

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 16. februar 2023 i sag nr. VFL-7-2021

Grindsted Renseanlæg A/S

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 15. oktober 2021 truffet afgørelse om økonomiske rammer for Grindsted Renseanlæg A/S for perioden 2022-2023.

Grindsted Renseanlæg A/S har ved mail af 8. november 2021 anmodet Forsyningssekretariatet om at indbringe afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, hvilket er sket den 23. november 2021.

Klagen vedrører beregningen af selskabets individuelle effektiviseringskrav, herunder om godkendelse af visse særlige forhold og ikke-påvirkelige omkostninger.

Konkurrenceankenævnet har ophævet Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021 for så vidt angår den del, der vedrører ”ikke-påvirkelige omkostninger” på 275.000 kr. og har hjemvist sagen til fornyet behandling.

Påstande

Grindsted Renseanlæg A/S har nedlagt påstand om, at det individuelle effektiviseringskrav vedrørende 2022-2025 fastsat i Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021 skal nedsættes og selskabets særlige forhold skal godkendes.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse af Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021.

Sagens faktiske omstændigheder

Den 15. september 2021 sendte Forsyningssekretariatet afgørelsen om økonomiske rammer for 2022-2023 for Grindsted Renseanlæg A/S i høring hos selskabet, som afgav høringssvar den 17. og 23. september 2021 angående navnlig særlige forhold og effektiviseringskravet.

Den 15. oktober 2021 traf Forsyningssekretariatet endelig afgørelse om økonomiske rammer for 2022-2023 for Grindsted Renseanlæg A/S, hvoraf fremgår bl.a., at selskabets bemærkninger i høringssvaret ikke kunne imødekommes, hvorfor afgørelsen forblev uændret.

Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”4. Individuelt effektiviseringskrav

Det individuelle effektiviseringskrav stilles på baggrund af resultatet fra benchmarkingen, der sammenligner selskabernes omkostningseffektivitet for deres drifts- og anlægsaktiviteter.

Det individuelle effektiviseringskrav skal tilskynde de mindre effektive selskaber til at blive lige så effektive som de mest effektive i sektoren. Det sker ved gradvist at bringe selskabernes indtægtsrammer ned til et effektivt niveau på baggrund af effektiviseringspotentialet. Det individuelle effektiviseringskrav stilles til indtægtsrammerne og ikke de faktiske omkostninger.

Det individuelle effektiviseringskrav er et fastsat årligt krav, der maksimalt kan udgøre to pct. af den årlige indtægtsramme fratrasket ikke-påvirkelige omkostninger.

Vi offentliggør hvert år, hvornår et selskab er vurderet som effektivt (selskabets effektive omkostningsniveau) samt metoden for vores beregninger, både for selve benchmarkingen og for fastlæggelsen af de individuelle effektiviseringspotentialer og -krav på vores hjemmeside.

Afgørelse

Resultatet fra benchmarkingen, og de efterfølgende beregninger til brug for fastlæggelsen af jeres effektive omkostningsniveau, viser, at I har et effektivt omkostningsniveau, der er lavere end jeres nuværende indtægtsramme. Det betyder, at vi har identificeret et effektiviseringspotentialer. På den baggrund er jeres nye indtægtsrammer korigeret med et individuelt effektiviseringskrav.

Vi har beregnet jeres individuelle effektiviseringskrav til at være 2 pct. Det betyder, at jeres økonomiske ramme er justeret med et årligt individuelt effektiviseringskrav.

Det individuelle effektiviseringskrav udgør 542.382 kr. i 2022 og 523.597 kr. i 2023.

Opgørelsen af jeres individuelle effektiviseringskrav fremgår af fane 5 i bilag A. Bilag C indeholder jeres gennemførte investeringer fra 2010 til og med 2020, der indgår i benchmarkingen.

Særlige forhold

I benchmarkingen tager vi hensyn til eventuelle særlige forhold. Et forhold er særligt, når aktiviteten, det vedrører, er særlig, følger af en rammebetingelse og medfører en væsentlig omkostning for jer. Hvis et forhold lever op til de nævnte kriterier, vil jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen som udgangspunkt blive korrigeret.

I har i indberetningen til dette års benchmarking søgt om særlige forhold for omkostninger til:

- "Termisk hydrolyse": 1.062.534 kr. i 2019 og 738.403 kr. i 2020.
- "Kulstoftilsætning": 296.553 kr. i 2019 og 735.603 kr. i 2020.
- "Skærpet renskrav 10% el": 254.737 kr. i 2019 og 231.822 kr. i 2020.
- "Corona": 275.000 kr. i 2020.

Samlet vurdering af særlige forhold

Det er vores vurdering, at jeres ansøgning vedrørende "Termisk hydrolyse", "Kulstoftilsætning", "Skærpet renskrav 10% el" og "Corona" ikke opfylder de tre kriterier for særlige forhold. Det medfører, at jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen ikke er blevet korrigeret.

Termisk hydrolyse

I har søgt om særlige forhold for omkostninger til "Termisk hydrolyse".

I angiver, at I har installeret termisk hydrolyse, der bruger en del strøm til opvarmning. I angiver, at termisk hydrolyse slår slammet i finere partikler, så der skal tilsættes mere polymer for at samle det igen.

I har ikke i jeres ansøgning redegjort for, at der er tale om en ekstra aktivitet, som I på grund af udefrakommende forhold er nødt til at udføre, herunder er blevet pålagt at udføre.

I har derfor ikke dokumenteret, at forholdet opfylder kriteriet om rammebetingelse, hvorfor vi ikke kan godkende forholdet som værende et særligt forhold.

På baggrund af ovenstående er jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen ikke korrigeret.

Kulstoftilsætning

I har søgt om særlige forhold for omkostninger til "Kulstoftilsætning".

Det fremgår af jeres ansøgning, at I har et ekstremt misforhold mellem BOD/N som gør, at I må tilsætte kulstof. I angiver, at dette skyldes, at I har ombygget jeres renseanlæg til "Billund BioRefinery", og at det i den forbindelse har vist sig, at "Anitamox", der skulle rense rejektivand fra energiproduktionen ikke virker.

Det er generelt ikke særligt, at have omkostninger til et højt BOD/COD/N forhold, da det ikke kun er enkelte eller få selskaber, der har omkostninger hertil.

I har ikke i jeres ansøgning godtgjort, at de indberettede omkostninger til et BOD/N forhold, der ligger uden for normalen, er særlige for jer til sammenligning med andre spildevandselskaber, der også har et BOD/N forhold, der ligger uden for normalen.

Det er derfor vores vurdering, at omkostninger til ” Kulstoftilsætning” ikke lever op til kriteriet om særlighed.

I har ikke i jeres ansøgning godtgjort, at der er tale om en ekstra aktivitet, som I på grund af udefrakommende forhold er nødt til at udføre. I har således ikke i jeres ansøgning godtgjort, at forholdet lever op til kriteriet om rammebetingelse.

