnes i grundlaget for den økonomiske ramme for 2017.

Efter vandsektorlovens § 6, stk. 2, fastsættes indtægtsrammen for 2017 med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 samt investeringstillæg. Formålet med at anvende de faktiske omkostninger i perioden 2013-2015 er, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, at sikre de mest aktuelle faktiske tal til beregningen af indtægtsrammen, samt at selskaberne ikke har mulighed for at påvirke omkostningerne efter lovens vedtagelse.

Konkurrenceankenævnet finder, at den omtalte periode efter lovens formål og forarbejder må anses at gælde for både drifts- og anlægsomkostninger.

Efter bekendtgørelsen om økonomiske rammer kan vand- og spildevandsskaber dels opnå tillæg for investeringer igangsat senest den 1. marts 2016, jf. § 16, stk. 5-7, dels opnå et supplerende investeringstillæg for tidligere foretagne investeringer, hvor låneomkostningerne overstiger indtægtsrammen, jf. § 11, stk. 6. At der i bekendtgørelsen er indsat en sådan mulighed for efterfølgende at ansøge om tillæg understøtter, at det ikke har været hensigten, at renteomkostninger som de omhandlede skal indgå ved fastsættelsen af indtægtsrammen uden særlig ansøgning. En sådan fortolkning følger tillige af energi-, forsynings- og klimaministerens svar på spørgsmål 1, 3 og 27, hvoraf bl.a. følger, at såfremt et selskab optager et nyt lån til reinvestering, skal det allerede givne investeringstillæg som udgangspunkt også dække de nye låneomkostninger.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse af 14. december 2016 vedrørende Køge Afløb A/S.

Esbjerg Spildevand A/S

Konkurrenceankenævnet finder, at garantiprovisioner, som et vandselskab er pålagt efter § 16, stk. 3, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer, må sidestilles med øvrige omkostninger i forbindelse med at optage lån. Der er således tale om en del af de samlede finansieringsomkostninger.

Konkurrenceankenævnet finder herefter, at omkostningerne til garantiprovision skal behandles på samme måde som øvrige finansielle omkostninger, herunder rentekomkostninger, hvorfor Konkurrenceankenævnet i det hele kan henvise til begrundelsen vedrørende Køge Afløb A/S.

Konkurrenceankenævnet stadfæster på denne baggrund Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. december 2016 vedrørende Esbjerg Spildevand A/S.

6.5. Afgift til Forsyningssekretariatet

Efter vandsektorlovens § 6, stk. 2, fastsættes indtægtsrammen for 2017 med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 samt investeringstillæg. Formålet med at anvende de faktiske omkostninger i perioden 2013-2015 er – som ovenfor anført – at sikre de mest aktuelle faktiske tal til beregningen af indtægtsrammen, samt at selskaberne ikke har mulighed for at påvirke omkostningerne efter lovens vedtagelse. Baggrunden for ændringen af vandsektorloven var bl.a., at der skulle udarbejdes en enkel og let administrerbar metode til at fastsætte vandselskabernes indtægtsrammer.

Forsyningssekretariatet fastsætter indtægtsrammen for 2017 på baggrund af selskabernes årsregnskaber for 2013-2015, jf. § 17, stk. 1 og 2, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer. Vandselskaber skal efter bekendtgørelsens § 15 hvert år senest den 15. april indberette et årsregnskab til Forsyningssekretariatet, og Forsyningssekretariatet justerer den økonomiske ramme for et vandselskab ved ændring af de omkostninger, som er omfattet af bekendtgørelsens § 9, stk. 4, herunder afgift til Forsyningssekretariatet, såfremt vandselskabet giver Forsyningssekretariatet meddelelse herom i forbindelse med indsendelse af årsregnskabet, jf. bekendtgørelsens § 9, stk. 5. Omkostninger, som er afholdt i 2016, men som først indberettes til Forsyningssekretariatet i 2017 i forbindelse med selskabernes indberetning af årsrapporten for 2016, indgår således først i selskabets indtægtsramme for 2018.

