

KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 31. maj 2012 i sag nr. 2011-0025506

Ringkøbing-Skjern Vand A/S
(advokat Jacob Christensen)

mod

Forsyningssekretariatet
(Fuldmægtig Mette Clausen)

1. Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 9. september 2011 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloft for Ringkøbing-Skjern Vand A/S. Det fremgår af afgørelsen, at der i tillæg til det generelle effektiviseringskrav er fastsat individuelt effektiviseringskrav for Ringkøbing-Skjern Vand. Det fremgår videre, at Ringkøbing-Skjern Vand ikke har fået de ønskede tillæg for omkostninger til servicemål.

Ved klageskrift modtaget den 2011 har Ringkøbing-Skjern Vand indbragt denne afgørelse for Konkurrenceankenævnet, idet Ringkøbing-Skjern Vand mener, at prisloftet er fastsat for lavt.

Ringkøbing-Skjern Vand klage støttes navnlig på, at der ikke er taget højde for en række udgifter forbundet med servicemål, samt at selskabets overdækning burde være fordelt over ni år, og ikke over de tre år Forsyningssekretariatet har fordelt det over.

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse, men har tilkendegivet, at overdækningen vil blive fordelt over ni år, såfremt sagen af andre årsager hjemvises til fornyet behandling.

Konkurrenceankenævnet har ophævet Forsyningssekretariatets afgørelse og har hjemvist sagen til fornyet behandling med henblik på, at Forsyningssekretariatet kan foretage en mere individuel vurdering af det individuelle effektiviseringskrav. Konkurrenceankenævnet har i øvrigt stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

2. Parternes påstande

Ringkøbing-Skjern Vand A/S har nedlagt påstand om, at Ringkøbing-Skjern Vands omkostninger til servicemål på 2.750.000 kr. skal medregnes ved beregning af prisloft 2012, samt at Ringkøbing-Skjern Vands overdækning på 2.249.698 kr. fradrages ved beregningen af prisloftet over en 9-årig periode med 2.49.966 kr. pr. år.

Subsidiært at forsyningssekretariatets afgørelse af 9. september 2011 ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse.

3. Den påklagede afgørelse

Afgørelsen vedrører spørgsmålet om det prisloft, som i medfør af vandsektorlovens § 6 fastsættes af Forsyningssekretariatet. Et element i prisloftet kan være ”Individuelle effektiviseringskrav” hvor Forsyningssekretariatet undersøger, hvorvidt forsyningselskabets forhold er af en sådan karakter, at der er grundlag for at fastsætte effektiviseringskrav ud over de generelle effektiviseringskrav, som følger den generelle produktivitetsudvikling i dansk erhvervsliv.

Afgørelsen er baseret på en beregningsmodel, som er konstrueret af Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatet har sendt udkast til afgørelse til høring ved Ringkøbing-Skjern Vand, som afgav høringssvar inden for fristen.

Forsyningssekretariatet traf den 9. september 2011 afgørelse.

Af afgørelsen fremgår, at Ringkøbing-Skjern Vand er pålagt et individuelt effektiviseringskrav på 48.303 kr., hvilket er beregnet på baggrund af en af Forsyningssekretariatet udarbejdet model.

I afgørelsen kan man ligeledes læse, at Forsyningssekretariatet ikke har givet tillæg for en række udgifter, som Ringkøbing-Skjern Vand har angivet vedrører servicemål.

4. Parternes argumentation

Ringkøbing-Skjern Vand A/S har til støtte for sin principale påstand gjort gældende, at driftsomkostninger på kr. 500.000 til døgnvagsordning, driftsomkostninger på kr. 250.000 til ledelsessystem og selskabets forventede omkostninger på kr. 2 mio. i 2012 til grundvandsbeskyttelse vedrører miljø- og servicemål, og derfor skulle være anført i den del af prisloftet, som ikke er underlagt effektiviseringskrav. Derudover skulle selskabets overdækning på ca. 2 ¼ mio. kr. afregnes over 9 år og ikke de 3 år som forsyningssekretariatet har beregnet.

Hverken Vandsektorloven, lovens forarbejder eller selve den gældende prisloftbekendtgørelse giver nogen præcis definition af, hvad der skal betragtes som miljø- og servicemål.

Af bemærkningerne til forslag til Vandsektorloven som fremsat den 26. februar 2009 af Miljøministeren fremgår:

”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. Forsyningssekretariatet skal ikke vurdere rimeligheden i de fastsatte mål, men prisloftet fastsættes med henblik på, at vandselskabet kan leve op til de fastsatte miljø- eller servicemål på en effektiv måde ...”

Den nærmere kvalitative afgrænsning af henholdsvis miljø- og servicemål er således ikke sket i forarbejderne til loven. Omvendt har de nævnte formuleringer klart forudsat, at de lokalt fastsatte servicemål ikke skulle undergives en nærmere rimelighedsvurdering.

Det fremgår endvidere ikke af lovforarbejderne, at fastsatte servicemål ikke kan relatere sig til f.eks. forbedring af drikkevandskvalitet ved driftsomkostninger til grundvandsbeskyttelse. Det fremgår heller ikke, at afholdte og budgetterede omkostninger til servicemål nødvendigvis har skullet dokumenteres ved en formel bestyrelsesbeslutning.

Hvis selskabets direktion har truffet en beslutning om etablering af et servicemål – og bestyrelsen løbende er holdt orienteret herom og har godkendt investeringsplaner og budgetter, hvor sådanne

tiltag og mål er forudsat gennemført – burde dette være tilstrækkeligt til, at de pågældende udgifter kunne accepteres som driftsomkostninger til lokalt fastsatte servicemål.

Det afgørende må i den forbindelse være en materiel vurdering af de fastlagte servicemål og de hertil budgetterede omkostninger, fremfor den omstændighed, om der foreligger et egentligt bestyrelsesprotokollat som dokumentation for en egentlig godkendelse i bestyrelsen. Som anført kan godkendelsen jo også ligge i en løbende orientering og godkendelse af budgetter og investeringsplaner, således at bestyrelsen må anses for de facto at have godkendt det pågældende servicemål og de heraf afledte omkostninger.

Det fremgår videre af forslag til ændring af vandsektorloven, at Miljøministeren efter hensigten skal bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om miljø- og servicemål. Lovforslaget er som bekendt nu formelt fremsat den 29. marts 2012 af Miljøministeren. Det fremsatte lovforslag må være et afgørende fortolkningsbidrag til, hvad der skal forstås som henholdsvis ”miljø- og servicemål” i Vandsektorlovens forstand.

Dette støttes blandt andet af, at det flere steder både af de almindelige bemærkninger til lovforslaget – og til bemyndigelsesbestemmelsen til ministeren om at fastsætte nærmere regler om miljømål og servicemål – fremgår, at der er tale om indførelsen af en hjemmel til at fastlægge regler i bekendtgørelsesform, som nærmere præciserer, hvad der skal forstås ved miljø- og servicemål.

Lovforslaget indeholder i bemærkningerne til § 1 en nærmere opregning af, hvad Miljøministeren forstår som servicemål:

”Ved servicemål forstås mål, som opnås ved at gennemføre aktiviteter der giver en udvidet service for den enkelte forbruger og/eller en samfundsmæssig gevinst

...

Servicemål vil være karakteriseret ved, at der er tale om en kvalitet af ydelser, som ligger ud over vandselskabets hidtidige kvalitet, eller at det er nødvendigt at gennemføre indsatser for at leve op til det hidtidige serviceniveau. Der er ikke nødvendigvis tale om en kvalitet, som ligger udover gennemsnitlig standard på området ...”

Det er i bemærkningerne til § 1 også nævnt, at f.eks. mål om grundvandsbeskyttelse både kan ses som miljømål eller som servicemål.

På den baggrund bør denne klagesag afgøres ud fra en forståelse af de oprindelige lovbemærkninger til Vandsektorloven, som de nu er præciseret og tydeliggjort ved fremsættelsen af lovforslaget af 29. marts 2012.

For så vidt angår udgifter til døgnvagsordning, gøres det gældende, at klager ved selskabets indberetning til brug for fastsættelse af prisloft 2012 har redegjort for denne omkostning og indsendt foreløbig dokumentation

Klageren har endvidere i sit høringssvar supplerende oplyst, at man i forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 valgte at opretholde døgnvagsordningen for alle klagers kunder og dermed gennemsnitligt at forbedre selskabets service i forhold til, hvad der var tilfældet før kommunesammenlægningen i 2007.

Der er i forbindelse med klagesagen fremlagt bestyrelsesmødereferat af 24. oktober 2011, hvorefter bestyrelsen i Ringkøbing-Skjern Vand A/S formelt har truffet beslutning om videreførelse af døgnvagsordningen

På baggrund af særligt bemærkningerne til det nye lovforslag må det afgørende for anerkendelsen af et servicemål være, at servicemålet medfører en udvidet service for den enkelte forbruger i forhold til det enkelte vandselskabs hidtidige serviceniveau – og/eller at servicemålet medfører en samfundsmæssig gevinst.

Der er ikke tvivl om, at beslutning om fastholdelse og udvidelse af døgnvagsordningen gennemsnitligt har medført en bedre service overfor klagers kunder, end hvad der generelt var tilfældet før kommunesammenlægningen i 2007. Derudover er der en samfundsmæssig gevinst med døgnvagsordningen i form af mindre risiko for skade på veje, haver, hussokler mv. Netop fordi der via døgnvagsordningen kan gribes hurtigere ind ved lækagetilfælde mv.

På baggrund af høringsvaret burde Forsyningssekretariatet have behandlet indberetningen vedr. døgnvagsordningen kvalitativt som et servicemål.

Det må i den forbindelse anses for tilstrækkeligt for godkendelse af dokumentationen som lokalt fastsat servicemål, at det i forbindelse med den oprindelige prisloftafgørelse har ligget klart, at den daglige ledelse i Ringkøbing-Skjern Vand A/S vedholdende har haft dette servicemål og at bestyrelsen løbende har godkendt budgetter og investeringsplaner, hvori afholdelsen af omkostningerne til døgnvagsordningen har været indarbejdet.

Derudover må det anses for en klart formildende omstændighed, at Forsyningssekretariatet i høringsvaret tilkendegav, at Sekretariatet under ingen omstændigheder kunne godkende omkostninger til døgnvagsordning som en del af et miljø- eller servicemål i kvalitativ forstand.

Der har på den baggrund ikke været noget der tydede på, at en egentlig bestyrelsesbeslutning med formel godkendelse af de løbende omkostninger i den sammenhæng ville ændre Forsyningssekretariatets afgørelse.

Under alle omstændigheder har klageren ret til at fremlægge yderligere dokumentation under klagesagen for Ankenævnet, hvilket fremgår af både den forvaltningsretlige litteratur, Ombudsmandspraksis og hidtidig praksis fra Konkurrenceankenævnet. Konkurrenceankenævnet har derudover, bl.a. som følge af officialprincippet, pligt til at lægge vægt på den indsendte dokumentation ved afgørelsen af sagen.

For så vidt angår ledelsessystemet, så har Ringkøbing-Skjern Vand oprindeligt indberettet omkostninger til ledelsessystem til Forsyningssekretariatet med forventeligt kr. 80.000. Det er efterfølgende oplyst og dokumenteret ved bestyrelsesbeslutning, at Ringkøbing-Skjern Vand herudover har interne driftsomkostninger på forventeligt kr. 170.000 i 2012, så de samlede omkostninger ved selskabets ledelsessystem forventes at udgøre kr. 250.000 i 2012.

Forsyningssekretariatet har i prisloftafgørelsen for 2012 principielt anerkendt, at Ringkøbing-Skjern Vand A/S' udgifter til etablering af et ledelsessystem, hvori der bl.a. indgår ydelsen "SMS-service", kvalificerer sig til at kunne betragtes som driftsomkostninger til opnåelse af et

servicemål. Der er også enighed mellem parterne om, at målet er nyt, idet det som oplyst af Ringkøbing-Skjern Vand A/S er opstået på baggrund af Vandsektorloven.

Selskabets ledelse har besluttet og implementeret ledelsessystemet som et servicemål, og at bestyrelsen i selskabet løbende har været orienteret herom.

Uanset om de oprindelige oplysninger ikke var tilstrækkelige til, at udgifterne kunne kategoriseres som udgifter forbundet med servicemål, må det på baggrund af det fremlagte bestyrelsesmødereferat af 24. oktober 2011, anses for godtgjort, at udgifterne vedrører et servicemål, hvorfor omkostningerne skulle være i form anført som tillæg til prisloftet.

Det bemærkes i øvrigt, at ”ledelsessystemer for drift og forsyning” eksplicit er nævnt i det nye lovforslag som et eksempel på et servicemål.

For så vidt angår spørgsmålet om grundvandsbeskyttelse, så fremgår det af sagen, at klagers bestyrelse i forbindelse med fastsættelsen af klagers investeringsplan for 2012, har afsat kr. 2 mio. til grundvandsbeskyttelse, jf. bestyrelsens beslutning af 13. september 2010, ligesom klagers bestyrelse har godkendt klagers budget for 2012 – indeholdende den pågældende udgift – jf. bestyrelsesmødereferat af den 24. november 2011, som er vedlagt som bilag 4 til replikken fra klager.

Målet om grundvandsbeskyttelse er et nyt servicemål, som klager er blevet pålagt af klagers bestyrelse, og som er dokumenteret ved de nævnte beslutninger i selskabets bestyrelse. Det er derfor uberettiget, når Forsyningssekretariatet har kvalificeret målet udelukkende som vedrørende miljø og har på den baggrund helt afvist et tillæg til prisloftet herfor med henvisning til, at målet ikke er fastsat af Staten eller kommunen.

I udkastet til prisloftafgørelsen havde Forsyningssekretariatet udtalt, at afsætning af beløb til fremtidige ukonkretiserede grundvandsbeskyttende tiltag ikke kunne karakteriseres som miljømål. Sekretariatet har dermed ikke ved sin sagsbehandling indikeret, at Ringkøbing-Skjern Vand A/S ved at fremlægge yderligere dokumentation for lokale beslutninger vedrørende servicemål havde mulighed for at få godkendt driftsomkostningerne som et tillæg til prisloftet.

Det er på den baggrund undskyldeligt, at Ringkøbing-Skjern Vand A/S først i forbindelse med klagesagen med replikken har indsendt dokumentation for, at bestyrelsen i Ringkøbing-Skjern Vand A/S også formelt på et bestyrelsesmøde har godkendt konkretiserede driftsomkostninger til grundvandsbeskyttelse for 2012.

Endeligt henvises til bemærkningerne vedrørende grundvandsbeskyttelse ovenfor.

For så vidt angår spørgsmålet om fordeling af klagers overdækning på kr. 2.249.698, så bør overdækningen indregnes i klagers prisloft over en 9 årig periode og ikke over 3 år, som fastlagt uden nærmere begrundelse af indklagede.

Forsyningssekretariatet har vedrørende det generelle effektiviseringskrav gjort gældende, at udgangspunktet for prislofterne skal korrigeres med et generelt krav og ikke et tillæg til effektivisering. Det er en konsekvens heraf, at Forsyningssekskabet har undladt at give et tillæg til prislofterne, som giver selskaberne mulighed for at være mindre effektive. Hvis man gav tillæg til prislofterne, ville det give selskaberne mulighed for at være mindre effektive, og det ville derfor ikke vil være i overensstemmelse med vandsektorlovens formål, som blandt andet er at sikre at selskaberne drives på en effektiv måde.

For så vidt angår det individuelle effektiviseringskrav, så har Forsyningssekretariatet gjort gældende, at processen med udviklingen af modellen, hvor alle selskaberne samt DANVA har haft mulighed for at deltage, og gøre opmærksom på både generelle og individuelle forhold, som modellen bør tage hensyn til, medfører, at alle væsentlige forhold indgår i den model, som ligger til grund for benchmarkingen og for de individuelle effektiviseringskrav.

Vurderingen af væsentlighed i denne sammenhæng er baseret både på mængden af omkostninger tilskrevet de enkelte costdrivere, på statistiske metoder og på sund fornuft.

Samlet set betyder inddragelsen af selskaberne og DANVA ved udviklingen af modellen og sekretariatets kvalitetssikring, at modellen afspejler omkostningerne med det enkelte selskabs net.

Med hensyn til vurderingen af de særlige forhold, som et selskab kan have gjort opmærksom på, har Forsyningssekretariatet i første omgang benyttet et væsentlighedskriterium på 5 % af driftsomkostningerne i prisloftet. Det vil sige, at forsyningen skal kunne dokumentere, at omkostningerne forbundet med deres særlige forhold svarer til minimum 5 % af deres driftsomkostninger i prisloftet. Omkostninger under 5 % af de samlede driftsomkostninger anses således ikke for væsentlige.

Herudover afhænger vurderingen af de særlige forhold af, om der er tale om en funktionsmæssig adskillelse, i forhold til hvad der forudsættes i modellen. Et eksempel på dette er et selskab der kun behandler overfladevand.

