

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 5. oktober 2026 i sag nr. VFL-1-2025

HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S
(advokat Jakob Sparre Christiansen)

mod

Vandsektortilsynet
(advokat Jesper Nørøxe)

Resumé af afgørelsen

HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S har påklaget Vandsektortilsynets afgørelse af 29. september 2025 i sag nr. 25/00738 om selskabets økonomiske ramme for 2024.

Sagens hovedspørgsmål er, om HOFOR Spildevand Vallensbæk har krav på at få godkendt § 10-tillæg til dækning af omkostninger afholdt i 2024 i form af afgift til Vandsektortilsynet og til køb af ydelser fra andre vandselskaber, sådan at selskabet får udvidet sin økonomiske ramme for 2024 med ca. 5 mio. kr.

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

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Vandsektortilsynets afgørelse.

Påstande

HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S har nedlagt påstand om, at selskabets økonomiske ramme for 2024, som udmeldt ved Vandsektortilsynets afgørelse af 29. september 2025, justeres opad med 5.007.454 kr., subsidiært at afgørelsen hjemvises til fornyet behandling hos Vandsektortilsynet.

Vandsektortilsynet har påstået afgørelsen stadfæstet.

Sagens faktiske omstændigheder

Forsyningssekretariatet (nu Vandsektortilsynet) traf den 13. oktober 2023 afgørelse om HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S' økonomiske rammer for 2024 og 2025. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”4. Ikke-påvirkelige omkostninger

På baggrund af den årlige indberetning til de økonomiske rammer justerer vi jeres økonomiske ramme med eventuelle ikke-påvirkelige omkostninger. Justeringen foretages på baggrund af afholdte omkostninger i det forudgående kalenderår. Ikke-påvirkelige omkostninger, som er afholdt i tidligere år, kan alene medtages, hvis der er truffet afgørelse om at indregne omkostningen over flere år (periodisering).

Afgørelse

Vi har godkendt jeres indberettede ikke-påvirkelige omkostninger.

Samlet set er jeres ikke-påvirkelige omkostninger 5.676.902 kr. Hertil kommer eventuelle tidligere godkendte tillæg til medfinansieringsprojekter under prisloftsbekendtgørelsen samt eventuelle tillæg til tilbagebetaling af vejbidrag. De er indregnet i jeres økonomiske ramme for 2024.

Opgørelsen af jeres ikke-påvirkelige omkostninger fremgår af fane 4 i bilag A.

[noter ikke medtaget]”

Af afgørelsens bilag A, ”fane 4: ikke-påvirkelige omkostninger” fremgår bl.a., at der i den økonomiske ramme for 2024, som ikke-påvirkelige omkostninger, blev indregnet afgift til Forsyningssekretariatet på 17.528 kr. (2022-niveau) og køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorlovgivningen på 4.842.298 kr. (2022-niveau). De samlede ikke-påvirkelige omkostninger udgjorde 4.859.826 i 2022-prisniveau, som blev prisfremskrevet til 5.676.902 kr. i 2024-prisniveau og indregnet i den økonomiske ramme for 2024.

Den 29. september 2025 traf Vandsektortilsynet afgørelse om HOFOR Spildevand Vallensbæks økonomiske ramme for 2026, samt kontrol med selskabets økonomiske ramme for 2024. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Afgørelse

I 2026 udgør jeres økonomiske ramme: 21.620.442 kr. eksklusive moms.

Jeres differencesaldo for 2025 udgør: -569.672 kr. eksklusive moms.

Hvis saldoen på jeres differencekonto er positiv, har I takstmidler til gode hos forbrugerne. Omvendt har forbrugerne takstmidler til gode hos jer, hvis jeres saldo er negativ.

Denne afgørelse om jeres økonomiske ramme for 2026 indeholder ikke tillæg til dækning af omkostninger omfattet af § 10 for året 2026 (tidligere såkaldte ikke påvirkelige omkostninger). I vil stadig have mulighed for at opkræve indtægter i 2026 til dækning af omkostninger i 2026, som er tillægsberettigede efter § 10. Disse tager vi stilling til i forbindelse med kontrollen af jeres økonomiske ramme for 2026.

Tillæg omfattet af § 10, som vi fastsætter i denne afgørelse, vedrører omkostninger afholdt i 2024. Disse indregnes derfor i kontrollen med jeres økonomiske ramme for 2024. Dette gælder også for øvrige tillæg, der vedrører omkostninger afholdt i 2024.

...

1 Indledning

I er omfattet af vandsektorlovens regler om indtægtsrammer, og får derfor fastsat en økonomisk ramme. Den økonomiske ramme er fastsat efter reglerne i vandsektorloven og bekendtgørelsen om økonomiske rammer for vandselskaber (herefter ØR-bekendtgørelsen).

En økonomisk ramme udgør en beløbsmæssig grænse for jeres samlede regulatoriske indtægter i et givent år med henblik på dækning af nødvendige og effektive drift- og anlægsomkostninger forbundet med jeres forsyningsaktiviteter.

Driver I et vandselskab med både vandforsyningsaktiviteter og spildevandsaktiviteter, er de økonomiske rammer fastsat for hver forsyningsart.

Afgørelsen om de økonomiske rammer indeholder flere elementer: Generelt effektiviseringskrav, kontrol med overholdelse af jeres økonomiske ramme og eventuelle nye tillæg eller fradrag.

Som nævnt indledningsvist, indeholder denne afgørelse ikke tillæg til dækning af omkostninger for § 10 for året 2026 (tidligere såkaldte ikke påvirkelige omkostninger). I vil stadig have mulighed for at opkræve indtægter til dækning af de omkostninger i 2026, som er tillægsberettigede efter § 10. Disse tager vi stilling til i forbindelse med kontrollen af jeres økonomiske ramme for 2026.

Denne afgørelse indeholder også kontrol med jeres økonomiske ramme for 2024. § 10-tillæg og øvrige tillæg, der vedrører omkostninger afholdt i 2024, indregnes i kontrollen med jeres økonomiske ramme for 2024.

I finder begrundelse for størrelsen på den økonomiske ramme på de følgende sider. Selve *beregningen* af den økonomiske ramme fremgår af bilag A.

...

5 § 10 tillæg

I har hvert år mulighed for at søge om tillæg til en række omkostninger, der er oplistet i ØR-bekendtgørelsens § 10.

Vi fastsætter størrelsen af tillægget. Tillæg efter § 10 gives på baggrund af afholdte omkostninger i det forudgående kalenderår og er som udgangspunkt 1-årige. Er der tale om tillæg, som kan periodiseres, kan I dog anmode om det.

Den 1. januar 2025 trådte en ny ØR-bekendtgørelse i kraft. Ifølge bekendtgørelsen skal alle nye tillæg indregnes første gang i forbindelse med kontrollen med overholdelsen af den økonomiske ramme, som var gældende, da omkostningen blev afholdt.

Det betyder, at vi i år fastsætter nye tillæg for omkostninger afholdt i 2024, der skal indregnes i forbindelse med kontrollen med overholdelsen af jeres økonomiske ramme for 2024. Denne ramme indeholder i forvejen tillæg til dækning af visse af disse omkostninger afholdt i 2024, som følge af reglerne i den tidligere gældende bekendtgørelse. Det vil vi tage højde for ved fastsættelse af de nye tillæg, idet der ikke kan gives tillæg for de samme omkostninger to gange.

Vi bemærker i den forbindelse, at det tilbage fra hovedloven til vandsektorloven (lov nr. 469 af 12. juni 2009) har været fastsat, at vandselskabernes indtægter skal svare til omkostningerne (det såkaldte "Hvile i sig selv"-princip), eventuelt med korrektion for et effektiviseringskrav.

Kravet om, at vandselskabernes indtægter skal svare til omkostningerne eventuelt korrigeret med et effektiviseringskrav er stadig det grundlæggende princip bag reguleringen. Samtidig er hensynet til forbrugerne et gennemgående hensyn i vandsektorloven.

