

# K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 9. november 2018 i sag nr. VFL-17-2017

Assens Spildevand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

## **Resume af afgørelsen**

Forsyningssekretariatet har den 13. oktober 2017 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af Assens Spildevand A/S' økonomiske rammer for 2018-2019, herunder fastsættelse af generelle og individuelle effektiviseringskrav og beregning af finansielle omkostninger.

Assens Spildevand har den 10. november 2017 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer klagen sig om rækkefølgen af effektiviseringskrav og korrektion af grundlaget for selskabets indtægtsramme på baggrund af finansielle omkostninger.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse bortset fra Forsyningssekretariatets afgørelse om effektivisering af periodevise omkostninger, som Konkurrenceankenævnet har hjemvist til Forsyningssekretariatet til fornyet behandling og afgørelse.

## **Parternes påstande**

Assens Spildevand A/S har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelse af 13. oktober 2017 hjemvises til fornyet behandling og afgørelse.

Forsyningssekretariatet har taget bekræftende til genmæle over for den del af selskabets påstand, der vedrører effektivisering af periodevise driftsomkostninger, og i øvrigt nedlagt påstand om stadfæstelse.

## Den påklagede afgørelse

Af Forsyningssekretariatets afgørelse af 13. oktober 2017 om selskabets økonomiske ramme for 2018-2019 fremgår bl.a.:

### ”Korrektion af grundlag

I fik sidste år fastsat jeres grundlag for de økonomiske rammer. Grundlaget var som udgangspunkt fast, men enkelte elementer blev indregnet på baggrund af budgetterede omkostninger og skal derfor tilpasses i år. Det gælder jeres omkostninger til planlagte investeringer for 2016...

Vi har derfor foretaget en korrektion af de budgetterede omkostninger i jeres grundlag.  
...

### Høringssvar

I har i jeres høringssvar angivet, at I mener, at der burde foretages en korrektion af jeres økonomiske grundlag på baggrund af jeres finansielle omkostninger i 2016.

I har anført, at de eneste omkostninger, hvor der ikke tages højde for omkostninger i 2016, er driftsomkostninger og finansielle omkostninger. I henhold til driftsomkostninger følger dette af loven og bekendtgørelsen om økonomiske rammer. Da de finansielle omkostninger betragtes som en del af de anlægsomkostninger, der indgår i grundlaget, mener I, at de finansielle omkostninger i 2016, som er knyttet til investeringer foretaget i 2015 eller 2016 skal indgå i grundlaget for 2017 og frem. Der bør som følge heraf foretages en korrektion af grundlaget i forhold til niveauet af de finansielle omkostninger, der indgår i grundlaget.

Det økonomiske grundlag er fastlagt ud fra jeres faktiske driftsomkostninger for årene 2013 til 2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer (ØR-bekendtgørelsen § 17).

Det fremgår 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.

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.

Der har således ikke været hjemmel til at indregne renteomkostninger forbundet med lån optaget i 2015, eller i løbet af 2016, hvor rentebetalingen 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.

Der er endvidere ikke indarbejdet en hjemmel i bekendtgørelsen om økonomiske rammer til at foretage korrektioner af indtægtsrammen for andre omkostninger end ikke-påvirkelige omkostninger samt de budgetterede omkostninger i det økonomiske grundlag, da reguleringen tager udgangspunkt i faktiske omkostninger. Da de finansielle omkostninger indgår som en faktisk omkostning i det økonomiske grundlag, og det ikke er kategoriseret som en ikke-påvirkelig omkostning, er der derfor ikke hjemmel til at foretage en korrektion af grundlaget på baggrund af disse.

...

For så vidt angår selskabernes optagelse af nye lån til reinvestering i tiltag, som der allerede er givet investeringstillæg til, vil de nye låneomkostninger som udgangspunkt skulle dækkes af det givne investeringstillæg. Hvis de nye låneomkostninger overstiger selskabets indtægtsramme, kan selskabet ansøge om at få givet et supplerende investeringstillæg (ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 6), samt ministerens svar på spørgsmål 1 og 3 fra Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget under det lovforberedende arbejde.