Hvis der ikke er tale om en funktionsmæssig adskillelse, men at forholdet har karakter af en costdriver, altså at forholdet i større eller mindre grad gør sig gældende for mange selskaber, er forholdet mere et udtryk for en usikkerhed omkring præcisionen af modellen. Det er der taget hensyn til i det usikkerhedshensyn, som er foretaget ved at reducere selskabernes effektiviseringspotentialer med 80 %.

Modellen gør det således muligt, at sammenligne selskabernes økonomiske effektivitet og de fundne potentialer kan derfor lægges til grund for fastsættelsen af selskabernes individuelle krav.

Forsyningssekretariatet har endeligt gjort gældende, at der kun er fastsat individuelle effektiviseringskrav for selskaber med særligt store effektiviseringsbehov, hvilket er i overensstemmelse med forarbejderne til vandsektorloven.

Der er imidlertid tale om monopolselskaber, som i lang tid har opereret på et ureguleret marked, hvilket er baggrunden for, at der er en meget stor del af selskaberne, som har særlige effektiviseringsbehov.

Det er korrekt, at beregningsmodellen i visse tilfælde fører til, at forsyningsselskaber, selv efter generelle og individuelle effektiviseringskrav, kan hæve priserne væsentligt i 2012 i forhold til 2011, herunder at et enkelt selskab kan mere end fordoble prisen, men det hænger sammen med, at Forsyningssekretariatet ifølge prisloftsbekendtgørelsen skal fastsætte det individuelle

effektiviseringsbehov ud fra prisloftet, og ikke ud fra den reelle pris som forsyningsselskaberne opkræver.

Vedrørende spørgsmålet om servicemål, så har Forsyningssekretariatet gjort gældende, at miljø- og servicemål vedrører aktiviteter, der går ud over selskabernes normale driftsopgaver og skal være fastsat af henholdsvis stat eller kommune og kommunen eller selskabets ledende organ.

Det er et krav, at miljø- og servicemål er nye eller har fået et nyt indhold med væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet i forhold til perioden 2003-2005, for at omkostningerne hertil kan indregnes i tillægget for driftsomkostninger til miljø- og servicemål.

Da Ringkøbing-Skjern Vand ikke inden for høringsfristen har dokumenteret, at de omtvistede udgifter til miljø- og servicemål opfyldte ovennævnte betingelser, har Forsyningssekretariatet med rette har undladt at give tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål i de påklagede afgørelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at opretholdelse af forsyningssikkerheden er en del af selskabernes almindelige driftsopgaver, hvorfor aktiviteterne som udgangspunkt ikke betragtes som et servicemål.

Dokumentation vedrørende miljø- og servicemål fremlagt efter Forsyningssekretariatets sidste frist for at træffe afgørelse om prisloftet 15. oktober kan først blive bedømt i forbindelse med fastsættelsen af prisloftet for det efterfølgende år, idet et prisloft som udgangspunkt fastsættes på baggrund af de oplysninger, som et selskab indberetter efter prisloftbekendtgørelsen, idet der hovedsagligt er tale om oplysninger, som kun selskabet kan fremkomme med. Det er derfor selskabet, som må bære risikoen for, at selskabet ikke har indsendt korrekte oplysninger, når Forsyningssekretariatet ikke har haft grund til at tvivle på de indsendte oplysninger. Selskabet har mulighed for at indberette korrekte oplysninger ved fastsættelsen af det efterfølgende års prisloft, men er først efter afgørelsen fremkommet med dokumentation.

5. Afgørelsens begrundelse og resultat

5.1 Korrektion for generelt effektiviseringskrav

Af § 4, stk. 4, i den tidligere prisloftsbekendtgørelsen (nu § 5, stk. 1) fremgår det, at udgangspunktet for prisloftet, som fastsat efter stk. 1, skal korrigeres for bl.a. fradrag af et generelt effektiviseringskrav.

Det generelle effektiviseringskrav opgøres efter prisloftsbekendtgørelsens § 14, hvoraf fremgår følgende:

”§ 14. Det generelle effektiviseringskrav fastsættes som et vægtet gennemsnit af produktivitetsudviklingen i dansk erhvervsliv, som indgår med 70 procent, og produktivitetsudviklingen i bygge- og anlægssektoren, som indgår med 30 procent. Det vægtede gennemsnit beregnes ud fra oplysninger om produktivitetsudviklingen i de ti seneste år, som er tilgængelige på tidspunktet for fastsættelse af prisloftet.