Der kan derfor ikke gives tillæg for de samme omkostninger to gange, hvilket der er taget højde for ved fastsættelsen af § 10-tillæggene i denne afgørelse.

Godkendte § 10-tillæg for omkostninger afholdt i 2024, indregnes herefter i forbindelse med kontrollen med overholdelse af jeres økonomiske ramme for 2024.

Afgørelse

Samlet set udgør jeres § 10-tillæg 55.823 kr., som indregnes i forbindelse med kontrollen med overholdelse af jeres økonomiske ramme for 2024.

Opgørelsen af jeres § 10-tillæg fremgår af fane 5.1 i bilag A.

Begrundelse for opgørelsen af jeres § 10-tillæg fremgår nedenfor.

Omkostningstyper, der i forvejen er dækket af tillæg i ØR24

For nedenstående omkostninger har vi fastsat størrelsen på jeres tillæg til et mindre beløb end I har indberettet i år. Det skyldes, at der for disse omkostninger allerede er hel eller delvis dækning for den specifikke omkostning i jeres økonomiske ramme for 2024.

1. Afgift Vandsektortilsynet
2. Køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorloven

	Omkostning allerede inde- holdt i ØR2024	Omkostning Afholdt i 2024	Nyt tillæg til ØR2024	
Afgift Vandsektortilsynet	20.475	15.231	0	kr.
Køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber reguleret af vandsek- torloven	5.656.427	4.992.223	0	kr.

1. Afgift til Vandsektortilsynet

I har i 2025 indberettet en afholdt omkostning på 15.231 kr. for 2024.

Vi har fastsat jeres tillæg til 0 kr.

Vi har ved fastsættelsen lagt vægt på, at jeres økonomiske ramme for 2024 i forvejen indeholder et tillæg til dækning af jeres Afgift til Vandsektortilsynet på 20.475 kr.

Jeres opkrævningsret i den økonomiske ramme for 2024 overstiger dermed jeres faktisk afholdte omkostninger i 2024 med 5.244 kr.

2. Køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorloven

I har i 2025 indberettet en afholdt omkostning på 4.992.223 kr. for 2024.

Vi har fastsat jeres tillæg til 0 kr.

Vi har ved fastsættelsen lagt vægt på, at jeres økonomiske ramme for 2024 i forvejen indeholder et tillæg til dækning af jeres Køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber reguleret af vandsektorloven på 5.656.427 kr.

Jeres opkrævningsret i den økonomiske ramme for 2024 overstiger dermed jeres faktisk afholdte omkostninger i 2024 med 664.204 kr.

Jeres øvrige ansøgninger om § 10-tillæg

Vi har godkendt jeres øvrige ansøgninger om § 10-tillæg.”

Retsgrundlag

Vandsektorloven

Vandsektorloven indeholder følgende bestemmelser:

”Kapitel 1. Formål og anvendelsesområde

§ 1. 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 og 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 forsyningssikkerheden, klimaet og naturen.

...

Kapitel 3. Indtægtsrammer

§ 6. Vandsektortilsynet skal for vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde over 800.000 m³, som ikke er undtaget efter § 3, fastsætte én indtægtsramme for vandforsyningsaktiviteter og én indtægtsramme for spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger. En indtægtsramme omfatter indtægter til at dække både drifts- og anlægsomkostninger.

...

§ 6 a. Vandsektortilsynet skal for vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, med en årlig debiteret vandmængde på højst 800.000 m³, som ikke er undtaget efter §§ 3 eller 3 a, fastsætte én regnskabsmæssig kontrolramme for vandforsyningsaktiviteter og én regnskabsmæssig kontrolramme for spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger. En regnskabsmæssig kontrolramme omfatter indtægter til at dække både drifts- og anlægsomkostninger.

...

§ 8. Klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler om Vandsektortilsynets fastsættelse og kontrol af indtægtsrammer, jf. § 6, og regnskabsmæssige kontrolrammer, jf. § 6 a, herunder om følgende:

1) Fastsættelse og justering af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder om følgende:

...

c) Tillæg til og fradrag i indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer samt betingelser herfor, herunder om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed.

...

3) Kontrol med overholdelse af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder opgørelse og afvikling af differencer mellem et vandselskabs indtægtsramme eller regnskabsmæssige kontrolramme og vandselskabets indtægter, som omfattes af rammen.”

Vandsektorlovens § 6, § 6 a, og § 8, blev nyafattet ved lov nr. 668 af 11. juni 2024. Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 106, s. 24-25, 29, 33):

”3.2. Justeringer vedrørende indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer

3.2.1. Kontrol med overholdelse af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer

3.2.1.1. Gældende ret

...

Der er visse omkostninger, som selskaberne kan få dækket én til én ud over deres økonomiske ramme, og uden at de pålægges effektiviseringskrav. Disse kaldes normalt ikke-påvirkelige omkostninger (herefter IPO) og fremgår af ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 4. De økonomiske rammer justeres årligt ved ændringer af IPO, jf. ØR-bekendtgørelsens § 9, stk. 6, jf. stk. 4, og efter reglerne om tillæg m.v. i ØR-bekendtgørelsens §§ 11-16.

Omkostninger til tillægsberettigede aktiviteter, herunder ændringer i IPO, indregnes først i den økonomiske ramme fra året efter Forsyningssekretariatets behandling af ansøgningen om tillæg. Tillæggene gives i udgangspunktet på baggrund af faktiske afholdte omkostninger til et givent projekt, som indberettes til Forsyningssekretariatet året efter, at de er afholdt, hvorefter Forsyningssekretariatet behandler ansøgningen og indregner tillægget i rammen for det følgende år. Der bliver således en forskydning på to år mellem afholdelse af omkostninger og indregningen af tillæg til den økonomiske ramme. Tillæg, som ikke er en IPO, pålægges effektiviseringskrav fra det første år, hvor de indregnes i rammen.

...

3.2.1.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser

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

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

...

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderer, at det vil medføre et mere retvisende tidspunkt for indregning af tillæg, hvis tillæg kan indregnes allerede fra det år, hvor omkostningen til en tillægsberettiget aktivitet afholdes eller afholdes for første gang (år 0), selv om afgørelsen træffes året efter (år 1). I dag indregnes tillæg først i rammen for året efter afgørelsen (år 2). Tilsvarende, hvis aktiviteten ophører, bør tillægget indregnes

sidste gang for det år, hvor omkostningen afholdes for sidste gang, så omkostninger og muligheden for at opkræve indtægter i højere grad følges ad. Det vil desuden i højere grad modsvare praksis for tillæg på øvrige forsyningsområder. Indregning af tillæg allerede i år 0 vurderes isoleret set at forbedre likviditeten for selskaberne ved nye tillægsgivende opgaver som f.eks. klimatilpasning. Indregningen af tillæg vil for år 0 og år 1 skulle ske i forbindelse med opgørelsen af årets difference ved kontrollen med overholdelse af rammerne. En konsekvens af indregning af tillæg allerede i år 0 vil desuden være, at tillægget i dette år indregnes med de faktiske omkostninger uden korrektion med effektiviseringskrav eller pristalskorrektion.

...

3.3. Styrkelse af kommunalbestyrelsens kontrol med bidrag, takster, regulativer og betalingsvedtægter

3.3.1. Formål og indhold i den kommunale kontrol

3.3.1.1. Gældende ret

...

