

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 23/6 2014 i sag nr. VFL-2013-029

Ulsted-Aalebæk Vandværk a.m.b.a.

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har ved afgørelse af 12. februar 2013 fastsat prisloftet for 2013 for Ulsted-Aalebæk Vandværk a.m.b.a. (herefter Ulsted-Aalebæk Vandværk).

Ulsted-Aalebæk Vandværk har den 11. marts 2013 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.

For Konkurrenceankenævnet drejer klagen sig om, hvorvidt omkostninger til grundvandssamarbejde kan anerkendes som omkostninger til miljømål eller 1:1-omkostninger. Klagen drejer sig endvidere om, hvorvidt der ved regulering efter prisloftsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, kan medregnes udgifter afholdt i 2011 til revisorerklæring, kontingent til FVD og udgifter til grundvandssamarbejde. Selskabet har endvidere klaget over kontrol af selskabets indtægtsramme og over, at omkostninger til vandspild ikke har medført en forhøjelse af driftsomkostningerne.

Forsyningssekretariatet har påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har for så vidt angår spørgsmålet om miljømål hjemvist sagen til fornyet afgørelse ved Forsyningssekretariatet. Konkurrenceankenævnet har i øvrigt stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parternes påstande

Ulsted-Aalebæk Vandværk har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at selskabets omkostninger til grundvandssamarbejde på 308.000 kr. for 2013 er en 1:1-omkostning eller omkostninger til miljømål.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har endvidere nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet ved regulering efter prisloftsbekendtgørelsens § 5, stk. 2, skal anerkende, at der kan medregnes udgifter afholdt i 2011 til revisorerklæring, kontingent til FVD og udgifter til grundvandssamarbejde.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har endvidere nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at der ikke skal udregnes en kontrol af selskabets indtægtsramme, hvorfor prisloftet ikke skal nedsættes med et beløb på 483.991 kr.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har endvidere nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatet skal anerkende, at udgifter til vandspild på 100.000 kr. skal medregnes, således at prisloftet forhøjes.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse af afgørelsen af 12. februar 2013.

Den påklagede afgørelse

I afgørelse af 12. februar 2013 fastsatte Forsyningssekretariatet i medfør af vandsektorlovens § 6, stk. 2, selskabets prisloft for 2013 til 17,88 kr. pr. m³. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende om 1:1-omkostninger:

"Tillæg for 1:1 omkostninger i 2013

Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for 1:1 omkostninger på baggrund af de budgettal, som selskaberne har oplyst, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Ifølge prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4, er 1:1 omkostninger, omkostninger, som har væsentlig betydning for selskabet, og som selskabet ikke selv har indflydelse på.

...

Selskabet har indberettet følgende som 1:1 omkostninger:

- Betaling til Forsyningssekretariatet: 33.000 kr.
- Vandsamarbejder i medfør af § 48 i vandforsyningsloven: 308.000 kr.
- Afgift til ledningsført vand: 1.716.400 kr.

...

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. I sit høringssvar fastholder selskabet sin ret til indregning af de forventede omkostninger til grundvandssamarbejdet. Selskabet henviser i den forbindelse til et vedlagt brev fra Aalborg Kommune, der beskriver pligten og grundlaget for samarbejdet.

Hertil skal Forsyningssekretariatet bemærke, at de indberettede omkostninger ikke kan anses for 1:1 omkostninger med henvisning til vandforsyningslovens § 48, da en dokumentation herfor fortsat ikke er fremlagt. Der vil derimod under punktet vedrørende driftsomkostninger til miljø- og servicemål nedenfor blive taget stilling til, om omkostningerne til grundvandssamarbejde på baggrund af den fremlagte dokumentation vil kunne udløse et tillæg til prisloftet.

Afgift af ledningsført vand i henhold til lovbekendtgørelsen herom (Lovbekendtgørelse nr. 639 af 21. august 1998, som ændret ved lov nr. 1384 af 28. december 2011) betragtes som en 1:1 omkostning i henhold til prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4. Afgiften betales til statskassen og udgør 6,13 kr. pr. m³ ledningsført vand i 2013. På den baggrund medtages selskabets budgetterede omkostninger i denne forbindelse som 1:1 omkostninger.

Det samlede tillæg for 1:1 omkostninger er derfor på 1.749.400 kr.”

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende om regulering af 1:1-omkostninger:

”Tillæg for nødvendige udgifter til revisorerklæringer samt ordinært medlemskab af DANVA og FVD

Vandselskaberne kan få indregnet nødvendige udgifter til revisorerklæringer ved indberetning til Forsyningssekretariatet samt betalinger for ordinært medlemskab i DANVA og FVD, på samme måde som 1:1 omkostninger, jf. prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4, sidste pkt.

Selskabet har indberettet følgende omkostninger:

- Betaling for ordinært medlemskab af FVD/DANVA: 12.000 kr.
- Betaling for revisorerklæringer: 15.000 kr.

Det samlede tillæg for disse omkostninger er derfor på 27.000 kr.

