K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 6. maj 2019 i sag nr. VFL-7-2018

Kalundborg Overfladevand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

Biintervenient til støtte for Kalundborg Overfladevand A/S:
DANVA

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 12. oktober 2018 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om Kalundborg Overfladevands økonomiske rammer for 2019-20.

Kalundborg Overfladevand har den 8. november 2018 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer klagen sig om grundlaget for selskabets økonomiske rammer.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

1. Parternes påstande

Kalundborg Overfladevand A/S har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. oktober 2018 hjemvises til fornyet behandling og afgørelse.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse.

2. Den påklagede afgørelse mv.

Af Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. oktober 2018 fremgår bl.a.:

”*Individuelt effektiviseringskrav*
…

I har under den totaløkonomiske benchmarking opnået en effektivitet, som er lavere end den offentliggjorte grænse. Vi har derfor korrigeret jeres indtægtsrammer med et individuelt effektiviseringskrav.

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

Særlige forhold

Ved fastsættelsen af jeres individuelle effektiviseringspotentiale kan der blandt andet tages hensyn til eventuelle særlige forhold. Der er tale om et særligt forhold, hvis I udfører en aktivitet, som medfører en ekstra omkostning med stor økonomisk betydning for jer, og som lever op til følgende krav, jf. kapitel 5 i ”Vejledning i indberetning til TOTEX-benchmarking (drikkevand)”:

- Rammebetingelse
- Særlighed
- Væsentlighed

Hertil kommer, at betingelserne skal dokumenteres.

I har angivet følgende særlige forhold:

- Analyser og overvågning Tissø: 615.393 kr.
- Kemikalier til behandlet vand: 813.183 kr.
- Merforbrug el: 306.249 kr.
- Merforbrug timer: 338.039 kr.
- Vagtordning og udkald: 36.700 kr.
- ISO 22000: 115.748 kr.

I har i indberetningen til de økonomiske rammer for 2019-2020 samt e-mail af den 23. august 2018 søgt om særlige forhold til ovenstående punkter, som er konsekvenser af, at I behandler overfladevand og har særligt store industrikunder. I har tidligere fået disse som særlige forhold, og det er fortsat vores vurdering, at der kan tages højde herfor i forbindelse med jeres benchmarking for 2019-2020. I kompenseres derfor med 2.225.311 kr. i benchmarkingmodellen.

Costdriver-sammensætning

Vi har analyseret betydningen af jeres sammensætning af costdrivere i forhold til beregningen af det individuelle effektiviseringspotentiale.

Det er vores vurdering, at I ikke har en særlig sammensætning af costdrivere. Det betyder, at der ikke er grundlag for at reducere jeres effektiviseringspotentiale som følge heraf. En be-

skrivelse af costdriver-analysen og resultaterne fremgår af bilag 1 og 5 i modelpapiret om benchmarkingen for 2019.

Opgørelsen af jeres individuelle effektiviseringskrav fremgår af fane 6 i bilag A. Af bilag C fremgår de gennemførte investeringer i 2010-2017, som indgår i benchmarkingen.

Høringssvar om særlige forhold og costdriversammensætning i benchmarkingmodellen

I har i jeres høringssvar af 18. september 2018 angivet, at I har en særlig costdriversammensætning. I oplyser endvidere, at I gerne vil søge om fem nye særlige forhold. I angiver slutteligt, at I undrer jer over, at vi kan stille et individuelt effektiviseringskrav i en branche med meget forskelligartede produkter og processer.

I benchmarkingmodellen kompenserer vi de selskaber, som har særlige forhold eller en særlig costdriversammensætning.

Costdriversammensætningen bygger på statistiske sammenhænge mellem jeres fordeling af costdrivere i forhold til resten af branchen. Vi undersøger sammenhængen for, om fordelingen er særligt ufordelagtig for jer. Analysen viser, at I ikke har en særlig ufordelagtig costdriversammensætning.

De særlige forhold kan kompensere et selskab ved at forhøje selskabets efficiensscore. Da I allerede har en efficiensscore på 1, som er den højest mulige efficiensscore, vil nye særlige forhold ikke have betydning for jeres efficiensscore. De særlige forhold vil derfor ligeledes ikke have indflydelse på det individuelle effektiviseringskrav.

Da en ændring ikke vil have indflydelse på jeres økonomiske rammer, har vi valgt ikke at behandle den nye ansøgning om særlige forhold.

Benchmarkingmodellen er udviklet i samarbejde med branchen og tager hensyn til flere forskellige underliggende forhold. Herudover indeholder modellen en række forsigtighedshensyn og tager hensyn til eventuelle særlige forhold. Disse tiltag medfører, at modellen efter vores vurdering er repræsentativ for alle de selskaber, som indgår i modellen.

Vi gør opmærksom på, at I ikke kan stilles bedre i en alternativ benchmarkingmodel. Årsagen til, at I alligevel får et individuelt effektiviseringskrav, skyldes, at jeres økonomiske rammer er højere end det effektive niveau, som benchmarkingmodellen finder.

Vi har på denne baggrund ikke foretaget ændringer i jeres økonomiske ramme.

Høringssvar om effektiviseringskrav til effektive selskaber

I angiver i jeres høringsvar af 27. september 2018, at vi ifølge Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. marts 2018 (VFL-2-2017) ikke kan stille et individuelt effektiviseringskrav til jer, da I fremstår som effektive i benchmarkingmodellen.

Konkurrenceankenævnet lagde i sin kendelse til grund, at Frederiksberg Vands efficiensscore oversteg 1, og at vi ikke havde godtgjort, at Frederiksberg Vands faktiske omkostninger for 2015 var repræsentative, eller at der i øvrigt har været grund til alene at anvende omkostningerne for dette år til brug for fastsættelsen af selskabets effektiviseringspotentiale. På bag-

grund heraf fandt nævnet, at vi ikke havde godtgjort, at Frederiksberg Vand var ineffektivt som forudsat i vandsektorlovens § 6, stk. 5.

Af kendelsen fremgår det, at nævnet i sin vurdering af, hvorvidt vi havde godtgjort Frederiksberg Vand som værende ineffektivt, lagde vægt på to omstændigheder: For det første, at Frederiksberg Vand efter benchmarkingen for 2017 var en outlier. For det andet, at Frederiksberg Vands omkostninger for 2015 ikke var repræsentative.

Det fremgår således ikke af kendelsen, at der ikke kan stilles et individuelt effektiviseringskrav alene, hvis der er tale om en outlier for så vidt angår efficiens. Der kan stilles et individuelt effektiviseringskrav, hvis de omkostninger, som et selskabs effektiviseringspotentiale bliver fastsat ud fra, er repræsentative for selskabets omkostningsniveau.

I er en outlier for så vidt angår efficiens i forbindelse med benchmarkinganalysen i år.

I har argumenteret for, at jeres omkostninger for 2017 ikke lå på et repræsentativt niveau. I oplyser,

- at jeres forventede fremadrettede omkostninger er højere, da I blandt andet forventer at udføre en opgave relateret til miljø- og servicemål (MOGS),
- at I efter 2017 er begyndt at bruge et nyt vandværk,
- at jeres afskrivninger vil stige i 2019 som følge af det nye vandværk,
- at jeres finansielle omkostninger vil stige, da det nye vandværk først er lånefinansieret fuldt ud i 2019,
- at den producerede vandmængde vil stige i 2019, og
- at der er forhøjede krav til, at kemikalier mm. lever op til fødevarestandard ISO22000.