Vandselskaberne skal fastsætte størrelsen på bidrag og takster i overensstemmelse med gældende betalingsregler, herunder hvile i sig selv-princippet, der hovedsagelig er fastlagt i vandforsyningslovens § 52 a, stk. 1, og spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4. Efter vandforsyningslovens og spildevandsbetalingslovens hvile i sig selv-princip kan vandselskaberne hos de tilsluttede forbrugere kun opkræve bidrag og takster til dækning af de nødvendige udgifter, der er direkte relateret til det pågældende vandselskabs almindelige forsyningsaktiviteter. Det er således bl.a. afhængig af, hvilken type udgift og hvilken type aktivitet der skal finansieres, om udgifterne hertil må dækkes via opkrævning af bidrag eller takster. I vandsektorlovens § 2, stk. 8, nr. 3 og 4, er vandforsyningsaktivitet defineret som indvinding, behandling, transport eller levering af drikkevand mod betaling, og spildevandsforsyningsaktivitet er defineret som transport, behandling eller afledning af spildevand mod betaling.

...

3.3.1.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser

Siden indførelsen af vandsektorloven har de kommunalt ejede og de større forbrugerejede vandselskaber ud over hvile i sig selv-princippet og øvrige betalingsregler i vandforsyningsloven og spildevandsbetalingsloven været underlagt krav om løbende effektivisering via vandsektorlovens regler om økonomiske rammer. De øvrige vandselskaber er fortsat alene omfattet af hvile i sig selv-princippet. Der er afgørende forskelle mellem en regulering med økonomiske rammer og hvile i sig selv-princippet, som er årsagen til, at visse selskaber er omfattet af både regulering med økonomiske rammer og hvile i sig selv-princippet.

Hvile i sig selv-princippet sætter således ikke et loft over et selskabs samlede opkrævninger hos forbrugerne, og indebærer ikke et krav om løbende effektiviseringer. Et system med økonomiske rammer giver derimod et incitament til at effektivisere.

Omvendt sikrer de økonomiske rammer ikke i sig selv, at selskaberne kun i taksterne kan indregne nødvendige udgifter til deres almindelige forsyningsaktiviteter. Det er således hvile i sig selv-princippet, der indeholder krav om, at der ikke samlet set over en årrække kan opkræves mere end de nødvendige udgifter til selskabets almindelige forsyningsaktiviteter.

Der lægges op til, at overholdelsen af hvile i sig selv-princippet fortsat primært skal påses af kommunalbestyrelserne i forbindelse med takstkontrollen. Der lægges endvidere op til, at kontrollen med overholdelse af de økonomiske rammer fortsat påses af Vandsektortilsynet. Der kan imidlertid være grund til at justere samspillet mellem de to myndigheders kontrol, jf. nedenfor.”

Af bemærkningerne til vandsektorlovens § 6 fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 106, s. 61-62):

”Til nr. 11

...

Den foreslåede nye affattelse af vandsektorlovens § 6, stk. 1, 1. pkt., tydeliggør, at indtægtsrammen fastsættes med henblik på dækning af selskabernes nødvendige og effektive omkostninger. Der findes lignende formuleringer i andre forsyningslove, og det vurderes hensigtsmæssigt, at det fremgår tydeligt, at indtægtsrammen kun skal tage sigte på dækning af nødvendige og effektive omkostninger. Formuleringen indebærer ikke ændringer af gældende ret.

Nødvendige omkostninger skal forstås på samme måde som i vandforsyningsloven og spildevandsbetalingslovens regler om, hvilke omkostninger et vandselskab lovligt kan takstfinansiere. Omkostningerne skal således være nødvendige for det pågældende vandselskabs almindelige forsyningsvirksomhed eller efter særlig hjemmel kunne indregnes i bidrag og takster. Der henvises til afsnit 3.3.1.1. i de almindelige bemærkninger, hvor der redegøres for vandforsyningslovens og spildevandsbetalingslovens betalingsregler, herunder hvile i sig selv-princippet, og til bemærkningerne til det foreslåede § 8, nr. 1, litra c, i vandsektorloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 19.”

Af bemærkningerne til vandsektorlovens § 6 a fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 106, s. 64):

”Til nr. 15

...

Den foreslåede nye affattelse af vandsektorlovens § 6 a, stk. 1, 1. pkt., tydeliggør, at den regnskabsmæssige kontrolramme fastsættes med henblik på dækning af selskabernes nødvendige og effektive omkostninger. Der findes lignende formuleringer i andre forsyningslove, og det vurderes hensigtsmæssigt, at det fremgår tydeligt, at den regnskabsmæssige kontrolramme kun skal tage sigte på dækning af nødvendige og effektive omkostninger. Formuleringen indebærer ikke ændringer af gældende ret.

Nødvendige omkostninger skal forstås på samme måde som i vandforsyningsloven og spildevandsbetalingslovens regler om, hvilke omkostninger et vandselskab lovligt kan takstfinansiere. Omkostningerne skal således være nødvendige for det pågældende vandselskabs almindelige forsyningsvirksomhed eller efter særlig hjemmel kunne indregnes i bidrag og takster. Der henvises til afsnit 3.3.1.1. i de almindelige bemærkninger, hvor der redegøres for vandforsyningslovens og spildevandsbetalingslovens betalingsregler, herunder hvile i sig selv-princippet, og til bemærkningerne til det foreslåede § 8, nr. 1, litra c, i vandsektorloven, jf. lovforslagets § 1, nr. 19.”

Af bemærkningerne til vandsektorlovens § 8 fremgår bl.a. (Folketingstidende 2023-24, tillæg A, lovforslag nr. L 106, s. 67, 69, 70 og 73-74):

”Til nr. 19

...

Den foreslåede bestemmelse i vandsektorlovens § 8, nr. 1, litra c, giver ligesom den gældende § 8 mulighed for at fastsætte regler om, hvilke typer af omkostninger der kan udløse et tillæg til den økonomiske ramme, og hvilke betingelser vandselskaberne skal opfylde for at kunne få tillæg til de pågældende omkostninger. Der vil herunder ligesom efter den gældende § 8 kunne fastsættes betingelser vedrørende samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed for de projekter, der søges om tillæg til. Der vil også kunne fastsættes regler om fradrag i rammen, hvilket der også er mulighed for efter den gældende § 8.

...

Det er hensigten at fastsætte regler om, fra hvornår tillæg indregnes i den økonomiske ramme. Det er herunder hensigten at fastsætte, at tillæg som hovedregel indregnes allerede fra det år, hvor omkostningerne er afholdt. Tillægget vil i så fald blive indregnet i forbindelse med kontrollen med overholdelse af den økonomiske ramme, jf. bemærkningerne til det foreslåede § 8, nr. 3.

...

Det foreslåede § 8, nr. 3, omhandler regler om kontrol med overholdelse af indtægtsrammer og regnskabsmæssige kontrolrammer, herunder opgørelse og afvikling af differencer mellem et vandselskabs indtægtsramme eller regnskabsmæssige kontrolramme og vandselskabets indtægter, som omfattes af rammen.

...

Det er hensigten med bemyndigelsen at erstatte det nuværende kontrolsystem, som er fastsat i ØR-bekendtgørelsen og beskrevet i afsnit 3.2.1.1. i lovforslagets almindelige bemærkninger,

med et system baseret på en differencesaldo ligesom det kendes fra andre forsyningsområder, bl.a. el-området.

Differencesaldoen vil være i selskabets favør, når vandselskabet har haft færre indtægter, end den økonomiske ramme tillader, og i forbrugernes favør, når vandselskabet har haft flere indtægter, end den økonomiske ramme tillader.

Det er således foreløbig hensigten at fastsætte regler om, at årets difference opgøres det følgende år, når vandselskaberne har foretaget indberetning, og Vandsektortilsynet har taget stilling til indberetningen, herunder de ansøgte tillæg og IPO. Differencen vil bestå af forskellen mellem et vandselskabs faktiske regulatoriske indtægter, dvs. indtægter som omfattes af den økonomiske ramme, jf. de regler, der udstedes i medfør af det foreslåede § 8, nr. 2, og rammen for det pågældende år tillagt nye tillæg og IPO, som skal indregnes i kontrollen for det pågældende år. Et vandselskab vil således kunne opkræve indtægter til dækning af øgede omkostninger, som berettiger til et nyt tillæg eller er omfattet af reglerne om IPO, i det samme år, hvor omkostningerne afholdes, uden at få en difference i forbrugernes favør. Hvis et nyt tillæg er varigt eller flerårigt, vil det også blive regnet med ved kontrollen det følgende år, hvorefter det i de fleste tilfælde vil indgå i den økonomiske ramme.