Korrektion ift. faktiske 1:1 omkostninger i 2011

Forsyningssekretariatet foretager årligt en engangsregulering for forskelle mellem tidligere indregnede forventede 1:1 omkostninger og faktiske beløb i henhold til reguleringsregnskabet for prisloftsåret for det år, der ligger to år forud for prisloftåret, jf. prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

Det vil sige, at der i selskabets prisloft for 2013 foretages en korrektion for forskellen mellem selskabets budgetterede 1:1 omkostninger i 2011, som blev anvendt ved fastsættelsen af tillægget for 1:1 omkostninger i prisloftet for 2011,

og selskabets faktiske 1:1 omkostninger i 2011, som fremgår af selskabets reguleringsregnskab for 2011.

Det fremgår af reguleringsregnskabet, at selskabets 1:1 omkostninger i 2011 var på 1.422.472 kr. Selskabet fik i prisloftet for 2011 tillæg for budgetterede 1:1 omkostninger på i alt 1.664.500 kr. Korrektionen i prisloftet for 2013 bliver således -242.028 kr. (1.422.472 kr. – 1.664.500 kr.).

Det bemærkes herved, at opgjorte udgifter i 2011 til revisorerklæringer og kontingent til FVD/DANVA ikke kan indgå ved fastsættelsen af prisloft i 2011, da reglerne herom først gælder fra prisloftåret 2012. Beløb herfor i selskabets indberetning indgår derfor ikke i opgørelsen af omkostninger i 2011.

Selskabet har i sit høringssvar anmodet af en korrektion af det beregnede beløb for faktiske 1:1 omkostninger i 2011 for selskabets omkostninger til vandsamarbejde i 2011.

Hertil skal Forsyningssekretariatet bemærke, at sekretariatet afslog at give tillæg hertil som 1:1 omkostninger i 2011. Omkostningen hertil kan derfor ikke indgå i den efterfølgende opgørelse af realiserede 1:1 omkostninger i 2011.”

Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende om miljø- og servicemål:

”Tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål i 2013

Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for driftsomkostninger til miljø og servicemål på baggrund af de budgettal, som vandselskaberne har indberettet og den dokumentation, som vandselskaberne har fremsendt.

Selskabet har i sit høringssvar af 12. november 2012 indberettet driftsomkostninger til grundvandssamarbejde som 1:1 omkostninger. Da omkostningerne ikke kan godkendes som 1:1 omkostninger, vil de indberettede omkostninger i det følgende blive vurderet som driftsomkostninger til miljø- og servicemål.

- Grundvandssamarbejde: 308.000 kr.

Målet er efter det oplyste fastsat af Aalborg Kommune. Som dokumentation for målet har selskabet indsendt ”Samarbejdsaftale om Grundvandsbeskyttelse OSD 17, Hals” indgået den 29. maj 2012 samt brev fra Aalborg Kommune til selskabet af 29. oktober 2012.

Det fremgår af det indsendte, at der mellem selskabet og en række andre vandselskaber er indgået en samarbejdsaftale med det formål at realisere en indsatsplan for grundvandsbeskyttelse i Hals. Målet er ifølge aftalen at sikre, at forsyningen i OSD-området 17, Hals fortsat kan ske på grundlag af uforurennet grundvand.

Baggrunden for indgåelsen af grundvandssamarbejdet er Aalborg Kommunes Vandforsyningsplan 2009-2020, hvoraf det fremgår, at kommunen er i færd med at udarbejde en indsatsplan for OSD 17 i Halsområdet.

Af vandforsyningsplanen fremgår endvidere, at:

”Vandværkerne i Hals-området kan vælge at etablere et samarbejde omkring grundvandsbeskyttelse vandværkerne imellem eller deltage i det grundvandssamarbejde, der eksisterer mellem vandværkerne i Aalborgområdet. Aalborg Kommune foreslår, at vandværkerne inden for de næste to år planlægger en fælles strategi for den fremtidige grundvandsbeskyttelse. Hvis dette ikke sker, vil Aalborg Kommune komme med et forslag til, hvordan et grundvands-samarbejde i Hals-området kan se ud”

Det fremgår endvidere af vandforsyningsplanen, at der ikke med planen lægges op til at benytte vandforsyningslovens muligheder for at påbyde vandsamarbejder, og at vandforsyningsplanen alene indeholder forslag til, hvordan kommunen fremover kan sikre, at alle borgere i kommunen har lige mulighed for at få rent drikkevand med høj forsyningsikkerhed.

For at opnå tillæg til prisloftet for driftsomkostninger til miljø- eller servicemål kræves det, at selskabet dokumenterer, at målet er nyt eller har fået et nyt indhold med væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet, og at målet er fastsat statsligt/kommunalt eller kommunalt/lokalt.

Det kan udledes af det indsendte materiale, at Aalborg Kommune ikke har fastsat et bindende miljømål for selskabet, idet deltagelsen i grundvandssamarbejdet ikke er påbudt. Det har således været frivilligt for selskabet at indgå det omhandlede grundvandssamarbejde.

Forsyningssekretariatet vurderer på baggrund heraf, at betingelserne for tildeling af tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål ikke er opfyldt. Samlet er der derfor efter Forsyningssekretariatets vurdering ikke grundlag for at tildele et tillæg til prisloftet herfor.

Det samlede tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål er derfor på 0 kr.”

Af afgørelsen fremgår det om korrektion for overholdelse af indtægtsramme i prisloft 2011 bl.a.:

”Korrektion for overholdelse af indtægtsramme i prisloft 2011

Ifølge prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2, korrigeres prisloftet for en årlig engangsregulering for forskellen mellem selskabets faktiske indtægter og indtægtsrammen, jf. § 6, i det år, der ligger to år forud for prisloftåret.

Det betyder, at der i prislofterne for 2013 og fremefter skal laves opgørelser, hvor der ses på, om selskabet har overholdt tidligere fastsatte prislofter. I prisloftet for 2013 omhandler denne opgørelse overholdelsen af prisloftet for 2011. Hvis selskabet har haft lavere indtægter end tilladt i prisloftet for 2011, fx som følge af lavere debiteret vandmængde end forventet, vil selskabet få et tillæg til prisloftet for 2013. Modsat vil højere indtægter i 2011 end tilladt indebære et fradrag i prisloftet for 2013.

Det fremgår af prisloftbekendtgørelsens § 6, at følgende beløb tilsammen ikke må overstige selskabets indtægtsramme:

- Indtægter fra
 - o kubikmetertakster,
 - o faste takster,
 - o særbidrag,
 - o målergebyrer samt
 - o andre takster og gebyrer, som vedrører leveringer af ydelser omfattet af § 1, stk. 2, i prisloftåret.
- Andre indtægter i prisloftåret, som selskabet har opnået i forbindelse med eller som følge af selskabets primære aktiviteter, jf. § 1, stk. 2, herunder eksempelvis
 - o spildevandsselskabers indtægter fra kommunale vejbidrag,
 - o indtægter fra behandling af spildevand fra tømningsordninger,
 - o indtægter fra måleraflæsning på vegne af andre selskaber,
 - o udlejning af antenneplads på vandtårne eller lignende.

Selskabets indtægtsramme for 2011 korrigeres dog for en eventuelt ikke anvendt del af likviditeten fra investeringstillæggene, der opgøres som,

- o det samlede investeringstillæg i 2011 fra historiske og planlagte investeringer samt indtægter fra tilslutningsbidrag, erstatninger vedr. anlægsinvesteringer og salg af anlægsaktiver, jf. § 21, stk. 4, fratrukket
- o selskabets faktiske udgifter til investeringer, jf. § 21, stk. 3, og § 24.

Hvis selskabets faktiske udgifter til investeringer i 2011 overstiger det samlede investeringstillæg for 2011 samt indtægter fra tilslutningsbidrag, erstatninger vedr. anlægsinvesteringer og salg af anlægsaktiver, justeres beløbet ”ikke anvendt likviditet vedr. investeringer i alt” jf. tabellen nedenfor til 0. Det skyldes, at investeringsudgifter alene kan finansieres med likviditet fra det i § 24, stk. 1, nævnte tillæg og indtægter.

For selskabet er opgørelsen vedrørende overholdelsen af indtægtsrammen i prisloftet for 2011 foretaget således (baseret på oplysninger fra selskabets prisloft for 2011 samt indberettede oplysninger i regulerings- og investeringsregnskaberne for 2011):

Indtægtsramme 2011		
Indtægtsramme i prisloft for 2011		5.379.857 kr.
Ikke anvendt likviditet vedrørende investeringer i 2011		
Tillæg for historiske investeringer	1.871.220 kr.	
Tillæg for planlagte investeringer	91.500 kr.	
Indtægter fra tilslutningsbidrag	82.680 kr.	
Indtægter fra salg af anlægsaktiver	89.000 kr.	

Erstatninger vedr. anlægsaktiver mv.	. 0 kr.	
Udgifter til investeringer	-1.326.411 kr.	
Ikke anvendt likviditet vedr. investeringer i alt	807.989 kr.	-807.989 kr.
Indtægter fra primære aktiviteter mv.		
Indtægter fra kubikmetertakster, faste takster, særbidrag, målergebyrer samt andre takster og gebyrer	5.055.859 kr.	
Andre indtægter i prisloftåret, som selskabet har opnået i forbindelse med eller som følge af selskabets primære aktiviteter	0 kr.	
Indtægter fra primære aktiviteter mv. i alt	5.055.859 kr.	-5.055.859 kr.
Samlet opgørelse vedrørende overholdelse af prisloftet for 2011		
Beløb til indregning i prisloftet for 2013 i alt		-483.991 kr.

På baggrund af denne opgørelse fastsættes et fradrag i selskabets prisloft for 2013 på i alt 483.991 kr.

Selskabets fradrag til prisloftet 2013 på 483.991 kr. skyldes, at selskabets investeringsudgifter i 2011 er mindre end de investeringsindtægter og investeringstillæg som selskabet havde i 2011 - samtidig med, at selskabets indtægter fra de primære aktiviteter mv. i 2011 overstiger den tilladte indtægtsramme for 2011, når den ikke anvendte likviditet vedr. investeringer er fratrukket.

Selskabets samlede investeringsmidler i prisloftet for 2013 skal derfor reduceres med fradraget på 483.991 kr. svarende til den 'ikke anvendte likviditet vedr. investeringer', som selskabet allerede har opnået indtægter for i 2011 jf. tabellen ovenfor.

