

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 17. maj 2013 i sag nr. 2010-0023471

Videbæk Vand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 22. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloftet for 2011 for Videbæk Vand A/S (herefter Videbæk Vand).

Ved klageskrift af 9. november 2010 har Videbæk Vand indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer sagen sig om fastsættelse af tillæg for 1:1-omkostninger og miljø- og servicemål samt fradrag for overdækning.

Forsyningssekretariatet har over for Konkurrenceankenævnet påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parternes påstande

Videbæk Vand har nedlagt påstand om, at betaling til vandsamarbejde i medfør af vandforsyningslovens § 48, Forsyningssekretariatet, bestyrelsen, generalforsamling, besparelsesrådgivning og selskabsdannelse skal anses for 1:1-omkostninger.

Videbæk Vand har endvidere nedlagt påstand om, at selskabets udgift til et fjernaflæsningssystem skal anses for et servicemål, og at der ikke skal ske fradrag for overdækning.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse.

Den påklagede afgørelse

Forsyningssekretariatet har fastsat selskabets prisloft for 2011 til 17,44 kr. pr. m³ i henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 2. Prisloftet er fastsat på baggrund af en debiteret vandmængde på 383.782 kr. m³ for 2009 og en fastsat indtægtsramme for 2011 på 6.694.523 kr.

I afgørelsen truffet af Forsyningssekretariatet den 22. oktober 2010 står der om 1:1-omkostninger bl.a.:

”...

Betalingen til Forsyningssekretariatet er ifølge prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4, en 1:1 omkostning. Ifølge vandsektorlovens § 10, stk. 2, betaler vandselskaber, som sekretariatet behandler benchmarking eller fastsætter prisloft for, 31.000 kr. pr. år. Dette beløb skal dog reguleres med den i de successivt offentliggjorte forslag til finanslov fastsatte sats for det generelle pris- og lønindeks med niveauekorrektion, jf. § 10, stk. 4. Det lægges til grund, at betalingen i 2011 vil være i omegnen af 32.000 kr. pr. selskab. Omkostninger til udarbejdelsen af reguleringsregnskabet samt revisionspåtegninger anses ikke for 1:1 omkostninger, idet selskabet har indflydelse på omkostningernes størrelse.

...

Selskabet har indberettet at have budgetterede omkostninger til vandsamarbejder efter vandforsyningslovens § 48. Vandsamarbejder efter vandforsyningslovens § 48 er betinget af, at der foreligger et påbud fra Miljøministeren om samarbejde om vandforsyningen. Det fremgår ikke af den vedlagte dokumentation, at der foreligger et sådant påbud. Omkostningen er derfor ikke medtaget som en 1:1 omkostning.

For så vidt angår de indberettede omkostninger til selskabsdannelsen, besparelsesrådgivning samt drift af bestyrelse, er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der ikke er tale om 1:1 omkostninger. Ifølge prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4, forstås 1:1 omkostninger som omkostninger, der har væsentlig betydning for vandselskabet, og som vandselskabet ikke har indflydelse på, og endelig skal omkostningen vedrøre selskabets primære aktiviteter. Efter Forsyningssekretariatets opfattelse opfylder disse omkostninger ikke betingelserne for at være 1:1 omkostninger idet selskabet har indflydelse på omkostningernes størrelse. Omkostningerne er derfor ikke medtaget som 1:1 omkostninger.”

Af afgørelsen fremgår det om servicemål bl.a:

”...

Rådgivning af forbrugere

Målet er oplyst at være fastsat af bestyrelsen ved dens møde den 7. april 2008. Den budgetterede udgift er 250.000 kr. som går til fjernaflæsning (overvågning) og information ved eksterne operatører. Forsyningssekretariatet havde i udkast til afgørelse anført, at udgifter til anskaffelse af nye målere kan indregnes i prisloftet efter vandsektorlovens regler herom. Udgifter til måleraflæsning er en almindelig driftsomkostning for et vandselskab, og kan ikke berettige til et tillæg til prisloftet under kategorien driftsomkostninger til opfyldelse af miljø- og servicemål. Der var derfor ikke noget grundlag for at tildele et tillæg til prisloftet herfor.