Når årets difference er opgjort, vil en differencesaldo kunne opgøres som de akkumulerede differencer for de foregående år tillagt årets difference.

Det er hensigten at fastsætte, at opgørelsen af årets difference og den nye differencesaldo vil indgå i den årlige afgørelse om vandselskabets økonomiske rammer.

...

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

ØR-bekendtgørelsen

De nærmere regler om fastsættelse af de økonomiske rammer og indtægtslofter for vandselskabet er udmøntet i bekendtgørelsen om økonomiske rammer for vandselskaber (ØR-bekendtgørelsen). Bekendtgørelse nr. 1431 af 5. december 2024 om økonomiske rammer for vandselskaber indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”Kapitel 2. Fastsættelse af økonomiske rammer

§ 3. En økonomisk ramme efter vandsektorlovens §§ 6 eller 6 a fastsættes for et vandselskabs vandforsynings- eller spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger, jf. vandsektorlovens § 6, stk. 1, og § 6 a, stk. 1.

Stk. 2. En økonomisk ramme udgør den øvre grænse for de samlede regulatoriske indtægter, jf. § 35, som vandselskabet i et kalenderår kan oppebære fra driften af vandforsynings- eller spildevandsforsyningsaktiviteterne, jf. de nærmere regler om overholdelse af økonomiske rammer i kapitel 5.

Stk. 3. Den økonomiske ramme for det indeværende kalenderår videreføres som økonomisk ramme for det følgende kalenderår, jf. dog kapitel 7, korrigeret med tillæg og fradrag samt effektiviseringskrav og pristalskorrektur m.v. efter reglerne i vandsektorlovens §§ 6 eller 6 a og reglerne i denne bekendtgørelse.

...

Tillæg og fradrag

§ 4. Efter ansøgning fra vandselskabet kan Vandsektortilsynet godkende tillæg til den økonomiske ramme efter reglerne i §§ 10-16 og 19. Ansøgning skal sammen med dokumentation for, at betingelserne for at få tillæg er opfyldt, indsendes inden den frist, der er angivet i § 42, stk. 1. Vandsektortilsynet kan herudover give tillæg til den økonomiske ramme efter reglerne i § 49.

...

Stk. 3. Vandsektortilsynet godkender ansøgninger om tillæg, jf. §§ 10-16 og 19, hvis vandselskabet har dokumenteret, at betingelserne for at opnå tillægget er opfyldt. Vandsektortilsynet fastsætter størrelsen af tillæg og fradrag, jf. stk. 1 og 2. Til brug for fastsættelse af tillæg opgøres omkostninger efter reglerne i kapitel 3.

...

§ 5. Tillæg efter § 10 er 1-årige, jf. dog § 33, stk. 2-4. Ved ansøgning om tillæg efter § 10, hvor Vandsektortilsynet i tidligere år har givet tillæg til samme aktivitet m.v., tager Vandsektortilsynet kun stilling til, om betingelserne for at give tillæg er opfyldt, hvis der er ændrede forhold, som berører betingelserne for tillæg.

...

Stk. 3. Tillæg efter §§ 10-14, 16 og 19 til dækning af omkostninger, som er afholdt året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og omkostninger, der afholdes i det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, indregnes i forbindelse med kontrollen med overholdelse af den økonomiske ramme, jf. § 37, for henholdsvis året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, jf. dog stk. 4. For efterfølgende år indregnes tillæg i den økonomiske ramme ved afgørelserne om fastsættelse heraf, jf. § 3.

...

§ 7. Der gives ikke tillæg efter §§ 10-16 og 19 til dækning af følgende omkostninger:

...

3) Omkostninger, der ikke lovligt kan afholdes af vandselskabet eller ikke lovligt kan indregnes i vandselskabets bidrag og takster, jf. § 52 a i lov om vandforsyning m.v. og § 1, stk. 4, i lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.

...

§ 10. Der gives tillæg til dækning af vandselskabets omkostninger til følgende:

1) Afgift til Vandsektortilsynet, jf. vandsektorlovens § 10.

...

5) Køb af produkter og ydelser fra andre vandselskaber, der er omfattet af vandsektorlovens kapitel 3.

...

Kapitel 3. Opgørelse af omkostninger

...

§ 33. Tillæg efter § 10 omfatter de faktiske afholdte drifts- og anlægsudgifter i det pågældende år. Tillæg efter § 10 omfatter ikke finansieringsomkostninger.

...

Kapitel 5. Overholdelse af økonomiske rammer, differencer og kontrol

...

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

§ 38. Et vandselskab må ikke have en differencesaldo i forbrugernes favør på mere end 3 pct. af den økonomiske ramme i mere end 4 på hinanden følgende år. Hvis differencen for et givet år, jf. § 37, indebærer, at et vandselskab i 4 på hinanden følgende år har haft en differencesaldo i forbrugernes favør, som overstiger 3 pct. af den økonomiske ramme, foretager Vandsektortilsynet et fradrag i den økonomiske ramme for de følgende 3 kalenderår, som samlet svarer til differencesaldoen tillagt rente for 1 år svarende til den rente, der er fastsat efter § 5, stk. 1 og 2, i renteloven. Differencesaldoen sættes til 0 kr. forud for opgørelse af differencesaldoen pr. 1. januar i året efter afgørelsen om fradrag.

...

§ 39. Hvis opgørelsen efter § 37 viser, at et vandselskab har en differencesaldo i vandselskabets favør, som overstiger 25 pct. af den økonomiske ramme, nedskrives differencesaldoen til 25 pct. af den økonomiske ramme forud for opgørelse af differencesaldoen pr. 1. januar i året efter afgørelsen om nedskrivning. I tilfælde, hvor et vandselskab i 4 på hinanden følgende år har haft en differencesaldo i vandselskabets favør, som overstiger 3 pct. af den økonomiske ramme, nedskrives differencesaldoen til 3 pct. af den økonomiske ramme forud for opgørelse af differencesaldoen pr. 1. januar i året efter afgørelsen om nedskrivning.

...

Kapitel 11. Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 63. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2025.

...

§ 64. De hidtil gældende regler finder anvendelse for fastsættelse af økonomiske rammer for 2025, jf. dog stk. 5.

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

Stk. 3. Afgørelser om varige og flerårige tillæg og fradrag, som er truffet i medfør af de hidtil gældende regler, bevarer deres gyldighed, jf. dog stk. 4. § 6 finder også anvendelse for disse tillæg.

...

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

Stk. 6. § 38 kan første gang finde anvendelse i forhold til et vandselskab, hvis opgørelsen i 2028 af differencer for 2027 indebærer, at vandselskabet i 4 på hinanden følgende år har haft en differencesaldo i forbrugernes favør, som overstiger 3 pct. den økonomiske ramme.

Stk. 7. § 39, 1. pkt., kan første gang finde anvendelse i forhold til et vandselskab, hvis opgørelsen i 2030 af differencer for 2029 indebærer, at vandselskabet har en differencesaldo i vandselskabets favør, som overstiger 25 pct. af den økonomiske ramme. § 39, 2. pkt., kan første gang finde anvendelse i forhold til et vandselskab, hvis opgørelsen i 2030 af differencer for 2029 indebærer, at vandselskabet i 4 år i træk har haft en differencesaldo i vandselskabets favør, som overstiger 3 pct. af den økonomiske ramme.”

Energistyrelsen sendte den 7. oktober 2024 et udkast til bekendtgørelse om økonomiske rammer i høring. Af Energistirelsens høringsnotat af 28. november 2024 fremgår bl.a.:

”Energistirelsens bemærkninger

...