Vi gør i øvrigt opmærksom på, at vi i 2019 opdaterede omkostningsækvivalenten for renseanlæg, så den inkluderer både BOD, COD og N. Det er derfor vores vurdering, at benchmarkingmodellen tager højde for, hvis forholdet mellem de tre måder at opgøre den faktiske belastning ikke ligger inden for normalen.

Det er således vores vurdering, at forholdet ikke lever op til kriterierne om særlighed og rammebetingelse, hvorfor der ikke er tale om et særligt forhold. På baggrund af ovenstående er jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen ikke korrigeret.

Skærpet renskrav 10% el

I har søgt om særlige forhold for omkostninger til ”Skærpet renskrav 10% el”.

Det er generelt ikke særligt at have omkostninger til skærpede renskrav, da det ikke kun er enkelte eller få selskaber, der har omkostninger hertil.

I har ikke i jeres ansøgning godtgjort, at de indberettede omkostninger til skærpede renskrav er særlige for jer til sammenligning med andre spildevandselskaber, der også har skærpede renskrav.

Det er derfor vores vurdering, at omkostninger til ”Skærpede renskrav” ikke lever op til kriteriet om særlighed, hvorfor der ikke er tale om et særligt forhold.

På baggrund af ovenstående er jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen ikke korrigeret.

Corona

I har søgt om særlige forhold for omkostninger til ”Corona”.

I angiver i jeres ansøgning, at I har meromkostninger til hjemsendte medarbejdere på grund af Corona. Det er generelt ikke særligt at have omkostninger til Corona, da Corona er et forhold, der gør sig gældende for en række selskaber, der må formodes at have haft lignende omkostninger i forbindelse med pandemien.

I har i jeres ansøgning ikke godtgjort, at de indberettede omkostninger til Corona er særlige for jer i sammenligning med andre spildevandselskaber.

Det er derfor vores vurdering, at omkostninger til ”Corona” ikke lever op til kriteriet om særlighed.

Det er således vores vurdering, at forholdet ikke lever op til kriteriet om særlighed, hvorfor der ikke er tale om et særligt forhold.

På baggrund af ovenstående er jeres omkostningsgrundlag i benchmarkingen ikke korrigeret.

...

5. Ikke-påvirkelige omkostninger

...

Afgørelse

I har indberettet 275.000 kr. som omkostninger til force majeure. I har oplyst, at omkostningerne relaterer sig til løn til hjemsendte medarbejdere. I har endvidere oplyst, at beløbet svarer til den ekstra lønomkostning, der har været i 2020 pga. COVID-19.

For at der kan være tale om force majeure i ØR-bekendtgørelsens forstand, skal omkostningerne være en følge af en helt ekstraordinær og uforudsigelig hændelse, f.eks. krig og naturkatastrofer, som vandselskabet ikke har haft nogen indflydelse på eller kan gardere sig imod. Begrebet skal i lighed med dansk rets almindelige forståelse af begrebet anvendes meget restriktivt.

Det er vores vurdering, at COVID-19-pandemien ikke generelt kan betegnes som en helt ekstraordinær og uforudsigelig hændelse, som kan sammenlignes med f.eks. krig og naturkatastrofer.

Det er endvidere vores vurdering, at der ikke foreligger force majeure i det konkrete tilfælde. Vi har lagt vægt på, at COVID-19-pandemien og forholdene som følge heraf var almindeligt kendte på tidspunktet for afholdelsen af omkostningerne. De pågældende omkostninger var højst en følge af regeringens retningslinjer/anbefalinger til arbejdsmiljø mv. og dermed alene en indirekte følge af COVID-19-pandemien. Samlet set kan hændelsen – og dermed omkostninger som følge heraf – derfor ikke betegnes som uforudsigelig i force majeure-begrebets forstand.

Vi kan på denne baggrund ikke godkende det indberettede beløb på 275.000 kr. som en ikke-påvirkelig omkostning.

Vi har godkendt jeres øvrige indberettede ikke-påvirkelige omkostninger.

Samlet set er jeres ikke-påvirkelige omkostninger 1.511.707 kr. De er indregnet i jeres økonomiske ramme for 2022.

...

11. Høringssvar

I har den 17. og den 23. september 2021 afgivet høringssvar til jeres økonomiske rammer for 2022-2023. Jeres bemærkninger vedrører:

- Tidligere godkendte særlige forhold
- Effektiviseringskrav.

Jeres høringssvar har ikke givet anledning til ændringer i jeres økonomiske rammer for 2022-2023, hvorfor denne afgørelse ikke er korrigeret i forhold til den tidligere tilsendte. Begrundelsen følger nedenfor.

Tidligere godkendte særlige forhold

I har i jeres høringssvar af 17. september 2021 spurgt, hvorfor tidligere godkendte særlige forhold ikke længere godkendes.

I jeres høringssvar af 23. september har I angivet, at I tidligere har fået godkendt tre særlige forhold, som I i år har fået afvist. I jeres ansøgning om at få behandlet omkostninger til termisk hydrolyse som et særligt forhold, henviser I i jeres høringssvar til "*Klimaplanen for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*" som rammebetingelse for forholdet, idet I mener, at aftalen pålægger jer at være klima- og energineutrale inden 2030. I anmoder om at få termisk hydrolyse godkendt som et særligt forhold indtil dem, som I bliver sammenlignet med, også lever op til den del af klimaplanen.

I jeres ansøgninger om at få behandlet omkostninger til kulstoftilsætning og skærpede renskrav som særlige forhold, mener I, at særligheden må afhænge af, hvad frontsekskaberne gør. I beder os derfor opgive en række generelle oplysninger om frontsekskaberne.

Jeres bemærkninger har ikke givet anledning til ændringer i jeres økonomiske rammer.

Hvert år tager vi konkret stilling til, om ansøgte omkostninger – eventuelt fortsat – kan behandles som særlige. At I tidligere har fået behandlet et forhold som særligt betyder dermed ikke, at I nødvendigvis også fremover vil få behandlet forholdet på samme måde. Vi har i år foretaget en konkret vurdering af, hvorvidt jeres ansøgning om særlige forhold lever op til de tre kriterier: særlighed, rammebetingelse og væsentlighed, jf. indberetningsvejledningen s. 41.

I har i høringssvarperioden indsendt nye oplysninger i form af "*Klimaplanen for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*" som dokumentation på rammebetingelsen for jeres ansøgning om at få termisk hydrolyse behandlet som et særligt forhold. Vi har på baggrund af en konkret vurdering medtaget de nye oplysninger, da vi har haft mulighed for at inddrage oplysningerne og samtidigt træffe samtlige afgørelser af en tilfredsstillende kvalitet inden for den i medfør af lovgivningen fastsatte frist.