Hertil kommer, at vandselskaberne kan ansøge om at få godkendt tillæg til planlagte investeringer, som er igangsat senest 1. marts 2016 (ØR-bekendtgørelsens § 16, stk. 5-7). Der er således en særskilt hjemmel til at indregne tillæg for sådanne nye investeringer og finansielle omkostninger forbundet hermed.

Adgangen for selskaberne til at få indregnet renteomkostninger forbundet med nye lån er således håndteret i ØR-bekendtgørelsens regler om tillæg. Dette understøtter vores opfattelse, at det ikke har været hensigten, at renteomkostninger, forbundet med lån optaget i 2015, eller i løbet af 2016, hvor rentebetalingen først falder i 2016 eller senere, skal indregnes i det økonomiske grundlag.

Vi har på den baggrund ikke foretaget nogen korrektion af jeres økonomiske grundlag på baggrund af de finansielle omkostninger.

...

#### **Individuelt effektiviseringskrav**

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

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

#### **Costdriversammensætning**

Vi har gennemført en analyse af betydningen af jeres sammensætning af costdrivere i forhold til beregningen af de individuelle effektiviseringspotentialer.

Det er vores vurdering, at I har en særlig sammensætning af costdrivere. Da jeres costdrivere afviger væsentligt fra gennemsnittet har vi reduceret jeres effektiviseringspotentialer.

...

### **Generelt effektiviseringskrav**

Vi har korrigeret jeres økonomiske ramme med et generelt effektiviseringskrav på jeres driftsomkostninger og jeres anlægsomkostninger.

...

### Høringssvar

...

#### *Effektivisering af periodevise omkostninger*

I har i jeres høringssvar angivet, at vi har stillet et individuelt krav og et generelt krav til en for stor omkostningsbase, da vi reducerer jeres indtægtsramme for 2018 med cirka 600.000 kr. på baggrund af jeres periodevise driftsomkostninger. I angiver, at vi ikke burde fastholde effektiviseringskravet i 2017, når omkostningsbasen formindskes.

Vi bemærker, at et vandselskabs indtægtsramme i 2017 skal korrigeres på baggrund af årsregnskabet for 2016 og de budgetterede omkostninger i prisloftet for 2016 (ØR-bekendtgørelsens § 17, stk. 6). Vi mener derfor ikke, at der er hjemmel til yderligere at korrigere for tidligere stillede effektiviseringskrav.

#### *Rækkefølge af effektiviseringsbidrag*

I har i jeres høringssvar angivet, at I er uenige i måden hvorpå den økonomiske ramme korrigeres med det generelle effektiviseringskrav. I angiver, at der skal foretages en korrektion for individuelle effektiviseringskrav inden rammen korrigeres for generelle effektiviseringskrav (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1).

I beskriver ganske rigtigt, hvornår det generelle effektiviseringskrav skal fratrækkes. Det er dog ikke en beskrivelse af hvordan det generelle effektiviseringskrav skal beregnes. Det generelle effektiviseringskrav beregnes som 2 pct. af de driftsomkostninger samt en procentdel af de anlægsomkostninger, der indgår i grundlaget for indtægtsrammen for 2017 (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1). Det betyder også, at individuelle effektiviseringskrav stillet i den økonomiske ramme for 2017 og 2018 ikke skal fratrækkes inden det generelle effektiviseringskrav beregnes.

Vi skal korrigere jeres indtægtsramme i 2017 i forhold til jeres budgetterede og faktiske omkostninger i 2016 (ØR-bekendtgørelsens § 17, stk. 6).”

