K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 10/7 2013 i sag nr. 2010-0023350

Furesø Vandforsyning a.m.b.a.

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Forsyningssekretariatet har den 1. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloftet for 2011 for Furesø Vandforsyning a.m.b.a. (herefter Furesø Vandforsyning).

Den 24. november 2010 har Furesø Vandforsyning indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet. Fristen for indgivelse af klageskrift er overholdt, da fristen for selskabet var blevet forlænget.

For Konkurrenceankenævnet drejer sagen sig om fastsættelse af tillæg for historiske investeringer, herunder værdiansættelse af 1) selskabets anlægsaktiver (ledningsnet) som følge af zoneinddeling, 2) den ikke registrerede del af ledningsnet med dertilhørende ventiler og stikledninger, og 3) den del af selskabets målere, hvor anlægsårene ikke er registreret.

Forsyningssekretariatet har over for Konkurrenceankenævnet påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse vedr. punkterne 2 og 3. Konkurrenceankenævnet har hjemvist sagen til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet vedr. punkt 1.

Parteres påstande

Furesø Vandforsyning har nedlagt påstand om, at sagen hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Furesø Vandforsyning har subsidiært nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets skøn ændres, således at den af selskabet udarbejdede åbningsbalance lægges til grund ved beregningen af prisloftet for 2011.

Forsyningssekretariatet har nedlagt påstand om stadfæstelse af afgørelsen af 1. oktober 2010.

Den påklagede afgørelse

Forsyningssekretariatet har fastsat selskabets prisloft for 2011 til 12,88 kr. pr. m³ i henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 2. Prisloftet er fastsat på baggrund af en debiteret vandmængde på 1.762.324 m³ for 2009 og en fastsat indtægtsramme for 2011 på 22.701.694 kr.

Af afgørelsen truffet af Forsyningssekretariatet den 1. oktober 2010 om prisloftet for 2011 for Furesø Vandforsyning fremgår følgende om tillæg for historiske investeringer:

> "**Tillæg for historiske investeringer**
> Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for historiske investeringer på baggrund af den reguleringsmæssige åbningsbalance, som vandselskaberne har indsendt, samt den indsendte dokumentation. Den samlede værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget i den reguleringsmæssige åbningsbalance er ifølge prisloftbekendtgørelsens § 23, stk. 2 og 3, en værdiansættelse af vandselskabernes aktiver, som er bestemt ved gennemsnittet af aktivets nedskrevne genanskaffelsesværdi og aktivets nedskrevne anskaffelsesværdi. Denne værdiansættelse er foretaget ud fra standardpriser og standardlevetider, som er opgivet i pris og levetidskataloget. Fastlæggelse af værdi og levetid af anlægsaktiver, der ikke indgår i pris- og levetidskataloget, foretages af Forsyningssekretariatet i henhold til prisloftbekendtgørelsens § 23, stk. 4.
>
> Ifølge § 12, stk. 2 og 5, udgør tillægget for historiske investeringer de årlige standardafskrivninger. Forsyningssekretariatet fastsætter tillægget for historiske investeringer. Vandselskaberne kan ifølge § 24, stk. 1, alene anvende den likviditet, som tillægget for historiske investeringer giver anledning til, til at nedbringe investeringsomkostningerne og dermed nedsætte de finansielle omkostninger.
>
> Samtlige selskaber har senest den 1. april 2010 skulle indsende fyldestgørende oplysninger og dokumentation til brug for åbningsbalancen. Dette har imidlertid ikke været muligt for samtlige selskaber. Hvis det senere viser sig, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation eller der på anden måde er forhold, som Forsynings-

sekretariatet finder problematiske, kan det føre til en ændret opgørelse af åbningsbalancen.

Det fremgår af den indsendte revisorerklærings afsnit "Supplerende oplysninger", at opgørelsen af den reguleringsmæssige åbningsbalance på visse områder er forbundet med usikkerhed. Det fremgår af selskabets svar af brev af 9. juli 2010 om yderligere oplysninger, at selskabet ikke har inddelt anlægsaktiverne efter kommuneplanen. Dette er et krav, jf. "Vejledning til udarbejdelse af reguleringsmæssig åbningsbalance". Derfor har Forsyningssekretariatet flyttet samtlige anlægsaktiver i bykategorierne ned i land-kategorierne. Dette medfører, at selskabets åbningsbalance reduceres med 19.870.438 kr.