Stk. 2. Det generelle effektiviseringskrav fastsættes for driftsomkostninger.

Stk. 3. Forsyningssekretariatet fastsætter det generelle effektiviseringskrav samtidig med fastsættelsen af prisloftet for det enkelte år.”

I henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 2, har Forsyningssekretariatet hjemmel til at pålægge selskaber omfattet af lovens § 2, stk. 1, et generelt effektiviseringskrav ved fastsættelsen af prisloftet.

Formålet med det generelle effektiviseringskrav er at lægge et generelt effektivitetspres på vandsektoren og dermed sikre, at vand- og spildevandsforsyningen drives på en effektiv måde.

Som det fremgår af prisloftsbekendtgørelsens § 4, stk. 4 (nu § 5, stk. 1), skal det generelle effektivitetskrav fradrages i prisloftet svarende til det vægtede gennemsnit for produktivitetsudviklingen. Konkurrenceankenævnet finder imidlertid ikke, at der heraf kan udledes, at der i et eller flere år med en negativ produktivitetsudvikling skal ydes et tillæg til prisloftet. I år hvor produktivitetsudviklingen er negativ, må det generelle effektivitetskrav i stedet fastsættes til 0 kr.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor de indbragte afgørelser, for så vidt angår spørgsmålet om korrektion for det generelle effektiviseringskrav.

5.2 *Korrektion for individuelle effektiviseringskrav*

Forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (lovforslag 150), Folketingstidende 2008-09, Tillæg A, side 4631 ff.) 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 § 6 fremgår:

”Prisloftet kan herudover indeholde yderligere effektiviseringskrav over for de vandselskaber, hvor der er særligt store effektiviseringsbehov. Miljøministeren kan fastsætte yderligere regler om prisloftet og regler om de nærmere detaljer i fastsættelsen, herunder hvilket indeks der skal anvendes.”

Af prisloftsbekendtgørelsens § 15 fremgår, at Forsyningssekretariatet ved beregning af det individuelle effektiviseringskrav skal tage udgangspunkt i de driftsomkostninger, der danner grundlag for prisloftet.

Forsyningssekretariatet har på denne baggrund opstillet en model for beregning af effektiviseringspotentialer, for at kunne identificere de selskaber, som skulle have særligt store effektiviseringsbehov.

Det bemærkes, at benchmarksprocessen bygger på, at Forsyningssekretariatet har bedt virksomhederne selv fordele omkostningerne på de forskellige costdrivere, hvilket uundgåeligt vil have ført til usikkerhed omkring de indrapporterede data.

Forsyningssekretariatet har oplyst, at der derudover er sket individuel sagsbehandling vedrørende hvert enkelt vand- og spildevandsselskab, hvilket har ført til, at ét vandselskab og ét spildevandsselskab har fået mulighed for at afvige fra den fastsatte model.

Efter gennemgang af alle selskaberne, har Forsyningssekretariatet fundet, at der var grundlag for individuelle effektiviseringskrav overfor 167 af 209 af vandforsyningselskaberne (80%) og 95 ud af 105 af spildevandsselskaberne (90 %).

Konkurrenceankenævnet finder, at den opstillede model og den efterfølgende individuelle behandling ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for, at selskabernes reelle driftsomkostninger ikke nødvendigvis har sammenhæng med de driftsomkostninger, som er beregnet til brug for prisloftet, idet 62 af de udvalgte 167 vandforsyningselskaber og 31 af de 95 udvalgte spildevandsselskaber, selv efter korrektion for individuelt effektiviseringskrav, har mulighed for at hæve priserne. Det bemærkes i den forbindelse, at prisloftet generelt bygger på omkostningsopgørelser for 2003-2005, der i visse tilfælde har meget lille grad af sammenhæng med de faktiske omkostninger i dag.

Konkurrenceankenævnet finder videre, at Forsyningssekretariatet ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for de usikkerheder, som følger af selskabernes egen fordeling af omkostningerne på costdrivere.

Konkurrenceankenævnet er enig med Forsyningssekretariatet i, at der ved formuleringen af de relevante bestemmelser i vandsektorloven og prisloftsbekendtgørelsen er overladt sekretariatet et betydeligt skøn, men ved alene at tage højde for individuelle forhold i 2 ud af i alt 314 tilfælde, finder Konkurrenceankenævnet det usandsynligt, at Forsyningssekretariatet i tilstrækkelig grad har sikret, at dette skøn blev foretaget individuelt i hver enkelt sag. Det bemærkes i den forbindelse, at afgørelserne vedrørende prisloft 2012 er de første afgørelser nogensinde med benchmarking af vandselskaber og individuelle effektiviseringskrav, hvilket uundgåeligt har medført en større usikkerhed omkring både de indberettede tal og den anvendte model. Konkurrenceankenævnet finder derfor, at det må have formodningen imod sig, at der på et så tidligt sted i forløbet kan opstilles en model, der fastsætter effektiviseringskravene så præcist, at kun to selskaber har ret til at få taget højde for deres individuelle forhold.

Endeligt finder Konkurrenceankenævnet, at det forhold, at Forsyningssekretariatet har fastsat individuelle effektiviseringskrav for 80 % af vandforsyningselskaberne og 90 % af spildevandsselskaberne ikke er i overensstemmelse med udtalelsen i lovforarbejderne om, at

individuelle effektiviseringskrav alene var tænkt anvendt i det tilfælde, hvor benchmarkingmodellen påviser *særligt* store effektiviseringsbehov.

Konkurrenceankenævnet hjemviser derfor sagen med henblik på at Forsyningssekretariatet kan gennemgå fremgangsmåden ved fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav, således at der sikres den tilstrækkelige individualitet i afgørelsen, og så det sikres, at alene selskaber med særligt store effektiviseringsbehov udvælges.

Konkurrenceankenævnet bemærker derudover, at den ensidige fokusering på driftsomkostninger ved fastsættelse af effektiviseringskrav indirekte kan virke som en opfordring til at foretage investeringer, inden disse er hensigtsmæssige i forhold til de driftsbesparelser, de medfører.

Konkurrenceankenævnet bemærker videre, at det er en forudsætning for en sund drift af et forsyningsselskab, ligesom et hvilket som helst andet selskab, at selskabet har en rimelig mulighed for at planlægge mere end et år af gangen. Konkurrenceankenævnet opfordrer derfor Forsyningssekretariatet til at tilkendegive, hvorvidt Forsyningssekretariatet også i de efterfølgende år forventer at stille krav om individuelle effektiviseringer. Det bemærkes i den forbindelse, at Konkurrenceankenævnet er enig med Forsyningssekretariatet i, at det ikke er muligt *præcist* at angive størrelsen af de forventede individuelle effektiviseringskrav.

5.3. *Fordeling af overdækning*

Der er enighed mellem parterne om, at fordele udgifterne over 9 år, såfremt afgørelsen af andre årsager hjemvises, og da afgørelsen af ovennævnte årsager hjemvises, finder Konkurrenceankenævnet ikke anledning til at tage stilling hertil.

5.4 *Udgifter til servicemål*

Klagen drejer sig overordnet om, hvorvidt et selskab har ret til at få genberegnet sit prisloft på baggrund af nye oplysninger fremlagt eller nye påstande nedlagt efter Forsyningssekretariatet har truffet afgørelse om prisloft.

Af vandsektorlovens § 4, stk. 2, fremgår følgende:

”Stk. 2. Vandselskaber, der skal have fastsat et prisloft efter kapitel 3, skal foretage registrering af og indberette oplysninger om vandselskabets miljø-, service- og driftsforhold og økonomiske forhold til Forsyningssekretariatet til brug for Forsyningssekretariatets beregning af vandselskabernes effektivitet i form af resultatorienteret benchmarking.”

Bestemmelsen er suppleret af vandsektorlovens §§ 6, stk. 3 og 30, stk. 1, hvoraf fremgår følgende:

”§ 6...

Stk.3. Indsender et vandselskab ikke de oplysninger til Forsyningssekretariatet, som vandselskabet har pligt til i henhold til kapitel 2, kan Forsyningssekretariatet lægge erfaringsmæssige værdier for de manglende oplysninger til grund for fastsættelsen af prisloftet.

...

§ 30. Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der

...