### **Parternes synspunkter**

Assens Spildevand A/S har til støtte for sin klage anført navnlig, at det følger af ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 1, at indtægtsrammerne skal korrigeres med et generelt effektiviseringskrav efter, at der er foretaget en korrektion for et individuelt effektiviseringskrav. Forsyningssekretariatet har ikke taget højde for, at der også er stillet individuelle effektiviseringskrav, og dette medfører, at det generelle effektiviseringskrav bliver højere end ved brug af den

metode, der er foreskrevet i bekendtgørelsen. Det er ikke korrekt, at denne fremgangsmåde vil medføre, at der ikke bliver stillet et generelt effektiviseringskrav til selskabets totaløkonomi.

Forsyningssekretariatet burde endvidere have foretaget en korrektion i grundlaget i forhold til finansielle omkostninger til planlagte investeringer og omkostninger til miljø- og servicemål i 2016. De finansielle omkostninger i 2016 er knyttet til investeringer, der er foretaget i 2015 eller 2016, og de har derfor en direkte sammenhæng med investeringer, som, det udtrykkeligt er fastlagt politisk, skal indgå i det nye grundlag for 2017 og frem, jf. eksempelvis ministerens svar på spørgsmål 27 til lovforslaget.

Stigningen i selskabets finansielle omkostninger fra 2015 til 2016 skyldes i overvejende grad investeringer, som er igangsat inden vedtagelsen af vandsektorlov II. Der går generelt lang tid fra igangsættelsen af en investering til optagelsen af endelige lån, og dette gør, at selskabet ikke får indregnet omkostninger i indtægtsrammen, som selskabet på tidspunktet for igangsættelsen af de underliggende investeringer ud fra gældende regler kunne påregne at få dækket. Det følger endvidere af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets høringsnotat af 13. februar 2016, at finansielle omkostninger vil indgå i fastsættelsen af de økonomiske rammer. Derfor bør de finansielle omkostninger indregnes fuldt ud på samme måde, som det i øvrigt er sket. Det har ikke været hensigten, at investeringer skulle lande mellem de to økonomiske regimer.

Forsyningssekretariatet har anført bl.a., at det er hensigten bag vandsektorloven, at effektiviseringskravene skal omfatte vandselskabernes totaløkonomi. Det vil derfor være misvisende, hvis selskabernes effektiviseringskrav alene beregnes ud fra selskabernes økonomiske ramme for 2017 og ikke selskabernes totale omkostninger på det givne tidspunkt. De eneste omkostninger, der er fritaget for effektiviseringskrav, er de ikke-påvirkelige omkostninger, der er udtømmende oplyst i ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4. Det har således ikke været hensigten, at tillæg skulle fritages for effektiviseringskrav, og det var først muligt for selskaberne at få tillæg til deres økonomiske ramme for 2018. Såfremt der alene skulle beregnes effektiviseringskrav på baggrund af de økonomiske rammer for 2017, ville det ikke være muligt at stille effektiviseringskrav til tillæg, hvilket ville være i strid med ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 12.

Den nye regulering er baseret på selskabernes faktiske omkostninger, jf. forarbejderne til vandsektorloven. Eftersom der er lagt vægt på, at effektiviseringen skal ske på faktiske omkostninger, vil det inkludere pristalsreguleringen, som skal foretages årligt, jf. ØR-bekendtgørelsens § 10, stk. 1.

Et selskab, der er ineffektivt i benchmarkingen, skal, jf. vandsektorlovens § 6, stk. 5, have stillet et individuelt effektiviseringskrav udover det generelle effektiviseringskrav. Det fremgår således ikke af bestemmelsens ordlyd, at det individuelle effektiviseringskrav skal beregnes først. Effektiviseringskravene skal stilles til selskabernes totaløkonomi, og det har således ikke været hensigten, at det individuelle effektiviseringskrav skulle trækkes fra, før det generelle effektiviseringskrav beregnes.

