

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 23. september 2011 i sag nr. 2010-0023462

VandCenter Syd A/S (spildevand)

(advokat Rene Frisdahl Jensen)

og

Dansk Vand- og Spildevandsforening (Danva)

(advokat Rikke Søggaard Berth)

mod

Forsyningssekretariatet

(Kontorchef Carsten Smidt)

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 15. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloft for VandCenter Syd A/S (spildevand) (herefter VandCenter Syd). Det fremgår af afgørelsen, at Forsyningssekretariatet har afvist at meddele et tillæg til prisloftet for omkostninger til (i) reduktion af regnbetingede udløb vedr. havneprojekt, og (ii) udarbejdelse af CSR-rapport (Corporate Social Responsibility-rapport).

Ved klageskrift af henholdsvis 12. november og 17. december 2010 har VandCenter Syd og Danva (herefter samlet Klagerne) indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, idet Klagerne mener, at de omtvistede omkostninger skal anses som tillægsberettiget i prisloftet for vandselskabet i 2011.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse, idet Nævnet finder, at VandCenter Syds omkostninger til havneprojekt og udarbejdelse af CSR-rapport ikke kan anses

som driftsomkostninger til opnåelse af nye miljø- og servicemål.

Parteres påstande

VandCenter Syd og Danva har nedlagt påstand om, at sagen hjemvises til Forsyningssekretariatet med henblik på genberegning af prisloftet.

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse.

Den påklagede afgørelse

Afgørelsen vedrører spørgsmålet om det prisloft, som i medfør af vandsektorlovens § 6 fastsættes af Forsyningssekretariatet. Prisloftet skal korrigeres bl.a. i forhold til driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål. Spørgsmålet i denne sag er, om VandCenter Syds omkostninger til havneprojekt og udarbejdelse af CSR-rapport udløser et tillæg i selskabets prisloft for 2011.

I forbindelse med Forsyningssekretariatets fastsættelse af VandCenter Syds prisloft for 2011 har vandselskabet indberettet budgetteret omkostninger til havneprojekt på 125.000 kr. og driftsudgifter til udarbejdelse af CSR-rapport på 130.000 kr.

Den 22. oktober 2010 traf Forsyningssekretariatet afgørelse om VandCenter Syds prisloft, og følgende fremgår af sekretariatets afgørelse om miljø- og servicemål i forhold til omkostninger til havneprojektet:

”Havneprojektet

I hørings svar er som særskilt anført, at ”Et specifikt projekt [havneprojekt] til reduktion af regnbetingede udløb ønskes dog anerkendt som et projekt som medfører driftsomkostninger som følge af service- og miljømål. For det første som følge af dets størrelse, for det andet som følge af en principiel problemstilling vedr. tidspunktet for myndighedskravet og tidspunktet for hvornår driftsomkostningerne optræder, og for det tredje som følge af spørgsmålet om driftsomkostninger, som opstår efter 2005. Ofte vil der være et betydeligt tidsrum mellem det tidspunkt hvor krav til vandselskabet formuleres og det tidspunkt hvor et konkret anlægsprojekt er gennemført og medfører driftsomkostninger.

Det såkaldt Havneprojekt omfattede en betydelig omlægning og udbygning af kloakkerne omkring Odense Havn i forbindelse med byomdannelse i området. Havneprojektet blev beskrevet i et tillæg fra 2004 til Odense kommunes spildevandplan 1999-2011. Der vedlægges kopi af tillægget til spildevandsplanen.

Projektet omfattede bl.a. lukning af en række regnvandsudløb og utidssvarende bassiner, etablering af bassinledninger (ledninger med stor dimension til opmagasinering af regnvand) samt anlæggelse af en stor ny pumpestation i et område og ombygning af andre pumpestationer.

Havneprojektet har gjort det muligt i betydelig grad at reducere udledningerne af regnvand og urensset spildevand til havnen og til Bolbro Rende, og i stedet at lede de større vandmængder til VandCenter Syds renseanlæg. Anlægsarbejderne blev påbegyndt i 2004 og arbejdet blev afsluttet i 2007. Den samlede anlægsudgift for Vandcenter Syd ved projektet udgjorde 195 mio. kr.

Havneprojektet medfører øgede driftsudgifter, dels til almindelige vedligeholdelse (drift) af de nye pumpestationer, dels som følge af et større el-forbrug til pumpning, da der skal håndteres større vandmængder.