For at vi kan kompensere jer for jeres omkostningsniveau i 2017, skal jeres omkostninger være særligt lave i forhold til de forhold, I var underlagt i 2017. Ovenstående argumenter handler om fremadrettede forhold der gør, at I ikke kan opretholde jeres omkostningsniveau for 2017. Det er dog ikke betydende med, at I havde et unormalt lavt omkostningsniveau i 2017.

Når I har forhøjede omkostninger fremover som følge af fx nye krav og vandmængder, har I mulighed for at søge om tillæg. Vi kan dog ikke give disse tillæg, før I har afholdt omkostningerne.

Jeres omkostninger for 2017 er væsentligt lavere end i 2016. Det skyldes blandt andet omkostninger til MOGS, som I havde i 2016, og som I ikke ved, om I får igen i 2018. Jeres omkostninger for 2011-2015 har ikke været tilsvarende høje, og I ved ikke, om I har omkostningen til MOGS i 2018. I har derfor ikke redegjort for, at det var unormalt, at I heller ikke havde omkostningen i 2017.

År	Faktisk niveau	Prisfremskrivning	Prisfremskrevet 2017-niveau	Procent stigning
2017	4.493.603		4.493.603	-14,80%
2016 uden MOGS	5.183.640	1,0175	5.274.354	-2,04%
2015	5.224.995	1,0127	5.383.951	14,13%
2014	4.595.604	0,9962	4.717.418	-16,02%
2013	5.468.167	1,0008	5.617.600	12,84%
2012	4.774.195	1,015	4.978.233	-5,24%
2011	4.886.746	1,031	5.253.558	

Ovenstående tabel viser en oversigt over jeres faktiske driftsomkostninger og den procentvise stigning fra år til år. Vi kan her observere, at jeres omkostningsniveau er meget svingende fra år til år. Det tyder på, at jeres omkostninger i 2017 ikke er unormalt lave men derimod følger et mønster af varierende omkostninger. Hertil bemærker vi, at vi forventer et faldende omkostningsniveau igennem årene grundet de effektiviseringskrav, vi stiller.

Da vi vurderer, at jeres omkostninger for 2017 er repræsentative for de forhold, der var gældende i året, kan vi stille et individuelt effektiviseringskrav til jer.

Vi har på denne baggrund ikke foretaget ændringer i jeres økonomiske ramme."

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Totaløkonomisk benchmarking for drikkevandsselskaber, Model for beregning af individuelle effektiviseringskrav i de økonomiske rammer for 2019-2020, august 2018, kapitel 4, effektiviseringspotentialerne, pkt. 4.1., anføres bl.a.:

" Når fronterne er fastsat, er det muligt at beregne hvert selskabs individuelle effektivitetsscore. Et selskabs effektivitetsscore kan betragtes som afstanden mellem selskabet og fronten i et koordinatsystem og er et tal mellem 0 og 1. I beregningen af effektivitetsscoren tages hensyn til selskabernes eventuelle særlige forhold, som forklares nærmere i afsnit 4.2.

Når et selskabs effektivitetsscore er beregnet, kan vi finde det effektive omkostningsniveau, jf. eksempel i boks 4.1. Det effektive omkostningsniveau kan betragtes som det omkostningsniveau, selskabet skal drive deres selskab for, hvis det skulle ligge på fronten. Det effektive omkostningsniveau beregnes således:

Effektive omkostningsniveau = (Input + Tillæg + Særlige forhold) □ effektivitetsscore

Tillæg omfatter her omkostninger til tilknyttede aktiviteter og øvrige aktiver inklusiv elektroniske målere, det vil sige omkostninger der skal stilles et individuelt effektiviseringskrav til, men som ikke er med i beregningen af effektivitetsscoren.
…

Når det effektive omkostningsniveau er beregnet, kan det endelige effektiviseringspotentiale findes. Et selskabs effektiviseringspotentiale udregnes som forskellen mellem dets seneste økonomiske ramme og dets effektive omkostningsniveau. Det kan derfor betragtes som de omkostninger, som selskabet skal reducere for at selskabet bliver fuldt effektivt i benchmarkingmodellen. Beregningen af effektiviseringspotentialet ser således ud:

Effektiviseringspotentiale = Økonomisk ramme – Effektivt omkostningsniveau

Det er udelukkende de påvirkelige omkostninger i den økonomiske ramme, der indgår i beregningen. I fastlæggelsen af selskabernes effektiviseringspotentiale kan vi i særlige tilfælde foretage et skøn af det effektive omkostningsniveau for selskaber, der ikke er

repræsentative i forhold til benchmarkingmodellen. Hvorvidt der skal ske en korrektion af det effektive niveau afhænger af årsagen til, at de pågældende selskaber ikke er repræsentative. Det vil fremgå af selskabets afgørelse om økonomiske rammer for 2019-2020, hvis der er foretaget et skøn i forbindelse med fastsættelsen af selskabets effektive omkostningsniveau."

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens metodenotat, Nyt økonomisk grundlag for vandselskaber, fra oktober 2016, der blev anvendt til brug for de økonomiske rammer for 2017, jf. bekendtgørelse nr. 1235 af 10. oktober 2016 (om udmøntning af vandsektorforliget), fremgår bl.a.:

"*1.1 Indledning*

Dette notat beskriver den metode, som Forsyningssekretariatet anvender til at fastlægge det nye økonomiske grundlag for vandselskaber til brug for de økonomiske rammer for 2017.
…

Selskabernes nye økonomiske grundlag bliver som udgangspunkt fastlagt ud fra de principper, som bliver beskrevet i dette notat. Hvis der for eksempel er foretaget konkrete vurderinger for dele af det enkelte selskabs nye økonomiske grundlag, vil det fremgå eksplicit af selskabets afgørelse om økonomiske rammer for 2017. Hvis der ikke er foretaget konkrete vurderinger er det principperne i dette notat, som er anvendt.

1.2 Baggrund for et nyt økonomisk grundlag

Det fremgår af den nye bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber (bekendtgørelse nr. 161 af 26/02/2016, herefter ØR-bekendtgørelsen), at Forsyningssekretariatet skal fastlægge et nyt økonomisk grundlag for vandselskabers økonomiske rammer.

De økonomiske rammer fastlægger en øvre grænse for vandselskabers indtægter.

Forsyningssekretariatet skal fastlægge grundlaget for de økonomiske rammer for 2017 med udgangspunkt i vandselskabers indberettede faktiske driftsomkostninger i perioden 2013 til 2015 suppleret med oplysninger fra de tidligere fastsatte prislofter eller indtægtsrammer. Forsyningssekretariatet skal endvidere indregne historiske investeringstillæg og tillæg for gennemførte investeringer i perioden 2010 til 2015 (ØR-bekendtgørelses § 17, stk. 2 for større vandselskaber og § 18, stk. 2 for mindre vandselskaber).