I høringssvaret har selskabet anført, at ”Som et af de få vandselskaber i Danmark har vi fjernaflæsning af målerne. Systemet etableres i 2009-2011. Ud over at forbrugers måler kan fjernaflæses, har systemet indbygget en overvågningsfunktion. Denne funktion bevirker, at vandværket modtager en alarm, hvis en måler har talt uafbrudt i 24 timer, altså der har været tappet vand uafbrudt i alle døgnets 24 timer. Ved en sådan alarm, tager vi på besøg hos forbrugeren. Her undersøger vi årsagen. Er der tale om en lækage f.eks. et sprængt rør, toilet der løber eller en utæt varmvandsbeholder etc. En service som vi har erfaring for, at forbrugerne finder værdifuld. Herved giver vi forbrugeren en ekstra service og miljøet spares for unødige vandspild. På sigt er der mange muligheder for at udbygge systemet bl.a. via internettet. Hvis Sekretariatet fastholder sin afgørelse, vil vi formentlig, af økonomiske årsager, blive tvunget til at ”spare” systemet væk, hvilket ikke kan være hensigten med lovgivningen. Der anmodes om en forhøjelse af prisloftet på 10 øre pr. m³, svarende til ca. kr. 40.000 pr. år. De eksakte omkostninger vil blive eftervist i forbindelse med de årlige reguleringsregnskaber.”

Hertil skal Forsyningssekretariatet anføre, at hvis selskabet i sit system har en overvågningsfunktion, der fungerer som beskrevet, vil Forsyningssekretariatet kunne betragte dette som opfyldelse af et lokalt fastsat servicemål. Men en nødvendig forudsætning for at kunne tildele et tillæg til prisloftet herfor er, at det dokumenteres, at bestyrelsen har truffet beslutning om dette mål. Dette er ikke dokumenteret og derfor kan Forsyningssekretariatet ikke tildele et tillæg herfor på det foreliggende grundlag.”

Om korrektion for overdækning fremgår af afgørelsen bl.a.:

”...

Der fremgår ikke oplysninger om selskabets årlige omsætning ud fra de regnskabsoplysninger, som Forsyningssekretariatet har modtaget. Forsyningssekretariatet skønner imidlertid ud fra oplysninger om den debiterede vandmængde, at den opgjorte overdækning har en størrelse, som kan forventes at udgøre omkring 100 pct. af selskabets samlede omsætning. Det er derfor Forsyningssekretariatets vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at indregne overdækningen i selskabets prislofter over en 10-årig periode. På baggrund af denne opgørelse fastsættes derfor et fradrag i selskabets prisloft for 2011 på i alt 396.805 kr. (svarende til en tiendedel af den opgjorte overdækning).”

Supplerende sagsfremstilling

I referatet fra bestyrelsesmøde afholdt den 7. april 2008 fremgår om fjernaflæsning følgende:

”a) Beslutning om opsætning af målere for el, vand og varme der kan fjernaflæses. Det indstilles fra IM, at der træffes principiel beslutning om opsætning af målere, der kan fjernaflæses.

a) indstilling fra IM godkendt.

b) Målesystemer fra Kamstrup og L&G. Gennemgang af de to systemer. Eventuel beslutning om leverandør.

b) Det indstilles at IM indgår kontrakt med Kamstrup”.

Forsyningssekretariatet har i svarskriftet oplyst, at de har gjort Naturstyrelsen opmærksom på, at der efter Forsyningssekretariatets opfattelse ikke er hjemmel til at foretage udlodning af en eventuel fri egenkapital i henhold til prisloftsreglerne, og at såfremt det har været lovgivers hensigt, at der skal kunne ske en sådan udlodning, bør det overvejes at skabe en klar lovhjemmel herfor.

Sagen har i Konkurrenceankenævnet været sat bero på behandling af en række prøvesager.

Parternes argumentation

Videbæk Vand har henvist til, at såfremt betalingen til vandsamarbejdet i medfør af vandforsyningslovens § 48, Forsyningssekretariatet, bestyrelsen, generalforsamling, besparelsesrådgivning og selskabsdannelse ikke anses for at være 1:1-omkostninger, har selskabet ved det fastsatte prisloft for 2011 ikke tilstrækkelige midler til at sikre en forsvarlig drift.

Videbæk Energiforsyning blev dannet i 1980 som et multiforsyningsselskab med el, vand og varme. Som følge af vandsektorloven er vandforsyning nu tvunget ud i eget selskab med deraf følgende omkostninger til selskabsdannelse og efterfølgende omkostninger til Forsyningssekretariatet.

Ved at holde omkostningerne meget lave vil det ikke være muligt at sikre forbruger indflydelse via bl.a. generalforsamling og bestyrelse, herunder at tiltrække kvalificerede bestyrelsesmedlemmer. I elforsyningen er det et krav, at der bruges midler til at holde et acceptabelt niveau af forbrugerindflydelse.