Energistyrelsen har på baggrund af høringssvarene præciseret, hvornår et tillæg indregnes i kontrollen med et års økonomiske ramme. Det er herunder tydeliggjort, at engangstillæg, herunder ikke-påvirkelige omkostninger, fremadrettet alene vil blive håndteret i kontrolsystemet, og dermed ikke indgår i de økonomiske rammer, og at varige tillæg indgår i to på hinanden følgende kontroller af overholdelsen af hvert års økonomiske ramme.

Tillægsberettigede omkostninger, der er godkendt i 2024 og indregnet i de udmeldte økonomiske rammer for 2025 skal ikke indregnes i den første differencesaldo.

Tillægsberettigede omkostninger, som vandselskabet ansøger om i 2025, vil blive indregnet både i den førstedifferencesaldo og, medmindre der er tale om et et-årigt tillæg, i differencen for 2025, når denne opgøres i løbet af 2026.

Energistyrelsen er enig i, at overgangsperioden for differencesaldo i selskabernes favør er for kort i forhold til grænsen på 25 pct. af rammen, og reelt kun giver selskaberne et år til at reagere på den underdækning, der vil opstå i overgangsårerne, hvor ikke-påvirkelige omkostninger og 1-årige tillæg stadig er indregnet i rammerne efter de tidligere regler og der samtidig indregnes nye tillæg i forbindelse med kontrollen. Derfor imødekommes ønsket om at udvide overgangsperioden, så også reglen i § 39, 1. pkt., om nedskrivning af differencesaldo i selskabets favør, der overstiger 25 pct. af rammen, første gang finder anvendelse ved opgørelsen i 2030 af differencer i 2029. Energistyrelsen vurderer, at der hermed også er tilstrækkelig tid til at opkræve de to års ekstra ikke-påvirkelige omkostninger, i det omfang selskabet har behov for det.

De øvrige overgangsregler om indfasningen af kontrolsystemet vil ikke blive ændret indholdsmæssigt på baggrund af høringssvarene, da det vurderes, at der ikke er en øget risiko for en stor difference i forbrugernes favør ved overgangen til de nye regler.

Energistyrelsen har tilføjet fradrag i § 64, stk. 3, således at varige og flerårige fradrag, som er truffet i medfør af de hidtil gældende regler, bevarer deres gyldighed.

Energistyrelsen har gennemgået bestemmelserne vedrørende differencesaldo og indfasning heraf og tydeliggjort dem, i det omfang styrelsen har vurderet det relevant.

Energistyrelsen bemærker, at der er tale om et helt nyt kontrolsystem. Hvis erfaringer med kontrolsystemet efter en årrække viser, at der er elementer, der ikke virker efter hensigten, vil Energistyrelsen tage stilling til, om reglerne bør justeres.”

Af Energistyrelsens vejledende udtalelse om fortolkning af overgangsreglerne i bekendtgørelsen om økonomisk regulering (ØR-bekendtgørelsen), herunder særligt § 10-tillæg, af 1. september 2025 fremgår bl.a.:

”Baggrund

Energistyrelsen ønsker med nærværende vejledende udtalelse at beskrive gældende ret i forhold til fortolkningen af visse regler i Bekendtgørelse nr. 1431 af 5. december 2024 om økonomiske rammer for vandselskaber (herefter ØR-bekendtgørelsen) ved overgangen til de nye regler.

Gennemgangen vedrører fortolkning af reglerne for indregning af de såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger, nu benævnt § 10-tillæg, i vandselskabernes økonomiske ramme, jf. ØR-bekendtgørelsens §§ 5 og 10. Udtalelsen kommer herunder særligt omkring overgangen mellem de tidligere regler for indregning af ikke-påvirkelige omkostninger og de tilsvarende regler i den nugældende ØR-bekendtgørelse.

Energistyrelsen udtaler sig ikke vejledende om konkrete og/eller verserende sager, men kan udtale sig vejledende om principielle spørgsmål. En vejledende udtalelse er udtryk for Energistyrelsens fortolkning af de pågældende bestemmelser i lovgivningen. Indholdet er alene vejledende. Vandsektortilsynet træffer afgørelse som uafhængig tilsynsmyndighed, og disse afgørelser kan påklages til Konkurrenceankenævnet. I tilfælde af uenighed om forståelsen af reglerne træffes den endelige afgørelse af domstolene.

Nuværende regulering

ØR-bekendtgørelsens § 10 omhandler tillæg til selskabernes økonomiske rammer fsva. en række omkostninger, som ikke bliver pålagt effektiviseringskrav, som det i øvrigt sker i de økonomiske rammer. Det er omkostninger, som vandselskaberne ikke kan påvirke eller kun kan påvirke marginalt, samt visse omkostninger, som vandselskaberne kan påvirke, eksempelvis eksterne undersøgelsesudgifter i forbindelse med fusion. Disse omkostninger er tidligere blevet omtalt som ”ikke-påvirkelige omkostninger”, men vil fremadrettet blive omtalt som § 10-tillæg. De nuværende regler vedrørende § 10 tillæg blev indført med bekendtgørelse nr. 14321 af 5. december 2024 om økonomiske rammer for vandselskaber med ikrafttrædelse 1. januar 2025.

Reglerne medfører, at selskaberne kan opkræve tillæg allerede samme år, som de afholder en ny omkostning første gang. Det fungerer sådan, at nye tillægsberettigede omkostninger, der afholdes første gang i et givent år, kan opkræves af selskaberne allerede i det samme år, selvom den for selskabet fastsatte økonomiske ramme for selvsamme år ikke rummede denne omkostning. Omkostningerne indregnes det efterfølgende år, når Vandsektortilsynet fører kontrol med selskabets overholdelse af rammen. Vandsektortilsynet lægger således nye tillæg for fx 2026, der formelt først tildeles i 2027, oven i rammen for 2026, når vandsektortilsynet i

2027 kontrollerer, at rammerne for 2026 er overholdt. Denne metode for indregning af tillæg gælder fremover også for § 10-tillæg.

Ovenstående følger af ØR-bekendtgørelsen § 5, stk. 3:

”Stk. 3. Tillæg efter §§ 10-14, 16 og 19 til dækning af omkostninger, som er afholdt året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og omkostninger, der afholdes i det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, indregnes i forbindelse med kontrollen med overholdelse af den økonomiske ramme, jf. § 37, for henholdsvis året før det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, og det år, hvor vandselskabet ansøger om tillæg, jf. dog stk. 4. For efterfølgende år indregnes tillæg i den økonomiske ramme ved afgørelserne om fastsættelse heraf, jf. § 3.” (vores understregning).

Overgangen til de nye regler

Inden ændringen af ØR-bekendtgørelsen i december 2024 blev opkrævningsretten for en række såkaldte ikke-påvirkelige omkostninger i et givent år fastsat på forhånd på baggrund af selskabets faktiske afholdte omkostninger to år før. Det betyder, at Vandsektortilsynet i eksempelvis 2023 har fastsat en opkrævningsret for ikke-påvirkelige omkostninger (fremover § 10-tillæg) for 2024 på baggrund af selskabernes afholdte omkostninger hertil i 2022.

For 2024 og 2025 betyder det, at selskaberne som udgangspunkt allerede har fået tildelt ramme til at opkræve en stor del af det, der efter den nye ØR-bekendtgørelse er § 10-tillæg. Dog er rammen baseret på de faktiske omkostninger, selskabet havde to år tidligere.

Siden fastsættelsen af disse rammer for henholdsvis 2024 og 2025 er ØR-bekendtgørelsen ændret jf. ovenfor, hvilket betyder, at der blandt andet er foretaget ændringer i de regler, der regulerer kontrollen med overholdelse af rammen.

Efter den nugældende bekendtgørelse indebærer kontrollen af rammerne for 2024 og 2025, som foretages i henholdsvis 2025 og 2026, at der kan foretages indregning af § 10-tillæg i forbindelse med kontrollen.