Klimaplanen for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi indeholder en række mål og en række initiativer, der blandt andet skal implementeres gennem lovgivning. Vi vurderer, at klimaplanen ikke direkte pålægger jer ekstra aktiviteter, som I er nødt til at udføre. Det er derfor fortsat vores vurdering, at forholdet ikke lever op til kriteriet om rammebetingelse, hvorfor der ikke er tale om et særligt forhold.

Vi bemærker i øvrigt, at klimaplanen retter sig mod samtlige vandselskaber. For at et forhold kan godkendes som et særligt forhold, skal det også leve op til kriteriet om særlighed og dermed vedrøre aktiviteter, der kun gælder for enkelte eller få selskaber.

For så vidt angår jeres ansøgninger om at få behandlet omkostninger til kulstoftilsætning og skærpede renskrav som særlige forhold, opgør vi ikke den generelle information, I

efterspørger for frontelskaber. Vurderingen af, hvorvidt et forhold kan betragtes som særligt afhænger dog ikke af specifikke forhold for frontelskaber, men derimod af om et forhold lever op til de tre førnævnte kriterier. Vi vurderer derfor fortsat, at jeres ansøgninger om at få behandlet de pågældende omkostninger som særlige forhold ikke lever op til kriterierne, hvorfor der ikke er tale om særlige forhold.

Individuelt effektiviseringskrav

I har i jeres høringssvar af 17. september 2021 angivet, at I med årets og tidligere års effektiviseringskrav samlet set er pålagt årlige effektiviseringskrav på 7 mio. kr. I angiver, at dette svarer til 33 pct. af jeres samlede driftsomkostninger. I spørger, hvordan I skal kunne lave denne besparelse. Jeres bemærkning har ikke givet anledning til ændringer i jeres økonomiske rammer.

I har i jeres høringssvar af 23. september angivet, at I ikke vil acceptere, at der foretages en luftkorrektur, idet der ikke er hjemmel til det. I beder os fremsende beregningen af jeres individuelle effektiviseringskrav og hvor meget luftkorrektur udgør heraf. I angiver, at I ikke vil acceptere, at jeres individuelle effektiviseringskrav overstiger 2 pct. af indtægtsrammen minus IPO og almindeligt effektiviseringskrav.

Det samlede effektiviseringskrav til jeres økonomiske ramme skal udgøres af et årligt generelt og et eventuelt individuelt effektiviseringskrav, jf. ØR-bekendtgørelsens § 9. Heraf fremgår også, at det generelle effektiviseringskrav skal udgøre 2 pct. af jeres driftsomkostninger. Hertil skal beregnes et generelt effektiviseringskrav til anlægsomkostninger på baggrund af produktivitetsudviklingen på konkurrenceudsatte markeder efter metoden, der er fastsat i ØR-bekendtgørelsens § 10 stk. 2. Denne metode fremgår eksplicit af den brede politiske aftale om regulering af vandsektoren fra april 2015.

På konkurrenceudsatte markeder skal selskaber løbende følge med den generelle produktivitetsudvikling og udviklingen i branchen. Vandselskaber er ikke udsat for det konkurrencepres, der er på et konkurrenceudsat marked. Vi stiller derfor løbende effektiviseringskrav til vandselskaber for, at forbrugerne så vidt muligt opnår samme fordele som på velfungerende konkurrenceudsatte markeder.

Vi foretager ikke en luftkorrektur, når vi stiller individuelle krav. Vi beregner det individuelle krav ved at sammenligne jeres økonomiske ramme (minus ikke-påvirkelige omkostninger) med jeres effektive omkostningsniveau fundet ved benchmarkingen. Metoden er beskrevet på vores hjemmeside.

Det fremgår af Fane 2.1 i bilag A, at jeres individuelle effektiviseringskrav er 542.382 kr. i 2022. Dette udgør 2 pct. af indtægtsrammen før effektiviseringskrav, der er 27.119.110 kr. Jeres individuelle effektiviseringskrav overstiger derfor ikke 2 pct. af den indtægtsramme, som det individuelle effektiviseringskrav skal beregnes på baggrund af jf. § 9 i ØR-bekendtgørelsen.

Vi stiller ikke krav til eller vejleder om, hvordan enkelte selskaber efterlever effektiviseringskravene.”

Følgende fremgår af fane 5 i bilag A til afgørelsen:

”Fane 5: Individuelt effektiviseringskrav

Individuelt effektiviseringskrav

Individuelt effektiviseringskrav til de økonomiske rammer for 2017	1,13%
Individuelt effektiviseringskrav til de økonomiske rammer for 2018-2019	0,64%
Individuelt effektiviseringskrav til de økonomiske rammer for 2020-2021	0,00%
Individuelt effektiviseringskrav til de økonomiske rammer for 2022-2023	2,00%

Beregningsen af jeres individuelle effektiviseringskrav fremgår af metodepapir samt bilag til benchmarkingmodellen 2022”

Af fanen *Potentialer og krav* i bilag 1 til afgørelsen (data til brug for fastlæggelse af de individuelle effektiviseringskrav) fremgår om Grindsted Renseanlæg A/S bl.a.:

Økonomisk Ramme til brug for benchmarking (2021 prisniveau)	Faktiske omkostninger (2020 prisniveau)	Nye omkostninger i 2020 (2020 prisniveau)	Efficiensscorer DEA	Efficiensscorer SFA
27.029.911	28.351.502	43.191	0,59	0,74

Efficiensscorer best-of-two	Efficiensscorer best-of-two efter costdriveranalyse	Effektivt niveau (2020 prisniveau)	Prisfremskrevet effektivt niveau (2021 prisniveau)	Potentiale i kr.
0,74	0,74	21.092.965	21.162.572	5.867.339

Potentiale i pct.	Årligt krav i pct.	Korrigeret årligt krav i pct.	Korrigeret årligt krav i kr. (2021 prisniveau)	Korrigeret årligt krav i kr. (2022 prisniveau)
22%	2,71%	2,00%	540.598	542.382

Den 8. november 2021 klagede Grindsted Renseanlæg over afgørelsen.

Retsgrundlag

Lovgrundlag

Af § 4, § 6 og § 8 i lov nr. 1693 af 16. august 2021 om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (vandsektorloven) fremgår 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. Klima-, energi- og forsyningsministeren 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. Klima-, energi- og forsyningsministeren 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 indtægtsramme, fastsættes den første gang med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 samt investeringstillæg.

Stk. 3. Indtægtsrammen korrigeres med et generelt årligt effektiviseringskrav, der fastsættes som summen af et eventuelt individuelt effektiviseringskrav, jf. stk. 5, og

- 1) en af ministeren fastsat procentdel af de driftsomkostninger, der indgår i den økonomiske ramme for 2017, og
- 2) en procentdel af de anlægsomkostninger, som indgår i grundlaget for den økonomiske ramme for 2017, og som fastsættes af Forsyningssekretariatet på grundlag af produktivitetsudviklingen i andre sektorer, hvis denne er positiv.

...

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. 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.”