Selskabet har i hørings svar af 12. november anført, at afgørelsen over prisloft 2011 blev truffet efter prisloftbekendtgørelsen nr. 143 af 9. februar 2010 og at selskabet har disponeret efter daværende bekendtgørelse. Selskabet konstaterer, at kontrol med overholdelsen af indtægtsrammen foretages efter den seneste prisloftbekendtgørelse, nr. 173 af 19. februar 2012.

Hertil bemærkes, at bestemmelserne om kontrollen af prisloftet, er indført med bekendtgørelse nr. 173 af 27. februar 2012 om prisloftregulering mv. af vandsektoren (Prisloftsbekendtgørelsen).

Umiddelbart efter bestemmelsernes indførelse har Forsyningssekretariatet udsendt en oversigt over bekendtgørelsens nye regler - i Vandnyt af 1. marts 2012 - hvor det blandt andet fremgår, at det vedrører korrektionen for overholdelsen af prisloftet. I samme Vandnyt har Forsyningssekretariatet udsendt vejledningen til prisloftet for 2013, hvor det fremgår hvordan selskabet skal indberette til kontrollen med overholdelsen af prisloftet.

Kontrollen med prisloftet er derfor foretaget i overensstemmelse med reglerne i prisloftbekendtgørelsen og selskabet er blevet oplyst om ændringen af bekendtgørelsen kort tid efter regelændringen. Selskabets prisloft 2011 var 19,34 kr. og selskabet har haft et realiseret prisloft på 18,06 kr.

Forudsætningen for et prisloft i 2011 på 19,34 kr., var at budgetterede og realiserede udgifter/indtægter var de samme, samt at selskabet anvendte sin fulde likviditet til investeringer. Af prisloftbekendtgørelsens § 24, stk. 1, fremgår kilder af likviditet til investeringer. Disse kilder summerede for selskabet i 2011 til 2.134.400 kr., jf. opgørelsen i ovenstående tabel.

Selskabet havde i 2011 faktiske udgifter til investeringer på 1.326.411 kr. Det er 807.989 kr. mindre end forudsat i prisloftet for 2011. Denne likviditet er ikke anvendt til investeringer i 2011, hvorfor den ikke kan opkræves over taksterne. I det omfang selskabet har opkrævet likviditet til investeringer, som ikke er anvendt til at finansiere investeringer, skal denne betales tilbage over taksterne, parallelt til reguleringen af eksempelvis forskellen mellem realiserede og budgetterede 1:1 omkostninger. Selskabet har, når ikke anvendt likviditet er fratrukket indtægtsrammen, overskredet indtægtsrammen for 2011 med 483.991 kr.

Selskabet anfører, at der i ovenstående opgørelse ikke tages hensyn til udsving i de løbende investeringer, herunder manglende tillæg for de år, hvor investeringer beløbsmæssigt overstiger tillægget, som gives i form af afskrivning på de forventede og historiske investeringer. Det konkluderes at der vil skulle ske en tilbagebetaling såfremt selskabet ikke anvender investeringstillæg, samt at der vil være et behov for låneoptagelse i det omfang likviditet til investeringer ikke dækker behovet for investeringer. Et selskab kan alene anvende den likviditet som, tillæggene for planlagte, gennemførte og historiske investeringer samt korrektionen for gennemførte investeringer giver anledning til, jf. § 5, stk. 2, og §§ 10-12, og som indtægter fra tilslutningsbidrag og fra salg af anlægsaktiver giver anledning til finansiering af udgifter til investeringer, jf. prisloftbekendtgørelsen § 24, stk. 1. Deraf følger, at selskabet ikke kan opnå et tillæg til fremtidige prislofter, ved at anvende anden likviditet til investeringer, da

summen af likviditet til investeringer er givet af § 24, stk. 1, og der derfor kun kan anvendes mindre end denne sum.

Selskabet kan i medfør af prisloftbekendtgørelsens § 12a, ansøge Forsyningssekretariatet om et supplerende investeringstillæg i det tilfælde, at likviditeten fra investeringstillæggene ikke er høj nok til at kunne finansiere afdrag på lån m.v.

Givet at selskabet har udgifter til investeringer, som overstiger likviditeten til investeringer i et givent år, må selskabet lånefinansiere. Renteomkostninger på lån optaget på markeds-mæssige vilkår indregnes under nettofinansielle poster, jf. § 3, stk. 9. Afdrag på lån til tillægsberettigede investeringer indregnes under faktiske udgifter til investeringer, det år udgiften afholdes, jf. § 21, stk. 3. Selskabet har indsendt en opgørelse af årets pengestrømme og forsyningssekretariatet taget denne til orientering.

Forsyningssekretariatet fastholder på den baggrund fradraget på i alt 483.991 kr. i prisloftet for 2013.”

Supplerende sagsfremstilling

Aalborg Kommune fastsatte i 2009 Vandforsyningsplan 2009-2020. Om Forsynings-sikkerhed og grundvandsbeskyttelse fremgår bl.a. følgende af side 18 og 19:

”Forsynings-sikkerhed

...

For at give de almene vandværker i Hals-området størst muligt indflydelse på det fremtidige samarbejde opfordres de til inden for de næste to år at komme med et forslag til, hvordan et fremtidigt omkring forsynings-sikkerhed i Hals-området kan se ud. Hvis der efter to år ikke foreligger et forslag til samarbejdet, vil Aalborg Kommune udarbejde et forslag.

...

Grundvandsbeskyttelse

Aalborg Kommune er ved at udarbejde en indsatsplan for OSD 17, som rummer størstedelen af indvindingsoplandene i Hals-området. Udgifterne til at udføre en række af initiativerne i indsatsplanen påhviler de almene vandværker.

Vandværkerne i Hals-området kan vælge at etablere et samarbejde omkring grundvandsbeskyttelse vandværkerne imellem eller deltage i det grundvandssamarbejde, der eksisterer mellem vandværkerne i Aalborg-området. Aalborg Kommune foreslår, at vandværkerne inden for de næste to år planlægger en fælles strategi for den fremtidige grundvandsbeskyttelse. Hvis dette ikke sker, vil Aalborg Kommune komme med et forslag til, hvordan grundvandssamarbejdet i Hals-området kan se ud.”

Af oversigt over indvundne og solgte vandmængder samt deltagelse i eksisterende vandsamarbejder vedlagt som bilag (bilag 10) til vandforsyningsplan 2009-2020 er der for så vidt angår Ulsted-Aalebæk Vandværk ikke angivet et vandsamarbejde (bilag 2).

Det fremgår af ”Samarbejdsaftale Om Grundvandsbeskyttelse OSD 17, Hals” indgået mellem en række vandselskaber, herunder Ulsted-Aalebæk vandværk, at aftalen, der trådte i kraft den 10. januar 2012 (bilag D), havde til formål at realisere følgende:

”Formålet med ”Samarbejdsaftale Om Grundvandsbeskyttelse OSD 17, Hals” er, at realisere ”Indsatsplanen for grundvandsbeskyttelse, Område med særlig drikkevandsinteresse nr. 17 –Hals”. Målet er således er at sikre, at forsyningen med drikkevand i OSD 17, Hals kan ske på grundlag af uforurenet grundvand, d.v.s. i overensstemmelse med vandforsyningsplanen for Aalborg Kommune 2009-2020 med eventuelle senere ændringer”.

Af dokument om vandforsyningsplanlægning fra Aalborg Kommune dateret den 29. oktober 2012 (bilag E) fremgår følgende bl.a.:

” ...

Aalborg Byråd besluttede som led i godkendelse af vandforsyningsplan 2009-2020, jf. byrådsmøde den 9. november 2009, punkt 4, at alle vandværker i Aalborg Kommune skal være med i et grundvandssamarbejde, jf. følgende mål for vandværkerne i Hals-området.

”Grundvandsbeskyttelse: Aalborg Kommune er ved at udarbejde en indsatsplan for OSD 17, som rummer størstedelen af indvindingsoplandene i Hals-området. Udgifterne til at udføre en række af initiativerne i indsatsplanen påhviler de almene vandværker.

Vandværkerne i Hals-området kan vælge at etablere et samarbejde omkring grundvandsbeskyttelse vandværkerne imellem eller deltage i det grundvandssamarbejde, der eksisterer mellem vandværkerne i Aalborg-området. Aalborg Kommune foreslår, at vandværkerne inden for de næste to år planlægger en fælles strategi for den fremtidige grundvandsbeskyttelse. Hvis dette ikke sker, vil Aalborg Kommune komme med et forslag til, hvordan et grundvandssamarbejde i Halsområdet kan se ud.”

... ”

I brev af 15. februar 2013 til Ulsted-Aalebæk Vandværk fremgår bl.a. følgende (bilag H):

”Indledningsvist ønsker Forsyningsvirksomhederne at anerkende den ansvarlighed bestyrelsen i Ulsted Ålebæk Vandværk og bestyrelsen i de øvrige vandværker i OSD 17 har udvist i forbindelse med etablering af Samarbejdet om grundvandsbeskyttelse i OSD 17, som opfølgning på Byrådets vedtagelse af Vandforsyningsplanen for Aalborg Kommune og indsatsplanene for grundvandsbeskyttelse i OSD 17.”

Ved brev af 8. marts 2013 anmodede Aalborg Kommune miljøministeren om at meddele et påbud efter vandforsyningslovens § 48. Naturstyrelsen, som miljøministeren har delegeret kompetencen til, meddelte afslag herpå, da vandsamarbejdet allerede eksisterede.

Af vandforsyningsplan for 2013-2014 for Aalborg Kommune, dateret oktober 2013, fremgår bl.a., at Ulsted-Aalebæk Vandværk skal indgå i vandsamarbejdet i fremtiden.

Bestyrelsen i Ulsted-Aalebæk Vandværk har i dokument af 27. februar 2014 redegjort for sagsforløbet omkring samarbejdet om grundvandsbeskyttelse (bilag P).

Aalborg Kommune har i breve af 26. juni 2013 og 17. marts 2014 udtalt sig til støtte for Ulsted-Aalebæk Vandværk. Aalborg Kommune henviser bl.a. til, at det, da vandforsyningsplanen blev skrevet, ikke var muligt at tage højde for kravene til miljø- og servicemål, da de ikke var kendte. Vandforsyningsplanen var skarp nok til, at vandværkerne i Hals-området ikke var i tvivl om, at Aalborg Byråd havde pålagt dem at deltage i et samarbejde om grundvandsbeskyttelse.