Forsyningssekretariatet opkrævede først den 27. april 2016 – og således efter selskabets indberetning af oplysninger til brug for fastsættelsen af indtægtsrammen for 2017 – afgiften, hvorfor den ikke skal indgå i grundlaget for fastsættelsen af indtægtsrammen for 2017.

Med disse bemærkninger stadfæster Konkurrenceankenævnet Forsyningssekretariatets afgørelse af 24. februar 2017 vedrørende Vestforsyning Vand A/S for så vidt angår spørgsmålet om afgift til Forsyningssekretariatet.

6.6. Korrektion for ikke-opkrævede tillæg fra 2013 i prisloft 2015

Det følger af overgangsbestemmelsen i § 27, stk. 3, i bekendtgørelsen om økonomiske rammer, at bl.a. § 6 i bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 med senere ændringer fortsat finder anvendelse. Af denne bestemmelses stk. 1 fremgår, at Forsyningssekretariatet skal korrigere for eventuelle tillæg, som ikke er opkrævet senest 2 år efter, at de er modtaget. Af bestemmelsens stk. 3, fremgår, at der kan ske udskydelse, såfremt Forsyningssekretariatets afgørelse om vandselskabets prisloft er truffet senere end 15. oktober forud for det år, hvori tillægget skulle indgå i prisloftet.

Da det alene er forudsat, at tillægget er ”opkrævet”, finder Konkurrenceankenævnet, at det ikke på forhånd kan afvises, at Forsyningssekretariatet kan tage højde for tilfælde, hvor selskabet har godtgjort, at selskabet har opkrævet eller forsøgt at opkræve tillægget, da tillægget indgår som et blandt flere elementer i prisloftet for 2015, og sekretariatet kan ikke vide, om den ikke-opkrævede del relaterer sig til tillægget eller andre elementer i prisloftet.

I den foreliggende tilfælde har selskabet ikke godtgjort, at tillægget er opkrævet eller forsøgt opkrævet, hvorfor Konkurrenceankenævnet stadfæster Forsyningssekretariats afgørelse af 15. december 2016 vedrørende Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S.

6.7. Det forvaltningsretlige begrundelseskrav

Det følger af praksis, at det ikke er et gyldighedskrav, at begrundelsen for en forvaltningsretlig afgørelse fremgår direkte af selve afgørelsen, så længe der i afgørelsen er en præcis henvisning til andre dokumenter, der indeholder en fyldestgørende og korrekt begrundelse, jf. herved eksempelvis FOB2005.258.

Forsyningssekretariatet har i sagerne vedrørende Vestforsyning Vand A/S, Frederiksberg Vand A/S, Vejle Spildevand A/S og Rebild Vand & Spildevand A/S henvist til og indsat et link til benchmarkingmodellen og resultatet heraf samt øvrige relevante dokumenter, der nærmere forklarer modellens anvendelse.

Under de foreliggende omstændigheder, hvor afgørelserne vedrører den anvendte model og konsekvenserne heraf for selskaberne, finder Konkurrenceankenævnet, at de nævnte henvisninger opfylder forvaltningslovens begrundelseskrav.

Herefter

B E S T E M M E S

Konkurrenceankenævnet hjemviser følgende afgørelser til fornyet behandling og afgørelse i Forsyningssekretariatet:

- Forsyningssekretariatets afgørelse af 14. december 2016 vedrørende Frederiksberg Vand A/S,
- Forsyningssekretariatets afgørelse af 24. februar 2017 vedrørende Vestforsyning Vand A/S og
- Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. december 2016 vedrørende Vejle Spildevand A/S.

Konkurrenceankenævnet stadfæster i øvrigt Forsyningssekretariatets afgørelser.

Klagegebyret tilbagebetales i sagerne vedrørende Frederiksberg Vand A/S, Vestforsyning Vand A/S og Vejle Spildevand A/S.

Palle Bo Madsen

John Christensen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnets sekretariat den 16. marts 2018



Marianne Kristine Andersen

Kontorfuldmægtig