Endvidere skal Forsyningssekretariatet indregne vandselskabers faktiske drifts- og anlægsomkostninger forbundet med eventuelle aktiviteter, som vandselskabet før den 1. januar 2017 har udøvet som tilknyttet virksomhed, og måleraflæsning, og som fra 1. januar 2017 skal udføres inden for vandselskabet (ØR-bekendtgørelsens § 17, stk. 3 for større vandselskaber og § 18 stk. 3 for mindre vandselskaber).

Grundidéen bag det nye økonomiske grundlag er, at der bliver fastlagt et niveau for den økonomiske ramme i 2017, som vandselskaberne fremover skal holde deres omkostninger indenfor. Dette niveau bliver der stillet effektiviseringskrav til, dog med undtagelse af de såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger. For større vandselskaber over 800.000 m3 vand bliver der

stillet et individuelt og et generelt effektiviseringskrav. For mindre vandselskaber under 800.000 m3 vand bliver der alene stillet et generelt effektiviseringskrav. Endvidere bliver niveauet for den økonomiske ramme korrigeret med prisudviklingen. Selskaber har mulighed for at søge om tillæg til den økonomiske ramme, blandt andet hvis selskabet bliver pålagt nye opgaver eller hvis forsyningsområdet udvides.

Hensigten med at fastlægge et samlet niveau for indtægterne er at give vandselskaber mere fleksibilitet i opgaveløsningen. Da selskaberne får flerårige økonomiske rammer er der mulighed for at udligne udsving i omkostningerne i reguleringsperioden. Over hele reguleringsperioden skal selskaberne dog holde sig indenfor det fastlagte niveau.
…

Kapitel 2
Komponenter i det økonomiske grundlag

2.1 Overblik over komponenterne i det økonomiske grundlag
…

Helt overordnet kan omkostningerne opdeles i påvirkelige omkostninger og ikke-påvirkelige omkostninger. De påvirkelige omkostninger bliver der stillet effektiviseringskrav til. De består af påvirkelige driftsomkostninger, investeringsomkostninger, omkostninger til miljø- og servicemål, finansielle omkostninger samt omkostninger til revisorerklæringer, medlemskab af brancheforening og øvrige omkostninger …

Ikke-påvirkelige omkostninger består af akkumuleret restskat, afgift til Forsyningssekretariatet, køb af produkter og ydelser fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorloven, skatter og afgifter, tjenestemandspensioner, erstatninger, vandsamarbejder etableret i medfør af § 48 i vandforsyningsloven, betaling til projektejers medfinansieringsprojekter og force majeure, samt undersøgelsesudgifter i forbindelse med fusion (ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4). Der er tale om en udtømmende liste.

Ud over de påvirkelige og ikke-påvirkelige omkostninger indgår den historiske over/underdækning og resultatet af kontrollen med overholdelse af indtægtsrammen også i den økonomiske ramme. Det betyder, at når selskaber har fået fastlagt et nyt niveau for den økonomiske ramme på baggrund af metoden i dette notat, bliver denne ramme korrigeret som følge af den historiske over-/underdækning og kontrollen med overholdelse af indtægtsrammen.

2.2 Faktiske driftsomkostninger
I forliget om en ny vandsektorlov af 29. april 2015 fremgår blandt andet, at vandselskabernes driftsomkostninger skal tilpasses de faktiske omkostninger for at begrænse muligheden for uhensigtsmæssige høje opsparinger.

Forsyningssekretariatet anvender et gennemsnit for de faktiske driftsomkostninger i perioden 2013 til 2015. Dog vil Forsyningssekretariatet vurdere, om omkostningerne er repræsentative og kan som følge heraf se bort fra omkostninger i år, hvor der ikke er tale om et repræsentativt omkostningsniveau.

Ved at anvende et gennemsnit for omkostningerne over den treårige periode bliver der taget højde for, at der år for år sker udsving i omkostningerne. I betragtning af at et eventuelt driftsoverskud fra et år kan anvendes til at dække højere omkostninger i et andet år (ØR-bekendtgørelsen § 14), anvendes der dermed en vis grad af forsigtighed i vurderingen af, hvad der er det korrekte reguleringsmæssige niveau for selskabets faktiske driftsomkostninger.

For de selskaber, hvis effektive driftsomkostninger i benchmarkingen for 2016 er højere end gennemsnittet, vil de effektive driftsomkostninger indgå i det økonomiske grundlag i stedet for gennemsnittet af driftsomkostningerne. De effektive driftsomkostninger er et resultat af benchmarkingen og udtrykker de omkostninger, som et vandselskab ville have haft, hvis det var lige så effektivt som frontselskaberne. I opgørelsen af de effektive driftsomkostninger er der taget højde for eventuelle særlige forhold, som er givet i forbindelse med benchmarking til brug for prisloft 2016. Det betyder, at selskaber med høje effektive driftsomkostninger, det vil sige selskaber tæt på fronten i benchmarkingen, kan få fastlagt et højere grundlag for driftsomkostningerne, end gennemsnittet for deres driftsomkostninger.

Hvis et vandselskab eksempelvis har driftsomkostninger på 1 mio. kr. og har et potentiale på 10 pct., så er de effektive driftsomkostninger 900.000 kr. Hvis vandselskabets gennemsnitlige driftsomkostninger er på 800.000 kr. fra 2013 til 2015, vil vandselskabets driftsomkostninger til brug for den nye økonomiske ramme blive fastlagt til 900.000 kr.

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

3. Retsgrundlag

3.1. Vandsektorloven

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

"*§ 4.* Forsyningssekretariatet skal foretage totaløkonomisk benchmarking af vandselskaber, jf. § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m3.
Stk. 2. Vandselskaber omfattet af stk. 1 skal indberette oplysninger om vandselskabets økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet til brug for Forsyningssekretariatets beregning af vandselskabernes effektivitet i form af totaløkonomisk benchmarking.

…

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

§ 6. Forsyningssekretariatet fastsætter for vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m3 én indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og én indtægtsramme for spildevandsforsyningsaktiviteter, jf. dog § 3. Den enkelte indtægtsramme fastsættes for vandselskabets samlede omkostninger til drift og anlæg som en samlet beløbsmæssig grænse for vandselskabets indtægter.
Stk. 2. En indtægtsramme, jf. stk. 1, fastsættes med udgangspunkt i vandselskabets tidligere fastsatte indtægtsrammer og årsregnskaber. Er der ikke tidligere fastsat en 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,
2) og 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. Energi-, forsynings- og klimaministeren fastsætter regler om fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a, herunder om beregningsmetode, effektiviseringskrav, reguleringsperioder, indfasningsperioder, kontrolperioder, hvilke økonomiske og andre oplysninger der skal indgå i fastsættelsen, samt om indberetningens form, herunder at indberetning skal ske elektronisk, og frister for indberetningen. Ministeren fastsætter endvidere regler om tillæg til indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer."

Loven er senest ændret ved lov nr. 132 af 16. februar 2016. I bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 2015-16, tillæg A, lovforslag nr. L 91) hedder det bl.a.:

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

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

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

Lovforslaget indeholder også forslag til, at vandselskaber med en årlig debiteret vandmængde på højst 800.000 m^3 ikke er omfattet af den totaløkonomiske benchmarking med henblik på at mindske de administrative byrder for mindre vandselskaber, jf. lovforslagets § 1, nr. 9.

