

NOTAT

Dato: 1. marts 2024

Sag: 23/09825

Høringsnotat til *Indberetningsvejledning til økonomiske rammer og Indberetningsvejledning til benchmarking - drikkevand*

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Forsyningssekretariatet sendte *Indberetningsvejledning til økonomiske rammer* (inkl. revisorinstruks, skabelon til revisorerklæring, og skabeloner til brug for indberetningen) og *Indberetningsvejledning til benchmarking – drikkevand* (inkl. skabeloner til brug for indberetningen) i høring i perioden 10. januar 2024 – 24. januar 2024. Vi har modtaget høringssvar fra DANVA, PwC og TREFOR Vand A/S.

ERHVERVSMINISTERIET

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

- 1. Bemærkninger til indberetningsvejledningen til de økonomiske rammer**
 - a. Tillæg til historiske afskrivninger (DANVA)
 - b. Tillæg til omkostninger forbundet med cyber-sikkerhed (DANVA)
 - c. Tillæg til finansielle omkostninger (DANVA og PwC)
- 2. Bemærkninger til indberetningsvejledningen til benchmarkingen**
 - a. Væsentlighedsvurdering for øvrige aktiver (DANVA og TREFOR Vand A/S)
 - b. Opdatering af definitioner i indberetningsvejledningen til benchmarkingen (DANVA)
 - c. Indberetning af vandværker i benchmarkingen (DANVA)
- 3. Øvrige bemærkninger til benchmarkingen**
 - a. Forsyningssekretariatets vurdering af frontelskaber (TREFOR Vand A/S)
 - b. Udliciterede aktiviteter i benchmarkingen (TREFOR Vand A/S)
 - c. Alders- og tæthedskorrektion i benchmarkingen (TREFOR Vand A/S)
 - d. Indberetning af vandværker i benchmarkingen (DANVA og TREFOR Vand A/S)

I det følgende er hørings svarene for ovennævnte punkter gengivet sammen med vores kommentarer hertil (anført i kursiv).

1. Bemærkninger til indberetningsvejledningen til de økonomiske rammer

1a. Tillæg til historiske afskrivninger (DANVA)

DANVA har angivet, at mange selskaber har opdaget, at de har anlæg, der ikke er blevet indberettet i forbindelse med åbningsbalancen i 2010, og der er derfor ikke dækning i de økonomiske rammer til at foretage de nødvendige reinvesteringer. DANVA finder det derfor vigtigt, at selskaberne fortsat har mulighed for at rette manglende indberetning af historiske anlæg. DANVA ønsker, at Forsyningssekretariatet forholder sig til problemstillingen og sikrer kommunikation om ansøgningsmulighederne.

Til brug for fastsættelsen af de første økonomiske rammer (prislofter) i 2010 udfyldte selskaberne et pris- og levetidskatalog (POLKA), som dannede grundlag for fastsættelsen af indgangsværdien af selskabernes anlægsomkostninger.

Det var selskabernes eget ansvar at udfylde det pågældende POLKA fyldestgørende og retvisende. Det klare udgangspunkt er derfor, at der ikke foretages ændringer i det udfyldte og anvendte POLKA.

Forsyningssekretariatet er dog i dialog med DANVA om den rejste problemstilling.

1b. Tillæg til omkostninger forbundet med cyber-sikkerhed (DANVA)

DANVA har angivet, at det ikke er tydeligt, hvorvidt selskaberne kan få tillæg til EU-direktiverne NIS2 og CERD.

Vi forstår hørings svaret således, at der er tale om EU-direktiver, der endnu ikke er implementeret i dansk lovgivning. Der er således tale om nye krav, der endnu ikke er statsligt fastsatte, pålagte eller godkendte. Dermed er omkostningerne hertil ikke tillægsberettigede.

Efter det oplyste fremsættes lovforslag til implementering af de pågældende EU-direktiver ikke i indeværende folketingsamling.

Såfremt selskaberne kan dokumentere, at kommunen har fastsat, pålagt eller godkendt det pågældende mål, og såfremt der er tale om aktiviteter, der er en del af selskabernes hovedvirksomhed, vil omkostningerne hertil kunne udløse et tillæg.

1c. Tillæg til finansielle omkostninger (DANVA og PwC)

DANVA har angivet, at det ikke er tydeligt, hvordan selskaberne skal dokumentere, at ansøgte finansielle omkostninger kan henføres direkte til lån eller byggekreditter. Hertil har DANVA også angivet, at det ikke er tydeligt, om lån skal være optaget i anlægsperioden eller i året efter anlægsperioden.

Vi forstår høringsvaret således, at DANVA spørger til, hvordan et vandselskab skal dokumentere, at en investering i et anlæg kan henføres til et lån, eller alternativt hvordan et optaget lån kan henføres direkte til specifikke anlægsinvesteringer.

Selskaberne skal godtgøre, at renteomkostninger vedrører lån, som er optaget til årets indberettede tillægsberettigede anlægsinvesteringer. Godtgørelsen kan fx ske ved at redegøre for, at det optagede lån eller udbetalte byggekreditter er sket inden for anlægsperioden for investeringen. Det er således ikke hensigten, at vandselskaber skal dokumentere, at lån er optaget til specifikke anlægsinvesteringer.

Som udgangspunkt skal byggekreditter være udbetalt i perioden, der løber fra anlægsperiodens start til anlægsperiodens afslutning, mens lån skal være optaget i perioden, der løber fra kort forud for anlægsperiodens start til og med året efter anlægsperiodens afslutning. Dette understøtter, at selskaberne kan nå at omlægge udbetalte byggekreditter til endelige lån og samtidig knytte renteomkostningerne til relevante ansøgninger om tillæg. Dette er præciseret i den endelige indberetningsvejledning for 2024.

DANVA har angivet, at den opgørelse, som fremgår af vejledningen, forhindrer vandselskaberne i at optage det fulde lån forud for anlægsfasens opstart. DANVA har fremhævet, at for så vidt angår langvarige anlægsprojekter, der er inddelt i etaper, og hvor der ansøges om tillæg efter hver afsluttet etape, vil vandselskaberne skulle optage lån løbende, før projektets finansieringsomkostningerne kan knyttes til de afsluttede anlægsinvesteringer.

Lån optaget kort tid forud for anlægsfasens opstart kan henføres til anlægsinvesteringen.

Vi er blevet bekendt med, at der er tilfælde, hvor selskaberne anvender en opgørelsesmetode, hvor tillæg for finansielle omkostninger opgøres på

baggrund af lån, som er optaget flere år forud for investeringsåret. Vi vurderer, at der er risiko for, at dette ikke giver et retvisende niveau for selskabet finansielle omkostninger ved årets investeringer. Derfor har vi i indberetningsvejledningen præciseret, hvordan finansielle omkostninger kan opgøres, så selskaberne opgør finansielle omkostninger til tillæg til et niveau, der er mere retvisende for de faktiske finansielle omkostninger til årets investeringer.

Hvis der er tale om et langvarigt anlægsprojekt, som er opdelt og færdiggøres i etaper over flere år, vil starten på projektets anlægsperiode være ved påbegyndelse af første etape, og anlægsperiodens afslutning vil være når sidste etape er færdigetableret.

PwC anfører, at høringsmaterialet indikerer, at selskaber skal afholde renteomkostninger i 2023 for at kunne ansøge om tillæg for renteomkostninger til årets tillægsansøgninger. Det skyldes ifølge PwC, at det fremgår af vejledningen, at finansielle omkostninger i årets tillægsansøgninger skal være baseret på afholdte omkostninger i 2023. PwC mener derfor, at opgørelsesmetoden for finansielle omkostninger til tillæg medfører, at selskaberne ikke kan ansøge om at få dækket faktiske afholdte renteomkostninger, hvis lånet ikke er hjemtaget ultimo 2023

Vi skal indledningsvist fremhæve, at det er muligt at opdele tillægsansøgningen. Ved at opdele ansøgningen kan selskaber i år ansøge om tillæg til rammen for 2025 på grundlag af afholdte omkostninger i 2023. Hvis et selskab i år ansøger om tillæg for renteomkostninger i 2023, som ikke dækker renteomkostninger til lån for et fuldt regnskabsår, så har selskabet mulighed for til næste år at søge om tillæg for den del af renteomkostninger, der ikke allerede er dækket i forbindelse med ansøgning i det forudgående år. Ansøgningen skal således alene omfatte tillæg for meromkostninger til renter, så det samlede tillæg for finansielle omkostninger dækker renteomkostninger for et fuldt regnskabsår. Vi har beskrevet ovenstående mulighed for at opdele ansøgningen i vores endelige indberetningsvejledning for 2024.

Vi er således ikke enig i, at den nuværende beskrivelse begrænser selskabernes mulighed for at få tillæg til den økonomiske ramme, som både omfatter afskrivninger, driftsomkostninger og finansielle omkostninger, herunder renter på optaget lån i 2024.

2. Bemærkninger til indberetningsvejledningen til benchmarkingen

2a. Væsentlighedsvurdering for øvrige aktiver (DANVA og TREFOR Vand A/S)

DANVA og TREFOR fremhæver, at de mener en grænse for væsentlighed på 1 pct. af et selskabs påvirkelige omkostninger er højt sat ved vurdering af, om en omkostning til øvrigt aktiv skal undtages i benchmarkingen. Derudover fremhæver DANVA og TREFOR Vand, at der bør være mulighed for at akkumulere alle øvrige aktiver for på den måde at komme over en væsentlighedsgrænse, og DANVA henviser til § 11, stk. 1, i ØR-bekendtgørelsen, hvor det er muligt at akkumulere ansøgninger om tillæg.

Vi gør opmærksom på, at der ikke er en grænse på 1 pct. ved væsentlighedsvurdering af omkostninger til øvrige aktiver. Hvorvidt en omkostning til øvrige aktiver kan anses for væsentlig, vil altid bero på en konkret og individuel vurdering. I indberetningsvejledningen til benchmarkingen er der angivet, at hvis en omkostning eksempelvis overstiger 1 pct. af et selskabs samlede omkostninger vil det i mange tilfælde tyde på, at omkostningen efter en konkret vurdering vil vurderes at være væsentlig. Dette betyder dog ikke, at omkostninger der udgør under 1 pct. af et selskabs samlede påvirkelige omkostninger automatisk vurderes som uvæsentlige.

Vi vurderer fortsat, at omkostninger forbundet med øvrige aktiver skal vurderes efter et væsentlighedskriterium, da en række ansøgninger om øvrige aktiver ofte ligger på et omkostningsniveau, som i sidste ende ofte fører til ubetydelige ændringer i benchmarkingresultaterne og selskabets individuelle effektiviseringskrav. Derfor indfører vi en væsentlighedsvurdering, så det ressourceforbrug hos selskaberne og hos Forsyningssekretariatet, som er forbundet med at indsamle dokumentation og sagsbehandle en ansøgning, står mål med den konsekvens, som et eventuelt godkendt øvrigt aktiv har for benchmarkingresultaterne og et eventuelt individuelt effektiviseringskrav.

For så vidt angår at akkumulere ansøgninger, så vil vi anse og vurdere ikke-forbundne aktiver hver for sig, når der behandles ansøgninger om øvrige aktiver i benchmarkingen. Denne praksis anvendes også for særlige forhold. Vi har som nævnt ovenfor oplevet, at øvrige aktiver har ført til ubetydelige ændringer i benchmarkingresultaterne, og derfor har vi indført en væsentlighedsvurdering. Det er vores vurdering, at en mulighed for at akkumulere flere ansøgninger vedrørende ikke-forbundne aktiver heller ikke vil have en effekt for selskaberne, som kan stå mål med den administrative byrde forbundet med ansøgningerne for både selskaberne og for os. For ikke-forbundne øvrige aktiver er det derfor fortsat vores vurdering, at væsentligheden skal vurderes for hvert enkeltstående tilfælde.

Vi har dog præciseret i vores indberetningsvejledning, at flere øvrige aktiver som er direkte forbundne, vil blive væsentlighedsvurderet ud fra samlede omkostninger knyttet til de forbundne aktiver. Selskaberne skal ved indberetningen angive, om ansøgte øvrige aktiver er forbundne, og hvorfor selskabet vurderer, at dette er tilfældet for så vidt angår de konkrete aktiver.

2b. Opdatering af definitioner i indberetningsvejledningen til benchmarkingen (DANVA)

DANVA angiver, at vandselskaberne de seneste år er begyndt at foretage mange genoptællinger for at forbedre deres indberetning. DANVA angiver imidlertid, at der er usikkerhed om, hvordan der indberettes korrekt for flere kategorier.

DANVA foreslår, at vi i højere grad offentliggør vores vurderinger, når vi besvarer konkrete henvendelser fra selskaberne, og at vi i højere grad opdaterer indberetningsvejledningerne når det er nødvendigt. DANVA angiver, at de er til disposition i forhold til dialog om hensigtsmæssige definitioner, og tilkendegiver ønske om et fortsat godt samarbejde herom.

Vi har løbende stort fokus på at forbedre vores indberetningsvejledning med klare og præcise definitioner. I den forbindelse forsøger vi altid at finde en balance mellem at lave en relevant indberetningsvejledning med fyldestgørende og forståelige definitioner, men uden for meget unødige information som kan gøre indberetningsvejledningen for kompliceret.

Vi vil arbejde for at inddrage branchen i endnu højere grad end i dag, når vi udarbejder vores indberetningsvejledninger. Dette eksempelvis med løbende dialog i løbet af året, når der er uklarheder omkring specifikke definitioner. Vi vil også arbejde for at udbrede vores vurderinger på specifikke henvendelser til hele branchen, når vi får henvendelser, som vi vurderer kunne være relevante for flere selskaber. Vi har i den forbindelse i år opstartet et mere systematisk samarbejde med DANVA med henblik på at forbedre indberetningsvejledningerne fremadrettet.

2c. Indberetning af vandværker i benchmarkingen (DANVA)

DANVA angiver, at de ønsker en afklaring af, om selskaberne skal indberette den samme vandmængde to gange til costdriveren "Vandværker" i OPEX-netvolumenmålet, hvis vandet reguleres for pH.

Den samme vandmængde må kun indberettes under én type vandbehandling. Hvis en vandmængde behandles med to forskellige typer vandbehandling, skal den indberettes i kategorien for den mest avancerede af de anvendte behandlingstyper.

Vi har på baggrund af denne forespørgsel tydeliggjort ovenstående i indberetningsvejledningen for benchmarkingen, så det fremgår, at den samme vandmængde ikke skal indberettes to gange til costdriveren "Vandværker" i OPEX-netvolumenmålet.

3. Øvrige bemærkninger til benchmarkingen

Nedenstående bemærkninger til benchmarkingen er ikke direkte relateret til indberetningsvejledningen, som har været i høring. Bemærkningerne er derimod relateret til den konkrete modellering af benchmarkingen, hvilken ikke er i høring nu. Der vil komme en selvstændig høring vedrørende benchmarkingmodellen, forud for at den anvendes til at fastsætte individuelle effektiviseringskrav til de økonomiske rammer for 2025 og 2026.

Da nedenstående bemærkninger ikke relaterer sig til indberetningsvejledningen, vil vi kun kort og overordnet kommentere på punkterne her. Herudover er vi i direkte kontakt med de relevante parter (DANVA og TREFOR Vand A/S), hvor vi kan vende behovet for at diskutere bemærkningerne i flere detaljer.

3a. Forsyningssekretariatets vurdering af frontelskaber (TREFOR Vand A/S)

TREFOR Vand A/S opfordrer os til at nærstudere de 10-15 mest effektive selskabers indberetning for at sikre, at deres indberetning er repræsentativ. TREFOR Vand A/S refererer til, at vi på vores vejledningsmøde den 18. januar 2024 gjorde opmærksom på, at en række selskaber har indberettet kreativt, hvilket TREFOR Vand A/S ønsker, at vi er ekstra opmærksomme på for de mest effektive selskabers indberetning.

Vi har hvert år stort fokus på kvalitetssikring af alle selskabers indberetninger. Vi gennemgår alle indberetninger for at se, om der er uoverensstemmelser med tidligere indberetninger, eller om der specifikke poster, der ikke passer til vores definitioner. Hertil udfører vi en lang række tests på indberetningerne, hvor vi blandt andet sammenligner selskabernes indberetninger med hinanden samt selskabernes egne poster med hinanden for at undersøge, om de passer sammen.

Vi har yderligere fokus på de mest effektive selskaber, som vi hvert år kontakter med en række spørgsmål for blandt andet at afgøre, om deres indberetninger er repræsentative.