Videbæk Vand har endvidere henvist til, at fjernaflæsningssystemet er et nyt servicemål, som der er blevet truffet beslutning om på bestyrelsesmøde. Fjernaflæsningssystemet er et målersystem,

som indeholder en overvågningsfunktion, og det indeholder yderligere muligheder for udvikling og services til gavn for forbrugere, miljøet og samfundet. Det er ikke muligt at sikre brugerindflydelse, såfremt udgiften til fjernaflæsningssystemet ikke anses for et servicemål vedtaget af bestyrelsen. Bestyrelsen har truffet en principiel beslutning, hvori der er råderum for direktør og personale, således at ethvert lille tiltag ikke skal forelægges bestyrelsen, når rammerne er sat. Såfremt det ikke anerkendes, at bestyrelsen træffer afgørelse om rammerne, vil det betyde, at den daglige ledelse flyttes til bestyrelsen, og at der ikke vil være økonomisk råderum til innovative tiltag.

Videbæk Vand har endvidere henvist til, at selskabet ikke forud for 2008 har været omfattet af en vandforsyningslov eller anden lovgivning, hvori over- underdækning var reguleret. Forsyningssekretariatet har derfor ikke hjemmel til at træffe beslutning om, hvorledes overdækning før 2008 skal håndteres. Det skal reguleres af selskabets vedtægter. De private selskaber har ikke forud for lovændringen i 2008 været omfattet af et hvile-i-sig-selv princip som de kommunale vandværker. Konsekvensen er, at alle selskabets midler inkl. likvider er blevet betragtet som egenkapital. I forbindelse med selskabsopdelingen er der blevet overført værdier til det nye selskab, Videbæk Vand A/S, som egenkapital, hvorfor værdierne ikke skal medregnes som overdækning. De kontante midler er selskabets egenkapital og en nødvendighed for at selskabet kunne oprettes.

Forsyningssekretariatet har henvist til, at selskabets betaling til Forsyningssekretariatet er fastlagt i vandsektorlovens § 10, stk. 2 og 4. Forsyningssekretariatet har indregnet et beløb i overensstemmelse hermed. Vedrørende vandsamarbejdet har selskabet ikke dokumenteret, at der foreligger et påbud efter vandforsyningslovens § 48. For så vidt angår de indberettede omkostninger til drift af bestyrelse/generalforsamling, besparelsesrådgivning og selskabsdannelse, er der tale om aktiviteter, som selskabet selv tilrettelægger løsningen af. Dermed har selskabet indflydelse på omkostningernes størrelse, og derfor er det ikke en 1:1-omkostning.

Forsyningssekretariat har for så vidt angår servicemål anført, at selskabet ikke ved det fremlagte materiale har dokumenteret, at der er truffet en beslutning om at stille en overvågningsfunktion til rådighed for selskabets kunder. Selskabets dokumentation viser alene, at beslutningen om at indføre fjernaflæsning er truffet af bestyrelsen. Det fremgår ikke, at der taget stilling til fastsættelsen af servicemål om at tilbyde overvågningsfunktionen til forbrugerne.

Forsyningssekretariatet har henvist til, at der ikke er hjemmel til, at der i opgørelsen af over- eller underdækning kan foretages modregning af overdækning, værdier, likvid egenkapital eller lignende, som stammer fra aktiviteter før indførelsen af den nye lovgivning i 2008.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Ved lov nr. 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 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.”

Forslaget 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 om prisloftet bl.a.:

”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 bl.a.:

”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 bl.a.:

”...

Indregning af over- eller underdækning i de historiske priser skal sikre, at vandselskaberne stilles ens. De historiske priser, der opgøres i m³, skal derfor korrigeres med et tillæg/fradrag for over- eller underdækning opgjort pr. m³. Hvis der

har været underdækning, vil det betyde, at prisloftet hæves, og omvendt sænkes prisloftet, hvis der har været overdækning i den relevante historiske periode.

...

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.

...

Ved fastsættelsen af prisloftet tages hensyn til omkostninger, som vandselskabet ikke kan påvirke (kaldet 1:1 omkostninger). Et vandselskabs omkostninger i forbindelse med betaling til et ydende vandselskab i en anden koncern indgår som 1:1 omkostninger for det betalende vandselskab, forudsat at det ydende vandselskab er omfattet af prisloftsreguleringen.

Reguleringen af prisloftet skal rettes mod de omkostninger, som vandselskaberne kan påvirke. Nedenfor er angivet en ikke udtømmende liste over omkostninger, der derfor kan friholdes fra reguleringen i § 8.

Eksempler (ikke udtømmende) på omkostninger, der kan friholdes fra reguleringen i § 8.