Parternes argumentation

Ulsted-Aalebæk Vandværk har vedrørende grundvandssamarbejdet navnlig anført, at samarbejdet er påtvunget. Bestyrelsen i Ulsted-Aalebæk Vandværk indgik på baggrund af en byrådsbeslutning, gengivet i brev af 29. oktober 2012 fra Aalborg Kommune, et grundvands-samarbejde, hvor Aalborg Kommune er tilsynsmyndighed. Grundvandssamarbejdet har til formål at sikre grundvandsressourcerne i den tidligere Hals Kommune. Bestyrelsen i Ulsted-Aalebæk Vandværk havde valget mellem at lade sig påtvinge et allerede etableret samarbejde i Aalborg Kommune med påbud om betaling af indtrædelsesvederlag på ca. 1800 kr. eller indgå i etablering af grundvandssamarbejde mellem eksisterende værker i ”gammel Hals Kommune”. Under hensyntagen til selskabets økonomi valgte selskabet at indgå i arbejdet mellem værkerne i ”gammel Hals Kommune”. Kravet om indtrædelse i grundvandssamarbejde skete implicit ved, at Hals Kommune ved kommunesammenlægning blev en del af Aalborg Kommune.

Såfremt udgifter ikke anses for omkostninger til miljømål, vil en konsekvens som udgangspunkt blive udtræden/suspension af det etablerede samarbejde, hvorved betalte midler vil skulle overføres til de øvrige værker. Selskabet kan ikke hensætte midlerne til samarbejdet og samtidig tilbagebetale midler til forbrugerne i henhold til afgørelsen for prisloftet for 2013.

Udgiften til grundvandssamarbejdet er ny fra og med år 2010, hvorved omkostningen ikke er indregnet i de historiske driftsomkostninger i perioden 2003-2005. Der skal ske indregning af omkostninger til grundvandssamarbejdet i prisloftet for årene 2010, 2011, 2012 samt 2013.

Lindholm og Vejgaard Vandværker, som indgik i vandsamarbejdet i gammel Aalborg Kommune, har begge fået anerkendt omkostninger til grundvandssamarbejder som miljø- og servicemål. Det er Ulsted-Aalebæk Vandværks opfattelse, at de to grundvandssamarbejder baserer sig på samme regelsæt og takstblad

Kan omkostningerne ikke godkendes, skal de medregnes som 1:1-omkostninger.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har vedrørende den udregnede kontrol af selskabets indtægtsramme navnlig anført, at der skal ske en nedsættelse af kravet om tilbagebetaling på 483.991 kr., der er opstået på baggrund af en likviditetsopgørelse. Selskabet har disponeret i investeringstakt- og omfang efter § 5, stk. 3, i den dagældende prisloftsbekendtgørelse nr. 143 af 9. februar 2010, som prisloftet for 2011 blev fastsat på baggrund af.

I den ordinære kontrol af prisloftet er der foretaget tillæg/fradrag af de afvigelser, der er i forhold til det beregnede prisloft, der sikrer fastlåsning af driftsomkostninger, effektiviseringskrav, indregning af historiske afskrivninger og endelig opgørelse af historisk over/underdækning, hvorpå der løbende skal ske tilbagebetaling til forbrugerne.

De historiske over/underdækninger er opgjort og indregnet i prisloftet. Dog sker der i afgørelse for prisloft 2012 korrektion heraf med indregning over en 7-årig periode og med et andet afsæt end den for 2013 valgte model. I 2011 havde selskabet et teknisk prisloft på 19,34 kr. mod et realiseret prisloft på 18,06 kr. Trods dette skal der med virkning for året 2011 ske tilbagebetaling med 483.991 kr. til indregning med fuldt beløb i 2013.

En beregning i henhold til § 5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 173 af 27. februar 2012 er ny, og den tager ikke hensyn til de udsving, der vil være til løbende investeringer. Der vil således i mange tilfælde ske en tilbagebetaling, såfremt selskabet ikke investerer for samme beløb, som de historiske investeringer udgør. Effekten er, at selskabet bliver pålagt kunstigt lave vandpriser. Der vil derfor på sigt opstå lånebehov med rentebetaling til følge, og det vil medføre en ujævn prisfastsættelse – alt til ulempe for forbrugerne.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har vedrørende regulering i forhold til prisloftet for 2011 anført, at prisloftet skal forhøjes, således at udgifterne til kontingent til FVD og revisor medregnes.

Ulsted-Aalebæk Vandværk har vedrørende tillæg for vandspild navnlig anført, at selskabets ledningsnet dækker et stort geografisk område med en samlet længde på 175 km, og det er flere steder i forholdsvis ringe/ældre stand med stort vandspil som følge. Selskabet arbejder aktivt med at renovere den ældste del af netværket. Trods dette vil selskabet i mange år frem blive belastet med tillæg af årlige afgifter.

Forsyningssekretariatet har vedrørende grundvandsbeskyttelse navnlig anført, at der ikke foreligger et påbud, jf. vandforsyningslovens § 48, hvorfor omkostningerne til grundvands-samarbejdet ikke kan indregnes i prisloftet som en 1:1-omkostning. Dette understøttes bl.a. af Aalborg Forsynings brev af 15. februar 2013, idet det fremgår, at Miljøministeriet ville blive kontaktet med henblik på, at der kunne blive udstedt et påbud til selskabet om deltagelse i samarbejdet.

Forsyningssekretariatet har vedrørende miljø- og servicemål navnlig anført, at der ikke foreligger en kommunal beslutning om grundvandssamarbejdet, idet Vandforsyningsplanen alene indeholder forslag til frivillige samarbejder. Brevet fra Aalborg Kommune dateret den 29. oktober 2012 udgør ikke en kommunal beslutning, idet brevet alene præciserer, hvad der fremgår af Vandforsyningsplanen, og den indeholder ikke et egentligt påbud. Endvidere fremgår det af brev dateret den 15. februar 2013, at selskabet overvejede at melde sig ud af samarbejdet.

Det afgørende er, at der ikke er tale om et miljømål, der er kommunalt fastsat. Det er ikke tilstrækkeligt, at der er tale om omkostninger, der ikke indgår i basisperioden 2003-2005. Miljømålet er endvidere ikke konkretiseret. Det er ikke ud fra Vandforsyningsplanen muligt at identificere de konkrete tiltag, som grundvandssamarbejde vil medføre.

For så vidt angår Lindholm Vandværk og Vejgaard Vandværk følger det af bilag 10 til den tidligere vandforsyningsplan 2009-2020 (bilag 2), at både Lindholm Vandværk og Vejgaard Vandværk deltager i samarbejde om grundvandsbeskyttelse. Dette fremgår derimod ikke for Ulsted- Aalebæk Vandværk.

Forsyningssekretariatet har bemærket, at selskabet i forbindelse med indberetning til prisloftet for 2014 har indsendt den seneste vandforsyningsplan for 2013-2024, hvoraf fremgår, at Aalborg Kommune har pålagt en række vandværker samarbejder omkring

grundvandsbeskyttelse. På baggrund heraf har selskabet modtaget et tillæg til prisloftet for 2014 for omkostningerne til grundvandssamarbejdet. Idet der er tale om nye oplysninger fremlagt efter fastsættelsen af selskabets prisloft for 2013, er disse nye oplysninger ikke blevet taget i betragtning i nærværende sag, jf. blandt andet Konkurrenceankenævnets kendelser af 23. april 2013 (sag nr. 2010-0023391) og 17. maj 2013 (sag nr. 2010-0023460).

Forsyningssekretariatet har vedrørende korrektionen for selskabets udgifter til revisorerklæringer og kontingent til FVD og vandsamarbejde navnlig anført, at reglerne om indregning af disse omkostninger til revisorerklæring og kontingent til FVD blev indført i forbindelse med prisloftet for 2012, hvorfor selskabet ikke kan modtage en korrektion herfor ved regulering i prisloftet for 2013 efter prisloftbekendtgørelsens § 5, stk. 2. Da selskabet ikke har fået godkendt et tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål i prisloftet for 2011, har selskabet ikke mulighed for at få et korrigeret tillæg for forskellen mellem faktiske og budgetterede omkostninger hertil. Dette kræver, at der er tale om et tidligere godkendt og indregnet tillæg, hvilket ikke er tilfældet i denne situation.

Forsyningssekretariatet har vedrørende kontrol af indtægtsrammen navnlig anført, at selskabet ikke har anvendt det fulde investeringstillæg, som selskabet modtog i prisloftet for 2011, hvorfor tillægget ikke må opkræves over taksterne. Der skal derfor ske et fradrag i selskabets indtægtsramme på 483.991 kr.

Forsyningssekretariatet har vedrørende indregning af vandspild navnlig anført, at den fulde afgift for ledningsført vand inklusiv vandspildet er indregnet i selskabets prisloft, hvorfor selskabet bliver fuld kompenseret for det store vandspild. Selskabet får også indregnet den del af afgiften, der vedrører strafafgiften for et for stort vandspild udover de 10 %. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at omkostninger forbundet med at reducere et selskabs vandspild ned under grænsen på 10 % bør afholdes over selskabets driftsomkostninger som en del af selskabets effektivisering, og det bør ikke være noget, som selskabet kan få tillæg for i prisloftet.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Regulering – prisloftsbekendtgørelsens § 5

I medfør af vandsektorlovens § 8 er der fastsat nærmere regler om prislofter i bekendtgørelse nr. 173 af 27. februar 2012 om prisloftregulering mv. af vandsektoren (prisloftbekendtgørelsen).

Af § 5, stk. 2 og 6, i prisloftbekendtgørelsen nr. 173 af 27. februar 2012 fremgår følgende:

”Stk. 2. I prisloftet korrigeres for en årlig engangsregulering som følge af forskelle mellem tidligere indregnede forventede afskrivninger fra investeringsplanen og faktiske beløb fra investeringsregnskabet for det år, der ligger to år forud for prisloftåret. Desuden korrigeres som en årlig engangsregulering for forskellen mellem selskabets faktiske indtægter og indtægtsrammen, jf. § 6, i det år, der ligger to år forud for prisloftåret. Endvidere korrigeres i prisloftet for forskellen mellem tidligere indregnede forventede beløb for driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, 1:1 omkostninger samt nettofinansielle poster og de faktiske beløb i henhold til reguleringsregnskabet for året to år forud for prisloftsåret, jf. dog § 9, stk. 2, og § 13. Endelig korrigeres for forskellen mellem tidligere indregnede forventede beløb til øgede driftsomkostninger, jf. § 8, stk. 2 og 3, og de faktiske afholdte udgifter, jf. § 25.

§ 6. Følgende beløb må tilsammen ikke overstige den maksimale ramme for et vandselskabs primære indtægter, jf. § 3, stk. 1, fratrukket en eventuelt ikke anvendt del af likviditeten fra investeringstillæggene, tilslutningsbidrag og salg af anlægsaktiver, jf. § 21, stk. 3-4, og § 24:

- 1) Indtægter fra kubikmetertakster, faste takster, særbidrag, målergebyrer samt andre takster og gebyrer, som vedrører leveringer af ydelser omfattet af § 1, stk. 2, i prisloftåret.
- 2) Andre indtægter i prisloftåret, som selskabet har opnået i forbindelse med eller som følge af selskabets primære aktiviteter, jf. § 1, stk. 2, herunder eksempelvis spildevandsselskabers indtægter fra kommunale vejbidrag, indtægter fra behandling af spildevand fra tømningsordninger, indtægter fra måler aflæsning på vegne af andre selskaber, udlejning af antenneplads på vandtårne eller lignende.”

I selskabets prisloft for 2013 skal der foretages en korrektion for forskellen mellem selskabets budgetterede 1:1-omkostninger og driftsomkostninger til miljømål i 2011, som blev anvendt ved fastsættelsen af tillægget for 1:1-omkostninger og driftsomkostninger til miljømål i prisloftet for 2011, og selskabets faktiske 1:1-omkostninger og driftsomkostninger til miljømål i 2011.

Der var ikke for prisloftet 2011 hjemmel til at medregne udgifter afholdt til revisorerklæringer og kontingent til FVD. Da der ikke ved regulering efter § 5, stk. 2, er skabt hjemmel til at tage

højde for udgifter til revisorerklæring og FVD afholdt i 2011, er det ikke muligt at fratække udgifterne i opgørelsen ved regulering efter § 5, stk. 2, i prisloftet for 2013.

Da der ikke er tidligere godkendte og indregnede budgetterede omkostninger til grundvandssamarbejde i 2011, kan der i prisloftet for 2013 ikke korrigeres for selskabets faktiske omkostninger til grundvandsamarbejdet i 2011.

I selskabets prisloft for 2013 skal der foretages en korrektion for forskellen mellem selskabets faktiske indtægter i 2011 og selskabets budgetterede indtægtsramme i 2011.

Da selskabet ikke fuldt ud har anvendt den opkrævede likviditet til investeringer for 2011, som selskabet modtog tillæg for i prisloftet for 2011, skal selskabets indtægtsramme reduceres med det ikke anvendte tillæg for investeringer.

Konkurrenceankenævnet stadfæster herefter Forsyningssekretariatets afgørelse på disse punkter.

Grundvandssamarbejde

Da selskabet ikke har dokumenteret, at grundvandssamarbejdet er påbudt af miljøministeren, er det ikke godtgjort, at der er etableret et vandsamarbejde efter vandforsyningslovens § 48. Omkostningerne hertil kan derfor ikke medtages som en 1:1-omkostning.

Efter Aalborg Kommunes vandforsyningsplan 2009-2020 kunne Ulsted-Aalebæk Vandværk vælge mellem enten at etablere et samarbejde omkring grundvandsbeskyttelse vandværkerne imellem eller deltage i det grundvandssamarbejde, der eksisterede mellem vandværkerne i Aalborg-området. Såfremt vandværkerne ikke etablerede et vandværk, ville Aalborg Kommune komme med et forslag til, hvordan et grundvandssamarbejde i Hals-området kunne se ud. Ulsted-Aalebæk Vandværk har derfor ikke haft mulighed for at fravælge at deltage i et vandsamarbejde, og Vandforsyningsplanen 2009-2020 er vedtaget af Aalborg Byråd den 9. november 2009. Der foreligger derfor en kommunal beslutning. Konkurrenceankenævnet hjemviser derfor for så vidt angår prisloftet for 2013 denne del af afgørelsen til fornyet behandling i Forsyningssekretariatet.

Vandspild

Forsyningssekretariatet har oplyst, at den fulde afgift for ledningsført vand inkl. vandspild er indregnet i selskabets prisloft. Selskabet har ikke godtgjort, at det ikke er tilfældet. Konkurrenceankenævnet stadfæster herefter Forsyningssekretariatets afgørelse på dette punkt.

Konkurrenceankenævnet bemærker, at selskabet har klaget over afgørelse af 12. februar 2013 vedrørende prisloft for 2013. Konkurrenceankenævnet har derfor alene kompetence til at behandle de klagepunkter, der vedrører Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. februar 2013.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. februar 2013 vedrørende miljømål hjemvises til fornyet behandling. I øvrigt stadfæstes Forsyningssekretariatets afgørelse af 12. februar 2013.

Klagegebyret tilbagebetales.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes

Konkurrenceankenævnet, den 23. juni 2014



Tina Delvig

Fuldmægtig