

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 6/3 2015 i sag nr. VFL-2-2014

Gørlev Vandforsyning a.m.b.a.

Mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har ved afgørelse af 22. august 2014 fastsat prisloftet for 2015 for Gørlev Vandforsyning a.m.b.a. (herefter Gørlev Vandforsyning).

Gørlev Vandforsyning har den 14. september 2014 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer klagen sig om, hvorvidt det generelle effektiviseringskrav er i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 14, stk. 1, og om effektiviseringskravet på 131.182 kr. i prisloftet for 2013 fortsat skal indregnes i de korrigerede driftsomkostninger for 2015.

Gørlev Vandforsyning har endvidere klaget over, at Forsyningssekretariatet i sin afgørelse har medtaget forhold, der ikke er relevante for selskabet, at det udsendte materiale om benchmarking for 2015 er uforståeligt, og at Forsyningssekretariatet ikke har levet op til sin vejledningspligt.

Forsyningssekretariatet har påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parternes påstande

Gørlev Vandforsyning har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at ændringen i det generelle effektiviseringskrav ikke er korrekt og derfor ikke har virkning for selskabet.

Gørlev Vandforsyning har endvidere nedlagt påstand om, at effektiviseringskravet på 131.182 kr. for prisloft for 2013 ikke skal indregnes i de korrigerede driftsomkostninger for 2015.

Gørlev Vandforsyning har tillige nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at der skal udsendes et specifikt udkast til prisloftet for 2015 til selskabet, der ikke indeholder forhold, der ikke har betydning for selskabet.

Endelig har Gørlev Vandforsyning påstået, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at det udsendte materiale for benchmarking for 2015 er uforståeligt, og at Forsyningssekretariatet har tilsidesat sin vejledningsforpligtelse.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse af afgørelsen af 22. august 2014.

Den påklagede afgørelse

I afgørelse af 22. august 2014 fastsatte Forsyningssekretariatet i medfør af vandsektorlovens § 6, stk. 2, Gørlev Vandforsynings prisloft til 7,60 kr. pr. m³. Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Korrektion for generelt effektiviseringskrav

...

Det generelle effektiviseringskrav fastsættes på baggrund af den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 14, stk. 1. Forsyningssekretariatet har foretaget en beregning af produktivitetsudviklingen, som fremgår af bilag 1. Beregningen viser, at det generelle effektiviseringskrav i prisloftet for 2015 er på 0,44 procent...

Høringssvar

Selskabet angiver i dets høringssvar af den 14. august 2014, at det ikke kan acceptere det generelle effektiviseringskrav. Selskabet stiller spørgsmålstejn til den anførte begrundelse for ændringerne af de tidligere anvendte tal.

Forsyningssekretariatet er opmærksomt på, at der er sket ændringer i de tidligere anvendte tal, som ligger til grund for beregningen af det generelle effektiviseringskrav.

Ændringerne skyldes revisioner i tallene fra Danmarks Statistik, hvorfor ændringerne, og omfanget af disse, er ude af Forsyningssekretariatets hænder.

Jf. ovenstående afsnit, er det generelle effektiviseringskrav fastsat i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 14, stk. 1. Forsyningssekretariatet fastholder dermed det generelle effektiviseringskrav på 0,44 procent.

Korrektion for individuelt effektiviseringskrav

...

Ved fastsættelsen af selskabets individuelle effektiviseringspotentiale foretages en række trin for at sikre, at effektiviseringspotentialet er retvisende. Der tages blandt andet hensyn til selskabets eventuelle særlige forhold samt om selskabets sammensætning af costdrivere har betydning for selskabets effektiviseringspotentiale. For en nærmere beskrivelse af benchmarkingmodellen henvises til papiret ”Resultatorienteret benchmarking for 2015”, som ligeledes er offentliggjort på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.

Særlige forhold

Selskabet har ikke angivet særlige forhold.

...

Høringssvar

Selskabet angiver i høringssvaret, at selskabet finder udkastet svært gennemskueligt. Primært er det frembringelsen af det individuelle effektiviseringskrav, der er svært at gennemskue.