Endvidere fremgår det af ledelsesberetningen og svar af brev af 9. juli 2010, at selskabet har skønnet og fordelt den del af distributionsnettet, hvor der ikke har været registreret anlægsår ud fra det øvrige distributionsnet. Selskabet er blevet bedt om at redegøre for, hvor retvisende denne metode er, og hvor stor en andel disse skønnede ledninger udgør af det samlede ledningsnet. Selskabet har ikke redegjort for ovenstående. Endvidere fremgår det af ledelsesberetningen, at selskabet har et begrænset kendskab til ventilernes anlægsår, hvorfor disse er fordelt ud fra distributionsnettet. Derudover fremgår det af ledelsesberetningen, at stikledningernes aldersfordeling er foretaget på baggrund af det øvrige distributionsnet. Ovenstående fordelingsmetoder er ikke retvisende for selskabets ventiler og stikledninger, da disse er fordelt på et distributionsnet, der i forvejen er skønnet. Selskabet har ikke oplyst, hvor stor en andel af ledningsnettet, der skønnet i forhold til det samlede ledningsnet, hvorfor der er stor usikkerhed i selskabets indtastninger. På Forsyningssekretariatets grundlagt er der selskaber, som skønner op mod 35 pct. af det samlede ledningsnet, hvorfor Forsyningssekretariatet vurderet, at selskabets skønnede ledninger minimum må 35 pct. at det samlede ledningsnet. Derudover fremgår det ikke af det indsendte materiale, hvilke aktiver i pris- og levetidskataloget, som selskabet har skønnet og hvilke aktiver selskabet kan dokumentere. Derfor har Forsyningssekretariatet reduceres selskabets indberettede standardværdier med 35 pct. i følgende kategorier:

- "Ledningsnet" og "Ventiler" i fanebladet distributionanlæg.

Dette medfører, at selskabets åbningsbalance reduceres med 47.847.358 kr.

Endvidere fremgår det af selskabets ledelsesberetning, at ca. halvdelen af selskabet måleres anlægsår er fastsat på baggrund af et skøn. Forsyningssekretariatet har bedt selskabet redegøre for, hvordan disse skøn er foretaget. Selskabet har ikke redegjort fyldestgørende for den anvendte metode for fastsættelse af anlægsår. Selskabet oplyser i svar af brev af 9. juli 2010, at der for ca. 6.250 målere ikke er registreret anlægsår. Endvidere er det ikke muligt for Forsyningssekretariatet at skelne mellem de skønnede målere og de målere, der kan dokumenteres i det indsendte materiale. Derfor har Forsyningssekretariatet udeladt 6.250 af de nyeste målere i selskabets grundlag for materielle anlægsaktiver. Dette medfører, at selskabets åbningsbalance reduceres med 3.059.953 kr.

Endvidere har Forsyningssekretariatet udeladt den indtastede levetidsforlængelse under kategorien "Boringer" i fanebladet produktionsanlæg, da selskabet ikke har tilvejebragt den nødvendige dokumentation, jf. "Vejledning til udarbejdelse af

> reguleringsmæssig åbningsbalance". Dette medfører, at selskabets åbningsbalance reduceres med 96.760 kr.
>
> Furesø Vandforsyning opnår således en samlet værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget på 116.998.908 kr. Det fører til et tillæg i 2011 på 3.085.130 kr. for de historiske investeringer."

Da selskabets faktiske betaling af skyllevand i 2011 er medregnet i korrektionen mellem budgetterede og faktiske omkostninger i prisloftet for 2013, omhandler sagen for Konkurrenceankenævnet ikke (længere) opgørelsen af 1:1-omkostninger.

Parternes argumentation

Furesø Vandforsyning har navnlig gjort gældende, at Forsyningssekretariatets skøn er behæftet med fejl, og at det derfor bør ændres, således at værdiansættelsen af selskabets aktiver i åbningsbalancen ændres.