Vandsektorlovens § 4, stk. 1, § 6 og § 8 blev indsat ved lov nr. 132 af 16. februar 2016. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 91, s. 15) fremgår bl.a.:

”3.1.1. Økonomisk regulering af vandsektoren ...

3.1.1.3. Den foreslåede ordning ...

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 omfang 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.”

Af de specielle bemærkninger til § 4, stk. 1 og 2 (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 91, s. 41) fremgår bl.a.:

”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 eksplicitte hensyn til disse forhold. Indtil da foretages Forsyningssekretariatets 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, som er særegne for enkelte eller få vandselskaber, indgår ikke i benchmarkingen.”

I de specielle bemærkninger til § 6 (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 91, s. 42 f.) er anført bl.a.:

”Bestemmelsen nyaffattes...

Det foreslås i stk. 3, at vandselskabernes indtægtsrammer fremover årligt skal korrigeres med et generelt effektiviseringskrav på to pct. af de driftsomkostninger, der indgår i grundlaget for vandselskabets indtægtsramme for 2017. Det foreslås endvidere, at

indtægtsrammerne årligt skal korrigeres med en procentdel af de anlægsomkostninger, som indgår i grundlaget for vandselskabet indtægtsramme for 2017, så denne korrektion afspejler produktivitetsudviklingen i andre sektorer, hvis denne er positiv. Det er endvidere hensigten, at indtægtsrammerne fortsat skal effektiviseres med et generelt effektiviseringskrav efter 2020. Med forslaget til stk. 4, tages der højde for, at vandselskaber også efter 2017 kan blive omfattet af den økonomiske regulering i vandsektorloven, således at der kan fastsættes et udgangspunkt for det årlige generelle effektiviseringskrav og et eventuelt individuelt krav. De nærmere regler om fastsættelse af en indtægtsramme efter 2017 fastsættes i en bekendtgørelse med hjemmel i § 8.

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.

Det er endvidere hensigten, at indtægtsrammerne fortsat kan effektiviseres med individuelle effektiviseringskrav efter 2020.”

Af de specielle bemærkninger til § 8 (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 91, s. 44 f.) fremgår bl.a.:

”Det er hensigten, at bemyndigelsen anvendes til at fastsætte størrelsen af de generelle og individuelle effektiviseringskrav til vandselskaber omfattet af den foreslåede § 6. Det fremgår af forligsaftalen, at det generelle effektiviseringskrav til disse vandselskabers driftsomkostninger fastsættes til to pct. og at det individuelle krav højst kan udgøre to pct. af indtægtsrammen. Det er endvidere hensigten, at bemyndigelsen kan anvendes til at fastsætte det generelle effektiviseringskrav til vandselskaber omfattet af den foreslåede § 6 a. ...

Det er hensigten, at der ved anvendelse af bemyndigelsen fortsat skal kunne tages hensyn til omkostninger, som vandselskabet ikke kan påvirke eller kun kan påvirke marginalt, herunder skat og akkumuleret restskat, afgift på ledningsført vand, køb af tjenesteydelser fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorloven, tjenestemandspensioner, betaling til Forsyningssekretariatet, erstatninger og force majeure.”

Klima-, energi- og forsyningsministeren har med hjemmel i bl.a. vandsektorlovens § 8 udstedt bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 om økonomiske rammer for vandselskaber (ØR-bekendtgørelsen). ØR-bekendtgørelsens §§ 7-11, lyder bl.a.:

”§ 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. Forsyningssekretariatet offentliggør hvert år inden udsendelse af udkast til indtægtsrammer, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt., metoden for den totaløkonomiske benchmarking, jf. stk. 1. Forsyningssekretariatet offentliggør endvidere, hvordan vandselskabers effektivitet vil blive vurderet på grundlag af metoden.

Stk. 3. Forsyningssekretariatet offentliggør senest den 15. september i det år, hvor benchmarkingen gennemføres, jf. § 6, stk. 2, grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt.

Stk. 4. Forsyningssekretariatets offentliggørelse af resultaterne af den totaløkonomiske benchmarking og afgørelserne om fastsættelse af de økonomiske rammer, jf. lovens § 11, stk. 2 og 3, skal ske på Forsyningssekretariatets hjemmeside.

§ 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. 3, 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. 3. Forsyningssekretariatet korrigerer de regnskabsmæssige kontrolrammer efter lovens § 6 a, stk. 3, med et generelt effektiviseringskrav, som udgør 1,7 pct. af drifts- og anlægsomkostningerne, jf. dog stk. 4, der indgår i det enkelte vandselskabs kontrolramme for 2017.

Stk. 4. Korrektionen efter stk. 1 og 3 omfatter ikke

...

13) force majeure,

...

§ 10. Forsyningssekretariatet pristalsregulerer årligt indtægtsrammerne, jf. lovens § 6, og de regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. lovens § 6 a, med et indeks, der er sammenvejet af 35 pct. af omkostningsindeks for anlæg (BYG 61, undergruppen »Jordarbejde mv.«), 15 pct. af omkostningsindeks for anlæg (BYG 61, undergruppen »Asfaltarbejde.«), 30 pct. af byggeomkostningsindeks for boliger (BYG 42) og 20 pct. af et simpelt gennemsnit af prisindeks for indenlandsk vareforsyning (PRIS 1115, undergruppe »Væskepumper også med målere; væskeelevatore« samt »Haner, ventiler og lignende tilbehør til rørledninger, kedler, kar o.l.«).

Stk. 2. Forsyningssekretariatet beregner årligt produktivitetsudviklingen, jf. lovens § 6, stk. 3, nr. 2, som et vægtet gennemsnit i timeproduktivitetsudviklingen i bygge- og

anlægssektoren, som indgår med 70 pct., og timeproduktivitetsudviklingen i den markedsmæssige økonomi, som indgår med 30 pct. Det vægtede gennemsnit beregnes ud fra oplysninger om det rullende fem års gennemsnit i timeproduktivitetsudviklingen, som er tilgængelige på tidspunktet for den årlige offentliggørelse, jf. stk. 4.

Stk. 3. Beregningerne efter stk. 1 og 2 foretages på baggrund af oplysninger offentliggjort af Danmarks Statistik. Forsyningssekretariatet kan anvende tilsvarende kategorier eller oplysninger i beregningsgrundlaget efter stk. 1 og 2, hvis Danmarks Statistik foretager ændringer.

Stk. 4. Den beregnede pristalsregulering og produktivitetsudvikling offentliggøres hvert år senest den 1. juli på Forsyningssekretariatets hjemmeside.

§ 11. Et vandselskabs økonomiske ramme kan øges med et tillæg, der udgør vandselskabets samlede afholdte omkostninger eller meromkostninger til statsligt eller kommunalt fastsatte, pålagte eller godkendte mål, inklusiv omkostninger efter stk. 2 og 6, såfremt disse omkostninger overstiger enten 1 pct. af den fastsatte økonomiske ramme for det pågældende år eller 500.000 kr. inden for et kalenderår.

...”

Vejledninger om indberetning

Op til vandselskabernes indberetning af oplysninger om deres økonomiske forhold med henblik på fastsættelse af økonomiske rammer ved totaløkonomisk benchmarking i 2021 udarbejdede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en indberetningsvejledning til økonomiske rammer og en indberetningsvejledning til benchmarking for spildevand.

Af indberetningsvejledningen til økonomiske rammer, marts 2021, fremgår om ikke-påvirkelige omkostninger, jf. ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4, bl.a.:

”Force Majeure

Omfatter omkostninger til uforudsigelige hændelser, som selskabet ikke har haft nogen indflydelse på eller kan gardere sig imod.

...”

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indberetningsvejledning til benchmarking – spildevand, marts 2021, fremgår om særlige forhold i relation til benchmarking bl.a. (s. 41 f.):

”5.4 Ansøgning om særlige forhold

Det klare udgangspunkt i den økonomiske regulering af vandselskaberne er, at alle omkostninger skal indgå i benchmarkingen. I forbindelse med benchmarkingen kan vi dog tage hensyn til særlige forhold med økonomisk betydning for vandselskabet. I kan derfor ansøge om at få en omkostning behandlet som et særligt forhold. Hvis en omkostning

behandles som et særligt forhold, indgår den ikke i benchmarkingen. Ræsonnementet er, at omkostningsdrivende forhold, som ikke er sammenlignelige med øvrige selskabers forhold og er af en vis størrelse, ikke bør medføre, at det pågældende selskab fremstår mere ineffektivt end øvrige selskaber, som ikke har samme omkostningsdrivende forhold.

Ansøgningen om særlige forhold sker i VandData. Kriterierne og dokumentationskrav for at få godkendt et særligt forhold fremgår af afsnit 5.4.1.

I skal genansøge om tidligere godkendte særlige forhold

Selvom I tidligere har fået godkendt et forhold som særligt - enten i et tidligere prisloft eller økonomisk ramme - er det vigtigt, at I ansøger om det samme forhold igen i år.

Hvis I tidligere har fået det særlige forhold godkendt, skal I dog ikke på ny indsende alle de nedenstående oplysninger. I kan nøjes med at navngive det særlige forhold, angive meromkostningerne, indsende dokumentation for meromkostningerne og angive, at I tidligere har fået godkendt forholdet som særligt. For så vidt angår infrastrukturprojekter skal I dog ikke indsende dokumentation for meromkostningen igen, medmindre der er sket ændringer til dem.

Hvis der skulle være sket ændringer i forhold til et tidligere godkendt særligt forhold, skal I indsende samtlige oplysninger på ny. På baggrund af dokumentationen for jeres tidligere godkendte særlige forhold og jeres indberettede ændringer vurderer vi, om forholdet fortsat lever op til kriterierne for at være et særligt forhold.

5.4.1 Kriterier for godkendelse af et særligt forhold

Hvornår er et forhold særligt?

For at I kan få godkendt et særligt forhold, foretager vi en vurdering af, om forholdet lever op til alle tre følgende kriterier:

1. *Særlighed*: Den ekstra aktivitet skal være usædvanlig, og skal således angå forhold, som kun gælder for enkelte eller få spildevandsselskaber. Om særlighedskriteriet har Konkurrenceankenævnet i kendelse af 7. maj 2020 om sag VFL-3-2019 og VFL-4-2019 lagt vægt på, at " *det afgørende kriterium i forhold til "særlige omkostninger" i § 8 i bekendtgørelse om økonomiske rammer er, om omkostningen vedrører et forhold, som kun gælder enkelte eller få vandforsyningsselskaber.* "

2. *Rammebetingelse*: Der skal være tale om en ekstra aktivitet, som I på grund af udefrakommende forhold er nødt til at udføre, herunder er blevet pålagt at udføre. Rammebetingelsen kan fx være usædvanlige geologiske forhold eller påbud fra statslige eller kommunale myndigheder.

3. *Væsentlighed*: Kriteriet indebærer, at summen af de ansøgte meromkostninger som følge af forholdet skal have økonomisk betydning for jer. Hvis summen fx overstiger 1 pct. af de påvirkelige omkostninger, vil det i mange tilfælde tyde på, at omkostningen efter en konkret vurdering vil opfylde væsentlighedskriteriet.

I skal beskrive forholdet og indsende dokumentation for - eller godtgøre - særligheden, rammebetingelsen og væsentligheden. For anlægsaktiver skal I dokumentere værdien af aktiverne samt levetiden. Se mere om dokumentationskrav i 5.4.3.

5.4.2 Hvordan ansøges om særlige forhold for drifts- og anlægsomkostninger?

I skal i ansøgningen angive, om I søger om særlige forhold til drifts- eller anlægsomkostninger. I skal i forbindelse med indberetningen senest d. 15. april beskrive og dokumentere, at forholdet lever op til kriterierne i ovenstående afsnit.

Meromkostningerne knyttet til drift skal være afholdt i 2019 og/ eller 2020. Det er vigtigt, at det af den vedhæftede dokumentation for meromkostningen tydeligt fremgår, hvilke omkostninger der vedrører hvilket år. Det gælder også i det tilfælde, hvor omkostningen er den samme i begge år. For anlægsomkostninger skal aktivet været taget i drift senest i 2020.

5.4.3 Dokumentation til brug for ansøgningen

Det gælder for ansøgninger om særlige forhold for både drifts- og anlægsomkostninger, at I skal vedlægge dokumentation, som kort og præcist redegør for særligheden, rammebetingelsen og væsentligheden. Det er i forhold til jeres dokumentation vigtigt, at jeres beskrivelse af forholdet er forståelig for andre udenforstående med en anden uddannelsesmæssig baggrund. Det er derfor vigtigt, at I er opmærksomme på, at jeres beskrivelse ikke er for intern eller teknisk.

Særlighed skal dokumenteres ved en kort og præcis redegørelse for, hvad der udgør det særlige ved jeres aktivitet. Der skal redegøres for, hvorfor og hvordan forholdet adskiller sig fra almindelige aktiviteter hos et spildevandsselskab, og dermed skal det fremgå, hvorfor det kun er enkelte eller få, der har omkostninger til forholdet.

Rammebetingelse skal dokumenteres fx i form af udskrift af påbud fra myndighed eller dokumentation for særlige geologiske forhold i forsyningsområdet. Det er vigtigt, at dokumentationen er officiel med klar henvisning til de relevante afsnit. Det skal fremgå, hvorfor forholdet er nødvendigt.

Væsentlighed skal dokumenteres ved angivelse af de konkrete meromkostninger, som forholdet medfører. Det er ikke tilstrækkeligt at fremsende et Excel-ark, hvis det ikke følges op med officielle fakturaer eller lignende.

For *driftsomkostninger* kan dokumentation være i form af de seneste tilgængelige regnskabsoplysninger. Driftsomkostningerne kan opgøres ved at fremsende fakturaer med en samlet opgørelse eller ved at sandsynliggøre omkostningerne på anden vis. Det er vigtigt, at opgørelsen er detaljeret og gennemskuelig. I nogle situationer vil det i praksis være svært at dokumentere meromkostningerne. I disse tilfælde vil det være tilstrækkeligt, at meromkostningerne godtgøres med et velargumenteret skøn.

For *anlægsomkostninger* er det anskaffelsesprisen for det aktiv, som er nødvendigt som følge af det særlige forhold, som I skal angive og dokumentere. Omkostningen kan dokumenteres ved at fremsende faktura på aktivet. Hvis faktura ikke kan fremskaffes, kan der henvises til udskrift fra en prisdatabase. Hvis I i et tidligere prisloft eller en tidligere økonomisk ramme har fået et investeringstillæg for aktivet, kan der også henvises til det. Yderligere skal I dokumentere levetiden for det konkrete aktiv. Dokumentation for levetiden kan fx være en skriftlig udtalelse herom fra en rådgivende ingeniør. Levetiden er

aktivets tekniske levetid, dvs. den tid det tager at opslide et aktiv, så det ikke er mulig at anvende i produktionen mere.

Når I ansøger om særlige forhold for drifts- og/eller anlægsomkostninger, bør I forholde jer til, om den vedlagte dokumentation forholder sig til nedenstående spørgsmål:

- Hvem har pålagt selskabet forholdet?
- Hvorfor er selskabet blevet pålagt forholdet?
- Hvorfor er forholdet nødvendigt?
- Hvordan adskiller forholdet sig fra almindelig drift/anlæg i forbindelse med spildevandsvirksomhed?
- Er det tydeligt, hvilke dele af dokumentationen, der har relevans for ansøgningen? (anvend evt. farvemarkeringer)”

Metoden for den økonomiske benchmarking

Forud for Forsyningssekretariatets udsendelse af udkast til afgørelser om økonomiske rammer offentliggjorde Forsyningssekretariatet metoden for den totaløkonomiske benchmarking. Af notatet om metoden for beregning af individuelle effektiviseringskrav, Benchmarking af spildevandsselskaber til brug for de økonomiske rammer 2022-2023 fra september 2021, fremgår (s. 5, 6, 9 og 30 f.) bl.a.:

” 1.1 Hvorfor benchmarking?

Vandselskaber er naturlige monopoler, hvor forbrugerne ikke frit kan vælge forsyningsudbydere. Vandselskaber er dermed ikke udsat for det konkurrencepres, der på et velfungerende konkurrenceudsat marked medvirker til effektiv drift, lavere priser, bedre kvalitet, innovation og et bredere udbud af produkter og ydelser. Derfor bliver vandsektoren i stedet økonomisk reguleret. Formålet med den økonomiske regulering er, at forbrugerne og vandforbrugende virksomheder så vidt muligt opnår samme fordele som på velfungerende konkurrenceudsatte markeder – under hensyn til miljø, forsyningssikkerhed og sundhed.

Den økonomiske regulering indebærer blandt andet relative evalueringer af selskabernes effektivitet: benchmarking. Benchmarking har til formål at imitere et konkurrencepres ved at beregne selskabers omkostningseffektivt relativt til hinanden. Resultatet fra benchmarkingen kan føre til, at selskaberne pålægges et individuelt effektiviseringskrav, hvis selskabet får identificeret et effektiviseringspotentiale. At selskaberne evalueres relativt til hinanden giver gennemsigtighed, og effektiviseringskravene har til formål at tilskynde selskaberne til at producere og investere omkostningseffektivt til gavn for forbrugernes råderum og danske virksomheders konkurrenceevne.

...

2.1 Efficiensscoren fra benchmarking

Benchmarking er en metode til at opgøre hvert selskabs performance målt i forhold til resten af sektoren. Som resultat af benchmarkingen får hvert selskab en efficiensscore. Det er en score mellem nul og en, hvor en indikerer, at man i benchmarkingen er en af de – eller dén – mest omkostningseffektive blandt de øvrige selskaber. En score under en betyder, at selskabets økonomiske performance kan forbedres; jo lavere score, des mere kan den forbedres. Forbedringen kan ske på to måder: Enten kan omkostningerne forbundet med den eksisterende

produktion reduceres, eller også kan produktionen omlægges på en måde, som samlet set reducerer omkostningerne.

Efficiensscoren indgår i beregningen af et selskabs effektive omkostningsniveau, som er afgørende for, om der stilles et individuelt effektiviseringskrav til selskabet.

2.2 Det effektive omkostningsniveau, effektiviseringspotentialet og det individuelle effektiviseringskrav

Det effektive omkostningsniveau angiver det omkostningsniveau, hvor et selskab er lige så effektivt som de mest effektive i sektoren. Det beregnes på baggrund af selskabets efficiensscore ganget dets faktiske totale påvirkelige drifts- og anlægsomkostninger (FATO), og det har betydning for, om et selskab får stillet et individuelt effektiviseringskrav. Hvis der er en positiv difference mellem et selskabs økonomiske ramme fratrasket ikke-påvirkelige omkostninger og det effektive omkostningsniveau, identificeres et effektiviseringspotentiale. Størrelsen på effektiviseringspotentialet er et udtryk for, hvor meget et selskabs økonomiske ramme skal reduceres, for at selskabets ramme er på et effektivt niveau.

Det skal her bemærkes, at der er tale om effektivitet i to henseende: I benchmarkingen og i den økonomiske ramme. Et selskab kan få beregnet en efficiensscore på en og dermed være blandt sektorens mest effektive i benchmarkingen. Selskabet kan alligevel få stillet et individuelt effektiviseringskrav, hvis selskabets økonomiske ramme fratrasket ikke-påvirkelige omkostninger er højere end det effektive omkostningsniveau, da selskabets økonomiske ramme i så fald er ineffektiv. Det skyldes, at den økonomiske ramme er højere, end hvad der er nødvendigt for, at selskabet kan udføre dets aktiviteter. Der stilles således effektiviseringskrav til selskaber med økonomiske rammer, der er højere end det effektive omkostningsniveau. Det gælder uanset, om selskaber har en efficiensscore på en eller derunder.

...

Når selskabets individuelle effektiviseringspotentiale beregnes (forskellen mellem selskabets effektive omkostningsniveau og den økonomiske ramme fratrasket ikke-påvirkelige omkostninger), benyttes en best-of-two-tilgang, hvilket vil sige, at selskaberne får fastsat deres individuelle effektiviseringskrav på baggrund af den for selskabet bedste af de to efficiensscorer...

...

7.2 Effektiviseringspotentialet

Når det effektive omkostningsniveau er identificeret, er det muligt at beregne det individuelle effektiviseringspotentiale. Effektiviseringspotentialet beregnes som forskellen mellem den påvirkelige del af den seneste økonomiske ramme og det effektive omkostningsniveau. Da den økonomiske ramme indeholder omkostninger, der ikke skal stilles effektiviseringskrav til (såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger), er det alene den påvirkelige del af den økonomiske ramme, der sammenholdes med det effektive omkostningsniveau. Et selskab får identificeret et effektiviseringspotentiale, hvis selskabets økonomiske ramme, jf. definitionen ovenfor, er højere end det effektive omkostningsniveau.

...

Effektiviseringspotentialet er et udtryk for, hvor meget selskabets økonomiske ramme skal reduceres, for at selskabet opnår sit effektive omkostningsniveau. Effektiviseringspotentialet angiver med andre ord, hvor meget selskabets økonomiske ramme på sigt justeres til, og dermed også hvad forbrugergevinsten alt andet lige kan blive på sigt.

7.3 Det individuelle effektiviseringskrav

Der stilles et individuelt effektiviseringskrav til selskaber, der får identificeret et effektiviseringspotentiale. Det individuelle effektiviseringskrav opgøres i de økonomiske rammer som det beløb, selskabets økonomiske ramme bliver justeret med. Længden på perioden for indhentning af potentialet på otte år er beregnet ud fra et gennemsnit af, hvor hurtigt et selskab kan indhente effektiviseringer hhv. på dets drifts- og anlægsomkostninger.”

Parternes argumenter

Grindsted Renseanlæg A/S har for Konkurrenceankenævnet anført navnlig, at

Forsyningssekretariatet siden 2017 har pålagt selskabet et samlet effektiviseringskrav på 7 mio. kr. Der er herved ikke taget højde for effektivitet inden for blandt andet miljø og kvalitet, hvilket er i strid med vandsektorlovens formål. Den pristalsregulering, som Forsyningssekretariatet hvert år skal justere vandselskabernes økonomiske rammer med, er pga. COVID-19 historisk lav for så vidt angår selskabets økonomiske rammer for 2022-2023. Dette udhuler rammerne og pålægger selskabet et yderligere effektiviseringskrav på 1,7 %. Forsyningssekretariatet bør anse COVID-19 som force majeure og lave en generel genberegning af indeksering for alle forsyningsselskaber, så rammerne ikke udhules. Effektivitetskravet for 2022-2023 på 2 mio. kr. skal nedsættes.

Forsyningssekretariatet har ikke godkendt, at selskabets omkostninger til termisk hydrolyse, kulstoftilsætning, skærpet renskrav og COVID-19 udgør ”særlige” forhold. Omkostninger til særlige forhold indebærer, at omkostningerne holdes ude af den totaløkonomiske benchmarking. Forsyningssekretariatet har indtil 2021 i visse tilfælde taget højde for, at alle anlæg og omstændigheder ikke er ens. Grindsted Renseanlæg har således tidligere søgt og fået godkendt sine særlige forhold. Den mulighed har Forsyningssekretariatet afvist ved rammerne for 2022-2023 og dermed defineret alle særlige forhold som ineffektive.

Til sammenligning med landets billigste anlæg, som ”kun” renser spildevand til landskravene, er Grindsted Renseanlæg særligt, idet selskabet har udviklet innovative løsninger, har skærpede renskrav og var det første netto-energi-producerende anlæg i Danmark. Bl.a. renser selskabet alt det spildevand, der modtages, genanvender stort set alt på anlægget, og har fokus på at minimere udledning fra overløb.

Forsyningssekretariatet har oplyst, at selskabet i stedet for godkendelse af ”særlige” forhold kan søge om tillæg til den økonomiske ramme, jf. vandsektorlovens § 11, stk. 1, men myndighedsmål efter den bestemmelse er konkurrenceforvridende i forhold til små selskaber såsom Grindsted Renseanlæg, da beløbsgrænsen er 500.000 kr. eller 1 % af rammen. Der kan gå mange år, før selskabet når op på beløbsgrænserne og kan få dækket sine omkostninger.

[ØR-bekendtgørelsen skal understøtte spildevandsselskabernes virke og formålet med bl.a. miljøbeskyttelsesloven og vandsektorloven. Reguleringen skal afspejle de mange forpligtelser, vandforsyningsselskaberne er underlagt. Reguleringen må ikke fortolkes på en måde, der driver forsyningsvirksomheder til konkurs. Reguleringen skal acceptere og håndtere effektivitet i forhold til kvalitet, klima, miljø og samfundsansvar på lige fod med økonomi. Reguleringen må ikke forhindre overholdelse af regeringens klimamål.]

Forsyningssekretariatet har anført navnlig, at Forsyningssekretariatet har til opgave at korrigere vandselskabernes økonomiske rammer med et generelt årligt effektiviseringskrav og individuelle effektiviseringskrav på op til 2 % af indtægtsrammen for vandselskaber, for hvilke der på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking identificeres et effektiviseringspotentiale. Eftersom Forsyningssekretariatet på grundlag af årets benchmarking har identificeret et effektiviseringspotentiale for Grindsted Renseanlæg på 2,71 %, har Forsyningssekretariatet fastsat et individuelt effektiviseringskrav på 2 % i overensstemmelse med lovgivningen.

Formålsbestemmelsen i vandsektorloven er bl.a. udmøntet ved, at effektiviseringspotentialer indhentes – herunder gennem effektiviseringskrav – og at nødvendige tiltag – herunder de opgaver, som er nødvendige af hensyn til f.eks. miljø og forsyningssikkerhed – kan udføres ved indregning af omkostninger hertil i de økonomiske rammer.

Vandselskabernes effektivitet beregnes ud fra vandselskabernes totaløkonomi, og benchmarkingmodellen tager højde for de væsentligste forhold, som vedrører vandselskabernes produktion, herunder forhold vedrørende forsyningssikkerheds- og miljømæssige forhold. Forsyningssekretariatet definerer ikke, hvorvidt enkelte aktiviteter er ineffektive. Benchmarkingen foretages med udgangspunkt i selskabets samlede omkostninger. Den beregnede ineffektivitet er et udtryk for en generel individuel ineffektivitet, der ikke henføres til specifikke aktiviteter.

Pristalsregulering er beregnet og fastsat i overensstemmelse med lovgivningen. Der er hverken i vandsektorloven eller i ØR-bekendtgørelsen hjemmel til at fravige den metode for pristalsregulering, som fremgår af ØR-bekendtgørelsens § 10. Der er således ikke hjemmel til at tage hensyn til andre forhold vedrørende pristalsreguleringen, end dem, der fremgår af bestemmelsen – heller ikke til COVID-19.

Det klare udgangspunkt i den økonomiske regulering af vandselskaberne og den totaløkonomiske benchmarking er, at alle omkostninger skal indgå i benchmarkingen. Der skal derfor være tale om helt *særlige* forhold af økonomisk betydning for vandselskabet, som kun enkelte eller få vandselskaber har, for at disse kan undtages. Der skal endvidere være tale om en aktivitet, som selskabet på grund af udefrakommende forhold er nødt til at udføre, f.eks. fordi selskabet af en myndighed er blevet pålagt at udføre den pågældende aktivitet.