Forsyningssekretariatet er klar over, at især beregningen af det individuelle effektiviseringskrav er kompliceret og derfor mindre gennemskuelig. Forsyningssekretariatet henviser til hovedpapiret ”Resultatorienteret benchmarking for 2015” med tilhørende bilag for en nærmere redegørelse for beregningen af selskabets effektiviseringskrav.

Forsyningssekretariatet bemærker, at en gengivelse af beregningerne ikke er mulig, da DEA-modellen er baseret på lineær programmering. Denne metode fungerer som iterativ proces, og det er derfor ikke muligt at opstille en konkret beregning for selskabet.

Selskabet angiver i høringssvaret, at det forventer at de private forbrugerejede vandforsyninger vil udgå fra fremtidige indberetninger til benchmarkingen, idet disse selskaber er fravalgt i forbindelse med benchmarking.

Forsyningssekretariatet bemærker, at de private vandselskaber er inkluderet i benchmarkingen. De kan blot ikke udgøre et frontselskab. Der henvises i den forbindelse til afsnit 3.1. i ”Resultatorienteret benchmarking for 2015”.

Da de private vandselskaber bliver benchmarket, skal de fortsat indberette til dette formål.

Selskabet udtrykker i høringsvaret utilfredshed med, at selskabets effektiviseringskrav fra prisloftet for 2013 indgår i de korrigerede driftsomkostninger til brug for prisloft 2015.

I den forbindelse henvises til prisloftbekendtgørelsen § 5, stk. 1, hvor det er angivet, at driftsomkostninger i prisloftet, fastsættes som driftsomkostningerne i det seneste prisloft, korrigeret for prisudvikling og effektiviseringskrav.

Selskabet stiller sig uforstående overfor, hvordan det kan gå fra et positivt effektiviseringskrav i prisloftet for 2013 og 2014, til at have et individuelt effektiviseringskrav på 0 kr. i prisloftet for 2015, uden at have ændret på driften.

I forbindelse med benchmarkingen, ses der på størrelsen af selskabets driftsomkostninger i prisloftet i forhold til størrelsen af selskabets nettovolumenmål. Dette holdes op imod frontselskabernes faktiske driftsomkostninger, samt deres nettovolumenmål. Såfremt der er sket ændringer i en af disse faktorer, vil dette kunne påvirke selskabets individuelle effektiviseringskrav.

For en nærmere uddybning af, hvordan det individuelle effektiviseringskrav beregnes, henvises til ”Resultatorienteret benchmarking for 2015.”

Supplerende sagsfremstilling

Forsyningssekretariatet har i forbindelse med klagen af 14. september 2014 udarbejdet notat af 17. september 2014, der er fremsendt til selskabet. Vedrørende det generelle effektiviseringskrav henviser Forsyningssekretariatet til sin afgørelse af 22. august 2014, idet det tilføjes:

”Forsyningssekretariatet påtænker ikke at rette tallene tilbage i tiden, da sådanne revisioner af data altid vil kunne forekomme. Det ville være meget ressourcekrævende at genbehandle prislofter, hver gang der kommer revisioner af tidligere anvendte tal fra Danmarks statistik.

Forsyningssekretariatet bemærker derudover, at selskaberne ikke ville kunne stilles bedre, uanset om tallene blev rettet bagud eller ej, idet selskabet i tidligere år har fået stillet et generelt krav på 0 kr. Da selskaberne ikke får et negativt krav i tilfælde af negative produktivitetsændringer, ville en eventuel ændring af de reviderede tal alligevel ikke kunne stille selskabet bedre, da det generelle krav i forvejen var på 0 kr. for de tidligere år. I den forbindelse skal det bemærkes, at Konkurrenceankenævnet i flere sager har stadfæstet, at et negativt generelt effektiviseringskrav ikke medfører, at selskaberne skal have penge tilbage, jf. bl.a. Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. maj 2012 vedrørende DANVA.”

Vedrørende det individuelle effektiviseringskrav har Forsyningssekretariatet henvist til sin afgørelse og yderligere anført:

”Forsyningssekretariatet bemærker yderligere, at selskabet tidligere har haft op til flere muligheder for at indsende det manglende materiale til brug for prisloft 2013. Dette omfatter to rykkere sendt til selskabet henholdsvis den 18. april 2012 og den 3. maj 2012, som følge af, at selskabet ikke havde indberettet de nødvendige oplysninger til brug for prisloft 2013.