Driftsomkostningerne for projektet kan opgøres således:

Før Havneprojektet var driftsudgifterne følgende (løbende priser):

Vejnavne og nr. angiver placering af pumpestationer og bassiner

Udgifter til Toldbodgade 39 (35.000 kr.) + Rugårdsvej 117D (2.000 kr.) + bassin Tarup Engvej (10.000 kr.) + bassin Seebadsgade (3.000 kr.): I alt 50.000 kr. årligt

Efter Havneprojektet har driftsudgifterne været følgende (fra 2008 og frem):

Udgifter til Gammelsø 40 (137.000 kr.) + ny Rugårdsvej 117D (5.000 kr.) + diverse bygværker (3.000 kr.): I alt 145.000 kr. årligt

Merudgiften udgør således 95.000 kr. Hertil kommer forøgede udgifter til elforbrug på 30.000 kr. årligt. De samlede driftsudgifter er således fra 2008 steget med 125.000 kr. som følge af Havneprojektet. Stigningen i driftsudgifter forekommer 4 år

efter at projektet blev besluttet. Beløb er fastsat på baggrund af skøn fra VandCenter Syds driftsleder.

Det er VandCenter Syds opfattelse at de forøgede driftsudgifter som følge af Havneprojektet skal indgå som driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, med 125.000 kr. årligt.”

Hertil skal Forsyningssekretariatet bemærke, at havneprojektet, som er beskrevet som led i projektet til reduktion af regnbetingede udløb, jf. målet herom oven for, ikke er et nyt mål.

Havneprojektet er således en del af et eksisterende mål, der har fået en anden udformning, som beskrevet. Eksisterende mål, der har fået en ny udformning, kan medføre et tillæg til prisloftet i form af driftsomkostninger til miljø- og servicemål, hvis den nye udformning fører til omkostninger, der er af væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet. Den budgetterede merudgift er 125.000 kr., som udgør mindre end 1 promille af selskabets samlede omsætning, som i seneste regnskabsår, 2009, var på godt 252 mio. kr.

Denne udgift kan ikke betegnes som værende af væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet, og derfor finder Forsyningssekretariatet ikke grundlag for at give tillæg til prisloftet herfor.”

Om miljø- og servicemål i forhold til omkostninger til CSR-rapport fremgår følgende af afgørelsen:

”Udarbejdelse af CSR-rapport (Corporate Social Responsibility)

Målet er fastsat af bestyrelsen. Den budgetterede driftsudgift er 130.000 kr. og går til driftsudgifter til udarbejdelse af rapport samt til revisorbistand.

Forsyningssekretariatet finder, at udgiften til den aktivitet ikke er dokumenteret at være driftsomkostninger, der medgår til opfyldelse af miljø- og servicemål. Den er ikke baseret på et påbud fra stat eller kommune. Den kan heller ikke anses for driftsomkostninger til et servicemål begrundet i serviceforbedringer over for

forbrugerne, der ligger over de servicekrav, som normalt stilles til et vandselskab, og som bestyrelsen kan vedtage med virkning for prisloftet.

Forsyningssekretariatet vil anse aktiviteten for en del af den almindelige drift af vandselskabet. Derfor finder Forsyningssekretariatet ikke grundlag for at give tillæg til prisloftet herfor.”

Klagerne har for Konkurrenceankenævnet frafaldet et klagepunkt vedrørende kvalitets og miljøstyring.

Parternes argumentation

VandCenter Syd 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 Danvas 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 service og miljømål, 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.

For det første gøres det gældende at der ikke er hjemmel til at kræve, at et miljø- og servicemål er nyt i forhold til 2003-2005. Dette 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 lovtæst eller bekendtgørelse. De steder hvor man finder ordet ”nye”, er det altid i sammenhæng med et afsnit om investeringer i byt 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.

Om de enkelte klagepunktet gøres følgende gældende:

Havneprojektet

Det forhold, at merudgiften på 125. 000 kr. er beskeden i forhold vandselskabets samlede omsætning, ændrer ikke ved, at denne merudgift er en udgift til opfyldelse af et miljømål fastsat af Odense Kommune. Udgiften bør derfor udløse et tillæg til selskabets prisloft.

CSR-rapport

Kravet om udarbejdelse af CSR-rapporter er et lovkrav, som følger af årsregnskabsloven. Udarbejdelse af CSR-rapport må samtidig anses at øge serviceniveauet over for VandCenter Syds kunder samt selskabets øvrige interessenter i kraft af de oplysninger, som offentliggøres i rapporten. Der er derfor VandCenter Syds opfattelse, at der er tale om et servicemål, som er pålagt af staten.

Omkostninger til udarbejdelse af CSR-rapport bør som følge heraf anerkendes som driftsomkostninger til opnåelse af et miljø- og servicemål og derfor udløse et tillæg til prisloftet.

Forsyningssekretariatet har overordnet 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 hvilke 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.

Det bemærkes endvidere, at udgifter til opfyldelse af service- og miljømål efter prisloftsbekendtgørelsens § 9, stk. 2, kan være underlagt præcis samme effektiviseringskrav som almindelige driftsomkostninger. Det er således ikke korrekt, når Klagerne hævder, at det er afgørende at få udgifter anerkendt som udgifter relateret til service- og miljømål, idet disse ikke omfattes af effektiviseringskravene.

Endeligt er det således, at hvis et service- og miljømål ændrer sig væsentligt, trækkes udgifterne til det oprindelige service- og miljømål ud af prisloftsgrundlaget fra 2003-2005, og udgifterne til det nye service- og miljømål lægges til.

Om de enkelte klagepunkter har Forsyningssekretariatet anført følgende:

Havneprojektet

Formålet bag havneprojektet er fastsat før 2005, hvorfor projektet er en del af et eksisterende mål. Eksisterende mål, der har fået en ny udformning, kan kvalificeres til et tillæg til prisloftet i form af driftsomkostninger til miljø- og servicemål, hvis den nye udformning fører til forøgede driftsomkostninger, der er af væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet. Den budgetterede merudgift er 125.000 kr., som udgør mindre end 1 promille af selskabets samlede omsætning, der i seneste regnskab, 2009, var 252 mio. kr. Denne udgift finder Forsyningssekretariatet ikke kan anses at have væsentlige økonomiske konsekvenser for selskabet.

CSR-rapport

Der er ikke grundlag for at anse den indberettede omkostning til CSR-rapport som driftsomkostning til opnåelse af et miljømål, idet et lovkrav om rapportering af

forskelligartede forhold ikke kan anses som et konkret mål for miljøets tilstand på et givet område.

Omkostningerne kan heller ikke anses at være en driftsomkostning til opnåelse af servicemål, idet udarbejdelse af CSR-rapport ikke øger serviceniveauet for forbrugerne, ud over de servicekrav, som normalt stilles til et vandselskab.

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, 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 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, drifts- og vedligeholdelsesomkostninger samt afskrivninger fra investeringer tilknyttet nyanlæg samt nye lovbounde (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.”

På baggrund af særligt formuleringen af bemærkningerne til vandsektorlovens § 8, finder Konkurrenceankenævnet, at det må være en grundbetingelse for, at omkostninger til et miljø-

eller servicemål kan medføre, at prisloftet skal korrigeres, at miljø- eller servicemålet er nyt eller væsentligt forandret i forhold til det, der gjorde sig gældende i perioden 2003-2005.

Videreførelse af miljø- og servicemål, 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 miljø- eller servicemål forandres væsentligt, finder Konkurrenceankenævnet, at miljø- eller servicemålet må medregnes i driftsomkostningerne, for så vidt angår den del af miljø- eller servicemålet, som allerede bestod i 2003-2005, hvorimod den nye del af miljø- eller servicemålet 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.

Havneprojektet

Reduktion af regnbetingede udløb er et mål som er fastsat før 2005. Konkurrenceankenævnet finder derfor ikke, at der er tale om et nyt miljømål. De anførte omkostninger til opfyldelse af målet kan heller ikke anses væsentligt at have forandret sig i forhold til det, der gjorde sig gældende forud herfor. Konkurrenceankenævnet finder derfor ikke, at VandCenter Syd er berettiget til et tillæg i prisloftet for dets omkostninger til Havneprojektet.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse på dette punkt.

Udarbejdelse af CSR-rapport (Corporate Social Responsibility-rapport)

VandCenter Syd skal efter årsregnskabslovens § 99 a, stk. 1, udarbejde en CSR-rapport, hvori vandselskabet redegør for dets samfundsansvar. Ved selskabets samfundsansvar forstås, at virksomheder frivilligt integrerer hensyn til blandt andet menneskerettigheder, sociale forhold, miljø- og klimamæssige forhold samt bekæmpelse af korrupsion i deres forretningsstrategi og forretningsaktiviteter. Har selskabet ikke politikker for samfundsansvar, skal dette oplyses i ledelsesberetningen.

Kravet om udarbejdelse af en CSR-rapport indeholder en forpligtelse for selskabet til at redegøre for dets samfundsansvar. Selskabet er dog ikke som følge heraf forpligtet til at igangsætte foranstaltninger til opfyldelse af konkrete miljømål. Det forhold, at kravet i årsregnskabslovens § 99a har til formål generelt at styrke virksomheders samfundsansvar, kan heller ikke i sig selv anses som en tilstrækkelig konkretisering af et miljømål. Konkurrenceankenævnet lægger i denne forbindelse vægt på, at kravet ikke indeholder et eller flere konkrete miljømål, hvor rammerne for de tilsigtede foranstaltning fremstår med en sådan klarhed, at det er muligt at identificere konkrete tiltag.

Nævnet finder heller ikke, at et selskabs udarbejdelse af en rapport om dets samfundsansvar kan anses som et servicemål. Nævnet lægger i denne forbindelse vægt på, at redegørelsen er et lovfastsat krav om åbenhed, og ikke en – i forhold til den enkelte forbruger – forøgelse af den service, der går udover hvad, der normalt stilles.

Forsyningssekretariatets afgørelse stadfæstes derfor også for så vidt angår dette punkt.

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 15. oktober 2010 stadfæstes.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Konkurrenceankenævnets sekretariat den 23. september 2011.

Susanne Winther-Nielsen
Ekspeditionssekretær.