Forsyningssekretariatet har også for rammerne for 2022-2023 foretaget konkrete vurderinger af, om forhold, som vandselskaberne har ansøgt om som værende særlige, lever op til betingelserne herfor. Grindsted Renseanlægs fire ansøgninger om særlige forhold lever ikke op til disse betingelser.

Vandselskaberne har efter ØR-bekendtgørelsens § 11, stk. 1, mulighed for at opnå tillæg til den økonomiske ramme for omkostninger til opfyldelse af statslige eller kommunale, fastsatte, pålagte eller godkendte mål, hvis betingelserne, herunder beløbsgrænsen, er opfyldt. Beløbsgrænsen på 500.000 kr. er fastsat i ØR-bekendtgørelsen, og der er ikke hjemmel til at fravige den. Vandselskaberne har dog mulighed for at akkumulere omkostninger til flere mål inden for samme kalenderår.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagen angår, om det i Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021 fastsatte individuelle effektiviseringskrav vedrørende Grindsted Renseanlæg A/S bør nedsættes, og om Forsyningssekretariatet med rette har afvist at godkende visse af selskabets forhold som ”særlige” forhold efter ØR-bekendtgørelsens § 6.

Henset til det af selskabet anførte og til bl.a., at selskabet har indberettet et beløb på 275.000 kr. vedrørende udgifter til COVID-19 både som ”særlige forhold” og som ”ikke-påvirkelige omkostninger” har Konkurrenceankenævnet forstået Grindsted Renseanlæg A/S’ påstand således, at selskabet ønsker, at nævnet som led i vurderingen af, om det individuelle effektiviseringskrav bør nedsættes, også prøver, om det var med rette, at Forsyningssekretariatet afviste at godkende beløbet på 275.000 kr. som ikke-påvirkelige omkostninger, jf. ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4, nr. 13, om force majeure.

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. Det individuelle effektiviseringskrav kan årligt udgøre op til 2 % af indtægtsrammen.

Af ØR-bekendtgørelsens § 7, stk. 1, følger, at Forsyningssekretariatet udarbejder grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking. Forsyningssekretariatet er i den forbindelse overladt et betydeligt skøn. Forsyningssekretariatet offentliggør hvert år inden udsendelse af udkast til indtægtsrammer metoden for den totaløkonomiske benchmarking, og en beskrivelse af, hvordan vandselskabers effektivitet vil blive vurderet på grundlag af metoden, jf. § 7, stk. 2. Senest den 15. september i det år, hvor benchmarkingen gennemføres, offentliggør Forsyningssekretariatet også grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt, jf. § 7, stk. 3.

Forsyningssekretariatet har herefter – og i overensstemmelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Metode for beregning af individuelle effektiviseringskrav, Benchmarking af spildevandsselskaber til brug for de økonomiske rammer 2022-2023 fra september 2021 – beregnet Grindsted Renseanlæg A/S’ individuelle effektiviseringspotentiale som forskellen mellem selskabets effektive omkostningsniveau og den økonomiske ramme fratrukket ikke-påvirkelige omkostninger. Konkurrenceankenævnet finder, at Forsyningssekretariatets fremgangsmåde er i overensstemmelse med vandsektorloven og ØR-bekendtgørelsen, 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. Da det individuelle effektiviseringspotentiale for

Grindsted Renseanlæg A/S er beregnet som forskellen mellem selskabets effektive omkostningsniveau og den økonomiske ramme fratrukket ikke-påvirkelige omkostninger, skal Konkurrenceankenævnet imidlertid også vurdere, om Forsyningssekretariatet med rette har afvist at godkende visse udgifter som "særlige" forhold henholdsvis som "ikke-påvirkelige omkostninger".

I indberetningen til benchmarking indberettede Grindsted Renseanlæg A/S "særlige forhold" i form af omkostninger til "Termisk hydrolyse" (1.062.534 kr. i 2019 og 738.403 kr. i 2020), "Kulstoftilsætning" (296.553 kr. i 2019 og 735.603 kr. i 2020), "Skærpet renskrav 10% el" (254.737 kr. i 2019 og 231.822 kr. i 2020) og "Corona" (275.000 kr. i 2020).

Konkurrenceankenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Forsyningssekretariatets vurdering, hvorefter Grindsted Renseanlæg A/S' udgifter til "Termisk hydrolyse", "Kulstoftilsætning", "Skærpet renskrav 10% el" og "Corona" ikke opfylder de tre kriterier for særlige forhold.

Grindsted Renseanlæg A/S indberettede derudover 275.000 kr. som "ikke-påvirkelige omkostninger" forbundet med COVID-19 ("corona"). Selskabet oplyste i den forbindelse, at beløbet relaterer sig til ekstra lønomkostninger til hjemsendte medarbejdere i 2020.

Som anført i Konkurrenceankenævnets kendelse af 28. juli 2022 i sag VFL-5-2021 finder Konkurrenceankenævnet, at begrebet force majeure i ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4, nr. 13, må antages at omfatte tilfælde, hvor uforudsigelige hændelser, som vandselskaberne ikke har kontrol over og ikke kan afværge, midlertidigt eller permanent nødvendiggør afholdelse af omkostninger, som vandselskabet ikke ellers ville have afholdt. Det er nævnets opfattelse, at COVID-19 – i hvert fald i perioden, hvor COVID-19 blev karakteriseret som en samfundskritisk sygdom, jf. lov nr. 285 af 27. februar 2021 om epidemier mv. (epidemiloven) § 2, stk. 4 – må anses som en ekstraordinær og uforudsigelig hændelse omfattet af dette begreb. Heraf følger, at de omkostninger som vandselskaber har måtte afholde udelukkende for at opfylde de nationale sundhedsmyndigheders konkrete anbefalinger til forebyggelse af smittespredning af COVID-19, herunder bl.a. hjemsendelse i forbindelse med opfyldelse af krav om selvisolation, må anses som omkostninger omfattet af bekendtgørelsens § 9, stk. 4, nr. 13, om force majeure.

Konkurrenceankenævnet ophæver på den baggrund Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021 for så vidt angår den del, der vedrører "ikke-påvirkelige omkostninger" på 275.000

kr. og hjemviser sagen til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet med henblik på godkendelse af dokumenterede meromkostninger i anledning af vandselskabets opfyldelse af nationale sundhedsmyndigheders konkrete anbefalinger til forebyggelse af smittespredning af COVID-19.

Herefter bestemmes

Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2021 ophæves for så vidt angår den del, der vedrører ”ikke-påvirkelige omkostninger” på 275.000 kr., og sagen hjemvises til fornyet behandling.

Klagegebyret tilbagebetales til Grindsted Renseanlæg A/S.

David Dreyer Lassen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Rasmus Kristian Feldthusen

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.
Konkurrenceankenævnet den 16.februar 2023

Anja Sunesen
Sekretariatsmedarbejder