Idet der som udgangspunkt allerede var indregnet en stor del af de ikke-påvirkelige omkostninger i selskabernes rammer for disse to år, er det kun en evt. forskel mellem selskabets tillægsberettigede faktiske ikke-påvirkelige omkostninger og de ikke-påvirkelige omkostninger, der allerede var lagt i selskabernes rammer for 2024 og 2025, der skal fastsættes tillæg for og dermed indregnes i forbindelse med kontrollen i henholdsvis 2025 og 2026. Således sikres det, at den økonomiske ramme afspejler de faktisk afholdte omkostninger for det enkelte år jf. ØR-bekendtgørelsen § 5, stk. 3.

Tolkning af § 10 tillæg

Energistyrelsen er blevet gjort opmærksom på, at der har været forskellige opfattelser af, hvorvidt der på baggrund af bekendtgørelsens ordlyd er hjemmel til at opkræve tillæg efter bekendtgørelsens § 10 vedrørende ikke-påvirkelige omkostninger (IPO) dobbelt i 2024 og 2025.

Energistyrelsen kan konstatere, at ordlyden i både bekendtgørelsen og det høringsnotat, der blev udarbejdet i forbindelse med den offentlige høring af bekendtgørelsesændringen, har givet anledning til forskellige forståelser af overgangen til de nye regler fsva. § 10-tillæg. Energistyrelsen anerkender, at der med fordel kunne have været en eksplicit formulering i ØR-bekendtgørelsen om indregningen af § 10-tillægene i overgangsårene, således at det var uden for enhver tvivl, at der ikke med reglerne er tiltænkt en mulighed for, at selskaberne kan opkræve de samme ikke-påvirkelige omkostninger to gange.

Energistyrelsen bemærker i den forbindelse, at ØR-bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i vandsektorlovens § 8, og at der efter Energistirelsens vurdering ikke er hjemmel eller bemyndigelse i vandsektorloven til at fastsætte regler om, at der kan ske dobbeltindregning i rammerne eller dobbelttopkrævning af en bestemt omkostning. Det er ligeledes Energistirelsens vurdering, at denne hjemmel heller ikke omtales i lovbemærkningerne til bemyndigelsesbestemmelsen.”

Lov om vandforsyning

Vandforsyningslovens § 52 a, lyder:

”Ved levering af vand fra en almen vandforsyning kan der i prisen indregnes de i denne bestemmelse anførte udgifter, jf. dog stk. 2, 4 og 5. Udgifterne omfatter nødvendige udgifter til ...”

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 479 af 1. juli 1998. Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. (Folketingstidende 1997-98, tillæg A, lovforslag nr. L 56. s. 1492):

”Selv om dette ikke har været lovfæstet, antages der i almindelighed at gælde et »hvile-i-sig-selv-princip« for vandforsyning i Danmark på den måde, at hver enkelt vandforsynings indtægter ikke må overstige dens udgifter, og at den kun må afholde udgifter, der er direkte relateret til den pågældende vandforsynings almindelige vandforsyningsaktiviteter. Derimod kan vandforsyningen godt have underskud, som dækkes af kommunen efter vandforsyningslovens § 53 a eller ved tilskud fra Vandfonden.

I overensstemmelse med Drikkevandsudvalgets anbefalinger foreslås det nu, at lovfæste »hvile-i-sig selv-princippet« i lighed med, hvad der er sket i andre forsyningslove som elforsyningsloven og varmforsyningsloven. Samtidig præciseres det, at de lovligte udgifter for vandforsyningerne også omfatter udgifter til kortlægning, overvågning og beskyttelse af de vandressourcer, som vandforsyningen har en aktuel eller potentiel interesse i at kunne indvinde fra. Selv om beskyttelse af miljøet primært bør være en offentlig opgave, kan vandforsyningerne have en interesse i at supplere indsatsen, idet de herved på længere sigt kan opretholde en produktion uden for lange transporttider for vandet og uden avanceret rensning f.eks. for nitrat eller pesticider og således spare penge til behandling og overvågning af behandlingsprocessen og / eller omlægning af ledninger, borer og andre anlæg. Vandforsyningerne bør derfor have mulighed for at afholde sådanne udgifter.”

Lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v.

Spildevandsbetalingslovens § 1, stk. 4, 1. pkt., lyder:

”Nødvendige udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg og andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand eller terrænnært grundvand samt anlæg, der er etableret efter § 7 a, herunder udgifter til opfyldelse af anmodninger efter miljøbeskyttelseslovens § 32 a og regler fastsat i medfør heraf, dækkes af bidrag fra de berørte ejere af fast ejendom (herunder umatrikulerede arealer), der tilleder til spildevandsforsyningsselskabers anlæg, eller som er kontraktligt tilknyttet spildevandsforsyningsselskabet, jf. § 7 a.”

Bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 2210 af 29. december 2020. Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl.a. (Folketingstidende 2020-21, tillæg A, lovforslag nr. L 98, s. 7):

”3.1. Spildevandsforsyningsselskabernes deltagelse i projekter med andre parter og takstfinansiering af andre anlæg end selskabernes spildevandsanlæg

3.1.1. Gældende ret

...

Spildevandsbetalingslovens § 1, særlig § 1, stk. 4, lovfæster hvile i sig selv-princippet for spildevandsforsyningsselskaberne. Hvile i sig selv-princippet indebærer, at selskaberne kun kan opkræve takstmidler til brug for udgifter, der er nødvendige for det pågældende selskabs almindelige forsyningsaktiviteter.”

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a. (Folketingstidende 2020-21, tillæg A, lovforslag nr. L 98, s. 33):

”Det foreslås at ændre § 1, stk. 4, således at det i overensstemmelse med gældende ret præciseres, at alle udgifter, der indregnes, skal være nødvendige. Desuden foreslås det tilføjet, at der også kan ske indregning af spildevandsforsyningsselskabets udgifter til udførelse, drift og vedligeholdelse af andre anlæg til brug for selskabets håndtering af spildevand. Endelig foreslås det, at »til spildevandsforsyningsselskabers spildevandsanlæg« ændres til: »til spildevandsforsyningsselskabers anlæg.

Forslaget om at præcisere, at alle udgifter skal være nødvendige, er i overensstemmelse med den hidtidige forståelse af hvile i sig selv-princippet i spildevandsbetalingsloven, og er på linje med formuleringen af hvile i sig selv-princippet i vandforsyningsloven, hvor det af § 52 a, stk. 1, nr. 1, fremgår, at nødvendige omkostninger til indvinding og distribution af vand kan indregnes i vandprisen.”

Parternes argumenter

HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S har anført navnlig, at selskabet har et retskrav på at opnå § 10-tillæg til indregning i den økonomiske ramme for 2024 på i alt 5.007.454 kr., som følge af omkostninger som selskabet har afholdt i 2024 i form af afgift til Vandsektortilsynet på 15.231 kr. og til køb af ydelser fra andre vandselskaber på 4.992.223 kr., jf. ØR-bekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1 og nr. 5, sammenholdt med § 5, stk. 3.

Det fremgår af Energistyrelsens høringsnotat af 28. november 2024, at det var en tilsigtet konsekvens af den nye ØR-bekendtgørelse, at fastsatte "ikke-påvirkelige omkostninger" efter den tidligere gældende bekendtgørelse fortsat skulle indeholdes i de økonomiske rammer, samtidig med fastsættelsen af nye § 10-tillæg.

Det fremgår sammesteds af høringsnotatet, at netop adgangen til at opkræve både ikke-påvirkelige omkostninger og nye tillæg indregnet efter den fra 1. januar 2025 gældende ØR-bekendtgørelse var baggrunden for Energistyrelsens imødekommelse af at udvide overgangsperioden for nedskrivning af differencesaldo i selskabernes favør: "Energistyrelsen vurderer, at der hermed også er tilstrækkelig tid til at opkræve de 2-års ekstra ikke-påvirkelige omkostninger, i det omfang selskabet har behov for det."