…

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

…

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

…

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

For vandselskaber med en debiteret årlig vandmængde på mere end 800.000 m3 foreslås, at der tilsvarende fastsættes rammer for deres indtægter, og at effektiviseringerne indhentes ved summen af et årligt generelt effektiviseringskrav på driften suppleret med et effektiviseringskrav for anlægsomkostningerne, som fastsættes på grundlag af produktivitetsudviklingen i andre sektorer, såfremt denne er positiv, jf. den foreslåede § 6 a i lovforslagets § 1, nr. 14. Det er endvidere hensigten, at der skal kunne stilles supplerende individuelle effektiviseringskrav på op til to procent. Det foreslås, at effektiviseringen gennemføres ved, at indtægtsrammerne udmeldes samlet for op til fire år frem.

Indtægtsrammerne fastsættes på grundlag af årsregnskabet og den totaløkonomiske benchmarking og kontrolleres på grundlag af oplysninger i årsregnskabet.

Det generelle effektiviseringskrav og de individuelle effektiviseringskrav til disse vandselskaber opgøres således, at det fastsatte effektiviseringspotentiale for denne del af sektoren kan forventes at være indhentet i 2020. Det er endvidere hensigten, at der efter 2020 fortsat skal kunne fastsættes effektiviseringskrav.

For at sikre et ensartet grundlag for fastsættelse af de økonomiske rammer for vandselskaberne foreslås det, at vandselskabernes indtægtsrammer eller regnskabsmæssige kontrolrammer fastsættes af Forsyningssekretariatet med udgangspunkt i oplysninger om vandselskabets faktiske og budgetterede omkostninger i tidligere år fra tidligere prisloft er eller indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer samt årsregnskaber, jf. lovforslagets § 1, nr. 14. F.eks. vil det for indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, der fastsættes for 2017, være årene 2013-2015. Det er hensigten, at det investeringstillæg, som vandselskaberne fik ved overgangen til prisloftregulering i 2010, indregnes i vandselskabernes økonomiske rammer for 2017.

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

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

…

Til § 1

…

Til nr. 9 (§ 4, stk. 1 og 2)

…

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

…

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

…

Til nr. 14 (§§ 6 og 6 a)

…

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

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

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

Det foreslås i stk. 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 vandselskabets 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.
…

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."

Aftalen mellem den daværende regering (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor er fremlagt som bilag 2 til lovforslaget. Af aftalen fremgår bl.a.:

"*1. Indhentning af effektiviseringspotentialer*
…

Der skal herudover stilles et årligt individuelt effektiviseringskrav til selskaber over 800.000 m3 på maksimalt 2 pct. af de totaløkonomiske omkostninger til vandselskaber, der er ineffektive. Ud fra benchmarkingen angives hvilke selskaber, der skal modtage individuelle krav. Det fastsættes i reguleringen i hvilket omfang effektiviseringspotentialer udløser individuelle effektiviseringskrav. Det vil fortsat være Forsyningssekretariatet, der - som uafhængig myndighed - har kompetencerne til at fastsætte effektiviseringskrav.
…

Definitionen i lovgivningen udarbejdes i forbindelse med udviklingen af den nye totaløkonomiske benchmarkingmodel.

Forligskredsen er enig om at se på, om målet for indhentningen af effektiviseringspotentialerne er nået, som en del af en evaluering i 2021.

Den nye regulering af vandselskaberne indebærer, at selskaberne fortsat har muligheder for at foretage langsigtede investeringer, få løftet prisloftet ved indfrielse af legitimt fastsatte krav til miljø, sundhed, forsyningssikkerhed og klima, som har væsentlig økonomisk betydning og derved vælge holdbare løsninger.
…

2. Fremtidig benchmarking
Der lægges vægt på, at der udvikles en enkel og gennemsigtig benchmarkingmodel, der understøtter indberetning og kontrol på et overordnet niveau, og som tager højde for forskelle i vandselskabernes investeringsbehov samt forskelle i krav til sundhed, forsyningssikkerhed, miljø, klima og energi.

Den økonomiske regulering af vandselskaberne skal ændres, så effektiviseringen af vandsektoren indhentes på selskabernes totaløkonomi. For at styrke vandselskabernes incitament til at optimere den samlede virksomhed og vælge de samlet set økonomisk og ressourcemæssigt mest effektive løsninger, skal den totaløkonomiske benchmarking i videst muligt omfang baseres på samlede vurderinger af produkternes pris og levetid samt nettoomkostninger.

Prisloftsreguleringen og den totaløkonomiske benchmarkingmodel skal udvikles, så den tager højde for de aktiviteter, en forsyning udfører, herunder hensyn til sundhed, forsyningssikkerhed, miljø, klima og energi. Desuden skal modellen indrettes således, at såfremt et selskab får

pålagt et miljø- og servicemål, skal der tages hensyn til dette i prisloft- eller benchmarkingmodellen.

Når de individuelle effektiviseringspotentialer skal beregnes, skal den totaløkonomiske benchmarkingmodel tage højde for, at forsyningernes strukturer og rammevilkår er forskellige, og at de benytter forskellige processer.

Der vil blive benchmarket hvert andet år.

Forligskredsen involveres igen inden fastlæggelsen af benchmarkingmodellen.
…

En ny totaløkonomisk benchmarkingmodel vil blive udviklet i dialog med branchen, herunder de lovomfattede vandselskaber og selskabernes brancheorganisationer. Repræsentanter for forbrugere og virksomheder, samt andre relevante interessenter vil også blive hørt.

Forligskredsen orienteres årligt om resultaterne af den årlige benchmarking."

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

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

1.1. Effektiviseringskravene og tilpasning til faktiske omkostninger
…

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

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

"*Spørgsmål 1*

Ad A) Den såkaldte luftkorrektion følger direkte af vandsektorforliget fra april 2015, hvori det lyder, at for at begrænse vandselskabernes mulighed for uhensigtsmæssigt hø-

je opsparinger, tilpasses selskabernes driftsomkostninger i prislofterne de faktiske driftsomkostninger ved overgangen til den fremtidige regulering. Den såkaldte "luft" er nogle selskabers uudnyttede ret til at opkræve betaling fra forbrugerne; det vil sige penge, som selskaberne ikke har haft brug for at opkræve til at dække sine driftsomkostninger. De penge skal komme forbrugerne og de vandforbrugende virksomheder til gode. Vandselskaber er takstfinansierede monopolselskaber, og formålet med luftkorrektionen er, at disse selskaber ikke skal oparbejde uhensigtsmæssigt høje opsparinger af forbrugernes penge.

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

Spørgsmål nr. 27
…

DANVA spørger, om det vil være alle investeringstillæg og dermed også tillæg for planlagte og igangsatte aktiviteter, der indgår i fastsættelsen af de nye økonomiske rammer, eller om det påtænkes, at allerede bevilligede tillæg trækkes tilbage. Svaret er, at alle tillæg inklusive planlagte og igangsatte tillæg vil indgå i fastsættelsen af økonomiske rammer. Bevilligede tillæg vil ikke blive trukket tilbage.
…

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

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

DANVA spørger, om omkostninger i forbindelse med ny låntagning vil udløse en forhøjelse af den økonomiske ramme. Det er hensigten, at finansielle omkostninger indregnes som en del af de samlede omkostninger i forbindelse med låntagningen. Det er

samtidig hensigten i loven, at der skal kunne tages hensyn til omkostninger, som vandselskaberne ikke kan påvirke eller har meget begrænsede muligheder for at påvirke. Der skal dog også tages hensyn til, at indberetningskravene ikke bliver mere omfattende."