- Moms
- Ejendomsskatter
- Afgifter til drikkevandsbeskyttelse
- Spildevandsafgifter
- Afgift af ledningsført vand
- Betaling til forsyningssekretariatet
- Afskrivninger på reinvesteringer og nyinvesteringer i anlæg
- Tjenestemandspensioner
- Vandsamarbejder etableret i medfør af vandforsyningslovens § 48
- Køb af ydelser og produkter hos et andet vandselskab, der er omfattet af prisloftsreguleringen

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, som er gældende under Konkurrenceankenævnets behandling af denne klage, jf. § 35 i den nugældende bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013. I bekendtgørelsen 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.4. Ved 1:1 omkostning forstås omkostninger, som har væsentlig betydning for vandselskabet, og som vandselskabet ikke har indflydelse på, herunder eksempelvis tjenestemandspensioner, vandsamarbejder etableret i medfør af § 48 i vandforsyningsloven, køb af ydelser og produkter, der er omfattet af prisloftreguleringen hos et andet vandselskab, betalinger til Forsyningssekretariatet, skatter samt uundgåelige afgifter.

...

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.

...

Stk.8. Over- eller underdækning opgøres som forskellen mellem de primære indtægter og de afholdte udgifter til drift, opnåelse af miljø- og servicemål, 1:1 omkostninger, netto finansielle poster og investeringer. Ved lånefinansierede investeringer kan kun de afholdte afdrag medregnes i de afholdte udgifter. Restgæld knyttet til investeringer kan ikke medregnes. Såfremt et vandselskab konkret kan dokumentere, at gældsposter hverken direkte eller indirekte udgør finansiering af investeringer, kan disse dog medregnes i opgørelsen af over- eller underdækningen.

...

§ 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.

Stk.2. I det omfang et vandselskab ikke har eksisteret i perioden 2003-2005, opgøres udgangspunktet for prisloftet ved at sammenlægge eller opdele oplysninger fra de vandselskaber, som udgør det nuværende selskab.

...”

1:1-omkostninger

Af bemærkningerne i lovforslaget til vandsektorlovens § 8 fremgår, at betaling til Forsyningssekretariatet er en 1:1-omkostning. Betalingen udgør et beløb på 31.000 kr., som skal reguleres årligt, jf. vandsektorlovens § 10, stk. 2 og 4. Konkurrenceankenævnet finder ikke, at det beløb, som Forsyningssekretariatet har beregnet, er lavere end det beløb, betalingen er fastsat til efter vandsektorloven.

Videbæk Vand har ikke dokumenteret, at der foreligger et vandsamarbejde, som er etableret i medfør af vandforsyningslovens § 48, hvorfor omkostningen ikke kan anses for en 1:1-omkostning.

Omkostninger forbundet med bestyrelsens arbejde, generalforsamling, besparelsesrådgivning og selskabsdannelse fremgår ikke af listen over omkostninger i bemærkningerne til vandsektorlovens § 8, som vandselskaberne ikke kan påvirke. Det er derfor nødvendigt at foretage en konkret vurdering af, hvorvidt et vandselskab har mulighed for at påvirke dets omkostninger hertil. Konkurrenceankenævnet finder, at Videbæk Vand har mulighed for at påvirke omkostninger til bestyrelsen, generalforsamling, besparelsesrådgivning og selskabsdannelse. Det kan eksempelvis ske ved tilrettelæggelse af interne arbejdsgange eller udbud.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse vedrørende 1:1-omkostninger.

Servicemål

På baggrund af forarbejderne til vandsektorloven og prisloftsbekendtgørelsen finder Konkurrenceankenævnet, at det er en forudsætning for at godkende et servicemål, at målet går ud over det, som brugerne almindeligvis kan forvente, og at beslutningen om tiltaget er truffet af selskabets øverste ledelsesorgan og begrundet i et servicemål. Beslutningen om et fjernaflæsningssystem er truffet af selskabets øverste ledelsesorgan, men selskabet har ikke dokumenteret, at beslutningen om overvågningssystemet var begrundet i servicemål og har ikke konkretiseret de tiltag, som eventuelt kan få betydning for forbrugerne.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse vedrørende servicemål.

Overdækning

Som det fremgår af prisloftsbekendtgørelsens § 4, stk. 1, fastsættes udgangspunktet for vandselskabets prisloft på baggrund af selskabets gennemsnitlige årlige indtægter for 2003-2005, korrigeret for den gennemsnitlige over- eller underdækning i perioden 2003-2005. Efter § 4, stk. 2, opgøres udgangspunktet for prisloftet – i det omfang et vandselskab ikke har eksisteret i perioden 2003-2005 – ved at sammenlægge eller opdele oplysninger fra de vandselskaber, som udgør det nuværende selskab. Der er ikke hjemmel til at se bort herfra.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse vedrørende fradrag for overdækning.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes
Konkurrenceankenævnet den 17. maj 2013

Tina Delvig
Fuldmægtig