Energistyrelsen har således som regeludstedende myndighed forud for udstedelsen af ØR-bekendtgørelsen, som trådte i kraft den 1. januar 2025, bekræftet, at det var en tilsigtet konsekvens af den nye ØR-bekendtgørelse, at fastsatte "ikke-påvirkelige omkostninger" efter den tidligere gældende bekendtgørelse fortsat skulle indeholdes i de økonomiske rammer, samtidig med fastsættelsen af nye § 10-tillæg og overgangen til den nye regulering.

Herunder blev der bevidst taget højde for vandselskabernes muligheder for at opkræve de 2 års ekstra "ikke-påvirkelige" omkostninger ved fastsættelsen af ØR-bekendtgørelsens bestemmelser om differencesaldo i vandselskabernes favør, idet bestemmelsen i ØR-bekendtgørelsens § 39, 1.pkt. i tråd med høringsvaret først kan finde anvendelse ved opgørelse af differencesaldo i 2030, jf. ØR-bekendtgørelsens § 64, stk. 7.

Tillæggene skulle have været fastsat ved kontrollen med den økonomiske ramme for 2024, og dermed være indgået i klagers favør ved opgørelsen af differencekonto for 2024, jf. ØR-bekendtgørelsens § 37.

Det har ingen betydning, at Energistyrelsen den 1. september 2025 har afgivet en vejledende udtalelse, som ikke forekommer at være i overensstemmelse med høringsnotatet af 28. november 2024, og som argumenterer for, at Vandsektortilsynet i forbindelse med kontrollen af rammen for 2024 i 2025 skulle have været berettiget til kun at fastsætte § 10-tillæg for en eventuel ”forskel mellem selskabets tillægsberettigede faktiske ikke-påvirkelige omkostninger og de ikke-påvirkelige omkostninger, der allerede var lagt i selskabernes rammer for 2024 og 2025”.

Vandsektortilsynet har haft pligt til at fastsætte § 10-tillæggene på i alt DKK 5.007.454 i henhold til vandsektorlovens § 6 og ØR-bekendtgørelsen, som ikke giver en adgang til diskretionær fastsættelse/nedsættelse af hverken § 10-tillæg eller indtægtsrammens samlede størrelse. Vandsektortilsynet har ikke været berettiget til at opstille sin egen metode for at undgå at give § 10-tillæg.

Vandsektortilsynets begrundelse for at nægte at fastsætte § 10-tillæg er urigtig og usaglig.

Vandsektortilsynet begrundede udelukkende afgørelsen med henvisning til hvile i sig selv-princippet og intentionerne fra hovedloven til vandsektorloven, som ikke har hvile i sig selv-princippet som en del af formålet, og som ikke udelukkende har økonomiske effektiviseringer som formål, jf. vandsektorlovens § 1. Vandsektortilsynet har ikke som opgave at påse overholdelsen af hvile i sig selv-princippet, som skal påses af kommunalbestyrelsen i forbindelse med godkendelsen af HOFOR Spildevand Vallensbæks takster.

Vandsektortilsynet har i afgørelsen henvist til, at afgørelsen også er truffet i henhold til generelle principper og formål i vandsektorloven og med hjemmel i ØR-bekendtgørelsen med henblik på at undgå at give tillæg til den økonomiske ramme to gange på baggrund af samme omkostning.

Hensynet til at undgå ”dobbelt indregning” af de samme omkostninger i taksten over for forbrugerne er varetaget ved lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber mv. og hvile i sig selv-princippet samt kommunalbestyrelsens kontrol med overholdelsen heraf.

Efter vandsektorloven og ØR-bekendtgørelsen fastsættes indtægtsrammen ikke ud fra vandselskabernes faktiske driftsomkostninger, men udgør alene en øverste ramme for opkrævninger over taksten. Formålet med vandsektorlovens indførelse af prisloftregulering og senere indtægtsrammeregulering har været at tvinge vandselskaberne til effektiviseringer i forhold til vandselskabernes faktiske omkostningsniveau i 2013-2015.

Det er som følge af ovenstående ikke i strid med vandsektorloven og ØR-bekendtgørelsen, såfremt klager opnår § 10-tillæg efter den nugældende ØR-bekendtgørelse, uanset at der på baggrund af de samme omkostningskategorier tidligere er indregnet ”ikke-påvirkelige omkostninger” i rammen efter den tidligere gældende bekendtgørelse.

Den af Vandsektortilsynet anvendte metode er i strid med ØR-bekendtgørelses § 3, stk. 3, sammenholdt med § 5 stk. 3 og § 10.

Vandsektortilsynet har anført navnlig, at tillæg efter ØR-bekendtgørelsens § 10 kun kan fastsættes, når der foreligger et faktisk og aktuelt dækningsbehov for nødvendige og effektive omkostninger, jf. vandsektorlovens §§ 6 og 6 a og ØR-bekendtgørelsens § 3, stk. 1. Der er ikke hjemmel til at forhøje den økonomiske ramme for omkostninger, som der allerede tidligere er givet tillæg for, og som derfor allerede er fuldt dækket i den eksisterende ramme.

HOFOR Spildevand Vallensbæks økonomiske ramme for 2024 indeholder allerede tillæg (ikke-påvirkelige omkostninger) for afgift til Vandsektortilsynet og køb af ydelser fra andre vandselskaber på 5.676.902 kr. De faktiske 2024-omkostninger udgjorde 5.007.454 kr. Der foreligger intet udækket dækningsbehov, som kan begrunde yderligere § 10-tillæg. Vandsektortilsynet har derfor korrekt fastsat tillæggets størrelse til 0 kr.

En generel dobbeltdækning af § 10-omkostninger i 2024 ville på sektorniveau med ét slag indebære en udvidelse af den samlede opkrævningsret på ca. 2,5 mia. kr., hvilket reelt neutraliserer de effektiviseringskrav, der gennem et årti er indarbejdet i rammerne efter vandsektorlovens § 6, stk. 3. Der ville herved blive pumpet milliardbeløb tilbage i sektoren. Det er uforeneligt med kravet om nødvendige og effektive omkostninger og hensynet til lavest mulige, stabile priser i § 1, og havde lovgiver pludselig nu haft denne intention med vandsektorloven, ville den utvivlsomt være gennemført på grundlag af en klar og udtrykkelig lovhjemmel. En sådan hjemmel findes ikke.

Spørgsmålet om dobbeltdækning og dobbeltindregning henhører under Vandsektortilsynets kompetence til at fastsætte og korrigere de økonomiske rammer, jf. vandsektorlovens §§ 6, 6 a og 8 samt ØR-bekendtgørelsens §§ 7, 17 og 61.

Tilsynet har ikke foretaget en kommunal takstkontrol, men udøvet sin lovbestemte reguleringskompetence. Kommunalbestyrelsen foretager en efterfølgende legalitetskontrol af taksterne inden for den fastsatte ramme og kan ikke ved takstgodkendelsen identificere

dobbeltindregning på differencekontoen, da denne fremtræder som et samlet beløb uden angivelse af sammensætningen.

Korrektion af dobbeltdækning kan derfor alene ske via Vandsektortilsynets regulering af ramme og differencekonto.

Den økonomiske ramme udgør loftet over selskabets opkrævningsret, jf. ØR-bekendtgørelsens § 3, stk. 2. Når rammen forhøjes uden dækningsbehov, udvides opkrævningsretten tilsvarende.

En positiv saldo på differencekontoen angiver, at selskabet har takstmidler til gode hos forbrugerne. Hvis HOFOR Spildevand Vallensbæk fik et yderligere § 10-tillæg på 5.007.454 kr. for 2024, ville rammen for 2024 overstige de faktiske omkostninger med dette beløb, som efter § 37 og § 64, stk. 5, ville blive indregnet på differencekontoen pr. 1. januar 2025. Beløbet ville herefter fremstå som en samlet positiv saldo, som HOFOR kan anvende til at dække andre omkostninger – også omkostninger, der ikke i sig selv ville kunne udløse tillæg. Saldoen er med andre ord et økonomisk råderum for HOFOR Spildevand Vallensbæk.