3.2. Bekendtgørelsen om økonomiske rammer

Det hedder i bekendtgørelse nr. 938 af 28. juni 2018 om økonomiske rammer for vandselskaber bl.a.:

"*§ 3.* I denne bekendtgørelse forstås ved:
…

4) Totaløkonomi: Vandselskabets samtlige omkostninger til vandselskabets hovedaktiviteter.
5) Faktiske driftsomkostninger: Alle vandselskabets driftsomkostninger, herunder omkostninger til almindelig vedligeholdelse.
…

Kapitel 4. Totaløkonomisk benchmarking

§ 6. Forsyningssekretariatet foretager totaløkonomisk benchmarking af vandselskaber med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m3, jf. lovens § 4, stk. 1, samt af vandselskaber, der frivilligt deltager i den totaløkonomiske benchmarking, jf. lovens § 4, stk. 3.
Stk. 2. Vandselskaber omfattet af stk. 1, skal hvert andet år senest den 15. april indberette oplysninger om vandselskabets økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet, jf. lovens § 4, stk. 2. Indberetning skal ske for hver forsyningsart for sig. Spildevandsforsyningsselskaberne skal indberette oplysningerne i ulige år, og vandforsyningsselskaber skal indberette oplysningerne i lige år.
Stk. 3. Andre vandselskaber omfattet af lovens § 2, stk. 1, kan deltage i den totaløkonomiske benchmarking, jf. lovens § 4, stk. 3, hvis vandselskabet giver meddelelse herom til Forsyningssekretariatet senest den 15. marts i det år, hvor benchmarkingen gennemføres for den pågældende forsyningsart, jf. stk. 2. Resultatet af den økonomiske benchmarking kan ikke få indflydelse på selskabets regnskabsmæssige kontrolramme.

§ 7. Forsyningssekretariatet udarbejder grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking, og kan ændre metoden. Forsyningssekretariatet inddrager vandforsynings- og spildevandsforsyningssektoren samt andre relevante aktører forud for ændring af metoden for den totaløkonomiske benchmarking.
Stk. 2. Energi-, forsynings- og klimaministeren godkender efter indstilling fra Forsyningssekretariatet grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking, jf. stk. 1, samt ændringer heraf.
Stk. 3. Forsyningssekretariatet offentliggør hvert år senest den 1. august den godkendte metode til den totaløkonomiske benchmarking, jf. stk. 2. Forsyningssekretariatet offentliggør endvidere, hvordan vandselskabers effektivitet vil blive vurderet på grundlag af metoden.

Stk. 4. Forsyningssekretariatet offentliggør senest den 15. september i det år, hvor benchmarkingen gennemføres, jf. § 6, stk. 3, grænsen for, hvornår et vandselskab betragtes som effektivt.
Stk. 5. 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.

Kapitel 5. Effektiviseringskrav

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

Kapitel 7. Tillæg m.v.

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

Stk. 3. Et vandselskab, der i et kalenderår har afholdt omkostninger, der berettiger til et tillæg, jf. stk. 1, 2 eller 4, skal indsende dokumentation til Forsyningssekretariatet, jf. § 15, stk. 2, herunder om fordelingen på drifts- og anlægsomkostninger.
Stk. 4. Et vandselskab kan efter ansøgning til Forsyningssekretariatet få øget den økonomiske ramme med et tillæg, såfremt vandselskabet kan godtgøre, at der som følge af en udvidelse af forsyningsområdet eller håndterede vandmængder sker en forøgelse af vandselskabets årlige drifts- eller anlægsomkostninger. Forsyningssekretariatet fastsætter tillæggets størrelse.
…

Kapitel 8. Henlæggelse

§ 16. Et vandselskab kan henlægge differencen mellem vandselskabets indtægter, jf. § 25, stk. 1, nr. 1-3, og vandselskabets faktiske omkostninger i et kalenderår, jf. dog kapitel 9. Henlæggelser kan anvendes inden for vandselskabet, herunder til nedsættelse af takster, som egenkapital, til drift eller anlæg, herunder til teknologiudvikling i vandselskabet og i overensstemmelse med vandsektorlovens § 18 og bekendtgørelsen om vandselskabers deltagelse i tilknyttet virksomhed.
Stk. 2. Et vandselskab kan henlægge resterende ekstraordinære effektiviseringsgevinster omfattet af § 26 i bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren efter reglen i stk. 1.

…

Kapitel 9. Kontrol m.v.

§ 17. Vandselskaber skal hvert år senest den 15. april indberette et årsregnskab til brug for kontrol med overholdelse af den økonomiske ramme, jf. §§ 17 og 18. Årsregnskabet skal udarbejdes således, at oplysningerne i henhold til § 25, stk. 1-3, fremgår af indberetningen.
Stk. 2. Et vandselskab, der er berettiget til et tillæg til den økonomiske ramme, jf. §§ 11-15, indberetter sammen med årsregnskabet en opgørelse over omkostningerne til hvert tillæg, herunder en fordeling af drifts- og anlægsomkostninger. Forsyningssekretariatet godkender opgørelsen, hvis betingelserne for at opnå tillægget, jf. §§ 11-15, er opfyldte. Vandselskabet indberetter samtidig, hvorvidt tillægget helt eller delvist omfatter omkostninger som nævnt i § 9, stk. 4.
Stk. 3. Forsyningssekretariatet kontrollerer hvert år, om vandselskaberne har overholdt de økonomiske rammer for det forudgående kalenderår. Hvis et vandselskab har overskredet den økonomiske ramme, meddeler Forsyningssekretariatet hvert år inden den 15. oktober vandselskabet dette.
Stk. 4. Forsyningssekretariatet godkender hvert år inden den 15. oktober vandselskabets opgørelse efter stk. 2 og 3 vedrørende det forudgående kalenderår, herunder eventuelle tillæg i den økonomiske ramme.
Stk. 5. Forsyningssekretariatet kontrollerer i året før starten på hver reguleringsperiode, om det enkelte vandselskab har overholdt deres økonomiske rammer inklusive tillæg, jf. §§ 11-15, i kontrolperioden. Forsyningssekretariatet kan, hvis vandselskabet samlet har overskredet de økonomiske rammer, udmelde et fradrag til de økonomiske rammer, der fastsættes for vandselskabet for den efterfølgende reguleringsperiode.
Stk. 6. Såfremt et vandselskabs økonomiske ramme overstiger vandselskabets indtægter, jf. § 25, stk. 1, nr. 1-3, kan vandselskabet opkræve denne difference i et senere kalenderår inden for kontrolperioden eller det sidste år i reguleringsperioden. En difference, jf. 1. pkt., kan ikke herudover overføres til en ny kontrolperiode eller reguleringsperiode, jf. dog stk. 8.
Stk. 7. Såfremt et vandselskabs indtægter, jf. § 25, stk. 1, nr. 1-3, overstiger den økonomiske ramme, kan vandselskabet tilbageføre differencen i et senere kalenderår inden for reguleringsperioden. En difference, som ikke er tilbageført, overføres til den førstkommende reguleringsperiode, således at de økonomiske rammer i denne reguleringsperiode reduceres tilsvarende. Reduktionen af de økonomiske rammer fordeles ligeligt på de enkelte år i reguleringsperioden.
Stk. 8. Hvis den endelige afgørelse om vandselskabets økonomiske ramme er truffet senere end den 31. oktober forud for det år, hvor den økonomiske ramme skal gælde, kan

> en difference som nævnt i stk. 6 opkræves frem til udgangen af det år, som ligger 2 år efter, at afgørelsen er truffet, uanset om differencen derved overføres til en ny reguleringsperiode."

