K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 30. oktober 2026 i sag nr. VFL-5-2025

HOFOR Vand Herlev A/S
(advokat Jacob Sparre Christiansen)

mod

Vandsektortilsynet
(advokat Jesper Nørøxe)

Resumé af afgørelsen

HOFOR Vand Herlev A/S har påklaget Vandsektortilsynets afgørelse af 8. oktober 2025 i sag 25/00835 om selskabets økonomiske ramme for 2026.

Sagens hovedspørgsmål er, om HOFOR Vand Herlev er berettiget til yderligere supplerende investeringstillæg som følge af manglende likviditet i selskabet.

I pådømmelsen har deltaget fire nævnsmedlemmer, jf. § 2, stk. 4, i bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet (bekendtgørelse nr. 496 af 17. marts 2021).

Konkurrenceankenævnet har hjemvist Vandsektortilsynets afgørelse.

Påstande

HOFOR Vand Herlev A/S har nedlagt påstand om, at det supplerende investeringstillæg på 9,4 mio. kr. justeres til et supplerende investeringstillæg på 19,8 mio. kr. i HOFOR Vand Herlevs økonomiske ramme for 2026, subsidiært at beløbet justeres opad med et mindre beløb.

Mere subsidiært har HOFOR Vand Herlev påstået hjemvisning af Vandsektortilsynets afgørelse af 8. oktober 2025.

Vandsektortilsynet har påstået stadfæstelse.

Sagens faktiske omstændigheder

Den 4. april 2025 ansøgte HOFOR Vand Herlev A/S om supplerende investeringstillæg i henhold til ØR-bekendtgørelsens § 15 på i alt 19,8 mio. kr. Af ansøgningen fremgår bl.a.:

> "HOFOR Vand Herlev A/S søger om supplerende investeringstillæg i henhold til §15 for 2025 og 2026. Der søges tillæg for både 2025 og 2026, da der i forbindelse med udarbejdelse af budget 2025 i efteråret 2024, er konstateret at selskabet allerede for dette år har behov supplerende investeringstillæg, modsat prognosen der blev udarbejdet for selskabet i forbindelse med budget 2024 i efteråret 2023. Dermed søges både bagudrettet og fremadrettet tillæg til dækning af budgetterede renter og afdrag for 2025 og 2026.
>
> Selskabet fik i afgørelse om økonomiske rammer for 2021-2022 et supplerende investeringstillæg til at dække afdrag og renter på lån til renovering af selskabets ledningsnet med henblik på at reducere antallet af brud og derved undgå vandtab. Der søges igen i 2024 indberetning for 2025 og 2026 efter denne argumentation.
>
> *Baggrund*
>
> Selskabet er fortsat præget af et højt vandtab, der skyldes mange brud i distributionsnettet. Nettet har ikke en meget høj gennemsnitsalder, men den dårlige performance vurderes især at skyldes en kombination af følgende forhold:
>
> - En stor del af Herlev Kommune er beliggende på områder, der tidligere var moseområder. Herlev er en af de kommuner i HOFOR, der i de senere år har oplevet størst udfordringer med høj grundvandsstand. Jordbunden er derfor præget af bevægelser i et større omfang, end hvad der typisk gør sig gældende.
> - En stor del af ledningsnettet er af støbejern, hvorfor selv mindre forskydninger i jordbunden medfører utætheder.
>
> Det samlede ledningsnet er ca. 113 km. langt, med en gennemsnitsalder over 40 år.
>
> Udviklingen i nettabet har været voksende, og har gennem de senere år ligget over 10%, hvilket har udløst strafafgift for selskabet. …
>
> I Miljøstyrelsens seneste performance benchmarking ligger selskabet blandt de højeste antal brud pr. 10 km. ledning, hvilket medfører flere afbrydelsesminutter hos kunderne og øger risikoen for forurening i ledningsnettet.
>
> HOFOR har gennemført en række målrettede driftstiltag for at optimere indsatsen, herunder sektionering samt ekstraordinær og målrettet lækagesøgning, samt etablering af fjernaflæste målere. For at reducere antallet af brud og dermed nettabet er det ønsket at øge renoveringsindsatsen i selskabet, så især støbejernsledninger kan udskiftes hurtigst muligt.
>
> HOFOR arbejder sammen med Herlev Kommune om en langsigtet plan, hvor målet er at nedbringe antallet af brud til maksimalt otte årligt. Der svarer til renovering af cirka 3.500 meter årligt.
>
> Selskabets økonomiske ramme er for nuværende utilstrækkelig til at kunne finansiere en sådan indsats, og som følge af behovet for supplerende investeringstillæg har selskabet i budgettet for 2025 holdt igen med renoveringsinvesteringerne med en reduktion på ca. 30

procent, for ikke at presse selskabets likviditet for meget inden der er modtaget godkendelse af supplerende investeringstillæg.

…

Forventet økonomisk udvikling

Investeringsprognose

Som anført er der tale om en længerevarende indsats, hvorfor det ikke er meningsfuldt alene at se på reinvesteringerne i et enkelt år.

Allerede nu i 2025 kan selskabet risikere, at der ikke vil være likviditet til at dække de løbende driftsomkostninger samt honorer ydelser på lån.

Der ansøges derfor om supplerende investeringstillæg for både 2025 og 2026 til at finansiere afdrag og renter på selskabets lånefinansierede investeringer.

De budgetterede renteomkostninger og afdrag 2025 og 2026 er vist nedenfor.

(mio. kr.)	2025	2026
Renter nuværende gæld	3,4	3,4
Afdrag nuværende gæld	3,4	3,4
Renter nyoptaget gæld	2,1	3,1
Afdrag nyoptaget gæld	0,4	0,6
	9,3	**10,5**

Samlet søges om supplerende investeringstillæg for 2025 på 9,3 mio. kr. og 2026 på 10,5 mio. kr. til at dække budgetteret likviditetsunderskud, jf. oversigten i supplerende materiale."

Det fremgår af det vedlagte 10-årigt budget, at likviditeten uden tillæg var budgetteret til ca. -13,2 mio. kr. ultimo 2025 og ca. -23 mio. kr. ultimo 2026, at den langfristede gæld forventedes at stige fra ca. 167 mio. kr. i 2025 til ca. 395 mio. kr. i 2034, og at egenkapitalen forventedes at blive negativ ultimo 2023.

Den 8. oktober 2025 traf Vandsektortilsynet afgørelse om HOFOR Vand Herlevs økonomiske ramme for 2026, hvor tilsynet fastsatte et supplerende investeringstillæg på 9,4 mio. kr. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

"*Supplerende investeringstillæg*

I har ansøgt om at få øget jeres økonomiske ramme med et supplerende investeringstillæg for i alt 19,8 mio. kr. i 2026.

Vi kan delvist imødekomme jeres ansøgning. Vi har således godkendt et supplerende investeringstillæg på 9,4 mio. kr.

Begrundelse

For at opnå et supplerende investeringstillæg skal I kunne dokumentere, at jeres likviditet ikke er tilstrækkelig til at finansiere afdrag og renter på de lån, der er optaget til finansiering af selskabets investeringer. Vi udarbejder metoden for opgørelse, korrektion og indregning af supplerende investeringstillæg.

I har oplyst, at I budgetterer med samlede udgifter på i alt 81,1 mio. kr. for 2025 og 2026. Udgifterne går til driftsomkostninger, omkostninger omfattet af § 10 (tidligere såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger) samt afdrag og renter på gæld. I har desuden oplyst, at I budgetterer med samlede indtægter på 63,1 mio. kr. for 2025 og 2026, samt at I ved indgangen til 2025 havde en negativ likviditet på 0,5 mio. kr. I har således oplyst, at I ikke har tilstrækkelig likviditet til at kunne finansiere jeres afdrag og renter.

I har opsat et 10-årigt budget, hvor udgifterne i jeres investeringsplan modsvares af en tilgang i jeres langfristede gæld. Vi har derfor lagt til grund, at I finansierer jeres anlægsprojekter med lån. Det betyder isoleret set, at jeres anlægsudgifter i 2025 og 2026 ikke medfører yderligere likviditetsmangel.

Vi bemærker, at budgetterede omkostninger i medfør af § 10, isoleret set, ikke giver anledning til likviditetsudfordringer, idet omkostningerne fra 2024 og frem indgår en-til-en i jeres tilladte indtægter i det pågældende år.

Jeres økonomiske ramme udgør 12,7 mio. kr. hhv. 13,9 mio. kr. i 2025 hhv. 2026. Jeres samlede mulighed for at opkræve de relevante indtægter omfatter dog også jeres differencesaldo for 2025, samt godkendte varige tillæg til jeres økonomiske ramme for 2026 efter §§ 11-14, 16 og 19. Vi vurderer derfor, at jeres samlede mulighed for at opkræve indtægter, eksklusive tillæg for omkostninger efter § 10, foreløbigt skal opgøres til 15,8 mio. kr. hhv. 13,9 mio. kr. for 2025 hhv. 2026, jf. tabellen nedenfor.

Samlet likviditetsmangel for 2025 og 2026		2025	2026	
Likviditet primo		-0,5	-3,5	mio. kr.
Opkrævningsret	Økonomisk ramme (ekskl. §§ 10 og 15)	12,7	13,9	mio. kr.
	Differencesaldo for 2025	2,7		mio. kr.
	Godkendte tillæg til ØR2026[32]	0,4		mio. kr.
Udgifter	Driftsomkostninger	-9,5	-9,3	mio. kr.
	Afdrag og renter på gæld	-9,3	-10,5	mio. kr.
Likviditet ultimo		-3,5	-9,4	mio. kr.

Vi vurderer dermed, at jeres likviditet i 2026 er utilstrækkelig til at finansiere jeres afdrag og renter på lån, der er optaget til finansiering af jeres investeringer. Vi godkender derfor et supplerende investeringstillæg på 9,4 mio. kr., som indregnes i den økonomiske ramme for 2026. Tillægget fremgår af fane 1 i bilag A.

Supplerende investeringstillæg gives som et engangstillæg. Jeres tillæg er baseret på budgetterede udgifter og indtægter for 2025 og 2026, og derfor vil tillægget blive korrigeret, når omkostningerne realiseres, jf. ØR-bekendtgørelsen § 34. I 2027 skal I dokumentere indtægter og udgifter for begge år. De fleste oplysninger fremgår af jeres årlige indberetning til økonomiske rammer, men for afdrag og renter på lån vil vi særskilt bede om dokumentation.

…

Fastsættelse af § 15-tillæg

I har i jeres høringssvar af 24. september 2025 anmodet om, at jeres supplerende investeringstillæg ændres fra 9,4 mio. kr. til 19,8 mio. kr.

I har anført, at vi har beregnet jeres likviditet til -3,5 mio. kr. ultimo 2025, mens jeres egen økonomiske opgørelse viser, at jeres likviditet er estimeret til -13,2 mio. kr. ultimo 2025.

I har anført, at I først i 2026 kan nå at opkræve jeres tilgodehavende hos forbrugerne på i alt 3,2 mio. kr., som består af differencesaldoen for 2025 samt godkendte tillæg til ØR2026.

I har yderligere anført, at I lånefinansierer 100 pct. af jeres anlægsprojekter, men at projekterne løbende finansieres med en byggekredit, som på nuværende tidspunkt er fuldt udnyttet.

Endvidere har I fremhævet, at vores fastsættelse af supplerende investeringstillæg tager udgangspunkt i, at jeres likviditet går i 0 ultimo 2026. I har dermed anført, at tillægget ikke fastsættes, så I kan opbygge en rimelig driftskapital til at håndtere udsving i jeres likviditetsbehov i løbet af 2026.

Endelig har I fremhævet, at en rimelig driftskapital ifølge hvile-i-sig-selvbestemmelserne svarer til halvdelen af jeres årlige omsætning.

Vi vurderer fortsat, at jeres likviditetsmangel ultimo 2025 er 3,5 mio. kr. og således 9,7 mio. kr. lavere, end I har oplyst i jeres budget. Forskellen mellem vores beregning af likviditeten ved udgangen af 2025 og jeres budget afspejler:

i. at jeres opkrævningsret for 2025 er 3,2 mio. kr. højere end I har budgetteret, fordi rammen også omfatter differencesaldo for 2025 og godkendte tillæg til rammen for 2026
ii. at jeres opkrævningsret for 2025 ligeledes er 2,2 mio. kr. højere, fordi I ikke indregner budgetterede § 10-omkostninger for 2025. Jeres budget indeholder alene de § 10-omkostninger, som vi meldte ud sidste år til ØR2025, før de nye regler om kontrol trådte i kraft.
iii. at I ikke har budgetteret med likviditet på 4,3 mio. kr., som I tilfører selskabet i 2025 når byggekreditten går fra 24,8 mio. kr. ultimo 2024 til 29,1 ultimo 2025.

Vi gør opmærksom på, at jeres supplerende investeringstillæg bliver lagt til jeres økonomiske ramme for 2026. Vores beregning tager derfor udgangspunkt i jeres forventede likviditet for 2026. Med de nye regler for differencekontoen kan I imidlertid opkræve indtægter i 2026, som I ikke nåede at opkræve i 2025.

Jeres supplerende investeringstillæg er beregnet ud fra budgetterede udgifter for både 2025 og 2026. Vi justerer tillægget i 2027, når de faktiske udgifter for begge år er kendt. Hvis jeres udgifter er højere eller lavere end budgetteret, vil denne forskel blive medtaget, når vi laver korrektionen.

Vi vurderer, at bestemmelserne om supplerende investeringstillæg ikke giver mulighed for, at tillægget skal indeholde en opbygning af en rimelig driftskapital. Bestemmelserne giver alene mulighed for at give tillæg for manglende likviditet til at betale afdrag og renter på de lån, der er optaget til finansiering af jeres investeringer."

Retsgrundlag

Vandsektorloven

Vandsektorlovens § 6, stk. 1, og § 8 er sålydende:

> ”§ 6. Vandsektortilsynet skal for vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m^3, som ikke er undtaget efter § 3, fastsætte én indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og én indtægtsramme for spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger. En indtægtsramme omfatter indtægter til at dække både drifts- og anlægsomkostninger.
>
> § 8. Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler om Vandsektortilsynets fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a, herunder om følgende:
>
> 1) Fastsættelse og justering af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder om følgende:
>
> a) Beregningsmetode, og hvilke økonomiske og andre oplysninger der skal indgå i fastsættelsen af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder hvordan fastsættelse skal ske for selskaber, der første gang skal have fastsat en indtægtsramme eller regnskabsmæssig kontrolramme for et senere år end 2017.
>
> b) Generelt og individuelt effektiviseringskrav og pristalskorrektion, herunder om følgende:
>
> i) Korrektion af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer på baggrund af effektiviseringskrav, herunder hvilke elementer af rammen der omfattes af effektiviseringskrav.
>
> ii) Beregning af prisudvikling og korrektion af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer på baggrund af prisudvikling, herunder hvilke elementer af rammen der omfattes af pristalskorrektion.
>
> c) Tillæg til og fradrag i indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer samt betingelser herfor, herunder om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed.
>
> d) Værdiansættelse af vandselskabernes aktiver, disses levetider og afskrivninger herpå.
>
> 2) Hvilke indtægter der omfattes af en indtægtsramme og en regnskabsmæssig kontrolramme og betingelser for, at visse indtægter ikke omfattes.
>
> 3) Kontrol med overholdelse af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder opgørelse og afvikling af differencer mellem et vandselskabs indtægtsramme eller regnskabsmæssige kontrolramme og vandselskabets indtægter, som omfattes af rammen.”

§ 8 blev nyaffattet ved lov nr. 668 af 11. juni 2024. Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 106, s. 24ff.):

> ”3.2.1.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderer, at det nuværende kontrolsystem for overholdelse af vandselskabernes økonomiske rammer er administrativt tungt og har indholdsmæssige uhensigtsmæssigheder, idet det bl.a. ikke giver selskaberne tilstrækkelig fleksibilitet, og at det derfor bør ændres.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre et kontrolsystem, hvor selskabernes differencer mellem de faktiske indtægter og de økonomiske rammer opgøres årligt, og hvor disse differencer tillægges en differencesaldo, som følger selskabet år for år. Selskabet vil have en difference i selskabets favør, når det har haft færre indtægter, end den økonomiske ramme tillader, og en difference i forbrugernes favør, når det har haft flere indtægter, end den økonomiske ramme tillader.

Et sådant system vil medføre, at overholdelse af de økonomiske rammer ikke opgøres over faste regulerings- eller kontrolperioder. Regler om, hvor store udsving der må være på differencesaldoen, vil på den ene side skulle sikre, at selskaberne har en passende fleksibilitet, så indtægterne i en kortere årrække kan afvige fra den økonomiske ramme. På den anden side skal reglerne sikre, dels at selskaberne ikke over en længere årrække opkræver flere indtægter, end rammen tillader, dels at selskaberne ikke opbygger for stor difference i selskabets favør eller udskyder at opkræve en sådan difference langt ud i fremtiden. En difference i forbrugernes favør bør således efter en årrække betales tilbage til forbrugerne gennem et fradrag i den økonomiske ramme, som bør tillægges rente. En difference i selskabets favør bør ikke kunne overstige en vis størrelse og bør efter en årrække bortfalde, da en stor eller vedvarende positiv difference vil være udtryk for, at vandselskabet ikke har behov for indtægterne på nuværende tidspunkt, og det vurderes ikke hensigtsmæssigt, at et selskab kan udskyde en opkrævningsret i en længere årrække.

…

Det nye kontrolsystem vil overflødiggøre det nuværende system med regulerings- og kontrolperioder. Det nye kontrolsystem bør indfases hurtigst muligt, uanset hvornår reguleringsperioderne for henholdsvis vandforsynings- og spildevandforsyningsaktiviteter udløber. Differencer fra det eksisterende kontrolsystem bør overføres til den nye differencesaldo.

…

3.2.1.3. Den foreslåede ordning

I lovforslagets § 1, nr. 19, foreslås det at nyaffatte vandsektorlovens § 8, hvorefter klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler om Vandsektortilsynets fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a. Herunder foreslås det, at ministeren kan fastsætte nærmere regler om bl.a. opgørelse og afvikling af differencer mellem et vandselskabs indtægtsramme eller regnskabsmæssige kontrolramme og vandselskabets indtægter, som omfattes af rammen, jf. den foreslåede bestemmelse i vandsektorlovens § 8, nr. 3.

Bemyndigelserne vil give mulighed for at fastsætte regler om et nyt kontrolsystem, som er uafhængigt af regulerings- og kontrolperioder, men baseret på en differencesaldo, der videreføres fra år til år. Bemyndigelserne vil ligeledes give mulighed for at fastsætte regler om, hvilke begrænsninger differencesaldoen underlægges, herunder at differencer i selskabets favør af en vis varighed eller over en vis størrelse bortfalder, og at differencer i forbrugernes

favør af en vis varighed og størrelse tillægges rente og konverteres til fradrag i den økonomiske ramme.

Det er hensigten, at der fastsættes overgangsregler i ØR-bekendtgørelsen, således at det nye kontrolsystem indføres hurtigst muligt. Det forventes, at dette kan ske i forbindelse med kontrollen med rammerne for 2024, og at resultatet af kontrollen af den regulerings- eller kontrolperiode, som udløber for selskaberne i 2024, overføres som differencesaldo pr. 1. januar 2025. Det er hensigten at der fastsættes regler, som sikrer, at selskaberne ikke ved overgangen mister fleksibilitet i forhold til det, de ville have haft under de hidtidige regler, jf. nærmere bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 19."

Af lovforslagets bemærkninger til § 8 fremgår bl.a. (anf.st., s. 67):

"Til nr. 19

Det fremgår af den gældende bestemmelse i vandsektorlovens § 8, at klima-, energi- og forsyningsministeren 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 vandselskabernes indberetning af oplysninger til Forsyningssekretariatet, indberetningens form, herunder at indberetning skal ske elektronisk, og frister for indberetningen. Ministeren fastsætter endvidere regler om tillæg til indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer og om betingelser for tillæg, herunder om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed.

Bemyndigelsen er udmøntet i ØR-bekendtgørelsen.

Det foreslås at nyaffatte vandsektorlovens § 8, således at klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler om Vandsektortilsynets fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a, herunder om en række specifikke emner, der opregnes i § 8, nr. 1-3.

…

Der er i medfør af den gældende bestemmelse i vandsektorlovens § 8 fastsat regler i ØR-bekendtgørelsen om tillæg, herunder IPO, og fradrag, særlig § 9, stk. 6, §§ 11, 13-15 og § 18, stk. 9.

Der kan bl.a. gives tillæg til omkostninger til statsligt eller kommunalt fastsatte, pålagte eller godkendte mål, der overstiger en vis grænse, herunder klimatilpasningsprojekter, til ledningsflytninger, udvidelse af forsyningsområdet eller håndterede vandmængder, og tilbagebetaling af vejbidrag. Der er fastsat regler om mulighed for at give et supplerende investeringstillæg, hvis vandselskabets likviditet ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere afdrag og renter på selskabets lånefinansierede investeringer m.v.

…

Den foreslåede bestemmelse i vandsektorlovens § 8, nr. 1, litra c, giver ligesom den gældende § 8 mulighed for at fastsætte regler om, hvilke typer af omkostninger der kan udløse et tillæg til den økonomiske ramme, og hvilke betingelser vandselskaberne skal opfylde for at kunne få tillæg til de pågældende omkostninger."