I disse rykkere fremgik i øvrigt en beskrivelse af proceduren ved manglende indberetning. Selskabets udkast blev efterfølgende sendt i høring den 2. november 2012 frem til den 16. november 2012. Grundet fremsendelse af korrigeret udkast den 9. november 2012 forlængedes selskabets høringsfrist til den 23. november 2012. Slutteligt modtog selskabet dets afgørelse den 8. februar 2013, med efterfølgende 4 ugers frist for at indgive klage over prisloftet for 2013. Det skal hertil bemærkes, at selskabet på intet tidspunkt har benyttet muligheden for at indberette de manglende oplysninger til brug for benchmarking til prisloft 2013.

Endelig skal Forsyningssekretariatet henvise til kendelsen af den 23. juni 2014, hvor Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets behandling af dette punkt.

Det bemærkes, at der ikke er anledning til at genoptage tidligere prisloftafgørelser.

Ad d)

Forsyningssekretariatet anvender begreber, som til dels er defineret i prisloftbekendtgørelsen og til dels anvendes i benchmarkingmodellen. En del af begreberne er forklaret i sekretariatets vejledninger. Såfremt der skulle være behov for det, er selskabet velkommen til at kontakte Forsyningssekretariatet med en liste over de begreber, som selskabet er i tvivl om betydning af. Så vil vi derefter komme med en uddybning heraf.”

Om begrebet effektiv ekstraordinær effektiviseringsgevinst har Forsyningssekretariatet anført:

”En ekstraordinær effektiviseringsgevinst opgøres efter reglerne i prisloftbekendtgørelsens § 26. Her fremgår det, at gevinsten opstår, hvis selskabets faktiske driftsomkostninger i år givent år er *mindre* end driftsomkostningerne i prisloftet. Det vil sige en situation, hvor selskabet har været mere effektiv end det krav, som Forsyningssekretariatet har fastsat.

Gevinsten kan bruges inden for fire år efter opnåelsen, og den kan alene anvendes til investeringer og takstnedsættelse. Selskabet vælger selv, hvornår gevinsten skal anvendes. Såfremt gevinsten ikke er anvendt inden 4 år, vil den automatisk blive indregnet som takstnedsættelse.”

I notatet er endelig indsat links til vejledning om vand- og spildevandsselskabers prislofter for 2014, vejledning om vand- og spildevandsselskabers prislofter for 2015 og guide til indberetning til prisloft 2015.

Parternes argumentation

Gørlev Vandforsyning har inddelt sin klage i 5 punkter.

Pkt. 1 og 4: Overflødige forhold i afgørelsen

Gørlev Vandforsyning har anført, at Forsyningssekretariatet har medtaget forhold i sin afgørelse, der ikke er relevante for selskabet. Det fremgår således af afgørelsen, at ”vandselskaber, som både driver vand- og spildevandsforsyning, får fastsat et prisloft for hver forsyningsart”, ligesom der er medtaget et afsnit om tillæg for planlagte investeringer i 2014 og 2015. Disse forhold er irrelevante for Gørlev Vandforsyning, og Forsyningssekretariatet burde i lyset af de tildelte ressourcer fremsende et specifikt udkast til selskabet, der alene omfatter forhold af relevans for selskabet.

Pkt. 2: Korrektion for generelt effektiviseringskrav

Gørlev Vandforsyning har vedrørende dette punkt anført, at de nye tal fra Danmarks Statistik ikke kan verificeres, og at der derfor må stilles spørgsmålstejn ved den anførte begrundelse for de store ændringer i de tidligere anvendte tal. Selskabet kan derfor ikke acceptere det generelle effektiviseringskrav.

Pkt. 3: Korrektion for individuelt effektiviseringskrav og uforståelig sprogbrug

Gørlev Vandforsyning har vedrørende dette punkt anført, at det udsendte materiale for benchmarking for 2015 er uforståeligt, og at Forsyningssekretariatet burde fremsende en nærmere beskrivelse af de angivne forhold. Endvidere er sproget i den af Forsyningssekretariatet fremsendte korrespondance meget kompliceret.