Furesø Vandforsyning blev etableret som følge af, at det andelsejede Farum Vandværk overtog Furesø Kommunale Vandværk, som navnlig forsynede den tidligere Værløse Kommune. I forbindelse med overtagelsen af Furesø kommunale vandforsyning og etableringen af Furesø Vandforsyning blev den kommunale del af forsyningens digitale oplysninger overført fra KD forbrugsafregningsdatabase, og de digitaliserede tegninger over ledningsnettet blev overført fra kommunens ledningsregistrering. Efterfølgende opdagede man en række fejlregistreringer, og løsningen af disse er en stor opgave, som vandforsyningen blev stillet over for at løse i løbet af en meget kort tidsperiode frem til indberetningsfristen. Eksempelvis opdagede man boligområder, som havde været beboet gennem mere end 1 år, som hverken havde registrerede vandmålere eller vandledninger, og hele byområder, som efter det registrerede blev forsynet gennem en 40 mm ledning, som reelt er en 250 mm ledning, som strækker sig over 1,5 km.

Furesø Vandforsyning har vedrørende zoneinddelingen (1) anført, at langt hovedparten af selskabets ledninger er placeret i byzone og en del af ledningerne i byzonen endda er placeret i det, der defineres som cityzone. Forsyningsområdet er kendetegnet ved at bestå af større bymæssig bebyggelse tæt på hovedstaden. Ved zoneinddeling foretaget via GIS-systemet er selskabets skøn tilstrækkelig dokumenteret. Forsyningssekretariatets ændring af det oprindelige skøn over ledningsnettets placering og den deraf følgende nedskrivning af de historiske investeringer kan derfor ikke anerkendes.

Furesø Vandforsyning har vedrørende anlægsårene for ledningsnettet med dertil knyttede stikledninger og ventiler (2) anført, at det af selskabet udførte skøn er retvisende.

Vedrørende anlægsåret for målerne (3) har selskabet navnlig anført, at selskabet, som følge af at oplysningen om opsætningsår ikke var registreret digitalt for det tidligere vandværk i Farum, men af kommunens sparehensyn kun registreret i ringbind, ikke har mulighed for at oplyse den præcise alder for vandmålerne i området. Det skal ikke medføre, at alle vandmålere kan udelades. Selskabets skøn bør derfor som udgangspunkt lægges til grund. Subsidiært bør sagen hjemvises, således at Forsyningssekretariatet kan foretage et seriøst og underbygget skøn.

Det af Forsyningssekretariatet benyttede forsigtighedsprincip har medført et fejlskøn, som er åbenlyst urimeligt.

Selskabet har efter afgørelsen om prisloftet for 2011 udarbejdet en zoneinddeling efter dets GIS-system, som bør lægges til grund for opgørelsen af pris- og levetidskataloget og de heraf afledte historiske afskrivninger. Disse oplysninger bør ikke afvises under henvisning til fristerne i prisloftsbekendtgørelsen, som Forsyningssekretariatet har gjort. Der er ikke tale om manglende oplysninger, men udelukkende ændringer til det oplyste. Det er således usagligt, såfremt ændringerne til de oprindelige oplysninger ikke inddrages i afgørelsen.

Det understøtter urimeligheden i Forsyningssekretariatets reduktion af anlægsværdierne i pris- og levetidskataloget, at tillæg for investeringer for 7 af Danmarks største vandværker gennemsnitligt udgør 33 % af indtægtsrammen. For Furesø Vandforsyning udgør tillægget for investeringer kun 15 % af indtægtsrammen. Furesø Vandforsyning har i det opdaterede pris- og levetidskatalog inddelt ledningsnettet i korrekte zoner. Dette pris- og levetidskatalog af 10. oktober 2011 har Forsyningssekretariatet reduceret med 116.998.908 kr. Såfremt denne reduktion ikke var foretaget, ville tillægget for historiske investeringer have været på omkring 24 % af den samlede indtægtsramme.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at der ved fastsættelsen af tillæg for historiske investeringer på flere punkter var usikkerhed om selskabets værdiansættelse, hvorfor Forsyningssekretariatet kunne foretage et skøn efter § 7 i prisloftbekendtgørelse nr. 143 af 9. februar 2010 (nu bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013). Fristen for fremsendelse af åbningsstatus var 1. april 2010.