4. Parternes synspunkter

Kalundborg Overfladevand A/S har til støtte for sin klage anført navnlig, at det er uberettiget at stille et individuelt effektiviseringskrav til et selskab, som ikke er ineffektivt i benchmarkingen, og at den anvendte metode, hvorved selskabet benchmarkes med sig selv efter at være taget ud af den generelle benchmarking, ikke er i overensstemmelse med vandsektorlovens § 6, stk. 5.

Metoden og Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. oktober 2018 indebærer, at der stilles et maksimalt individuelt effektiviseringskrav på 2 pct. og et effektiviseringspotentiale på 1.424.788 kr. til trods for, at selskabet i benchmarkingen fremstår med en efficiensscore på 1 svarende til fuldt effektivt.

Konkurrenceankenævnet har tidligere fastslået, at der ikke kan stilles individuelle effektiviseringskrav efter lovens § 6, stk. 5, såfremt det ikke er godtgjort, at et selskab er ineffektivt. Det er ikke godtgjort, at selskabet er ineffektivt, hverken i forhold til den fælles benchmarking eller ved sammenligning af selskabet med sig selv.

Kalundborg Overfladevand tages ud af benchmarkingen og fjernes som muligt frontselskab på grund af sin særegenhed. Selskabet er det eneste overfladevandværk i Danmark. Forsyningssekretariatet omtaler selskabet som produktionsselskab. Der produceres ikke drikkevand, men der leveres ubehandlet søvand og behandlet søvand til procesbrug for byens store industrier. Selskabet har 8 kunder og ikke 10 som anført i sekretariatets afgørelse. 7 kunder forsynes med ubehandlet vand, og 1 kunde med behandlet vand. Investeringer og nye tiltag som eksempelvis certificering og indvindingstilladelse gennemføres i tæt dialog med kunderne, samtidig med at indregningen i prisen aftales. Selskabet kan af disse grunde heller ikke anses for ineffektivt.

Ved at Forsyningssekretariatet anvender en metode til benchmarking, hvor selskabet benchmarkes med sig selv, ender det ellers fuldt effektive selskab med at få 2 pct. i effektiviseringskrav. Det opnås ved, at sekretariatet ikke anerkender de meget varierende omkostninger i

selskabet, men fastholder, at laveste niveau i 2017 er retvisende. Hermed ses der bl.a. bort fra 2 år med periodevise omkostninger afledt af grødis-problemer i Tissø samt en meget ressourcekrævende proces i forbindelse med det igangværende arbejde vedrørende fornyelse af indvindingstilladelse fra Tissø.

2017 var ikke et repræsentativt år for de fremtidige omkostninger. Selskabet anvendte et gammelt vandværk, der erstattes af et nyt værk i 2018, hvorfor driftsomkostningerne blev holdt på minimalt niveau. Arbejder vedrørende ny indvindingstilladelse var på grund af manglende ressourcer stoppet midlertidigt, da tilladelsen var udløbet, men det skal genoptages, og der arbejdes på at få dispensation. Ressourcer blev primært brugt på anlægsprojektet "Nyt vandværk". OPEX 2017 er derfor ikke repræsentativ men præget af, at bl.a. timeomkostninger blev anvendt til bygning af nyt vandværk. Forsyningssekretariatet har således ikke ved at fastsætte selskabets effektive niveau til selskabets omkostninger for 2017 godtgjort, at selskabet er ineffektivt.

Forsyningssekretariatet har anført bl.a., at Kalundborg Overfladevand i benchmarkinganalysen i 2018 blev vurderet til at være en outlier. Som følge heraf blev selskabet holdt ude af benchmarkingen og fik tildelt efficiensscoren 1. Da selskabets efficiensscore var 1, blev selskabets effektive omkostningsniveau fastsat til selskabets faktiske omkostninger for 2017 i overensstemmelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Totaløkonomisk benchmarking for drikkevandsselskaber, Model for beregning af individuelle effektiviseringskrav i de økonomiske rammer for 2019-2020, august 2018.

Forsyningssekretariatet foretager en konkret vurdering af vandselskabets omkostningsniveau, hvis vandselskabet ikke mener, at omkostningsniveauet for det pågældende år er repræsentativt. Hvorvidt der skal ske en korrektion af det effektive omkostningsniveau afhænger af årsagen til, at det pågældende år ikke er repræsentativt, hvilket også fremgår af modelpapiret fra august 2018. Forsyningssekretariatet kan i særlige tilfælde foretage et skøn af det effektive omkostningsniveau for vandselskaber, som ikke er repræsentative i forhold til benchmarkingmodellen.

Vandselskabernes omkostningsniveau kan være svingende over en årrække, men over en årrække må vandselskabernes omkostningsniveau antages at svinge omkring en middelværdi.

Det vil sige, at omkostningsniveauet i nogle år er lavere end gennemsnittet og i andre år højere. Det skyldes ikke nødvendigvis, at vandselskaberne har "ikke-repræsentative" år, men derimod naturlige udsving.

Varierende omkostninger er derfor ikke et udtryk for, at omkostningsniveauet for et enkelt år ikke er repræsentativt. Et ikke-repræsentativt omkostningsniveau skal skyldes forhold, der er så specielle, at omkostningsniveauet ikke retvisende udtrykker de aktiviteter, vandselskaber udfører. Der skal derfor foreligge særlige omstændigheder for at afvige fra den almindelige metode for benchmarkingen, hvor omkostninger og aktiver sammenlignes for samme år, eller for i øvrigt at se bort fra et år, som følge af at omkostningsniveauet for dette år ikke er repræsentativt.

Omkostninger til vandindvindingstilladelser er omkostninger, som alle drikkevandsselskaber har i nogle år og ikke i andre. Dette er ikke unormalt. Det er derfor Forsyningssekretariatets vurdering, at der skal ses bort fra disse omkostninger ved vurderingen af, hvorvidt selskabets omkostninger for 2017 er repræsentative.

Det er endvidere normalt, at vandselskaber udskifter aktiver på deres vandværker løbende. Når et vandselskab vælger i stedet at udskifte alle aktiver i vandværket på én gang, vil det pågældende år være anderledes end normale år, men omkostningerne vil stadig være repræsentative for de aktiviteter, som vandselskabet udfører. Det medfører nemlig, at vandselskabet ikke har behov for at udskifte de nye aktiver på vandværket igen inden for de næste år. Vandselskabet anvender dermed en anden afskrivningsform end hvad et normalt vandselskab ville have gjort. Når selskabet har lave omkostninger på grund af afskrivningsformen i ét år, medfører det alt andet lige, at selskabet har højere omkostninger de næste år. I benchmarkingmodellen vil konsekvenserne af denne afskrivningsform derfor udligne sig selv over en årrække.