ØR-bekendtgørelsen

ØR-bekendtgørelsen blev nyaffattet ved bekendtgørelsen nr. 1431 af 5. december 2024 om økonomiske rammer for vandselskaber, der gennemførte det nye kontrolsystem for overholdelse af de økonomiske rammer, som blev indført ved lov nr. 668 af 11. juni 2024 (bekendtgørelsen er siden erstattet af bekendtgørelse nr. 104 af 20. januar 2026 med ikrafttræden den 1. februar 2026).

Af ØR-bekendtgørelsens fra 2024 § 3, stk. 1, § 5, stk. 3, 5 og 6, og § 15 fremgår bl.a.:

> ”§ 3. En økonomisk ramme efter vandsektorlovens §§ 6 eller 6 a fastsættes for et vandselskabs vandforsynings- eller spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger, jf. vandsektorlovens § 6, stk. 1, og § 6 a, stk. 1.
>
> § 5. …
>
> Stk. 3. Tillæg efter §§ 10-14, 16 og 19 til dækning af omkostninger, som er afholdt året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og omkostninger, der afholdes i det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, indregnes i forbindelse med kontrollen med overholdelse af den økonomiske ramme, jf. § 37, for henholdsvis året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, jf. dog stk. 4. For efterfølgende år indregnes tillæg i den økonomiske ramme ved afgørelserne om fastsættelse heraf, jf. § 3.
>
> Stk. 5. Tillæg efter § 15 indregnes i den økonomiske ramme ved afgørelsen om fastsættelse heraf for året efter det år, hvor vandselskabet ansøger om tillægget. Vandselskabet kan dog ansøge om, at tillægget indregnes i kontrollen med overholdelse af den økonomiske ramme for det år, hvor vandselskabet ansøger om tillægget.
>
> Stk. 6. Fradrag indregnes i den økonomiske ramme ved afgørelserne om fastsættelse heraf for det eller de følgende år, jf. § 3.
>
> § 15. Der gives et 1-årigt supplerende investeringstillæg, når et vandselskabs likviditet ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere afdrag og renter på de lån, der er optaget til finansiering af selskabets investeringer, samt afdrag og renter på eventuelle yderligere lån, som selskabet optager til køb af grunde, bortskaffelse af aktiver, der er taget ud af drift, og retablering som følge heraf, samt til delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidrag ved etablering af alternativ bortskaffelse af tag- og overfladevand.”

Energistyrelsen sendte den 7. oktober 2024 udkast til bekendtgørelsen i høring. Der blev under høringen udtrykt bekymring om, at supplerende investeringstillæg efter § 15 skulle være 1-årige tillæg, og at det ikke ville være muligt at opnå forhåndsgodkendelse af supplerende investeringstillæg. Der blev navnlig peget på, at investeringsplaner og større investeringer ikke ville kunne gennemføres grundet usikkerhed omkring fortsat mulighed for supplerende investeringstillæg. Af Energistyrelsens høringsnotat af 28. november 2024 fremgår bl.a.:

> ”Energistyrelsen bemærker, at justeringerne til bestemmelserne om supplerende investeringstillæg ikke ændrer på, i hvilke tilfælde selskaber kan få supplerende investeringstillæg. Såfremt de pågældende forudsætninger for at modtage supplerende investeringstillæg er til stede, vil selskabet kunne få tillæg. Modsat ville et selskab, uanset muligheden for forhåndsgodkendelse, ikke kunne modtage supplerende investeringstillæg, hvis forudsætningerne ikke var til stede ved den endelige afgørelse om tillæg. Det er ikke hensigten med supplerende investeringstillæg at give mulighed for at foretage yderligere investeringer, trods manglende likviditet, men at understøtte selskaber, som ikke har en tilstrækkelig likviditet til at finansiere afdrag og renter på selskabets lån. Energistyrelsen vurderer, at det er relevant at supplerende investeringstillæg gives for en 1-årig periode, for at sikre at selskaberne tilskyndes til at finde en løsning på likviditetsudfordringerne. Såfremt de nødvendige forudsætninger stadig er til stede efter et år, kan selskabet dog få supplerende investeringstillæg på ny. Høringssvarene har ikke givet anledning til ændringer på dette punkt.”

Muligheden for supplerende investeringstillæg fremgik forud for ændringen i 2024 af ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 7, der havde følgende ordlyd (bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020):

> ”§ 11. …
>
> Stk. 7. 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 investeringer, 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.”

Bestemmelsen havde bevaret denne ordlyd siden udstedelsen af den oprindelige ØR-bekendtgørelse, hvor muligheden for supplerende investeringstillæg fremgik af § 11, stk. 6, jf. bekendtgørelse nr. 161 af 26. februar 2016 om økonomiske rammer for vandselskaber (Udmøntning af vandsektorforliget), der ophævede den forudgående bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren (prisloftbekendtgørelsen).

Af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets høringsnotat af 17. februar 2016 til bl.a. ØR-bekendtgørelsen fra 2016 fremgår bl.a.:

> ”*f. Mulighed for supplerende tillæg (likviditetsklemme)*
>
> DANVA giver udtryk for, at forsyningerne ikke bør komme i en likviditetsklamme, der medfører, at nødvendige renoveringer ikke bliver gennemført. DANVA, en række forsyninger

> og Københavns Kommune efterlyser en videreførelse af bestemmelsen om den såkaldte likviditetsklemme, som blev indført i 2012. DI finder det naturligt, at store dele fremtidige investeringer lånefinansieres.
>
> 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."

Den forudgående prisloftsbekendtgørelses § 12, stk. 5 (bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren), havde følgende ordlyd:

> "§ 12. …
>
> Stk. 5. Et vandselskab skal ud over tillæggene for planlagte, gennemførte og historiske investeringer tildeles et supplerende investeringstillæg, når likviditeten fra tillæggene for planlagte, gennemførte og historiske investeringer, jf. stk. 1-4 og §§ 10-11, ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere afdrag på selskabets lånefinansierede investeringer og afdrag på eventuelle yderligere lån, som selskabet forventer at optage til betaling af tillægsberettigede investeringer, 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."

Af Naturstyrelsens høringsbrev af 30. marts 2012 til reglerne om supplerende investeringstillæg fremgår bl.a.:

> "Der foreslås en enkel løsning, som ikke griber ind i prisloftsbekendtgørelsens struktur. Forslaget skal alene løse problemstillingen om, at den samlede likviditet fra investeringstillæg i visse situationer kan vise sig ikke at være tilstrækkelig til, at selskaber vil kunne foretage alle de nødvendige investeringer.
>
> Forslaget er udformet således, at et vandselskab skal have ret til det nye supplerende investeringstillæg, når selskabet ikke vil kunne tilrettelægge finansieringen af sine udgifter til investeringer og låntagning på en måde, hvor der er tilstrækkelig likviditet til at dække udgifterne vha. tillæggene for historiske planlagte og gennemførte investeringer."

ØR-bekendtgørelsens §§ 34, 36-37 og 64, stk. 2 og 5, er sålydende:

> "§ 34. Supplerende investeringstillæg, jf. § 15, kan fastsættes på baggrund af budgetterede omkostninger eller udgifter. I så fald korrigeres tillægget efterfølgende på baggrund af de faktiske omkostninger eller udgifter. Vandsektortilsynet udarbejder metoden for opgørelse, korrektion og indregning af supplerende investeringstillæg.
>
> § 36. Vandsektortilsynet fører for hvert vandselskab en differencekonto, som indeholder de samlede differencer mellem et vandselskabs økonomiske ramme, jf. § 3, og regulatoriske

indtægter, jf. § 35. Hvis et vandselskab udøver flere aktiviteter, som har hver sin økonomiske ramme, fører Vandsektortilsynet en differencekonto for hver økonomisk ramme.

§ 37. Vandsektortilsynet opgør hvert år for hver økonomisk ramme differencen mellem vandselskabets regulatoriske indtægter i det foregående kalenderår, jf. § 35, og den økonomiske ramme for det foregående kalenderår inklusive tillæg, som er godkendt af Vandsektortilsynet, og som skal indregnes i forbindelse med kontrollen, jf. § 5, stk. 3-5. Vandsektortilsynet opgør herefter den nye saldo på differencekontoen (differencesaldoen) pr. 1. januar i det indeværende år.

§ 64. …

Stk. 2. Vandsektortilsynets afgørelser om fastsættelse af økonomiske rammer for 2026 for vandselskaber med vandforsyning efter reglerne i denne bekendtgørelse erstatter afgørelser om fastsættelse af økonomiske rammer for 2026 for disse vandselskaber, som er truffet efter de hidtil gældende regler, jf. dog stk. 3.

Stk. 5. For vandselskaber med vandforsyning opgør Vandsektortilsynet i 2025 overholdelse af de økonomiske rammer for reguleringsperioden, der omfatter årene 2023 og 2024, jf. § 3, nr. 2, §§ 4 og 5, § 20, stk. 4, og § 21, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 om økonomiske rammer for vandselskaber, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 225 af 5. marts 2024. For vandselskaber med spildevandsforsyning opgør Vandsektortilsynet i 2025 overholdelse af den økonomiske ramme for 2024, jf. § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 om økonomiske rammer for vandselskaber, som ændret senest ved bekendtgørelse nr. 225 af 5. marts 2024. Den opgjorte difference med tillæg af tillægsberettigede omkostninger, som vandselskabet ansøger om i 2025, og som efter § 5, stk. 3 og 4, skal indregnes i forbindelse med kontrollen af den økonomiske ramme for 2024, udgør vandselskabets differencesaldo pr. 1. januar 2025, jf. § 37."

Indberetningsvejledningen

Af indberetningsvejledning til økonomiske rammer fra februar 2025 fremgår bl.a.:

"6.5 Supplerende investeringstillæg

I kan ansøge om at få øget jeres økonomiske ramme med et supplerende investeringstillæg, hvis jeres likviditet ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere:

- Afdrag og renter på selskabets lånefinansierede investeringer
- Afdrag og renter på nye lån, som selskabet optager til betaling af nødvendige omkostninger til:

…

Ved behandlingen af jeres ansøgning, herunder ved vurderingen af om jeres likviditet er utilstrækkelig, lægges blandt andet vægt på følgende forhold:

- At I i tilstrækkeligt omfang udnytter muligheden for at opkræve jeres indtægtsramme
- At I i tilstrækkeligt omfang har afsøgt andre muligheder inden for reguleringen, herunder fx ansøgt om øvrige tillæg
- Jeres eventuelle henlæggelser

- Størrelsesforholdet mellem jeres gæld og indtægtsramme
- En helhedsvurdering af, om et tillæg er nødvendigt på grundlag af nedenstående dokumentation.

…

Størrelsen på det ønskede tillæg skal opgøres som den del af jeres budgetterede udgifter til afdrag og renter, som I budgetterer ikke bliver dækket af jeres økonomiske ramme for næste år.

…

Tillægget gives på grundlag af budgetterede udgifter og indtægter i det kommende år. Vi foretager i det næstfølgende år en korrektion af indtægtsrammen, hvis de faktisk afholdte udgifter til afdrag og renter afviger fra de budgetterede udgifter. Hvis I i år får et supplerende investeringstillæg til rammen for 2026 som er baseret på budgetterede omkostninger, skal I derfor dokumentere de faktiske afholdte udgifter til afdrag og renter for 2026."

Parternes argumenter

HOFOR Vand Herlev A/S har anført navnlig, at selskabet ved sin ansøgning har dokumenteret at have et krav på at opnå et supplerende investeringstillæg til den økonomiske ramme for 2026 på 19,8 mio. kr., jf. ØR-bekendtgørelsens § 15.

Ved ansøgningen er det dokumenteret, at selskabet har et aktuelt og presserende behov for at foretage betydelige investeringer i ledningsnettet, hvilket er ubestridt.

Det er ved ansøgningen endvidere dokumenteret, at det har været nødvendigt at dække selskabets nødvendige anlægsinvesteringer ved låneoptagelse, ligesom det er dokumenteret, at det ansøgte supplerende investeringstillæg på 19,8 mio. kr. er nødvendigt med henblik på at dække renter og afdrag på gæld i 2025-2026.

Selskabet opfylder kriterierne for tildeling af et supplerende investeringstillæg på 19,8 mio. kr. som er opstillet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indberetningsvejledning til økonomiske rammer af februar 2025.

Ved ansøgningen er det således dokumenteret, at likviditeten vil være negativ med 23 mio. kr. ultimo 2026 (uden supplerende investeringstillæg). I forhold til størrelsesforholdet mellem selskabets gæld og indtægtsramme er indtægtsrammen ekskl. § 10-tillæg på kun lidt over 30 mio. kr., medens den langfristede gæld er budgetteret at stige fra ca. 167 mio. kr. i 2025 til ca. 395 mio. kr. i 2034. Egenkapitalen er budgetteret til at blive negativ ultimo 2030. Der er ikke henlæggelser.

Selv om selskabet måtte opnå det ansøgte supplerende investeringstillæg på 19,8 mio. kr., vil selskabets grundlæggende økonomiske problemer og likviditetsudfordringer fortsætte på baggrund af "gældsklemmen", som består i, at lån maksimalt kan optages med en 40-årig afdragsperiode, medens afskrivninger på anlægsinvesteringerne i indtægtsrammen skal modsvare standardlevetiderne på de pågældende aktiver.

Afskrivningsperioden i indtægtsrammen for investeringerne i drikkevandsledningerne er på 75 år. Derfor vil selv et supplerende investeringstillæg, som fuldt ud dækker renter og afdrag på lånene, ikke i tilstrækkeligt omfang modvirke den løbende likviditetsudfordring for selskabet, som skal afdrage og forrente lånene til investeringerne over maksimalt 40 år.

Tildelingen af et supplerende investeringstillæg på 19,8 mio. kr. vil på den baggrund være helt i overensstemmelse med ØR-bekendtgørelsens § 15 og intentionerne bag bestemmelsen.

Vandsektortilsynets afgørelse er i strid med intentionerne bag ØR-bekendtgørelsens § 15. Afgørelsen hviler også på urigtige og usaglige argumenter.

Ved afgørelsen har Vandsektortilsynet ikke ageret i overensstemmelse med vejledningen af februar 2025, hvorefter tilsynet skulle have foretaget en helhedsvurdering af selskabets økonomiske situation, herunder med inddragelse af størrelsesforholdet mellem gæld og indtægtsramme, dokumentation for utilstrækkelig likviditet i form af det 10-årige budget for vandselskabet indeholdende resultatopgørelse, balance, likviditetsopgørelse og investeringsplan.

Vandsektortilsynet har med afgørelsen urigtigt – og i strid med egen tidligere praksis – i vurderingen af investeringstillæggets størrelse lagt til grund, at det er en betingelse for at opnå investeringstillægget, at likviditeten i vandselskabet efter opnåelse af investeringstillæg skal være 0,00 kr.

Endvidere har tilsynet i afgørelsen urigtigt lagt til grund, at ansøgeren som betingelse for at opnå supplerende investeringstillæg skal kunne dokumentere en manglende likviditet efter indregning af alle forventede mulige tillæg til indtægtsrammen, som imidlertid hverken er godkendt eller beløbsmæssigt opgjort på ansøgningstidspunktet.

Det er således fejlagtigt, når tilsynet som en betingelse for at godkende supplerende investeringstillæg har indregnet likviditetspåvirkningen af mulige nye tillæg og positiv differencesaldo efter den ØR-bekendtgørelse, som trådte i kraft den 1. januar 2025.

Selskabet havde ved fastsættelsen af taksterne for 2025 ingen mulighed for at indregne sådanne mulige tillæg mv. efter den nye ØR-bekendtgørelse, som ikke fremgik af de godkendte økonomiske rammer for 2025-2026. Derfor har den over taksterne opkrævede reelle likviditet hos selskabet i perioden været lavere end den beregningsmæssige likviditet ifølge de nye regler om mulige tillæg og differencesaldo pr. 1. januar 2025, som Vandsektortilsynet har lagt til grund i sin afgørelse.

Det er herved også fejlagtigt, når tilsynet nu henviser til, at det supplerende investeringstillæg skal fastsættes i overensstemmelse med ØR-bekendtgørelsen § 5, stk. 3, og § 34.

Den nye ØR-bekendtgørelses § 5, stk. 3, regulerer ikke retten til at opnå supplerende investeringstillæg, som udelukkende følger af ØR-bekendtgørelsens § 15, jf. § 34.

Det er usagligt, når Vandsektortilsynet med henvisning til den nye ØR-bekendtgørelses § 5, stk. 3, i sin ændrede praksis har forudsat en opkrævning af likviditet over taksterne hos selskabet, som selskabet ikke hverken de facto rent praktisk har kunnet indregne i taksterne eller de jura har haft et krav om at kunne indregne på forventet efterbevilling.

Det er forkert, at selskabet ikke havde budgetteret med en likviditet på 4,3 mio. kr. fra forhøjelsen af byggekreditten. I ansøgningen om supplerende investeringstillæg indgik et passiv i form af byggekredit på 29,1 mio. kr. og det fremgår af ansøgningen, at byggekreditten var på 24,8 mio. kr. Opgørelsen af samlede aktiver og passiver ville ikke stemme i budgettet for 2025, hvis der ikke var indregnet en forhøjelse af byggekreditten i 2025 med 4,3 mio. kr. Vandsektortilsynet skulle have spurgt ind til selskabets forudsætninger for indregning af likviditetspåvirkningen af byggekreditten i stedet for fejlagtigt at lægge til grund, at selskabet ikke havde budgetteret med forhøjelsen af byggekreditten.

Vandsektortilsynet har anført navnlig, at ØR-bekendtgørelsens § 15 er et likviditetsmæssigt sikkerhedsnet i form af 1-årige supplerende investeringstillæg og ikke et generelt finansieringsbidrag. Tillægget skal alene dække en dokumenteret nettomangel i likviditet til betaling af renter og afdrag på lånefinansierede investeringer m.v. Bestemmelsen skal fortolkes i lyset af vandsektorlovens § 6, stk. 1, og ØR-bekendtgørelsens § 3, stk. 1, hvorefter den økonomiske ramme alene skal dække nødvendige og effektive omkostninger.

Bestemmelsen i § 15 hjemler ikke adgang til opbygning af arbejdskapital, generel kapitalopbygning eller løsning af et generelt "strukturelt mismatch" mellem afdragsperioder og afskrivningsperioder. Den almindelige dækning af anlægsomkostninger sker via afskrivninger på anlægsmassen i den

økonomiske ramme. § 15 er en undtagelsesbestemmelse, der adresserer noget helt andet, nemlig akutte og dokumenterede likviditetsproblemer i forhold til betjening af gæld, og dermed ikke en eventuel generel utilstrækkelighed i afskrivningsreglerne. At tillægget er 1-årigt og efterfølgende korrigeres understreger, at § 15 ikke tilsigter at være en strukturel løsning.

Bestemmelsen i § 15 indeholder to led: (1) en helhedsvurdering af, om betingelsen om utilstrækkelig likviditet er opfyldt, og (2) fastsættelse af tillæggets størrelse efter den metode, som Vandsektortilsynet har udarbejdet i medfør af § 34. Vandsektortilsynet foretog den påkrævede helhedsvurdering og fandt, at HOFOR Vand Herlev befandt sig i en § 15-situation. Tvisten angår derfor alene tillæggets størrelse. HOFOR Vand Herlev anvender fejlagtigt helhedsvurderingens kriterier som argument for en anden opgørelse af tillægget.

Den af Vandsektortilsynet anvendte metode for opgørelse af tillæggets størrelse er fastsat med hjemmel i ØR-bekendtgørelsens § 34 og ligger klart inden for den skønsmæssige beføjelse, som tilkommer tilsynet efter vandsektorlovens § 8.

Metoden er tilpasset ØR-bekendtgørelsens system for økonomiske rammer og differencekonto, jf. §§ 3, 5, 36 og 37. På likviditetstilgangssiden medtages den fulde regulatoriske opkrævningsret, herunder økonomisk ramme, budgetterede § 10-omkostninger, differencesaldo og fremrykkede tillæg, samt låneprovenu og byggekredit. På likviditetstræksiden medtages driftsomkostninger samt alle budgetterede renter og afdrag på eksisterende og ny gæld. Tillægget fastsættes herefter til den dokumenterede nettomangel, opgjort som forskellen mellem likviditetstilgangssiden og likviditetstræksiden

På denne baggrund opgjorde Vandsektortilsynet HOFOR Vand Herlevs likviditet ultimo 2026 til –9,4 mio. kr. uden supplerende investeringstillæg. Tillægget blev herefter fastsat til 9,4 mio. kr., svarende til den dokumenterede nettomangel i likviditet til betaling af renter og afdrag.

En tilsidesættelse af metoden forudsætter, at den klart falder uden for § 34-skønnet, hvilket ikke er tilfældet.

Opgørelsen af likviditetsmanglen efter § 15 skal baseres på den fulde regulatoriske opkrævningsret efter den gældende ØR-bekendtgørelse, jf. § 3, stk. 2, og §§ 36 og 37, og ikke på de faktisk fastsatte takster for 2025.

Differencekontoen er netop indført for at håndtere tidsmæssige forskydninger mellem opkrævningsret og faktisk opkrævning. En manglende opkrævning i 2025 medfører ikke et

permanent tab, men overføres som en positiv saldo på differencekontoen, som kan opkræves i de efterfølgende år. HOFOR Vand Herlev mister således ikke nogen del af sin opkrævningsret.

Den nye ØR-bekendtgørelse blev udstedt 5. december 2024 og trådte i kraft 1. januar 2025. HOFOR Vand Herlev deltog i høringen, ligesom HOFOR Vand Herlev den 11. december 2024, dvs. efter udstedelsen af den nye ØR-bekendtgørelse, fastsatte de takster for 2025, som blev indstillet til (og senere godkendt af) kommunalbestyrelsen. Trods kendskabet til de nye regler, valgte HOFOR Vand Herlev at lægge sig under den regulatoriske opkrævningsret efter de nye regler.

Vandsektortilsynet var på afgørelsestidspunktet den 8. oktober 2025 forpligtet til at anvende gældende ret, altså den nye ØR-bekendtgørelse, jf. § 64, stk. 2, og skulle derfor opgøre likviditetsmanglen efter § 15 på grundlag af den fulde opkrævningsret, ikke de faktisk fastsatte takster. At kompensere for HOFOR Vand Herlevs selvvalgte lavere takster via § 15-tillæg ville indebære dobbeltkompensation og være uforenelig med kravet om nødvendige omkostninger og ØR-bekendtgørelsens § 7, nr. 3. Et højere tillæg ville indebære en uberettiget udvidelse af HOFOR Vand Herlevs økonomiske ramme ud over den likviditetsmangel, der kan konstateres efter de gældende regler.

Der er ikke tale om en ulovlig praksisændring, men om en lovlig og nødvendig tilpasning til det nye differencekontosystem indført ved ØR-bekendtgørelsen pr. 1. januar 2025. Der er således tale om en ændret administration som følge af et ændret regelgrundlag.

Efter de tidligere regler fandtes der ikke et differencekontosystem med årlig opgørelse af differencesaldo og fremrykket indregning af tillæg. Med den nye bekendtgørelse indføres et system, hvor tillæg efter §§ 10-14, 16 og 19 indregnes i kontrollen for de år, hvor omkostningerne er afholdt, og herefter i de efterfølgende rammer, jf. § 5, stk. 3. Det er denne ændring i reguleringen, som nødvendigvis måtte indebære en praksisændring fra Vandsektortilsynets side.

Overgangsbestemmelsen i § 64, stk. 2 og 5, fastslår, at afgørelser om økonomiske rammer for 2026 efter den nye bekendtgørelse erstatter tidligere afgørelser, og at differencer fra det gamle system overføres til differencekontoen pr. 1. januar 2025. Det ville således stride mod overgangsbestemmelsen, hvis Vandsektortilsynet havde opretholdt en tidligere praksis baseret på den tidligere regulering.

Vandsektortilsynets ændrede praksis som følge af et ændret regelgrundlag, holder sig klart inden for den skønsmæssige ramme, som tilkommer tilsynet efter reglerne, og HOFOR Vand Herlev kan ikke have en berettiget forventning om, at tilsynet skulle have udviklet en anden metode, der så bort fra de nye reglers indhold og systematik. Med andre ord kan HOFOR Vand Herlev efter almindelige forvaltningsretlige principper om berettigede forventninger ikke støtte ret på en praksis under et ældre regelsæt, når regelgrundlaget ændres.

Angående selskabets manglende budgettering af likviditet fra byggekreditten bemærkes, at tilsynet ved sin opgørelse af HOFOR Vand Herlevs likviditet korrekt har medregnet forhøjelsen af byggekreditten på 4,3 mio. kr., idet HOFOR Vand Herlev ved en fejl ikke havde medregnet denne forhøjelse i sin likviditetsopgørelse. Ud fra de oplysninger, der forelå på afgørelsestidspunktet, kunne tilsynet ikke nå til et andet resultat, idet der ellers ikke var overensstemmelse mellem det af HOFOR Vand Herlev tilsendte budget og selskabets beregning af likviditetsmangel.

I forbindelse med klagesagen har HOFOR Vand Herlev fremlagt et revideret 10-årigt budget. Dette budget retter op på en række af de regnefejl, der fremgik af de regnskabstal, som tilbage i april 2025 blev indberettet til tilsynet som led i ansøgningen om supplerende investeringstillæg. I det reviderede budget er spørgsmålet om byggekreditten ikke længere relevant. Der er dog fortsat en forskel mellem Vandsektortilsynets og HOFOR Vand Herlevs likviditetsopgørelse, fordi beregningsforudsætningerne er forskellige.

HOFOR Vand Herlevs oplysninger om byggekreditten under klagesagen kan endvidere ikke føre til, at tilsynets afgørelse er ugyldig. At selskabet fremlægger nye oplysninger på et tidspunkt, der ligger efter den påklagede afgørelse, kan ikke i sig selv føre til, at tilsynet skal genoptage selskabets indtægtsrammeafgørelse. Fejlen er begået af en professionel aktør, som har haft al mulighed under høringen for at redegøre for beregningerne. Det må også tillægges vægt, at HOFOR Vand Herlev ikke mister én eneste krone i likviditet, da likviditeten indgår på selskabets differencekonto.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagens problemstillinger

Den 4. april 2025 ansøgte HOFOR Vand Herlev A/S om supplerende investeringstillæg i henhold til ØR-bekendtgørelsens § 15 på i alt 19,8 mio. kr. Selskabet havde tidligere modtaget supplerende investeringstillæg ved fastlæggelsen af selskabets økonomiske rammer for 2021-2022 til dækning af afdrag og renter på lån til renovering af selskabets ledningsnet med henblik på at reducere antallet

af brud og derved undgå vandtab. Baggrunden for den nye ansøgning var, at selskabet fortsat havde mange brud i distributionsnettet.

Det fremgår af ansøgningen, at de budgetterede renteomkostninger og afdrag i 2025 var opgjort til 9,3 mio. kr., og at de budgetterede renter og afdrag for 2026 var opgjort til 10,5 mio. kr., i alt. 19,8 mio. kr.

Den 8. oktober 2025 traf Vandsektortilsynet afgørelse om HOFOR Vand Herlevs økonomiske ramme for 2026, hvor det supplerende investeringstillæg blev fastsat til 9,4 mio. kr.

Ifølge afgørelsen fremkommer forskellen mellem selskabets og tilsynets beregning af likviditetsbehovet ved udgangen af 2025 på baggrund af tre forhold. For det første medregnede tilsynet 3,2 mio. kr. fra differencesaldoen for 2025 og godkendte varige tillæg til rammen for 2026, som kunne opkræves fremrykket. For det andet medregnede tilsynet 2,2 mio. kr. for budgetterede § 10-omkostninger for 2025. For det tredje indregnede tilsynet 4,3 mio. kr. som en likviditetstilførsel, som følge af en forhøjelse af selskabets byggekredit. Derudover var tilsynet uenig med HOFOR Vand Herlev i, hvorvidt der ved fastlæggelsen af tillægget skulle tages højde for muligheden for at opbygge en rimelig driftskapital.

Sagen angår således opgørelsen og dermed størrelsen af HOFOR Vand Herlevs supplerende investeringstillæg ved fastsættelsen af selskabets økonomiske ramme for 2026. Spørgsmålet er navnlig, om Vandsektortilsynet korrekt har taget højde for differencesaldoen for 2025 og godkendte tillæg til rammen for 2026, § 10-omkostninger for 2025 og likviditet i øvrigt til rådighed i selskabet.

§ 15 tillæg

Vandsektorlovens § 8 giver klima-, energi- og forsyningsministeren bemyndigelse til at fastsætte regler om fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer og kontrolrammer, herunder om beregningsmetode, effektiviseringskrav, pristalskorrektion samt tillæg og fradrag og betingelser herfor. Bemyndigelsen er udmøntet i ØR-bekendtgørelsen, hvorefter Vandsektortilsynet bl.a. kan give et supplerende investeringstillæg, når et vandselskabs likviditet ikke er tilstrækkelig til at kunne finansiere afdrag og renter på de lån, der er optaget til finansiering af selskabets investeringer, jf. ØR-bekendtgørelsens § 15.

Efter ØR-bekendtgørelsens § 34 udarbejder Vandsektortilsynet metoden for opgørelse, korrektion og indregning af supplerende investeringstillæg. Konkurrenceankenævnet finder i den forbindelse, at tilsynet er overladt et betydeligt skøn.

Vandsektortilsynet har oplyst, at det til brug for fastsættelsen af det supplerende investeringstillæg udarbejder en samlet likviditetsopgørelse for selskabet for de pågældende år (i den foreliggende sag 2025 og 2026). Tilsynet fastsætter herefter det supplerende investeringstillæg ud fra den likviditetsmangel, som måtte opstå ved forskellen mellem selskabets likviditetstilgang og likviditetstræk. Ved opgørelsen af likviditetssiden medregner tilsynet den fulde regulatoriske opkrævningsret, således at bl.a. den økonomiske ramme, § 10-omkostninger, differencesaldo og fremrykkede tillæg samt låneprovenu og byggekredit medtages. Likviditetstrækket omfatter driftsomkostninger, anlægsudgifter samt alle budgetterede renter og afdrag.

Efter det oplyste er formålet hermed at opnå et retvisende billede af likviditetsbehovet efter den økonomiske ramme ved udgangen af den periode, tillægget dækker. Tilsynet har anført, at hvis opkrævningsretten fra øvrige tillæg ikke inddrages i vurderingen, vil det betyde, at tillægget kan blive forhøjet ud over selskabets reelle behov.

HOFOR Vand Herlev har anført, at likviditetsbehovet skal opgøres ud fra vandselskabernes egne budgetter, og hvad selskaberne anser for at være deres faktiske likviditetsbehov. Vandsektortilsynets metode ikke tager højde for behovet for rimelig driftskapital, og at selskabet befinder sig i en gældsklemme, som består i, at lån maksimalt kan optages med en 40-årige afdragsperiode, mens afskrivninger på anlægsinvesteringerne i indtægtsrammen skal modsvare standardlevetiderne på de pågældende aktiver.

Efter bestemmelsens baggrund og formål finder Konkurrenceankenævnet, at der ved opgørelsen af likviditetsmanglen ikke skal tages udgangspunkt i det enkelte vandselskabs egne budgetter, men at opgørelsen skal ske inden for den økonomiske regulatoriske ramme.

Ved ØR-bekendtgørelsen af 2025 blev muligheden for at opnå supplerende investeringstillæg begrænset, således at tillægget alene skal gives som et 1-årigt supplerende tillæg, uanset om det eventuelle likviditetsproblem anses som flerårigt. Det fremgår af Energistyrelsens høringsnotat af 28. november 2024, at formålet hermed var at sikre, at selskaberne tilskyndes til at finde en løsning på likviditetsudfordringerne.

Konkurrenceankenævnet finder, at det ikke er hensigten med supplerende investeringstillæg, at sikre behovet for en rimelig driftskapital, men at understøtte selskaber, som ikke har en tilstrækkelig likviditet til at finansiere afdrag og renter på selskabers lån. Dette finder støtte i ordlyden af § 15 i ØR-bekendtgørelsen, hvorefter de supplerende investeringstillæg er 1-årige. Bestemmelsen har

således til formål at fungere som et likviditetsmæssigt sikkerhedsnet, men ikke et generelt finansieringsbidrag, der skal give mulighed for en generel kapitalopbygning eller afhjælpning af en strukturel gældsklemme.

Konkurrenceankenævnet finder, at den nævnte metode er i overensstemmelse med ØR-bekendtgørelsen, herunder §§ 3, 5, 15, 36 og 37, og falder inden for det skøn, som er overladt tilsynet efter vandsektorlovens § 8 og ØR-bekendtgørelsens § 34.

Ved ØR-bekendtgørelsen af 2024 blev der indført et nyt system med bl.a. differencekonto og fremrykket indregning af tillæg, hvilket ifølge forarbejderne til vandforsyningsloven skulle indfases hurtigst muligt, jf. tillige overgangsreglerne i ØR-bekendtgørelsens § 64, stk. 2 og 5. Vandsektortilsynet var derfor berettiget og forpligtet til at tilpasse metoden for indregning af supplerende investeringstillæg i overensstemmelse hermed.

Det kan ikke føre til et andet resultat, at HOFOR Vand Herlevs fastsættelse af taksterne for 2025 skete i nær tidsmæssig forbindelse med ikrafttræden af ØR-bekendtgørelsen af 2024 den 1. januar 2025. Det bemærkes, at en evt. manglende opkrævning i 2025 overføres på differencekontoen, således at beløbet kan opkræves i de efterfølgende år.

Konkurrenceankenævnet finder på ovenstående baggrund, at det var korrekt, at Vandsektorstilsynet ved fastlæggelsen af det supplerende investeringstillæg medregnede 3,2 mio. kr. fra differencesaldoen for 2025 og godkendte varige tillæg til rammen for 2026, som kunne opkræves fremrykket. Det var ligeledes korrekt, at tilsynet medregnede 2,2 mio. kr. for budgetterede § 10-omkostninger for 2025.

Om forhøjelsen af selskabets byggekredit

Hvorvidt de resterende 4,3 mio. kr. skal indregnes i det supplerende investeringstillæg, beror på, hvorvidt HOFOR Vand Herlev i sin ansøgning havde budgetteret med en likviditet i den størrelsesorden, som følge af en forhøjelse af selskabets byggekredit fra 24,8 mio. kr. ultimo 2024 til 29,1 mio. kr. ultimo 2025. Konkurrenceankenævnet finder, at det ikke alene på baggrund af HOFOR Vand Herlevs ansøgning af 4. april 2025 samt det tilhørende 10-årige budget kan udledes, hvorvidt selskabet havde medregnet en likviditet på 4,3 mio. kr. fra byggekreditten.

HOFOR Vand Herlev har under klagesagen udarbejdet et revideret 10-årigt budget, som ikke har indgået i tilsynets vurdering af sagen. Spørgsmålet om byggekreditten, herunder i lyset af det

reviderede budget, har endvidere ikke været genstand for nærmere behandling indtil under og efter hovedforhandlingen i nærværende klagesag.

Nævnet finder, at spørgsmålet forudsætter en nærmere faktisk og retlig vurdering, som ikke tidligere er foretaget, og som nævnet ikke bør foretage på det foreliggende grundlag og som første instans. Dette spørgsmål bør således hjemvises til fornyet behandling.

Konklusion

Konkurrenceankenævnet hjemviser Vandsektortilsynets afgørelse af 8. oktober 2025 i sag 25/00835 om HOFOR Vand Herlevs økonomiske ramme for 2026 med henblik på at vurdere, hvorvidt der ved fastlæggelsen af det supplerende investeringstillæg skal medregnes 4,3 mio. kr. som følge af likviditeten fra byggekreditten.

Herefter bestemmes

Vandsektortilsynets afgørelse af 8. oktober 2025 i sag 25/00835 om den økonomiske ramme for 2026 for HOFOR Vand Herlev A/S hjemvises.

Karsten Engsig Sørensen Birgitte Sloth

Rasmus Feldthusen Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.
Konkurrenceankenævnet den 30. oktober 2026

Lenette Virenfeldt Teut
Nævnssekretær