Det anvendte effektiviseringskrav på 131.182 kr. for prisloft 2013 er fortsat indregnet i de korrigerede driftsomkostninger for 2015, selvom beløbet var en straf for manglende indberetning af oplysninger i 2012. Forsyningssekretariatets beregning af det individuelle effektiviseringskrav er uden hold i virkeligheden, idet det individuelle effektiviseringskrav for prisloft 2015 er fastsat til 0 kr., selvom der ikke er foretaget ændringer i den daglige drift. Gørlev Vandforsyning ønsker en nærmere forklaring på dette punkt, og det tilbydes at fremsende de manglende oplysninger for 2012. Det er ikke rimeligt, at selskabet i al fremtid skal straffes for ét års manglende oplysninger.

Pkt. 5: Manglende vejledning

Det er ikke angivet, hvordan ”ekstraordinær effektiviseringsgevinst” skal anvendes. Der mangler således en tydelig forklaring på dette punkt, hvilket må anses som en mangel ved afgørelsen.

Gørlev Vandforsyning har endelig anført, at det af Forsyningssekretariatet fremsendte notat ikke indeholder den fornødne vejledning

Forsyningssekretariatet har vedrørende pkt. 1 og 4 navnlig anført, at Forsyningssekretariatet årligt træffer afgørelse om prislofter for 331 vandselskaber, og at der anvendes en fast skabelon for at skabe en så ensartet behandling som muligt. Der henvises endvidere til Konkurrenceankenævnets kendelse af 23. juni 2014 vedrørende Gørlev Vandforsyning, hvoraf fremgår, at nævnet ikke har kompetence til at behandle spørgsmål, der omhandler Forsyningssekretariatets generelle arbejde.

Pkt. 2: Korrektion for generelt effektiviseringskrav

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at det generelle effektiviseringskrav på 0,44 procent i prisloftet for 2015 er fastsat i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 14, stk. 1, på baggrund af den gennemsnitlige produktivitetsudvikling i dansk erhvervsliv. Forsyningssekretariatet har i prislofterne for 2015 foretaget en beregning af produktivitetsudviklingen, som er nærmere beskrevet i bilag 1 for afgørelsen. Beregningen foretages som et rullende gennemsnit af produktivitetsudviklingen i de ti seneste år, som er tilgængelige på tidspunktet for fastsættelsen af prisloftet. Tallene, der stammer fra Danmarks Statistik, kan derfor være ændrede i forhold til tidligere år, hvilket er tilfældet for beregningen af det generelle effektiviseringskrav i prisloftet for 2015. Selskabet ville ikke blive bedre stillet, uanset om tallene blev rettet bagud eller ej.

Pkt. 3: Korrektion for individuelt effektiviseringskrav og uforståelig sprogbrug

Forsyningssekretariatet har vedrørende dette punkt gjort gældende, at selskabets driftsomkostninger er opgjort korrekt og i overensstemmelse med prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Driftsomkostningerne skal således fastsættes som driftsomkostningerne i vandselskabets seneste prisloft korrigeret for prisudvikling og effektiviseringskrav. Driftsomkostningerne for 2014 blev fastsat som driftsomkostningerne i 2013 korrigeret for prisudvikling og effektiviseringskrav. Selskabets driftsomkostninger i prisloft 2013 indeholdt

et individuelt krav, hvilket derfor afspejler sig i driftsomkostningerne for 2014 og videre i 2015. Et fastsat effektiviseringskrav reducerer således driftsomkostningerne varigt. Det fastsatte individuelle effektiviseringskrav i prisloftet for 2013 var ikke en straf for manglende indberetning af oplysninger for 2012. Selskabets individuelle krav og potentiale blev fastsat på baggrund af de indsendte oplysninger og den resultatorienterede benchmarking.

Forsyningssekretariatet anerkender, at beregningen af især det individuelle effektiviseringskrav er kompliceret og kan være svært at forstå. Sekretariatet har derfor flere steder i afgørelsen henvist til papiret "Resultatorienteret benchmarking for 2015" for en nærmere uddybning af de enkelte elementer. Det er først i klagen, at selskabet har oplyst de konkrete begreber, der er ukendte for selskabet, og disse forklares alle i hovedpapiret. Selskabet er velkomment til at kontakte sekretariatet telefonisk eller skriftligt for en forklaring af begreberne.

Pkt. 5: Manglende vejledning

Forsyningssekretariatet har vedrørende dette punkt anført, at spørgsmålet først er rejst i klagen, og at begrebet er nærmere forklaret i notatet af 17. september 2014.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Ad pkt. 1 og 4: Overflødige forhold i afgørelse

Konkurrenceankenævnet har i medfør af § 1 i bekendtgørelse nr. 175 af 22. februar 2013 om Konkurrenceankenævnet, vandsektorlovens § 26 og § 33 i bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren kompetence til at behandle klager over afgørelser truffet af Forsyningssekretariatet. Konkurrenceankenævnet har ikke kompetence til at behandle spørgsmål, der omhandler Forsyningssekretariatets generelle arbejde, herunder Forsyningssekretariatets anvendelse af standardiserede afgørelser.

Ad pkt. 2: Korrektion for generelt effektiviseringskrav

Ifølge § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren fastsættes det generelle effektiviseringskrav som et vægtet gennemsnit af produktivitetsudviklingen i dansk erhvervsliv, som indgår med 70 procent, og produktivitetsudviklingen i bygge- og anlægssektoren, som indgår med 30 procent. Det vægtede gennemsnit beregnes ud fra de oplysninger for de seneste ti år, som er tilgængelige

på tidspunktet for fastsættelse af prisloftet. Konkurrencenævnet finder, at det generelle effektiviseringskrav er fastsat i overensstemmelse med denne bestemmelse, og der er derfor ikke grundlag for at ændre det i afgørelsen anførte. Det forhold, at der er sket ændringer i tallene fra Danmarks Statistik kan ikke føre til et andet resultat.

Forsyningssekretariatets afgørelse stadfæstes derfor på dette punkt.

Ad pkt. 3: Korrektion for individuelt effektiviseringskrav

Efter § 5, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013 om prisloftregulering m.v. af vandsektoren fastsættes driftsomkostningerne i prisloftet som driftsomkostningerne i selskabets seneste prisloft med korrektion for prisudvikling og effektiviseringskrav. Forsyningssekretariatet har oplyst, at driftsomkostningerne for 2015 er fastsat på baggrund af driftsomkostningerne for 2014 korrigeret for prisudvikling og effektiviseringskrav, og at driftsomkostningerne for 2014 tilsvarende blev fastsat på baggrund af driftsomkostningerne for 2013. Driftsomkostningerne for 2013 indeholdt et individuelt effektiviseringskrav, der er fastsat på baggrund af de indsendte oplysninger og den resultatorienterede benchmarking. Forsyningssekretariatets afgørelser om prisloftet for henholdsvis 2013 og 2014 er den 23. juni 2014 stadfæstet af Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet tiltræder herefter, at driftsomkostningerne er fastsat i overensstemmelse med § 5, stk. 1, i prisloftbekendtgørelsen, og Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor denne del af Forsyningssekretariatets afgørelse.

Ad pkt. 4 og 5: Uforståelig sprogbrug og manglende vejledning

Vedrørende det af Gørlev Vandforsyning anførte om uforståelig sprogbrug bemærkes, at Konkurrenceankenævnet – som anført under pkt. 1 – ikke har kompetence til at behandle klager over Forsyningssekretariatets generelle arbejde.

Det bemærkes endvidere, at Forsyningssekretariatet har en vejledningspligt i henhold til forvaltningslovens § 7. Forsyningssekretariatets vejledning kan ske i form af udsendelse af generelle vejledninger, f.eks. via hjemmesiden. Det fratager imidlertid ikke sekretariatet fra pligten til at yde individuel vejledning, hvis der konkret er grund hertil. Konkurrenceankenævnet finder imidlertid, at Forsyningssekretariatet har vejledt Gørlev

Vandforsyning tilstrækkeligt, og der er derfor heller ikke af denne årsag grund til at hjemvise sagen til fornyet behandling.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. august 2014 stadfæstes.

Klagegebyret tilbagebetales ikke.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

John Christensen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet, den 6. marts 2015.

Sign. af Erhvervsstyrelsen

Tina Delvig

Fuldmægtig