Det er på den baggrund Forsyningssekretariatets samlede vurdering, at selskabets omkostninger for 2017 er repræsentative for de forhold, der var gældende i året.

Selskabets effektive omkostningsniveau er dermed lavere end selskabets økonomiske ramme fratrukket de ikke-påvirkelige omkostninger. Selskabet har derfor et effektiviseringspotentiale, som effektiviseringskravet er beregnet ud fra. Selskabet er derfor i benchmarkingen vur-

deret som ineffektivt, da selskabet har opnået en lavere effektivitet end den offentliggjorte grænse i modelpapiret af august 2018. Selskabet er dermed vurderet som ineffektivt som forudsat i vandsektorlovens § 6, stk. 5, og i overensstemmelse med Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. marts 2018.

Forsyningssekretariatet er berettiget til at anvende en metode, hvorved selskabet bliver målt mod sig selv, idet formålet med benchmarkingen er at finde vandselskabernes effektiviseringspotentialer. Potentialet findes som nævnt i forskellen mellem vandselskabets effektive omkostningsniveau og indtægtsrammen for det forudgående år. Det individuelle effektiviseringskrav stilles dermed til vandselskabernes indtægtsramme. Hermed bringes indtægtsrammen gradvist ned til et niveau, som afspejler vandselskabets effektive omkostningsniveau til gavn for forbrugerne gennem lavere priser. Den politiske målsætning om at indhente effektiviseringspotentialerne i sektoren realiseres ved nedsættelse af vandselskabernes indtægtsrammer, så de over tid bringes i overensstemmelse med de faktiske omkostninger. Dette er i overensstemmelse med vandsektorlovens formål om at sikre lavest mulige stabile priser for forbrugerne, jf. vandsektorlovens § 1.

Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. marts 2018 (VFL-2-2017 m.fl.) ændrer ikke herved. Konkurrenceankenævnet angav i kendelsen, at Forsyningssekretariatet ikke havde godtgjort, at Frederiksberg Vand A/S' faktiske omkostninger i 2015 var repræsentative, eller at der i øvrigt havde været grund til alene at anvende omkostninger fra dette år. Endvidere lagde Konkurrenceankenævnet til grund, at Frederiksberg Vands efficiensscore oversteg 1. Afgørelsen kan ikke forstås således, at der ikke kan stilles et individuelt effektiviseringskrav alene, hvis der er tale om en outlier for så vidt angår efficiens. Der kan stilles et individuelt effektiviseringskrav, hvis de omkostninger, som et vandselskabs effektiviseringspotentiale bliver fastsat ud fra, er repræsentative for vandselskabets omkostningsniveau.

Kalundborg Overfladevand var i benchmarkingen forud for fastsættelsen af de økonomiske rammer for 2019-20 en outlier. Endvidere blev selskabet vurderet til at have et effektiviseringspotentiale, hvorefter selskabet var at betragte som ineffektivt i forhold til den offentliggjorte effektiviseringsgrænse. Derudover er selskabets omkostningsniveau for 2017, som selskabets effektiviseringspotentiale er fastsat ud fra, vurderet som repræsentativt. Det er derfor

også i overensstemmelse med nævnets kendelse, at der er stillet et individuelt effektiviseringskrav i afgørelsen om de økonomiske rammer for 2018-19.

Biintervenienten, DANVA, har ikke udtalt sig under sagen, men fremlagt notat af 14. januar 2019, "Vurdering af Forsyningssekretariatets praksis i relation til fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav", der er udarbejdet af advokat Jacob Sparre Christiansen.

5. Konkurrenceankenævnets afgørelse

5.1. Indledning

Lov nr. 132 af 16. februar 2016 om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (vandsektorloven) og forskellige andre love trådte i kraft den 1. marts 2016. Lovændringen havde til formål at effektivisere vandsektoren for at sikre lavest mulige priser for forbrugerne og samtidig understøtte videreudvikling af et højt niveau for bl.a. miljø, service og forsyningssikkerhed. Lovforslaget medførte bl.a., at benchmarking skulle ske efter en totaløkonomisk model i stedet for den tidligere anvendte model, der alene omfattede selskabernes driftsomkostninger.

5.2. Regler for fastlæggelsen af de økonomiske rammer for 2019-20

Efter vandsektorlovens § 6, stk. 1, fastsætter Forsyningssekretariatet en indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og spildevandsaktiviteter for de af loven omfattede vandselskaber. Indtægtsrammen fastsættes for vandselskabets samlede omkostninger til drift og anlæg som en samlet beløbsmæssig grænse for vandselskabets indtægter. Efter bestemmelsens stk. 2 fastsættes indtægtsrammen med udgangspunkt i vandselskabets tidligere fastsatte indtægtsrammer og årsregnskaber. For det tilfælde, der ikke tidligere er fastsat en indtægtsramme, fastsættes indtægtsrammen med udgangspunkt i vandselskabets faktiske driftsomkostninger i 2013-15 samt investeringstillæg. Indtægtsrammen korrigeres med et generelt årligt effektiviseringskrav, hvori der bl.a. indgår et eventuelt individuelt effektiviseringskrav, jf. § 6, stk. 3. Der fastsættes efter § 6, stk. 5, alene et individuelt effektiviseringskrav for vandselskaber, der på grundlag af den totaløkonomiske benchmarking, jf. § 4, vurderes som ineffektive. Efter vandsektorlovens § 4, stk. 1 og 2, skal Forsyningssekretariatet foretage en totaløkonomisk benchmarking baseret på vandselskabernes indberettede oplysninger om deres økonomiske forhold.

Regler om indhold og udformning af den totaløkonomiske benchmarking er i medfør af vandsektorlovens § 4, stk. 4, senest fastsat i bekendtgørelse nr. 938 af 28. juni 2018 om økonomiske rammer for vandselskaber. Det fremgår af bekendtgørelsens § 7, at Forsyningssekretariatet med inddragelse af blandt andre vandforsyningssektoren udarbejder grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking, som godkendes af ressortministeriet. Forsyningssekretariatet er i den forbindelse overladt et betydeligt skøn. Forsyningssekretariatet offentliggør hvert år senest den 1. august den godkendte metode til den totaløkonomiske benchmarking, samt hvordan vandselskabers effektivitet vil blive vurderet på grundlag af metoden.

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Totaløkonomisk benchmarking for drikkevandsselskaber, Model for beregning af individuelle effektiviseringskrav i de økonomiske rammer for 2019-2020, fra august 2018 fremgår bl.a., at Forsyningssekretariatet udregner et selskabs effektiviseringspotentiale som forskellen mellem dets seneste økonomiske ramme og dets effektive omkostningsniveau.

Det effektive omkostningsniveau er efter denne model det omkostningsniveau, selskabet skal drives for, hvis det skulle ligge på fronten. For et selskab med en efficiensscore på 1 (som er det højest opnåelige, da en højere score nedsættes til 1) vil det effektive omkostningsniveau altid være det samme som selskabets faktiske omkostninger. Det effektive omkostningsniveau udtrykker i et sådant tilfælde, at der ikke er plads til yderligere effektiviseringer inden for de faktiske omkostninger. Benchmarkingen af et selskab afgør således, om et selskabs faktiske omkostninger lægges til grund eller reguleres i nedadgående retning med den følge, at selskabets effektive omkostningsniveau bliver mindre, og det efterfølgende effektiviseringspotentiale bliver større.

