

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 23. april 2013 i sag nr. 2010-0023364

Greve Vandværk A.m.b.a.

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 1. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der angår fastsættelse af prisloft 2011 for Greve Vandværk A.m.b.a. (herefter Greve Vandværk). Det fremgår af afgørelsen, at sekretariatet ikke finder grundlag for at meddele Greve Vandværk et tillæg til selskabets prisloft for 2011 svarende til selskabets budgetterede driftsbidrag til I/S Vandsamarbejdet Greve på 2.050.000 kr.

Ved klageskrift af 27. oktober 2010 har Greve Vandværk indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, idet Greve Vandværk mener, at selskabets driftsbidrag til I/S Vandsamarbejdet Greve bør udløse et tillæg til selskabets prisloft, idet der tale om driftsomkostninger til opnåelse af miljømål.

Forsyningssekretariatet har over for Konkurrenceankenævnet påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parternes påstande

Greve Vandværk har nedlagt påstand om, at selskabets driftsbidrag til I/S Vandsamarbejdet Greve på 2.050.000 kr. i 2011 skal anses som driftsomkostninger til opnåelse af miljømål.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse.

Den påklagede afgørelse

Afgørelsen vedrører spørgsmålet om prisloft, som i medfør af vandsektorlovens § 6 fastsættes af Forsyningssekretariatet. Prisloftet skal korrigeres for bl.a. omkostninger til opnåelse af miljømål, og uenigheden angår, hvorvidt det af sekretariatet beregnede prisloft for Greve Vandværk skal korrigeres herfor.

I forbindelse med Greve Vandværks indberetning af oplysninger til brug for Forsyningssekretariatets fastsættelse af selskabets prisloft anmodede vandselskabet sekretariatet om at godkende selskabets driftsbidrag til I/S Vandsamarbejdet Greve på 2.050.000 kr. som driftsomkostninger til opnåelse af miljømål.

Den 1. oktober 2011 traf Forsyningssekretariatet afgørelse om Greve Vandværks prisloft for 2010. I afgørelsen hedder det bl.a.:

”Greve Vand A/S har indberettet driftsomkostninger til miljø- og servicemål, der går til driftsbidrag til I/S Vandsamarbejdet Greve. Målet er oplyst at være fastsat af bestyrelsen. Den budgetterede udgift i 2011 er 2.050.000 kr. Formålet med vandsamarbejdet fremgår af § 3 i vedtægterne for vandsamarbejdet. Det er beskrevet som samlet varetagelse af kortlægning, overvågning og beskyttelse af de vandressourcer, som deltagernes anlæg indvinder fra eller i fremtiden kan forventes at indvinde fra. Deltagere i vandsamarbejdet er vandværker, der indvinder vand i Greve kommune.

Det fremgår endvidere af fremsendte årsrapporter for vandsamarbejdet, at en væsentlig opgave for vandsamarbejdet er at bidrage til skovrejsning i Greve kommune.

Det fremgår, at vandsamarbejdet er etableret pr. 1. juli 2004. Det fremgår ikke af indberetningen, hvor store udgifter, der har været i 2004 og 2005. Der optræder en post i specifikation 10 til Dispositionsfond i regnskab 2005 som hedder Grundvandsbeskyttelse – Regulering af indre værdi I/S Vandsamarbejdet Greve beløb minus 73.456 kr.

For at driftsomkostninger til miljø- og servicemål kan indregnes i prisloftet, er det en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse at omkostninger til miljømål følger af et krav fra stat eller kommune, og at omkostninger til servicemål følger af et krav fra kommunen eller en beslutning i bestyrelsen. Dette ikke er dokumenteret for ovenstående indberettede driftsomkostninger til miljø- og servicemål.

Der er derfor ikke noget grundlag for at tildele et tillæg til prisloftet herfor.”

Supplerende sagsfremstilling

I vedtægterne for I/S Vandsamarbejdet Greve hedder det i § 2:

”§ 2 DELTAGERE

2.1 Interessentskabets deltagere er Greve Vandværk A.m.b.a., Tune Vandværk A.m.b.a., Andelsselskabet Greve Landsby Vandværk, Karlslunde By’s Vandværk A.m.b.a, Andelsselskabet Karlslunde Strands Vandværk, Andelsselskabet Kildebrønde By’s Vandværk, Andelsselskabet Strandmarkens Vandværk samt Københavns Kommune som ejer vandindvindingsanlæg i Greve Kommune.”

I samarbejdsaftale mellem I/S Vandsamarbejdet Greve, Miljøministeriet v/ Skov- og Naturstyrelsen og Greve Kommune om skovrejsning i Greve indgået i 2007 hedder det bl.a.:

”§ 2 Formål

Formålet er, at etablere et offentligt skovområde i Greve og Roskilde Kommuner kaldet ”Tune Skov”, hvor beskyttelse af grundvandet og områdets rekreative værdier prioriteres højt.

§ 4 Økonomi

Den foreløbige projekterede økonomi for området fremgår af bilag 2. Beløbene angivet i bilag 2 er ikke bindende, men parterne bestræber sig på årligt at afsætte midler svarende til de gennemsnitlige beløb, der fremgår heraf.”

I bilag 2 til samarbejdsaftalen hedder det bl.a.:

”De beregnede årlige gennemsnitlige budgetbeløb udgør for Skov- og

Naturstyrelsen ca. 0,3 mio. kr. og for Vandsamarbejdet I/S ca. 1,0 mio. kr. og Greve Kommune ca. 0,2 mio. kr.”

Greve Vandværk har i øvrigt henvist til bl.a. Roskilde Amts indsatsplan for grundvandsbeskyttelse fra 2004 og vedtægterne for I/S Vandsamarbejdet Greve.

Sagen har i Konkurrenceankenævnet været sat i bero på behandling af en række prøvesager om bl.a. miljø- og servicemål.

Parternes argumentation

Greve Vandværk har til støtte for sin påstand henvist til, at Roskilde Amt har udarbejdet ”Indsatsplanen for grundvandsbeskyttelse for Greve området”, som blev vedtaget i Udvalget for Teknik og Miljø i Roskilde Amt den 21. juni 2004. På baggrund af Indsatsplanen og med formål at sikre grundvandet blev I/S Vandsamarbejdet Greve etableret den 1. juli 2004. Interessenterne i I/S Vandsamarbejdet Greve er de lokale vandværker i Greve Kommune og Københavns Energi, der indvinder i Greve Kommune.

Årsagen til, at der ikke er opkrævet driftsbidrag i 2005, skyldes, at de planlagte aktiviteter ikke kunne gennemføres i 2004 i det forventede omfang. Beløbet for 2004 er ikke ført som en driftsomkostning, men over dispositionsfonden, som henhører under egenkapitalen. Udgiften er således ikke medtaget i prisloftet gennem driftsomkostninger for år 2003-2005. Da Vandsamarbejdet var i opstartsfasen i 2004 og 2005, har Greve Vandværks deltagelse heri først påvirket driftsomkostningerne senere og udgør nu en betragtelig omkostning, da selskabet bidrager med 1 kr. pr. indvundne kubikmeter.

På baggrund af ”Indsatsplanen for grundvandsbeskyttelse for Greve området” indgik I/S Vandsamarbejdet Greve sammen med Skov- og Naturstyrelsen og Greve Kommune samarbejdsaftale om skovrejsning i Greve i 2007. Vandsamarbejdets formål er 100 % grundvandsbeskyttelse, og 100 % af Greve Vandværks økonomiske bidrag går hertil.

Forsyningssekretariatet har gjort gældende, at for at driftsomkostninger til miljømål kan indregnes i prisloftet, er det en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse, at omkostningerne til miljømålet følger af et krav fra stat eller kommune.

Greve Vandværk har over for Forsyningssekretariatet anført, at deltagelse i vandsamarbejdet er baseret på en bestyrelsesbeslutning, hvorfor sekretariatet har lagt til grund for sit afslag, at det påberåbte miljømål ikke følger af et krav fra stat eller kommune.

Vandsamarbejdet er etableret pr. 1. juli 2004, men det fremgår ikke af de fremlagte oplysninger fra selskabet, hvor store udgifter, der har været i 2004 og 2005. Greve Vandværk har ikke dokumenteret, at der er tale om et nyt mål, da der er omkostninger hertil i regnskabet for 2004, og selskabet har ikke dokumenteret, at målet har fået et nyt indhold med væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Ved lov 469 af 12. juni 2009 blev der indført nye regler om vandsektorens organisering og økonomiske forhold. Lovens formål fremgår af § 1, hvori det er anført, at:

”Loven skal medvirke til at sikre en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningsikkerhed og naturen og drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne.”

Loven indeholder forskellige regler om prisloft, idet det ligeledes fremgår:

” § 6. For vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, fastsættes et prisloft for vandforsyning og et prisloft for spildevandsforsyning, jf. dog § 3.

Stk. 2. Prisloftet fastsættes af Forsyningssekretariatet med udgangspunkt i de historiske priser og korrigeres med et indeks for omkostningsudviklingen, et generelt effektiviseringskrav og et individuelt effektiviseringskrav baseret på vandselskabets benchmarkingresultat.

...

§ 8. Miljøministeren fastsætter regler om prisloftet, herunder om beregningsmetode, og om, hvilke økonomiske og andre oplysninger der skal indgå i fastsættelsen.”

Forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (lovforslag 150, Folketingstidende 2008-09, Tillæg A, side 4631) blev fremsat den 26. februar 2009. Af punkt 2.4.2.2 i lovforslagets generelle bemærkninger fremgår:

”2.4.2.2 Efterfølgende prislofter

I de efterfølgende år skal prisloftet korrigeres for relevante faktorer, som f.eks. den årlige omkostningsudvikling, drift- og vedligeholdelsesomkostninger samt afskrivninger fra

investeringer tilknyttet nyanlæg samt nye lovbundne (statslige) miljømål eller nye lokalt fastsatte miljø- eller servicemål samt et generelt effektiviseringskrav. Prisloftet kan endvidere indeholde et konkret effektiviseringskrav over for de vandselskaber, hvor benchmarking påviser særligt store effektiviseringsbehov.”,

af de særlige bemærkninger til § 1 fremgår:

”Bestemmelsen skal klargøre, hvilke aspekter der skal lægges vægt på ved administration af loven, herunder at forsyningssikkerhed, forbrugernes sundhed, miljøet og naturen har høj prioritet.”,

og af de særlige bemærkninger til lovens § 8 fremgår:

”Ved fastsættelse af prisloftet korrigeres endvidere for relevante faktorer, som f.eks. omkostningsudviklingen, drift- og vedligeholdelsesomkostninger samt afskrivninger fra investeringer tilknyttet nyanlæg samt nye lovbundne (statslige) miljømål eller nye lokalt fastsatte miljø- eller servicemål samt et generelt krav til effektivisering.

...

Forsyningssekretariatet skal ved fastsættelse af et vandselskabs prisloft, som ovenfor nævnt, tage hensyn til omkostninger relateret til statslige og kommunale miljømål samt kommunale og lokale servicemål, herunder mål fastsat med henblik på tilpasning til klimaændringer.”

Med hjemmel i lovens § 8 er udstedt bekendtgørelse nr. 143 af 9. februar 2010 om prisloftsregulering mv. af vandsektoren. I denne bekendtgørelse er reglerne vedrørende fastsættelse af prisloft nærmere defineret, og det fremgår af bekendtgørelsen, at:

”§ 3...

Stk. 3. Ved driftsomkostninger forstås alle vandselskabets omkostninger med undtagelse af driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, omkostninger til investeringer, netto finansielle poster og 1:1 omkostninger.

...

Stk. 6. Ved en investering, herunder investering forbundet med opnåelse af miljø- og servicemål, forstås en omkostning til anskaffelse af et nyt anlægsaktiv, en væsentlig omkostning, der forlænger restlevetiden for et eksisterende anlægsaktiv eller en væsentlig omkostning, der tilføjer anlægsaktivet væsentlige nye eller forbedrede egenskaber. Omkostninger til almindelig vedligeholdelse er driftsomkostninger.

...

§ 4 Udgangspunktet for prisloftet for 2011 fastsættes som vandselskabets gennemsnitlige primære indtægter i perioden 2003-2005, korrigeret for den gennemsnitlige over- eller underdækning i perioden 2003-2005, fratrukket gennemsnittet af periodens 1:1 omkostninger, driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, omkostninger til investeringer, nettofinansielle poster og væsentlige omkostninger, som er bortfaldet.”

På baggrund af dette, herunder særligt formuleringen af bemærkningerne til vandsektorlovens § 8, finder Konkurrenceankenævnet, at det må være en grundbetingelse for, at omkostninger til et service- eller miljømål kan medføre, at prisloftet skal korrigeres, at service- eller miljømålet er nyt eller væsentligt forandret i forhold til det, der gjorde sig gældende i perioden 2003-2005.

Videreførelse af service- og miljømål, der allerede var en del af driften i 2003-2005, indregnes således i den almindelige drift med den virkning, at der pristalsreguleres og korrigeres for effektiviseringskrav.

I det omfang et bestående service- eller miljømål forandres væsentligt, finder Konkurrenceankenævnet, at service- eller miljømålet må medregnes i driftsomkostningerne, for så vidt angår den del af service- eller miljømålet, som allerede bestod i 2003-2005, hvorimod den nye del af service- eller miljømålet må medføre, at prisloftet skal korrigeres.

For så vidt angår spørgsmålet, om hvilke typer miljømål der kan give anledning til, at prisloftet reguleres, bemærker Konkurrenceankenævnet, at hverken loven eller dennes forarbejder giver en nærmere definition heraf. Dette gør loven vanskeligt håndterbar for såvel vandsektoren som de myndigheder, der skal administrere loven.