2) undlader at registrere eller indberette oplysninger efter § 4, stk. 2”

Af forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (Lovforslag 150, Folketingstidende 2008-09, Tillæg A, side 4631 ff.), fremgår følgende af de særlige bemærkninger til § 6:

”Da prisloftet er centralt for den foreslåede regulering, og idet indberetninger fra vandselskaberne er nødvendige for fastsættelsen af prisloftet, skal det sikres, at Forsyningssekretariatet har et grundlag for sit arbejde. Det foreslås derfor i stk. 3, at vandselskaber ikke kan undgå at få fastsat et prisloft ved at undlade at indberette de oplysninger, der er pligt til. Sker det imidlertid, at et vandselskab ikke indberetter de pligtige oplysninger, foreslås det, at Forsyningssekretariatet kan fastsætte de nødvendige oplysninger. I de tilfælde, hvor Forsyningssekretariatet er nødt til at fastsætte værdier for et vandselskab, sker fastsættelsen efter et skøn, hvor Forsyningssekretariatet kan inddrage vandselskabets tidligere indberetninger, Forsyningssekretariatets erfaring, forholdene og udviklingen i sammenlignelige vandselskaber m.v. Dermed sikres det, at der altid kan fastsættes et prisloft, og at vandselskaberne ikke har et incitament til at undlade indberetninger.”

I prisloftsbekendtgørelsen fremgår de nærmere regler for selskabernes indberetning af oplysninger. Senest den 15. april skal selskaberne indsende de nødvendige oplysninger til brug for Forsyningssekretariatets fastsættelse af prisloft, jf. § 18, stk. 2. Sekretariatets skal herefter senest den 15. september sende udkast til afgørelse i høring hos selskaberne. Vandselskaberne har dernæst en høringsfrist på 2 uger, jf. § 19, stk. 2, og senest den 15. oktober skal sekretariatet træffe afgørelse om prisloft for de enkelte vandselskaber for det følgende år, jf. stk. 3.

Konkurrenceankenævnet finder, at selskabernes overholdelse af fristerne for indberetning og bemærkning til udkast er afgørende for, at Forsyningssekretariatet kan træffe afgørelse om prisloft senest den 15. oktober. For at sikre at Forsyningssekretariatet kan overholde fristen, og at selskaberne har et incitament til at deltage i processen, kan Forsyningssekretariatet i henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 3, fastsætte prisloftet på baggrund af erfaringsmæssige værdier for de manglende oplysninger. Ud fra ordlyden af bestemmelsen, indgår de fastsatte værdier ikke i en foreløbig, men i den endelige afgørelse af selskabets prisloft for det kommende år.

Frelæggelse af nye oplysninger for Konkurrenceankenævnet, der dokumenterer (yderligere) udgifter til servicemål, medfører derfor ikke i sig selv, at sekretariatets afgørelse skal hjemvises eller i øvrigt genberegnes. Dette gælder særligt i en situation som denne, hvor en del af de afgørende beslutninger om at fastsætte servicemål end ikke var truffet på tidspunktet for Forsyningssekretariatets afgørelse. Selskabet er i stedet som udgangspunkt henvist til at fremlægge de pågældende oplysninger til brug for fastsættelsen af prisloftet for året efter. Et andet resultat vil efter Konkurrenceankenævnets opfattelse reducere selskabernes incitament til at deltage rettidigt i indberetningen af oplysninger til brug for Forsyningssekretariatets fastsættelse af prisloftet. Som det fremgår af forarbejderne til vandsektorlovens § 6, er det netop det, som man har ønsket at hindre.

Spørgsmålene om, hvorvidt udgifterne skulle have været godkendt som servicemål, behandles herefter på baggrund af de oplysninger, som var til stede, da Forsyningssekretariatet traf afgørelse om prisloftet.

På baggrund af 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.

Konkurrenceankenævnet finder det ikke godtgjort, at de anførte udgifter vedrører nye servicemål som med tilstrækkelig tydelighed er lokalt fastsatte. Konkurrenceankenævnet har i den forbindelse udtrykkeligt ikke taget stilling til, hvorvidt de under Konkurrenceankenævnets sag fremlagte oplysninger kunne have ført til, at omkostningerne fremover skal anses for omkostninger forbundet med miljø- eller servicemål.

På baggrund af ovennævnte

B E S T E M M E S

Sagen hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.
Konkurrenceankenævnets sekretariat den 31. maj 2012.

Susanne Winther-Nielsen
ekspeditionssekretær