3b. Udliciterede aktiviteter i benchmarkingen (TREFOR Vand A/S)

TREFOR Vand A/S angiver, at der er en udliciteringsproblematik i benchmarkingmodellen, fordi udliciterede aktiviteter ikke givet netvolumenmål. TREFOR Vand A/S angiver, at vi bør undersøge, om de mest effektive selskaber er repræsentative for resten af sektoren i forhold til graden af udlicitering.

Vi vurderer ikke, at der er en væsentlig udliciteringsproblematik i benchmarkingmodellen. Hvis et selskab fx ejer et aktiv, men udliciterer vedligehold af aktivet, kan selskabet fortsat indberette det pågældende aktiv på lige fod med alle andre aktiver. Ligeledes kan et selskab, som fx lejer et aktiv, fortsat indberette det til benchmarkingen, på lige fod som hvis de ejede det.

3c. Alders- og tæthedskorrektion i benchmarkingen (TREFOR Vand A/S)

TREFOR Vand A/S angiver, at der er flere uhensigtsmæssigheder i alders- og tæthedskorrekturen af netvolumenmålene på fire overordnede punkter. Punkterne omhandler, at 1) estimeringsgrundlaget ikke tilstrækkeligt tager højde for, at selskaberne har forskellige andele af distributions-/transport- og fællesomkostninger, 2) at alderskorrekturen ikke tager tilstrækkeligt højde for færdigt afskrevne aktiver, 3) at der allerede er korrigeret for tæthed i CAPEX- og OPEX-netvolumenmålene, og 4) at tæthedskorrekturen ikke tilstrækkeligt tager højde for koncern-forbundet selskaber.

Alders- og tæthedskorrekturen beregnes hvert år på baggrund af statistiske regressionsmodeller. I den forbindelse undersøger vi, om de statistiske egenskaber for korrekturen er opfyldt, og om den overordnede intuition bag resultaterne er velbegrundet.

Det er vores vurdering, at vi foretager de bedst mulige korrekturen på nuværende tidspunkt, med det data vi har til rådighed. Det er muligt at gøre korrekturen mere avancerede for at tage hensyn til nogle af ovennævnte udfordringer. Det vil dog i flere tilfælde kræve, at selskaberne skal indberette mere detaljeret data til benchmarkingen, fx i form af en opdeling af deres driftsomkostninger på henholdsvis distributionsnettet og produktionen, samt en detaljeret gennemgang af hvilke aktiver der for selskabet er færdigafskrevet, og hvilke der ikke er. Vi vurderer på nuværende tidspunkt, at en sådan opdatering af alders- og tæthedskorrekturen ikke står på mål med den ekstra indberetningsbyrde, der er forbundet hermed.

3d. Indberetning af vandværker i benchmarkingen (DANVA og TREFOR Vand A/S)

DANVA angiver, at OPEX-netvolumenmålet for vandbehandling har to udfordringer. DANVA angiver for det første, at netvolumenmålet ikke tager tilstrækkeligt højde for, at et selskab kan have mere end én avanceret behandlingsform for den samme vandmængde. For det andet angiver DANVA, at netvolumenmålet ikke tager tilstrækkeligt højde for, at de forskellige typer af avanceret vandbehandling varierer meget i pris.

TREFOR Vand A/S angiver ligeledes, at OPEX-netvolumenmålet ikke tager tilstrækkelig højde for omkostninger til avanceret vandbehandling. TREFOR Vand A/S angiver, at det skyldes en udvikling i sektoren siden OPEX-netvolumenmålet blev opgjort, samt at der er stor forskel på de forskellige typer af avanceret vandbehandling, som netvolumenmålet ikke tager højde for.

OPEX-netvolumenmålet blev udarbejdet i 2018 på baggrund af omkostninger fra 2015. Vi vurderer løbende behovet for at opdatere beregningerne, i takt med at sektoren udvikler sig. En eventuel opdatering kræver imidlertid en stor indberetningsbyrde for sektoren, da der skal foretages en detaljeret kontering af omkostninger samt tilhørende costdrivere.

Vi har indtil videre vurderet, at den ekstra indberetningsbyrde ikke står på mål for de eventuelle tilretninger, vi kan lave med et opdateret datasæt. Vi vil fortsat løbende fortage denne vurdering, og vi værdsætter branchens input til, hvornår der er behov for en revidering.