For selskaber, der ikke er repræsentative i forhold til benchmarkingmodellen (outliers), og hvis faktiske omkostninger ikke er repræsentative, kan Forsyningssekretariatet foretage et skøn over det effektive omkostningsniveau.

5.3. Konkurrenceankenævnets kendelse af 16. marts 2018 i sag VFL-2-2017 m.fl.

Sagen angik bl.a. Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav til Frederiksberg Vand A/S i forbindelse med fastsættelse af selskabets økonomiske rammer for 2017. Grundlaget for indtægtsrammen for 2017 skulle i medfør af § 17, stk. 2, i dagældende bekendtgørelse nr. 1235 af 10. oktober 2016, fastsættes "med udgangspunkt i vandselskabets indberettede faktiske driftsomkostninger i 2013-2015 ...".

Af Forsyningssekretariatets notat af 1. juni 2016 "Metode til fastlæggelse af nyt økonomisk grundlag for vandselskaberne" fremgik, at Forsyningssekretariatet anvender det højeste tal for de faktiske driftsomkostninger i perioden 2013-15 (FADOMAX), men at Forsyningssekretariatet dog vil se bort fra år, der ikke udgør et repræsentativt omkostningsniveau. Notatet blev sendt i høring, og Forsyningssekretariatet udarbejdede på baggrund heraf i oktober 2016 et nyt metodenotat "Nyt økonomisk grundlag for vandselskaber". Af dette notat fremgik, at Forsyningssekretariatet anvender et gennemsnit for de faktiske driftsomkostninger i perioden 2013-15, dog således at Forsyningssekretariatet vil vurdere, om omkostningerne er repræsentative og som følge heraf vil kunne se bort fra omkostninger i år, hvor der ikke er tale om et repræsentativt omkostningsniveau.

I den pågældende sag var det effektive omkostningsniveau for Frederiksberg Vand og selskabets effektiviseringspotentiale fastsat alene ud fra selskabets faktiske omkostninger i 2015. Forsyningssekretariatets fremgangsmåde for Frederiksberg Vand adskilte sig således fra den på dette tidspunkt beskrevne fremgangsmåde, som Forsyningssekretariatet havde anvendt for de øvrige selskaber. I et sådant tilfælde må det kræves, at der er bestemte og saglige grunde til at fravige den metode, som i øvrigt er anvendt over for de øvrige selskaber, herunder f.eks. i tilfælde, hvor det kan godtgøres, at selskabets faktiske omkostninger i det pågældende år var repræsentative, eller at der i øvrigt har været grund til alene at anvende omkostningerne for dette år.

Konkurrenceankenævnet fandt på denne baggrund, at det ikke var godtgjort, at selskabet var ineffektivt som forudsat i vandsektorlovens § 6, stk. 5.

5.4. Den konkrete sag

Det er ubestridt, at Kalundborg Overfladevand i forhold til benchmarkingen er en outlier. Selskabet er derfor udtaget af grundlaget for benchmarkingen for at undgå, at de øvrige vandselskabers effektivitetsscore fastsættes for lavt, og at deres effektiviseringskrav dermed heller ikke fastsættes for højt. Kalundborg Overfladevand er herefter – ligesom de øvrige outlier-selskaber – vurderet i forhold til benchmarken for at finde selskabets effektivitetsscore, som i Kalundborg Overfladevands tilfælde var 1. Det effektive omkostningsniveau for selskabet er derfor – i overensstemmelse med den fastlagte metode – fastsat ud fra selskabets faktiske omkostninger i 2017.

Konkurrenceankenævnet finder, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Forsyningssekretariatets vurdering, hvorefter omkostningerne for 2017 er repræsentative for virksomhedens faktiske omkostninger. Der har herefter ikke været grundlag for at foretage et skøn over det effektive omkostningsniveau. Det bemærkes, at det forhold, at omkostningerne varierer årligt, ikke i sig selv har betydning for vurderingen af, om driftsomkostningerne for et år er repræsentative i forhold til fastlæggelsen af selskabets efficiensscore. Er der omvendt tale om et unormalt lavt omkostningsniveau, dvs. et omkostningsniveau, der ikke kan begrundes i forhold, der vedrører den almindelige drift af et vandselskab, må Forsyningssekretariatet foretage den nødvendige, skønsmæssige korrektion herfor.

Forsyningssekretariatet har herefter og i overensstemmelse med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Totaløkonomisk benchmarking for drikkevandsselskaber, Model for beregning af individuelle effektiviseringskrav i de økonomiske rammer for 2019-2020, august 2018, opgjort selskabets effektiviseringspotentiale som forskellen mellem den seneste økonomiske ramme (den økonomiske ramme for 2018) og det effektive omkostningsniveau (svarende til de faktiske driftsomkostninger for 2017).

Konkurrenceankenævnet finder, at Forsyningssekretariatets fremgangsmåde er i overensstemmelse med vandsektorloven og bekendtgørelsen om økonomiske rammer, samt at den valgte fremgangsmåde ligger inden for det skøn, som Forsyningssekretariatet er tillagt i forbindelse med udarbejdelse af grundlaget og metoden for den totaløkonomiske benchmarking. Konkurrenceankenævnet bemærker, at formålet bag ændringerne i vandsektorloven bl.a. har været at indhente det effektiviseringspotentiale, som har bestået i selskabernes ret til at opkræve penge, som selskaberne ikke har haft brug for at opkræve til at dække sine driftsomkostninger. Konkurrenceankenævnet har lagt vægt på, at modellen sikrer en fortsat effektivisering af selskaberne til gavn for forbrugerne, samtidig med at selskaberne ikke hindres i at henlægge gevinster ved ekstraordinære effektiviseringer. Effektiviseringskravets lovbestemte loft på 2 pct. af indtægtsrammen samt den af Forsyningssekretariatet fastsatte indhentningshastighed på 8 år, sammenholdt med det forhold, at indtægtsrammen løbende reguleres, sikrer, at selskabernes effektiviseringspotentiale indhentes, uden at selskaberne mister incitamentet til at foretage effektiviseringer eller udsættes for uforudsigelige og pludselige ændringer i selskabets økonomiske grundlag. Det forhold, at der efter Forsyningssekretariatets model vil kunne opnås en effektivisering, så længe indtægtsrammen er større end de effektive omkost-

ninger, ændrer ikke herpå. Det bemærkes herved, at et outlier-selskab efter denne model fortsat vil opnå et kvalitativt mindre effektiviseringskrav end selskaber med en efficiensscore lavere end 1.

Konkurrenceankenævnet finder herefter, at Forsyningssekretariatet har godtgjort, at selskabet er ineffektivt som forudsat i vandsektorlovens § 6, stk. 5.

5.5. Konklusion

Konkurrenceankenævnet stadfæster Forsyningssekretariatets afgørelse, hvorfor

bestemmes

Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. oktober 2018 stadfæstes.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Palle Bo Madsen John Christensen

Claus Berg Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 6. maj 2019

Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig