

KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 10/7 2013 i sag nr. 2010-0023425

Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S har ved brev af 26. november 2010 påklaget Forsyningssekretariatets afgørelse af 27. oktober 2010 vedrørende Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S' prisloft på vand for 2011.

Forsyningssekretariatet har begæret afgørelsen stadfæstet.

For Konkurrenceankenævnet omhandler sagen fastsættelse af tillæg for historiske investeringer og herunder betydningen af et fald på ca. 78 mio. kr. i tillægget for historiske investeringer fra det udkast til afgørelse, som Forsyningssekretariatet sendte i høring hos Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S, til den endelige afgørelse.

Konkurrenceankenævnet har hjemvist sagen.

Parternes påstande

Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S har nedlagt påstand om, at selskabets 71.107 meter ledning uden registreret ledningsdimension skal medregnes til kategorien ø200-ø500 ved opgørelsen af den reguleringsmæssige åbningsbalance, som opgjort af selskabet, og at tillægget for historiske investeringer ved beregningen af prisloftet for 2011 skal beregnes i overensstemmelse hermed.

Ringkøbing-Skjerns Spildevand A/S har subsidiært nedlagt påstand om, at selskabets 71.107 meter ledning uden registreret ledningsdimension skal medregnes til kategorien mindre end ø200 og henføres til de af selskabet registrerede anlægsår ved opgørelsen af åbningsbalancen, og at tillægget for historiske investeringer ved beregningen af prisloftet for 2011 skal beregnes i overensstemmelse hermed.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om, at afgørelsen af 27. oktober 2010 vedrørende Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S skal stadfæstes.

Den påklagede afgørelse

Forsyningssekretariatet har fastsat selskabets prisloft for 2011 til 40,63 kr. pr. m³ i henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 2. Prisloftet er fastsat på baggrund af en debiteret vandmængde på 2.400.000 m³ for 2009 og en fastsat indtægtsramme for 2011 på 97.512.699 kr.

Af afgørelsen truffet af Forsyningssekretariatet den 27. oktober 2010 om prisloftet for 2011 for Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S fremgår følgende bl.a. om sagens behandling:

”...

I henhold til bekendtgørelsen om prisloftregulering skulle selskaberne, senest 1. maj 2010, indberette en række oplysninger til brug for fastsættelsen af prisloftet.

Ringkøbing-Skjern Spildevands indberetning gav anledning til, at Forsyningssekretariatet sendte et brev med anmodning om yderligere oplysninger. Selskabet har herefter ændret og uddybet de indberettede oplysninger.

Forsyningssekretariatet vurderer, at det på baggrund af de foreliggende oplysninger er muligt at træffe afgørelse om selskabets prisloft gældende for 2011.

På de områder, hvor det har været nødvendigt at foretage en skønsmæssig fastsættelse, er metoden og begrundelsen herfor udførligt beskrevet nedenfor i afsnittet om begrundelse.

Udkastet til afgørelse blev sendt i høring den 24. september 2010 med frist for bemærkninger den 8. oktober 2010.

Selskabet har afgivet høringssvar inden for fristen og har i den forbindelse anført en række bemærkninger. I det omfang Forsyningssekretariatet ikke umiddelbart har taget selskabets konkrete bemærkninger til efterretning i afgørelsen, fremgår dette under de enkelte afsnit.

Eventuelle andre ændringer er alene af sproglig/grammatisk karakter eller uddybende i forhold til det allerede angivne.”

Af afgørelsen fremgår følgende om tillæg for historiske investeringer:

”Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for historiske investeringer på baggrund af den reguleringsmæssige åbningsbalance, som vandselskaberne har indsendt, samt den indsendte dokumentation. Den samlede værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget i den reguleringsmæssige åbningsbalance er ifølge prisloftbekendtgørelsens § 23, stk. 2 og 3, en værdiansættelse af vandselskabernes aktiver, som er bestemt ved gennemsnittet af aktivets nedskrevne genanskaffelsesværdi og aktivets nedskrevne anskaffelsesværdi. Denne værdiansættelse er foretaget ud fra standardpriser og standardlevetider, som er opgivet i pris og levetidskataloget. Fastlæggelse af værdi og levetid af anlægsaktiver, der ikke indgår i pris- og levetidskataloget, foretages af Forsyningssekretariatet i henhold til prisloftbekendtgørelsens § 23, stk. 4.

Ifølge § 12, stk. 2 og 5, udgør tillægget for historiske investeringer de årlige standardafskrivninger. Forsyningssekretariatet fastsætter tillægget for historiske investeringer. Vandselskaberne kan ifølge § 24, stk. 1, alene anvende den likviditet, som tillægget for historiske investeringer giver anledning til, til at nedbringe investeringsomkostningerne og dermed nedsætte de finansielle omkostninger.

Samtlige selskaber har senest den 1. april 2010 skulle indsende fyldestgørende oplysninger og dokumentation til brug for åbningsbalancen. Dette har imidlertid ikke været muligt for samtlige selskaber. Hvis det senere viser sig, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation eller der på anden måde er forhold,

som Forsyningssekretariatet finder problematiske, kan det føre til en ændret opgørelse af åbningsbalancen.

Det fremgår af det fremsendte materiale, at for brønde og ledninger uden registreret anlægsår har selskabet anvendt anlægsåret 1984 som er det længdevægtede anlægsår. Selskabet har i sit høringssvar beskrevet en bedre metode til fastsættelse af anlægsår for ledninger og brønde uden registreret anlægsår. Selskabets fordeling af ledninger og brønde baseret på denne metode lægges til grund for afgørelsen. Dette medfører, at åbningsbalancen reduceres med 10.918.451 kr.

Det fremgår af det fremsendte materiale, at for ledninger uden registret dimension har selskabet anvendt en dimension på 300 mm ud fra den længdevægtede dimension. Forsyningssekretariatet finder ikke denne metode retvisende. Selskabet har i sit høringssvar indsendt et kontrolskema. I dette skema fremgår det at 71.017 meter ledning mangler registrering af dimension og er fastsat til en dimension på 300 mm. Forsyningssekretariatet har derfor flyttet 71.017 meter ledning med en dimension mellem 200 og 500 mm ned til den tilsvarende ledningskategori med en dimension mindre end 200 mm. Disse ledninger er flyttet fra de yngste perioder. I udkast til afgørelse fandt Forsyningssekretariatet at åbningsbalancen blev reduceret med 21.918.565 kr. ved en flytning af 67.325 meter ledning. Ved yderligere sagsbehandling er det Forsyningssekretariatet vurdering at ovenstående ændring medfører en markant større reduktion af åbningsbalancen. Alt i alt medfører ovenstående, at åbningsbalancen reduceres med 100.170.583 kr.

Ringkøbing-Skjern Spildevand opnår således en samlet værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget på 2.518.100.067 kr. Det fører til et tillæg i 2011 på 56.700.223 kr. for de historiske investeringer.”

Af udkast til afgørelse dateret 24. september 2010, som blev sendt i høring hos Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S, fremgår følgende bl.a. om historiske investeringer:

”...

Det fremgår af det fremsendte materiale, at for brønde og ledninger uden registreret anlægsår har selskabet anvendt anlægsåret 1984 som er det længdevægtede anlægsår. Forsyningssekretariatet finder ikke denne metode retvisende. Forsyningssekretariatet har derfor fjernet 62.272 meter ledning og 1.323 brønde fra perioden 1980-1984. Dette medfører, at åbningsbalancen reduceres med 131.794.337 kr.

Det fremgår af det fremsendte materiale, at for ledninger uden registreret dimension har selskabet anvendt en dimension på 300 mm ud fra den længdevægtede dimension. Forsyningssekretariatet finder ikke denne metode retvisende. Det er ikke muligt at afgøre hvilke indtastede ledningsmængder der er skønnet og hvilke der er dokumenterbare. Forsyningssekretariatet har derfor flyttet 67.325 meter ledning med en dimension mellem 200 og 500 mm ned til den tilsvarende ledningskategori med en dimension mindre end 200 mm. Disse ledninger er flyttet fra de yngste kategorier. Dette medfører, at åbningsbalancen reduceres med 21.918.565 kr.

Ringkøbing-Skjern Spildevand opnår således en samlet værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget på 2.475.476.199 kr. Det fører til et tillæg i 2011 på 55.316.081 kr. for de historiske investeringer.”

I Ringkøbing-Skjern Spildevands høringssvar af 8. oktober 2010 anfører selskabet bl.a. vedr. ledninger uden dimension, at selskabet ud fra tidsmæssige årsager og beløbets størrelse valgte at tage redueringen til efterretning.

Parternes argumentation

Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S har navnlig gjort gældende, at det af selskabet anvendte skøn, hvor ledninger uden registreret ledningsdimension optages i den reguleringsmæssige åbningsbalance til gennemsnittet af selskabets øvrige ledninger, er retvisende og medfører den mest korrekte indregning i klagers reguleringsmæssige åbningsbalance.

Ledningerne uden registreret ledningsdimension udgør 8 % af den samlede ledningslængde, og det statistiske grundlag for at optage ledningerne til gennemsnittet af selskabets øvrige ledninger er dermed retvisende. Endvidere har Orbicon i notat af 8. juli 2010 bekræftet, at det af selskabet udøvede skøn må anses for retvisende. Orbicon har bl.a. anført, at dimensionen falder ved manglende dimension I POLKA intervallets interval ”ø200-ø500”, hvorfor en eventuel stor usikker på dimensionen stadig vil betyde, at den ligger i intervallet. Gennemsnittet af klagers øvrige ledninger udgjorde ca. ø280 og en eventuel usikkerhed omkring dimension vil således blive elimineret ved indplacering i intervallet, idet der er et vist spænd ned til en ledningsstørrelse på ø200. Ved at indtaste ledningerne uden registreret ledningsdimension i kategorien ø200-ø500, som er gennemsnittet for klagers øvrige ledninger, opnår man det mest korrekte resultat ved opgørelsen af den reguleringsmæssige åbningsbalance.

Det af Forsyningssekretariatet udøvede skøn bygger på helt urealistiske forudsætninger og afviger klart fra de faktiske forhold. Skønnet er dermed i strid med den forvaltningsretlige grundsætning om bevisskøn. Det af Forsyningssekretariatet udøvede skøn kan ikke begrundes i hensynet til forbrugerne.

Til støtte for den nedlagte subsidiære påstand gøres det uddybende gældende, at selskabet med en tilstrækkelig grad af sikkerhed har dokumenteret rigtigheden af fordelingen af de omhandlede ledninger på anlægsår. Reduktion i den reguleringsmæssige åbningsbalance, som Forsyningssekretariatet har foretaget, er af væsentlig betydning for selskabet, hvorfor selskabet ikke blot kan henvises til at få spørgsmålet afprøvet ved fastsættelsen af efterfølgende års prislofter, i hvilken forbindelse der tillige skal tages højde for Forsyningssekretariatets væsentlige fejl i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til afgørelse.

De markant forskellige vurderinger i udkast til afgørelse og den endelige afgørelse, opfatter selskabet som udtryk for manglende grundighed, hvilket er meget utilfredsstillende i en så vigtig afgørelse. Endvidere har Forsyningssekretariatet pligt til at iagttage officialprincippet. Selskabet havde ikke taget udkastet til afgørelse til efterretning, såfremt selskabet havde været bekendt med, at tillægget for historiske investeringer ville blive reduceret med ca. 100 mio. kr.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at såfremt et selskabs skøn ved fastsættelsen af den reguleringsmæssige åbningsbalance ikke fører til retvisende resultater, kan Forsyningssekretariatet foretage skøn efter § 7 i prisloftbekendtgørelsen. Selskabets anvendelse af den længdevægtede dimension giver ikke et retvisende resultat, da selskabet ikke har redegjort for, hvorfor ledningerne uden dimension fordeler sig på samme måde som det længdevægtede gennemsnit af ledninger med rette dimension. Endvidere var det ikke muligt for Forsyningssekretariatet at afgøre, hvilke indtastede ledningsmængder, der var skønnet, og hvilke der var dokumenterbare. Selskabet har ikke ved fremlæggelse af Orbicons notat godtgjort, at det af selskabet udøvede skøn er retvisende. Forsyningssekretariatet har derfor foretaget reduktionen ud fra et forsigtighedsprincip, således at det ikke kommer forbrugerne til skade, at selskabet ikke har foretaget et skøn, der fører til et retvisende resultat, og således at reduktionen bliver størst mulig. Hensynet er varetaget i overensstemmelse med formålet i vandsektorloven. Det har medført, at selskabets ledninger uden registrering af dimension er blevet flyttet til ledningskategorien med mindste dimension, idet denne dimensionskategori værdisætter ledninger lavest, og at ledninger fra de yngste anlægsperioder, i det de yngste ledningsperioder værdisætter ledninger højest. Der er foretaget

det bedst mulige skøn ud fra det af selskabet indsendte materiale. Materialet efterlader usikkerhed om, hvilke ledninger som ikke er registreret med dimension.