I afvejningen af hensynene til henholdsvis selskabet og forbrugerne har Forsyningssekretariatet vurderet, at hensynet til forbrugerne i form af den takst, som forbrugerne kan komme til at betale, vejer højere end et selskabs eventuelle ønske om den højest mulige værdiansættelse. Dette skal ses i lyset af, at det er selskabet, der har den bedste viden om selskabets konkrete forhold, og som har haft mulighed for at fremlægge oplysningerne ved fastsættelsen af tillægget. Forsyningssekretariatets skøn er derfor foretaget ud fra et forsigtighedsprincip, således at det ikke kommer forbrugerne til skade, at et selskab ikke i tilstrækkelig grad har dokumenteret eller redegjort for sine værdiansættelser.

Selskabet havde placeret samtlige ledninger i byzone(1), og zoneinddelingen var således ikke inddelt efter selskabets ledninger efter kommuneplanen. Standardværdierne i pris- og levetidskataloget er baseret på de omkostninger, der er forbundet med at arbejde i de forskellige zoner. Selskabet har ikke redegjort for inddelingen, men har oplyst, at det ikke var muligt for selskabet at transformere kommuneplanens afgrænsning mellem by- og landzone over i selskabets ledningsregistreringssystem. Herudover har selskabet oplyst, at en del af selskabets ledningslængder var skønnet, men selskabet har ikke redegjort for hvor stor en del ud over den totale ledningslængde. Da selskabet ikke kunne redegøre for, at ledningernes zoneinddeling er tilstrækkelig retvisende, og selskabet heller ikke kunne redegøre yderligere for den totale længde af det samlede ledningsnet, placerede Forsyningssekretariatet selskabets ledninger i landzone.

Vedrørende anlægsårene for ledningsnettet og dertil knyttede stikledninger og ventiler (2) har forsyningssekretariatet anført, at det som udgangspunkt kan være en tilstrækkelig retvisende måde at foretage et skøn for anlægsårene for den ikke registrerede del af nettet ud fra den registrerede del af nettet. Det kræver dog, at en stor del af nettet er registreret, og selskabet har ikke oplyst, hvor stor en del af nettet, der er skønnet. På baggrund af det skønnede ledningsnet har selskabet skønnet anlægsårene for selskabets ventiler og stikledninger. Men da selskabet ikke har oplyst, hvor stor en del af nettet, der er skønnet, er det heller ikke muligt at vurdere, om skønnet for ventiler og stikledninger er tilstrækkeligt retvisende.

Vedrørende anlægsårene for målerne (3) har Forsyningssekretariatet anført, at selskabet ikke har redegjort for, at selskabets skøn af anlægsårene for målerne er retvisende. Selskabet har oplyst, at opsætningstidspunkterne ikke er registrerede, og at selskabets skøn er baseret på lovgivningen vedrørende målt forbrug. Da det ikke var muligt ud fra selskabets indsendte materiale at skelne mellem de målere, der var skønnet og de målere, der kunne dokumenteres, har Forsyningssekre-

tariatet ved værdiansættelsen derfor udeladt de målere, som selskabet havde oplyst ikke at kende anlægsårene for. Det skyldes, at målerne kunne være fuldt afskrevet og dermed ikke burde være en del af tillægget.

Forsyningssekretariatet har i forhold til prisloftet for 2012 (som ikke er en del af denne afgørelse) bemærket, at Furesø Vandforsyning har fået udarbejdet nye oplysninger om zoneinddeling og længden af ledningsnettet. Selskabet har dog ikke redegjort for, hvordan det nu er muligt at foretage zoneinddeling efter kommuneplanen, og har dermed ikke nærmere redegjort for, hvorfor inddelingen nu er retvisende. Herudover har selskabet fortsat ikke redegjort for, hvor stor en del af ledningslængden, der er skønnet. Sekretariatet har derfor ikke ved fastsættelsen af prisloftet for 2012 foretaget en ændring på baggrund af de nye oplysninger, som selskabet har indberettet.

Afgørelsens begrundelse og resultat

Det fremgår af vandsektorlovens § 6, stk. 2, at Forsyningssekretariatet skal fastsætte et prisloft for vandforsyning og et prisloft for spildevandsforsyning omfattet af lovens § 2, stk. 1. Reglerne om prisloftets fastsættelse fremgår af prisloftsbekendtgørelsen.

Forudsætningerne for prisloftet fremgår af § 4 i bekendtgørelsen, og af § 4, stk. 4, fremgår, at der skal korrigeres for historiske investeringer. I overensstemmelse med prisloftsbekendtgørelsens § 23 skal vandselskabet udarbejde en åbningsbalance, hvor de historiske investeringer opgøres, og denne skulle indsendes til Forsyningssekretariatet senest den 1. april 2010.

Som sagen er oplyst, finder Konkurrenceankenævnet i overensstemmelse med Forsyningssekretariatets afgørelse, at Furesø Vandforsyning ikke havde indsendt tilstrækkelige oplysninger, til at Forsyningssekretariatet kunne sikre, at Furesø Vandforsynings værdiansættelse som følge af 1) zoneinddelingen af ledningsnettet, 2) de anførte anlægsår for den ikke registrerede del af ledningsnettet med dertilhørende ventiler og stikledninger, og 3) de anførte anlægsår for halvdelene af selskabets målere, i åbningsbalancen var korrekte.

Da Furesø Vandforsyning ikke rettidigt fremkom med tilstrækkelige oplysninger, er Forsyningssekretariatet i medfør af prisloftsbekendtgørelsens § 7 berettiget til skønsmæssigt at fastsætte de manglende oplysninger. På denne baggrund finder Konkurrenceankenævnet, at Forsyningssekretariatet har været berettiget til at foretage skøn ved værdiansættelsen som

følge af 1) zoneinddeling af ledningsnettet, 3) anlægsårene for målerne og 2) anlægsårene for den ikke registrerede del af ledningsnet med dertilhørende stikledninger og ventiler.

Konkurrenceankenævnet har i den forbindelse tillagt det vægt, at Forsyningssekretariatet er forpligtet til at afgøre sagen inden for en frist, og således hverken havde mulighed for at sende afgørelsen i høring et yderligere antal gange eller selv foretage egentlige undersøgelser til brug for den skønsmæssige fastsættelse. Forsyningssekretariatet har dog som følge af officialprincippet en vis forpligtelse til at oplyse sagen.

Målere og ledningsnet, ventiler og stikledninger (2 og 3)

Konkurrenceankenævnet finder på denne baggrund, at det ikke er godtgjort, at Forsyningssekretariatets skønsmæssige ansættelse af værdien af Furesø Vandforsynings målere og ledningsnet med dertilhørende ventiler og stikledninger som følge af et skøn over anlægsårene ligger uden for rammerne af Forsyningssekretariatets skønsbeføjelse. Konkurrenceankenævnet finder derfor ikke anledning til at ændre Forsyningssekretariatets afgørelse eller at hjemvise sagen til fornyet behandling for så vidt angår dette skøn.

Zoneinddelingen (1)

Konkurrenceankenævnet finder, at Forsyningssekretariatet, ved at placere 100 % af ledningsnettet i landzone når vandforsyningen er placeret i en udpræget bykommune, har tilsidesat sin pligt til at oplyse sagen, således at Forsyningssekretariatet kunne træffe en afgørelse indenfor det betydelige skøn, som Forsyningssekretariatet er indrømmet. Konkurrenceankenævnet hjemviser derfor sagen til fornyet behandling vedrørende zoneinddeling af ledningsnettet.

Konkurrenceankenævnet bemærker, at selskabernes overholdelse af fristerne for indberetning og bemærkning til udkast til fastsættelsen af prislofter er afgørende for, at Forsyningssekretariatet kan træffe afgørelse til den i bekendtgørelsen fastsatte frist herfor, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 18 og § 19. Fremlæggelse af nye oplysninger efter Forsyningssekretariatet har truffet afgørelse, der kan være egnede til at dokumentere et selskabs opgørelser, medfører derfor ikke i sig selv, at sekretariatets afgørelse skal hjemvises eller i øvrigt genberegnes.

Herefter

B E S T E M M E S

Forsyningssekretariatets afgørelse af 1. oktober 2010 ophæves vedrørende zoneindelingen af ledningsnettet, og sagen hjemvises på dette punkt til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatets afgørelse af 1. oktober 2010 stadfæstes for så vidt angår anlægsårene for målere og ledningsnet med dertilhørende stikledninger og ventiler.

Palle Bo Madsen Claus Berg

Birgitte Sloth Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes
Konkurrenceankenævnet den 10. juli 2013

Tina Delvig
Fuldmægtig