Det økonomiske grundlag for selskabets indtægtsramme er blevet fastsat ud fra selskabets faktiske driftsomkostninger for 2013-2015 suppleret med oplysninger fra tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer, jf. ØR-bekendtgørelsens § 17, stk. 2. Der er således ikke hjemmel til at medtage senere afholdte rentekomkostninger forbundet med lån optaget i 2015 eller i løbet af 2016, hvor rentebetalingen først falder i 2016 eller senere. Denne metode har Konkurrenceankenævnet tilsluttet sig i sin kendelse af 16. marts 2018 i sagen VFL-2-2018 m.fl.

Såfremt selskabets likviditet ikke er tilstrækkelig til at finansiere renter og afdrag på selskabets lånefinansierede investeringer, kan selskabet søge om supplerende investeringstillæg, jf. ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 1.

## **Konkurrenceankenævnets afgørelse**

### *Rækkefølgen af effektiviseringskrav*

Det følger af bekendtgørelse nr. 938 af 28. juni 2018 om økonomiske rammer for vandselskaber (tidligere bekendtgørelse nr. 1235 af 10. oktober 2016) § 9, stk. 1, at individuelle effektiviseringskrav og generelle effektiviseringskrav beregnes forskelligt. Det fremgår endvidere af bestemmelsen og forarbejderne til vandsektorloven, at det individuelle og det generelle effektiviseringskrav har forskellige formål. Formålet med et individuelt effektiviseringskrav er at sikre, at det pågældende vandselskab øger sin effektivitet i forhold til de øvrige vandselskaber, mens formålet med det gene-

relle effektiviseringskrav er at øge selskabets effektivitet generelt. Såfremt indtægtsrammen korrigeres med det individuelle effektiviseringskrav inden beregningen af det generelle effektiviseringskrav, vil det generelle effektiviseringskrav ikke blive beregnet på baggrund af selskabets totaløkonomi, og formålet med det generelle effektiviseringskrav vil ikke blive opfyldt.

Konkurrenceankenævnet tiltræder på den baggrund, at det trods formuleringen af § 9, stk. 1 i bekendtgørelsen om økonomiske rammer, ikke har været hensigten, at indtægtsrammen skal korrigeres med det individuelle effektiviseringskrav, før det generelle effektiviseringskrav beregnes.

#### *Finansielle omkostninger*

Konkurrenceankenævnet har i sin afgørelse af 16. marts 2018 i sag VFL-2-2018 m.fl. fastslået, at det ikke har været hensigten, at renteomkostninger som de omhandlede skal indgå ved fastsættelsen af indtægtsrammen. Konkurrenceankenævnet tiltræder derfor, at der ikke er hjemmel i bekendtgørelsen om økonomiske rammer til at medtage senere afholdte renteomkostninger forbundet med lån, hvor rentebetalingen først falder i 2016 eller senere i det økonomiske grundlag.

Konkurrenceankenævnet tiltræder på den baggrund, at Forsyningssekretariatet ikke har korrigeret niveauet af de finansielle omkostninger, der indgår i grundlaget.

Konkurrencenævnet stadfæster herefter Forsyningssekretariatets afgørelse med undtagelse af spørgsmålet om effektivisering af periodevise omkostninger, hvor Forsyningssekretariatet har taget bekræftende til genmæle. Denne del af Forsyningssekretariatets afgørelse hjemvises derfor til Forsyningssekretariatet til fornyet behandling og afgørelse, hvorfor

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

Forsyningssekretariatets afgørelse af 13. oktober 2017 hjemvises til Forsyningssekretariatet til fornyet behandling og afgørelse for så vidt angår spørgsmålet om effektivisering af periodevise omkostninger, og i øvrigt stadfæstes Forsyningssekretariatets afgørelse.

Klagegebyret tilbagebetales til Assens Spildevand A/S.

Palle Bo Madsen

John Christensen

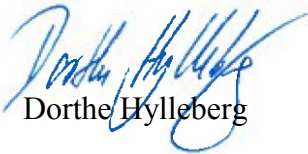
Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 9. november 2018



Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig