

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 26. september 2011 i sag nr. 2010-0023427

Ringsted Vand A/S

og

Dansk Vand- og Spildevandsforening (Danva)

(advokat Rikke Søggaard Berth)

mod

Forsyningssekretariatet

(Kontorchef Carsten Smidt)

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 1. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloftet for Ringsted Vand A/S (herefter Ringsted Vand). Det fremgår af afgørelsen, at Ringsted Vands udgifter til deltagelse i Ringsted Vandsamarbejde I/S ikke anses som driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, hvorfor der ikke er grundlag for at tildele vandselskabet et tillæg i selskabets prisloft for 2011 herfor.

Ved endeligt klageskrift af 17. december 2010 har Ringsted Vand og Danva (herefter samlet Klagerne) indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, idet Klagerne mener, at selskabets udgifter til deltagelse i vandsamarbejdet bør anses som driftsomkostninger til opfyldelse af miljømål.

Klagen støttes navnlig på, at samarbejdsaftalen er indgået i 2007 mellem en række private vandværker og Ringsted Kommune, og at Ringsted Vand nu er indtrådt i kommunes forpligtelser.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at Ringsted Vand ikke har fremlagt dokumentation for, at deltagelsen i vandsamarbejdet er et miljømål fastsat af stat eller kommune.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse, idet det for Konkurrenceankenævnet ikke er dokumenteret, at der er sket en tilstrækkelig konkretisering af et miljømål.

Parteres påstande

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

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse.

Den påklagede afgørelse

Den påklagede afgørelse vedrører spørgsmålet om prisloft, som i medfør af vandsektorlovens § 6 fastsættes af Forsyningssekretariatet. Prisloftet skal bl.a. korrigeres i forhold til vandselskabets omkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål. Sagen drejer sig for Konkurrenceankenævnet om, hvorvidt der skal fastsættes et tillæg til Ringsted Vands prisloft baseret på selskabets udgifter til deltagelse i Ringsted Vandsamarbejde I/S.

I forbindelse med Ringsted Vands indberetning af oplysninger til Forsyningssekretariatet med henblik på fastsættelse af selskabets prisloft, har selskabet anmodet om at få indregnet et beløb på 260.000 kr. til deltagelse i Ringsted Vandsamarbejde I/S. Ifølge Ringsted Vand er der tale om driftsomkostninger til indgåelse af et miljø- og servicemål, idet midlerne i vandsamarbejdet navnlig benyttes til lukning af ubenyttede brønde og borerer med henblik på beskyttelse af de fælles grundvandsmagasiner.

Den 1. oktober 2010 traf Forsyningssekretariatet afgørelse om Ringsted Vands prisloft på baggrund af de af selskabet indberettede oplysninger.

Af afgørelsen fremgår bl.a.:

”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. Det er ikke dokumenteret for ovenstående indberettede driftsomkostninger til miljø- og servicemål, at det er et krav fra stat eller kommune.

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

Parternes argumentation

Ringsted Vand og Danva har henvist til, 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.

Formålet med samarbejdsaftalen fra 2007 er grundvandsbeskyttelse, og målet er derfor tilstrækkeligt konkretiseret. Klagerne har i denne forbindelse henvist til at samarbejdsaftalen oprindeligt bl.a. blev indgået af Ringsted Kommunale Vandforsyning, og at forpligtelser i henhold til samarbejdsaftalen nu er overgået til Ringsted Vand.

Forsyningssekretariatet har henvist til, 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 service- og miljømål, 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.

Ringsted Vand har ikke dokumenteret, at deltagelsen i vandsamarbejdet er 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 forsyningssikkerhed 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 tilfører 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 foranstaltninger fremstår med en sådan klarhed i grundlaget for målet, at det er muligt at identificere konkrete tiltag.

Klagerne har henvist til den af Ringsted Kommunale Forsyning indgåede samarbejdsaftale i 2007, herunder at aftalen er indgået med grundvandsbeskyttelse som formål, og at midlerne til samarbejdsaftalen navnlig benyttes til lukning af brønde.

Konkurrenceankenævnet er enig i, at grundvandsbeskyttelse er et miljømål, og at lukning af brønde kan være en egnet foranstaltning hertil. Det er imidlertid ikke dokumenteret, at målet er fastsat af stat eller kommune.

Konkurrenceankenævnet finder derfor ikke, at Ringsted Vand på det foreliggende grundlag har godtgjort, at der er sket en konkretisering af et miljømål, hvorfor der ikke er grundlag for at korrigere selskabets prisloft herfor.

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 1. oktober 2010 stadfæstes.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnets sekretariat den 26. september 2011.

Susanne Winther-Nielsen
Ekspeditionssekretær