Forsyningssekretariatet foretog med rette den skønsmæssige fastsættelse for at kunne overholde den i prisloftbekendtgørelsen fastsatte frist om senest den 1. november 2010 at træffe afgørelse om samtlige vandselskabers prisloft for 2011, jf. prisloftbekendtgørelsen § 19, stk. 3. Forsyningssekretariatet har overholdt officialprincippet og har bl.a. vejledt selskaberne forud for indberetning af selskabernes oplysninger.

Forsyningssekretariatet har bemærket, at skønnet alene er foretaget på baggrund af de 71.107 meter ledning uden registreret dimension og ikke på baggrund af de 2.807 meter ledning, som både mangler registrering af alder og dimension.

Forsyningssekretariatet har i forhold til den af selskabet nedlagte subsidiære påstand anført, at såfremt selskabet fremadrettet i tilstrækkelig grad redegør en anden opgørelse, som er af væsentlig betydning for selskabet, end den af Forsyningssekretariatet fastsatte i prisloftet for 2011, vil denne opgørelse kunne indgå i fastsættelsen af selskabets efterfølgende prislofter.

Resultat og begrundelse

Det fremgår af vandsektorlovens § 6, stk. 2, at Forsyningssekretariatet skal fastsætte et prisloft for vandforsyning og et prisloft for spildevandsforsyning omfattet af lovens § 2, stk. 1. Reglerne om fastsættelse af prisloftet fremgår af prisloftbekendtgørelsen, som er udstedt i medfør af § 8 i vandsektorloven. Forudsætningerne for prisloftet fremgår af § 4 i prisloftbekendtgørelsen og af § 4, stk. 4 fremgår, at der skal korrigeres for historiske investeringer. I overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 23 skal vandselskabet udarbejde en åbningsbalance, hvor de historiske investeringer opgøres, og åbningsbalancen skulle indsendes til Forsyningssekretariatet inden den 1. april 2010.

I det omfang et vandselskab ikke indsender de fornødne oplysninger til Forsyningssekretariatet til brug for fastsættelsen af prisloftet, er Forsyningssekretariatet i medfør af prisloftbekendtgørelsens § 7 berettiget til skønsmæssigt at fastsætte de manglende oplysninger.

Forsyningssekretariatet fastsatte i udkastet til afgørelse af 24. september 2010 tillægget for historiske investeringer for den del af selskabets ledninger, som ikke var registrerede, efter et skøn af dimensionen af ledningerne. Udkastet til afgørelsen blev sendt i høring hos Ringkøbing-Skjern Spildevand A/S i medfør af § 19, stk. 1, i prisloftbekendtgørelsen.

Forsyningssekretariatet foretog i den endelige afgørelse en væsentlig nedsættelse af tillægget til de historiske investeringer og henviste til, at det skete på baggrund af yderligere sagsbehandling og de oplysninger i et kontrolskema, som selskabet havde vedlagt sit høringssvar af 8. oktober 2010.

Konkurrenceankenævnet finder efter en helt konkret vurdering, at selskabet må have haft en berettiget forventning om, at Forsyningssekretariatets foreløbige skøn ikke ville blive ændret i et sådant omfang, at der sker en væsentlig reduktion i tillægget til historiske oplysninger på 78 mio. kr. i den endelige afgørelse, når selskabet i sit høringssvar havde oplyst, at

man valgte at tage Forsyningssekretariatets afgørelse til følge. På denne baggrund finder Konkurrenceankenævnet, at sagen bør hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Herefter bestemmes

Forsyningssekretariatets afgørelse af 27. oktober 2010 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes

Konkurrenceankenævnet den 10. juli 2013



Tina Delvig

Fuldmægtig