

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 23. september 2011 i sag nr. 2010-23.416

Mølleåværket Renseanlæg Lundtofte
og
Dansk Vand- og Spildevandsforening (Danva)
(advokat Rikke Søggaard Berth)

mod

Forsyningssekretariatet
(Kontorchef Carsten Smidt)

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 22. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloft for Mølleåværket Renseanlæg Lundtofte (herefter Mølleåværket). Det fremgår af afgørelsen, at sekretariatet ikke finder grundlag for at give Mølleåværket et tillæg til prisloftet for omkostninger til en forberedt rensning af spildevand, idet det ikke er tale om et nyt miljømål- og servicemål.

Ved endeligt klageskrift af 17. december 2010 har Mølleåværket og Danva (herefter samlet Klagerne) indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, idet Klagerne mener, at omkostningerne til en forbedret rensning af spildevandet bør udløse tillæg til prisloftet.

Klagen støttes navnlig på, at omkostninger til forbedret rensning af spildevand må anses som et miljømål, og det er sket en vis konkretisering heraf.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at der ikke er fremlagt tilstrækkelig

dokumentation for at anse forbedret rensning af spildevand som et miljømål fastsat af enten stat eller kommune.

Konkurrenceankenævnet har hjemvist Forsyningssekretariatets afgørelse med henblik på genberegning af prisloftet under hensyntagen til Mølleåværkets omkostninger til forbedret rensning af spildevand. Nævnet har lagt vægt på, at der er tale om et nyt miljømål, som er tilstrækkeligt konkretiseret i aftalen ”Rent vand i Mølleåsystemet”, der er indgået i juni 2008 mellem Mølleåværket, Rudersdal Kommune og Skov- og Naturstyrelsen.

Parteres påstande

Mølleåværket og Danva har påstået sagen hjemvist til Forsyningssekretariatets med henblik på genberegning af prisloftet.

Forsyningssekretariatet har påstået 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 service- og miljømål, og det er hvorvidt det af sekretariatet beregnede prisloft for Mølleåværket skal korrigeres herfor, der er uenighed om.

Den 20. oktober 2011 traf Forsyningssekretariatet afgørelse om Mølleåværkets prisloft på baggrund af de af Mølleåværket indberettede oplysninger, herunder budgetteret omkostninger på 2.250.000 kr. til kapacitetsudvidelse på renseanlægget Lundtofte med henblik på forbedret rensning af spildevand.

Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”Kapacitetsudvidelse

Målet er oplyst at være fastsat af Fællesudvalget for Mølleåværket. Den budgetterede driftsomkostning er 2.250.000 kr. Det er oplyst, at ” *Driftsomkostninger vil stige i forhold til udbygning af renseanlægget med 2,25 mio. kr. i 2011. Fra 2012 er de forventede driftsomkostninger 4,5 mio. kr.* ”.

Der er vedhæftet en beskrivelse kapacitetsudvidelsen på renseanlæg Lundtofte. Det fremgår heraf, at ”De anførte årlige driftsomkostninger er kalkuleret som merudgifter ved drift af renseanlægget efter gennemførelse af Etape I, fase I og ved fuld udnyttelse af såvel kapacitetsforøgelsen som den bedre rensning.

Omkostningerne er opgjort separat for nyanlæg benævnt membranlæg, og for eksisterende slambehandlingsanlæg.”

Det fremgår endvidere, at ”Den beskrevne kapacitetsudvidelse baseret på de valgte teknologier giver mulighed for opfyldelse af særdeles skærpede renskrav. Dette medfører væsentlige meromkostninger inden for to områder. Det ene er energiforbrug til kontinuerlig beluftning af membraner og supplerende beluftning af luftningstankene LT5 og LT6. Ligeledes medfører driften af de nye pumpestationer, der er en betingelse for membranlæggets drift et ikke uvæsentligt energiforbrug.”

Det er endvidere oplyst, at ”Det andet væsentlige område er omkostninger til kemikalier der primært omfatter forbrug af fældningskemikalie og 11/17kulstoftilsætning. Indeholdt i prisen er tillige omkostninger til kemikalier, der skal benyttes til rensning af henholdsvis diffusorer i LT5–LT6 og membraner . Øvrige områder hvor der er indregnet driftsomkostninger er estimerede reservedelsudgifter samt tidsforbrug til serviceeftersyn og rengøring m.v. I reservedelsomkostning er indeholdt udskiftning hvert 5. år af tallerken-diffusorenes membraner.”

I sit udkast til afgørelse havde Forsyningssekretariatet anført, at slambehandlingsanlægget efter det oplyste får øget sin kapacitet. Forsyningssekretariatet havde hertil anført, at investeringerne til en udvidet kapacitet kan indregnes i prisloftet efter vandsektorlovens regler herom. Udvidelsen af kapaciteten kan forøge mængden af transporteret, behandlet og afledt spildevand. Den forøgede mængde giver selskabet mulighed for højere indtægter under anvendelse af prisloftet.

Derfor fandt Forsyningssekretariatet ikke grundlag for at tildele selskabet et tillæg

for forøgede driftsomkostninger til miljø- og servicemål i beregningen af prisloftet.

I høringsvaret har selskabet anført, at ”I vejledning om Prisloft for 2011 fremgår det, at der er mulighed for tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål når disse er fastsat af staten, kommunen eller vandselskabets bestyrelse. Kapacitetsudvidelsen er endelig besluttet i Mølleåværkets bestyrelse den 4. september 2009. Uddrag fra protokollatet er vedlagt

Kapacitetsudvidelsen giver også mulighed for at lede ekstra rensset spildevand tilbage[i] Mølleå-systemet via Kalvemosen, hvilket kræver en forbedret rensning, idet recipienten betragtes som mere følsom. Derfor er der skærpede krav til udledning hertil end ved udledning til Øresund. Det kan tilføjes, at der under udarbejdelse af nye vandplaner forudsættes denne ekstra rensning af spildevandet inden udledning til Øresund.

Oppumpning til Kalvemosen er støttet af EU-midler og er et projekt under Skov- og Naturstyrelsen.

Kapacitetsudvidelsen er indtil videre planlagt som ekstra kapacitet som pt. ikke udnyttes iform at ekstra tilledt vand og derfor heller ikke medfører ekstra indtægt for Mølleåværket.

Mølleåværket finder derfor, at de yderligere driftsomkostninger på i alt 4,5 mio. kr. pr. år er at betegne som et miljømål, idet vandet renses bedre end hidtil uanset vandmængden.” Forsyningssekretariatet skal hertil bemærke, at det vil anse en forbedret rensning af spildevand som opfyldelse af et miljømål. Det er imidlertid en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, forudsætning for at kunne give tillæg til prisloftet for driftsomkostninger til miljømål, at målet er fastlagt som et krav fra stat eller kommune.

Det er ikke tilfældet her, hvor det fremgår, at kapacitetsudvidelsen er besluttet af selskabets bestyrelse i 2009.

Forsyningssekretariatet finder ikke, at målet kan betegnes som et servicemål, der er til gavn for selskabets kunder, da det ikke er oplyst, at målet forbedre servicen over for selskabets forbrugere.

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

Supplerende sagsfremstilling

For Konkurrenceankenævnet har Mølleåværket fremlagt ”Rent vand i Mølleåsystemet”, der er en aftale indgået i juni 2008 mellem Mølleåværket, Rudersdal Kommune og Skov- og Naturstyrelsen om rensed spildevand fra Renseanlæg Lundtoften via Kalvemosen til Vejlesø (herefter Aftalen). Aftalen er indgået for en periode på 20 år og træder i kraft senest den 1. juli 2011.

Af Aftalen fremgår bl.a. følgende:

”3. Mølleåværkets leverancer

Mølleåværket forpligtiger sig til følgende:

3.1 Levering af rensed spildevand fra Renseanlæg Lundtofte

Kvalitetskrav. Der leveres spildevand med et indhold af:

Total fosfor svarende til en kravværdi på 0,040 mg/l

Total kvælstof svarende til en kravværdi på årsbasis på 2,5 mg/l

De nærmere vilkår fastsættes i udledningstilladelsen.

Ved temperaturer i spildevandet under 10 grader celsius tillades dog et indhold af total kvælstof på op til 6,0 mg/l.

Kravværdierne kontrolleres efter transportmetoden.

Derudover skal det rensede spildevand overholde de krav, der fastsættes i den til enhver tid gældende udledningstilladelse. Det gælder bl.a. krav til miljøfremmende stoffer.

Mængder. Der leveres rensed spildevand på op til 200 l/sek. evt. helt op til

300 l/sek. Leverancen skal kunne justeres fra 0-200/300 l/sek. afhængig af nedbør, vandstande, tilledning til renseanlæg og kapacitetsmæssige forhold i vandområderne mv.

I de 3 koldeste vinter måneder kan vandmængden reduceres til 25 l/sek.

Driftsforstyrrelser. Ved driftsforstyrrelser på renseanlægget eller ved ekstreme vejrforhold, hvor udledningskrav ikke forventes overholdt, føres spildevandet direkte til Mølleåen ved renseanlægget eller til Øresund.

Dette gælder også, hvis vandet ikke kan overholde ovenstående kvalitetskrav eller andre krav i udledningstilladelsen. Forholdet gælder uanset årsagen til den reducerede rensning.

Driftsforstyrrelser må maksimalt have en varighed på 1 uge med mindre andet aftales med myndigheden i Rudersdal Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune. Mølleåværket kan ikke pålægges økonomiske eller andre krav som følge af denne del af aftalen.

Ved ekstreme nedbørsforhold fastlægges flowets størrelse af vandløbsmyndigheden i Rudersdal Kommune og Lyngby-Taarbæk Kommune. Der skal således etableres en styring af flowet, således at der ikke sker oversvømmelse mv. ved kraftig regn eller våde perioder, da der er begrænset vandafledningskapacitet i Mølleåsystemet.

Overvågning. Der foretages en løbende online kontrol af spildevandet mht. til fosforniveauet og kvælstofniveauet. Målene er integreret i et SRO system, således at afledningen af spildevand til Kalvemosen automatisk lukkes i tilfælde af overskridelser af udlederkrav.

Udledningstilladelse. Renseanlæg Lundtofte skal overholde den til en hver tid

gældende udledningstilladelse både til Kalvemosen og til øvrige recipienter. Det gælder bl.a. overvågning og kvalitetskrav.

...

6. Økonomi

Aftalen indebærer, at økonomien for leverancerne beskrevet ovenfor i punkt 3 og 4 afholdes af den part, der er ansvarlig for den pågældende leverance med mindre andet aftales.”

Parternes argumentation

Mølleåværket og Danva har anført, at det fremgår af den politiske aftale om reformation af vandsektoren samt af formålsbestemmelsen i vandsektorlovens § 1, at formålet dels var effektivitet, og dels var hensynet til miljøet, og at det er i det lys, som reglerne skal fortolkes.

Man kan ikke direkte af loven eller prisloftsbekendtgørelsen udlede, hvad der er et service- og miljømål. Efter Klagernes opfattelse kan et miljømål defineres som ”Et mål som bidrager til, at forsyningen kan opnå en øget miljøeffekt i forhold til, hvad der ellers ville gælde.” og et servicemål som: ”Handlinger, som selskabet varetager med henblik på en øget service ud over, hvad der almindeligvis kan forventes”.

De yderligere betingelser som Forsyningssekretariatet har opstillet er både uhjemlede, og uegnede til at opnå lovens formål. Når disse betingelser så fører til manglende anerkendelse af aktiviteter, der vedrører miljø- og servicemål, betyder det, at omkostningerne ikke indregnes med de aktuelle omkostninger i 2011, men derimod med de gennemsnitlige omkostninger fra 2003-05 med fradrag for effektiviseringskrav.

Forsyningssekretariatet har for det første anført, at miljø- og servicemål skal være nye i forhold til 2003-2005. Dette krav er uhjemlet og giver økonomiske problemer for selskabernes kamp for bedre miljø. Det er korrekt, at ordet ”nye” fremgår to relevante steder i lovforslagets bemærkninger, men det har ikke fundet vej til hverken lovtekst eller bekendtgørelse. De steder hvor man finder ordet ”nye”, er det altid i sammenhæng med et afsnit om investeringer i nyt udstyr.

Forsyningssekretariatet har desuden anført, at miljø- og servicemål skal være bindende pålagt af en myndighed for at kunne give anledning til forhøjelse af prisloftet. Dette er ligeledes uhjemlet, da loven på intet sted omtaler dette krav. Det er tilstrækkeligt, at der er sket en "vis konkretisering" af målet.

Aftalen af 10. juni 2008 "Rent vand i Mølleåsystemet" er indgået mellem Skov- og Naturstyrelsen, Rudersdal Kommune og Mølleåværket for en 20 årig periode og indeholder en række udtrykkelige forpligtelser for Mølleåværket. Denne aftale må anses at indebære den fornødne konkretisering.

Forsyningssekretariatet har anført, at det fremgår af bemærkningerne til vandsektorlovens § 8, at et miljø- og servicemål skal være nyt i forhold til perioden 2003-2005 for at kunne give anledning til tillæg til prisloftet. Dette gør ikke, at det ikke er muligt at udvikle eksisterende aktiviteter, idet miljø- og servicemål, som afgørende har ændret form, kan give anledning til at korrigere prisloftet. Det, at udgifterne til et bestemt miljø- og servicemål, stiger, giver imidlertid ikke anledning til at korrigere prisloftet, idet det skal være selve målet, som har ændret sig.

I det omfang udgifter til miljø- og servicemål ikke anses for nye, betyder det ikke, at vandforsyningsselskaberne ikke får mulighed for at indregne dem i prisloftet. De skal blot regnes med under driftsomkostninger i stedet, og derved underlægges de effektiviseringskravene.

Derudover skal miljø- og servicemålene være fastsat af stat eller kommune. Dette fremgår ligeledes af bemærkningerne til vandsektorlovens § 8, hvor udtrykket "lovbundne (statslige) miljømål" anvendes. Når ordet "lovbundne" anvendes, understreges, at det ikke kan være hvilket som helst miljø- eller servicemål, som kan give anledning til tillæg til prisloftet. Af bemærkningerne til samme bestemmelse fremgår ligeledes, at Forsyningssekretariatet skal tage hensyn til omkostningerne relateret til statslige og kommunale miljømål, samt kommunale og lokale servicemål. Det understreges således, at det kun er servicemålene som kan være lokale, mens miljømål skal være statslige eller kommunale.

En forbedret rensning af spildevand før udledning til recipienten betragtes som et muligt miljømål. Det imidlertid en forudsætning for tillæg, at målet er fastsat af stat eller kommune. Det materiale som Mølleåværket har indberettet til sekretariatet forud for sekretariatets afgørelse af 20. oktober 2010 har bestået af uddrag af et mødeprotokol fra et bestyrelsesmøde, som efter

sekretariatets opfattelse ikke i sig selv kan anses som tilstrækkelig dokumentation for at anse et mål for et miljømål fastsat af stat eller kommune.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Ved lov 469 af 12. juni 2009 blev 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, drifts- 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 forsyningsikkerhed, 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, drifts- 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 omkostningsmæssige 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.

For Konkurrenceankenævnet har Klagerne fremlagt aftalen "Rent vand i Mølleåsystemet", der er en aftale indgået i juni 2008 mellem Mølleåværket, Rudersdal Kommune og Skov- og Naturstyrelsen om rensed spildevand fra Renseanlæg Lundtofte via Kalvemosen til Vejlesø. Aftalen har til formål at forbedre forholdene i Mølleåsystemet og indeholder en række konkrete forpligtelser i forhold til Mølleværket levering af rensed spildevand.

Konkurrenceankenævnets finder som følge heraf, at aftalen "Rent vand i Mølleåsystemet" indeholder en tilstrækkelig konkretisering af et miljømål.

Henset hertil hjemvises sagen med henblik på genberegning af selskabets prisloft for 2011 under hensyn til Mølleåværkets omkostninger til forbedret rensning af spildevandet som følge af aftalen ”Rent vand i Mølleåsystemet”.

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010 hjemvises med henblik på genberegning af Mølleåværket Renseanlæg Lundtoftes prisloft for 2011.

Klagegebyr tilbagebetales.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnets sekretariat den 23. september 2011.09.21

Susanne Winther-Nielsen

Ekspeditionssekretær