Det fremgår imidlertid af formålsbestemmelsen i § 1, at loven på samme tidspunkt skal afbalancere forsyningssikkerhed, miljøbeskyttelse og effektivitet. Loven har således ikke rene miljøforbedringer som formål, og det har ikke været hensigten, at loven i sig selv skulle medføre miljøforbedringer. Henset hertil, samt det forhold, at der i lovens forarbejder er angivet, at der skal være tale om lovbundne eller fastsatte miljømål, frem for blot at angive at omkostningerne skal være relateret til miljømæssige formål, finder ankenævnet, at der skal være sket en vis konkretisering af miljømålene, for at disse kan give anledning til, at prisloftet korrigeres.

Foruden myndighedspåbud og generel offentligretlig regulering kan en tilstrækkelig konkretisering foreligge i form af dokumentation af politiske beslutninger til fremme af et miljømål, og samarbejdsaftaler indgået med stat og/eller kommune om fremme af samme.

Et givent miljømål kan ofte opfyldes ved forskellige tiltag, der varierer i omfang, og vandselskabets valg heraf har forskellig omkostningsmæssig betydning for selskabet. Konkurrenceankenævnet finder derfor, at det er en forudsætning, at både miljømålet og rammerne for de tilsigtede foranstaltning fremstår med en sådan klarhed i grundlaget for målet, at det er muligt at identificere konkrete tiltag.

På denne baggrund finder Konkurrenceankenævnet ikke, at Roskilde Amts indsatsplan for grundvandsbeskyttelse fra 2004 eller vedtægterne for I/S Vandsamarbejdet Greve udgør en tilstrækkeligt konkretisering. Nævnet lægger vægt på, at interessentselskabets vedtægter – uafhængig af at formålet med samarbejdet må anses at være fremmende for et eller flere miljømål – ikke i sig selv giver adgang til at afholde driftsomkostninger til fremme af miljømål, der kan indgå som et tillæg i vandselskabets prisloft. Hertil kommer, at det ikke er muligt at identificere konkrete tiltag, herunder de eventuelle økonomiske rammer, til fremme af miljømål i hverken interessentskabets vedtægter eller i Roskilde Vandselskabs indsatsplan fra 2004.

Af § 2 i samarbejdsaftalen mellem I/S Vandsamarbejdet Greve, Miljøministeriet v/ Skov- og Naturstyrelsen og Greve Kommune om skovrejsning i Greve, der blev indgået i 2007, fremgår, at aftalen har til formål at etablere et offentligt skovområde, hvor bl.a. grundvandsbeskyttelse prioriteres højt. I henhold til bilag 2 til samarbejdsaftalen er de samlede årlige omkostninger for I/S Vandselskabet Greve anslået til ca. 1 mio. kr. løbende over en periode på 30 år.

Konkurrenceankenævnet finder som følge heraf, at samarbejdsaftalen mellem interessentskabet, ministeriet og kommunen indeholder en tilstrækkelig konkretisering af et miljømål (grundvandsbeskyttelse). Det er på baggrund af aftalen muligt at identificere konkrete tiltag (skovrejsning), herunder de økonomiske rammer for tiltaget, der for så vidt angår I/S Vandselskabet udgør ca. 1 mio. kr. årligt.

I/S Vandselskabet består af i alt 8 interessenter. Det enkelte vandselskabs årlige driftsbidrag til opfyldelse af samarbejdsaftalen mellem interessentskabet, ministeriet og kommunen må antages at være betydeligt mindre end I/S Vandselskabets Greve samlede bidrag til skovrejsning i

henhold til aftalen. Greve Vandværk har imidlertid anmodet om at få godkendt et beløb på 2.050.000 kr., dvs. et beløb, der væsentlig overstiger det samlede anslåede bidrag fra I/S Vandselskabet Greve.

Greve Vandværk har ikke for Konkurrenceankenævnet fremlagt oplysninger om, hvorfor selskabets driftsbidrag til I/S Vandselskabet Greve overstiger I/S Vandselskabet Greves samlede omkostninger til opfyldelse af selskabets anslåede økonomiske bidrag til samarbejdsaftalen mellem interessentskabet, ministeriet og kommunen om skovrejsning i Greve.

Konkurrenceankenævnet finder på denne baggrund ikke grundlag for at godkende et tillæg på 2.050.000 kr. i Greve Vandværks prisloft for 2011 og har ikke på baggrund af de oplysninger, som selskabet har fremlagt for nævnet, grundlag for at beregne et eventuelt mindre beløb i tillæg til selskabets prisloft for 2011 svarende til selskabet forholdsmæssige bidrag til opfyldelse af I/S Vandselskabet Greves del af samarbejdsaftalen. Henset hertil finder nævnet ikke grundlag for at ændre Forsyningssekretariatets afgørelse.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 1. oktober 2010 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes

Konkurrenceankenævnet den 23. april 2013

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Tina Delvig', written over the printed name.

Tina Delvig

Fuldmægtig