Differencekontoen er dermed et centralt reguleringsinstrument, som direkte påvirker opkrævningsadgangen, hvilket også afspejles i nedskrivningsreglerne i §§ 38-39. HOFORs fortolkning indebærer en reel og uberettiget udvidelse af opkrævningsretten via differencekontoen uden nye tillægsberettigede omkostninger, i strid med vandsektorlovens § 6, stk. 1, hvile i sig selv-princippet og ØR-bekendtgørelsens § 7, nr. 3.

ØR-bekendtgørelsens § 64, stk. 5, er en overgangsbestemmelse om opgørelse af første differencesaldo pr. 1. januar 2025 og ikke en selvstændig hjemmel til dobbeltdækning.

Høringsnotatet af 28. november 2024 beskriver, at engangstillæg, herunder ikke-påvirkelige omkostninger, fremadrettet alene skal håndteres i kontrolsystemet, og at nedskrivningsreglen i § 39 udskydes for at give tid til at afvikle positive saldoer. Henvisningen til “to års ekstra ikke-påvirkelige omkostninger” angår tidsmæssig forskydning af allerede godkendte, men endnu ikke opkrævede indtægter – ikke en adgang til at indregne de samme omkostninger to gange.

Energistyrelsens vejledende udtalelse af 1. september 2025 præciserer, at § 10-tillæg i overgangsårene alene kan fastsættes for en eventuel forskel mellem de faktiske tillægsberettigede omkostninger og de IPO-beløb, der allerede er indregnet i rammerne. Udtalelsen fastslår endvidere, at der ikke er hjemmel eller bemyndigelse i vandsektorlovens § 8 til regler om dobbeltindregning eller dobbeltopkrævning af samme omkostning.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Ved afgørelse af 13. oktober 2023 traf Forsyningssekretariatet (nu Vandsektortilsynet) afgørelse om de økonomiske rammer for 2024 og 2025 for HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S efter bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 (2020-bekendtgørelsen). I den økonomiske ramme for 2024 blev der fastsat et beløb til dækning af afgift til Forsyningssekretariatet på 20.475 kr., samt til køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber på 5.656.427 kr., såkaldte ikke- påvirkelige omkostninger (IPO).

Den 9. april 2025 ansøgte HOFOR Spildevand Vallensbæk om tillæg for omkostninger afholdt i 2024 i form af afgift til Vandsektortilsynet på 15.231 kr. og køb af ydelser og produkter fra andre vandselskaber på 5.007.454 kr., jf. § 10 i bekendtgørelse nr. 1431 af 5. december 2024 (2024-bekendtgørelsen).

Vandsektortilsynet traf afgørelse om HOFOR Spildevand Vallensbæks økonomisk ramme for 2026 den 29. september 2025. Afgørelsen indeholdt også kontrol med selskabets økonomiske ramme for 2024. Tilsynet traf i den forbindelse afgørelse om ikke at imødekomme HOFOR Spildevand Vallensbæks ansøgning om § 10-tillæg for omkostninger afholdt i 2024, idet tilsynet allerede havde fastsat et beløb til dækning af de nævnte omkostninger i selskabets økonomiske ramme for 2024, jf. den nævnte afgørelse fra 13. oktober 2023.

Sagen angår navnlig, om HOFOR Spildevand Vallensbæk har krav på at få godkendt § 10-tillæg til dækning af omkostninger i form af afgift til Vandsektortilsynet og til køb af ydelser fra andre vandselskaber sådan, at selskabet får udvidet sin økonomiske ramme for 2024 med ca. 5 mio. kr.

§ 10-tillæg

Det følger af § 3, stk. 1, i 2024-bekendtgørelsen, at en økonomisk ramme efter vandsektorlovens §§ 6 og 6 a fastsættes for et vandselskabs vandforsynings- eller spildevandsforsyningsaktiviteter med henblik på dækning af nødvendige og effektive omkostninger.

Vandsektortilsynet godkender tillæg til den økonomiske ramme efter 2024-bekendtgørelsens § 10, hvis betingelserne for at opnå tillægget er opfyldt jf. § 4, stk. 1 og 3.

Efter 2024-bekendtgørelsens § 7, nr. 3, gives der ikke tillæg efter bl.a. § 10 til dækning af omkostninger, der ikke lovligt kan indregnes i vandselskabets bidrag og takster, jf. § 52 a i lov om vandforsyning m.v. og § 1, stk. 4, i lov om betalingsregler for spildevandsselskaber m.v.

Efter 2024-bekendtgørelsens § 10, stk. 1, nr. 1 og 5, gives der tillæg til dækning af vandselskabers omkostninger til bl.a. afgift til Vandsektortilsynet, samt til køb af produkter og ydelser fra andre vandselskaber, der er omfattet af vandsektorlovens kapitel 3. Tillæg efter § 10 omfatter de faktiske afholdte drifts- og anlægsudgifter i det pågældende år, jf. § 33.

Den konkrete sag

HOFOR Spildevand Vallensbæk fik som nævnt ved Forsyningssekretariatets afgørelse af 13. oktober 2023 fastsat sin økonomiske ramme for 2024 med tillæg i form af afgift til Forsyningssekretariatet (20.475 kr.) og køb af ydelser fra andre vandselskaber (5.656.427 kr.). HOFOR Spildevand Vallensbæk afholdt i 2024 omkostninger i form af afgift til Forsyningssekretariatet (15.231 kr.) og køb af ydelser fra andre vandselskaber (4.992.223 kr.).

Konkurrenceankenævnet finder herefter, at det var med rette, at Vandsektortilsynet afslog at imødekomme HOFOR Spildevand Vallensbæks ansøgning om § 10-tillæg til den økonomiske ramme for 2024. Nævnet lægger vægt på, at hvis HOFOR Spildevand Vallensbæk fik udvidet sin økonomiske ramme for 2024 med yderligere ca. 5 mio. kr. – dvs. ud over de 5.656.427 kr., som allerede var tillagt selskabets økonomiske ramme for 2024 – så ville selskabet få godkendt et tillæg til dækning af de samme omkostninger to gange, hvilket ville være i strid med 2024-bekendtgørelsens § 3, stk. 1, § 7, nr. 3, og § 33.

Konkurrenceankenævnet bemærker, at der ikke er grundlag for at forstå vandsektorloven og forarbejderne hertil samt 2024-bekendtgørelsen, herunder § 5, stk. 3, sådan, at formålet med indførelsen af det nye kontrolsystem skulle være at give et vandselskab mulighed for at få godkendt § 10-tillæg i sin økonomiske ramme for 2024 til brug for dækning af omkostninger, som allerede var omfattet af den økonomiske ramme for det pågældende år.

Konkurrenceankenævnet finder ikke, at Vandsektortilsynets begrundelse for at nægte § 10-tillægget var usaglig, idet tilsynet har pligt til at sikre, at der ikke gives tillæg til dækning af omkostninger efter § 10, som ikke er nødvendige, jf. 2024-bekendtgørelsens § 7, nr. 3, som indeholder en

henvisning til § 52 a i lov om vandforsyning m.v. og til § 1, stk. 4, i lov om betalingsregler for spildevandsselskaber m.v., der lovfæster hvile i sig selv-princippet.

Konklusion

Konkurrenceankenævnet stadfæster Vandsektortilsynets afgørelse af 29. september 2025 om den økonomiske ramme for 2024 for HOFOR Spildevand Vallensbæk.

Herefter bestemmes

Vandsektortilsynets afgørelse af 29. september 2025 om den økonomiske ramme for 2024 for HOFOR Spildevand Vallensbæk A/S stadfæstes.

Karsten Engsig Sørensen

Birgitte Sloth

Rasmus Kristian Feldthusen

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 5. oktober 2026

Lenette Virenfeldt Teut

Nævnssekretær