KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 26/6 2013 i sag nr. 2010-0023407

Lindholm Vandværk a.m.b.a.

mod

Forsyningssekretariatet

Resume af afgørelsen

Lindholm Vandværk a.m.b.a. har ved brev af 25. november 2010 påklaget Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010. I afgørelsen tog sekretariatet stilling til Lindholm Vandværk a.m.b.a.s prisloft på vand for 2011.

Lindholm Vandværk a.m.b.a. har anmodet om, at der ses bort fra overdækningen i 2009 ved beregning af 2011-prisloft eller alternativt, at der givet tilladelse til opgørelse af underdækning i 2010 med henblik på fradrag i prisloftet.

Klagen er primært begrundet i, at overdækningen fra 2009 er anvendt til investeringer i 2010, hvorfor beløbet ikke er i behold, når det skal tilbagebetales forbrugerne i perioden 2011-2020

I det omfang der ikke ses bort fra overdækningen, har Lindholm Vandværk a.m.b.a. anmodet om, at overdækningen nedsættes med ca. 725.000 kr., som følge af at det ikke er indtægter, der vedrører primær drift.

Forsyningssekretariatet har påstået afgørelsen stadfæstet.

Forsyningssekretariatet har henvist til, at der ikke er hjemmel til at se bort fra overdækningen i 2009. For så vidt angår nedsættelsen af overdækningen har Forsyningssekretariatet henvist til, at indtægterne kommer fra den primære drift.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

Parternes påstande

Lindholm Vandværk a.m.b.a. har påstået afgørelserne af 22. oktober 2010 vedrørende Lindholm Vandværk a.m.b.a. hjemvist til Forsyningssekretariatet til fornyet behandling og genberegning af prisloft for 2011, hvor der enten ses bort fra overdækning i 2009 eller alternativt medtages underdækning i 2010, subsidiært af overdækningen fra 2009 nedsættes.

Forsyningssekretariatet har påstået afgørelsen 22. oktober 2010 vedrørende Lindholm Vandværk a.m.b.a. stadfæstet.

Den påklagede afgørelse

Følgende fremgår af Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010:

> ”**Korrektion for over- eller underdækning indtil 31/12 2009**
> Tillæg eller fradrag i prisloftet fastsættes efter opgørelse af selskabets akkumulerede over- eller underdækning pr. 31. december 2009. Hvis opgørelsen viser en overdækning, fradrages et beløb i prisloftet, mens der gives tillæg ved underdækning.
> …
> Selskabet havde i indberetningen foretaget modregning af indtægter fra landbrugsstøtte (19.961 kr.) og administrationsbidrag for opkrævning af kloakafgift for Aalborg Kommune (705.408 kr.).
>
> Forsyningssekretariatet anmodede selskabet om at oplyse følgende vedrørende selskabets ønske om modregning af indtægter fra landbrugsstøtte og administrationsbidrag for opkrævning af kloakafgift:
> a. Udfører selskabet de pågældende aktiviteter på baggrund af og ved hjælp af det produktionsapparat (f.eks. grunde og administrative systemer/ personale), som selskabet har anskaffet til brug for selskabets hovedaktiviteter?
> b. Har selskabet ført særskilte regnskaber for de pågældende aktiviteter?
> c. Har selskabet foretaget korrektioner i de oplysninger, som selskabet har indberettet vedrørende anlægsaktiver i den reguleringsmæssige åbningsbalance, driftsomkostninger fra 2003-2005 samt nettofinansielle poster mv. for den andel, som vedrører de pågældende aktiviteter?
> d. Idet selskabet ønsker indtægter fra disse aktiviteter holdt uden for prisloftreguleringen, bedes selskabet oplyse, hvem indtægterne i givet fald så vil tilfalde (dvs. når de ikke skal tilbage til vandforbrugerne).
>
> Som svar herpå anførte selskabet følgende:
> ”I henhold til bek. nr. 143 af 9. februar 2010 §3 stk. 8 opgøres over- og underdækning som ”..forskellen mellem de primære indtægter og de afholdte udgifter til drift, opnåelse af miljø- og servicemål, 1:1 omkostninger, netto finansielle poster og investeringer.”
>
> I samme bekendtgørelse §3 stk. 2 er primære indtægter defineret som ”..et vandselskabs indtægter fra aktiviteter omfattet af §1 stk. 2, eksempelvis m3-afhængige bidrag, tilslutningsbidrag, særbidrag for afledning af særlig forurenet spildevand, faste årlige bidrag, anlægsbidrag, særbidrag i øvrigt og indtægter fra handel med andre vandselskaber.”
>
> De i §1 stk. 2 omfattede aktiviteter omfatter ”..indvinding, behandling, transport og levering af vand mod betaling, herunder også salg af vand til andre vandselskaber, ..” Sidste pkt. i §3 stk. 2 må i den konkrete situation antages at være sammenfaldende med formuleringen ”herunder også salg af vand til andre vandselskaber” i §1 stk. 2. Denne slutning følger af definitionen af et vandselskabs prisloft i §3 stk. 1, hvor prisloftet defineres som ”.. de maksimale samlede periodiserede primære indtægter, som vandselskabet må opkræve.” sammenholdt medbekendtgørelsens §22 stk. 1, der præciserer, at ”En ydelse, der udøves ud over aktiviteterne omfattet af §1, stk. 2, og som leveres til et andet vandselskab omfattet af §1, stk. 1 omfattes ikke af prisloftreguleringen hos selskabet, der leverer ydelsen”.
>
> Aalborg Kommune, Spildevands honorering af Lindholm Vandværk for opkrævning af vandafledningsbidrag er således ikke en primær indtægt hos Lindholm Vandværk og skal i konsekvens heraf ikke medregnes ved opgørelsen af over-/underdækningen pr. 31. december 2009. Som modstykke hertil indgår omkostningen hos Aalborg Kommune, Spildevand som en driftsomkostning, der er underlagt effektiviseringskrav på linie med øvrige vandselskabers driftsomkostninger.
>
> Samtidig vurderes der ikke at være nævneværdige omkostninger forLindholm Vandværk i tilknytning til den udførte administration. Dette som følge af, at opkrævningen af vandafledningsafgift sker samtidig med opkrævning af vandbidrag og måleraflæsningen og administrationen heraf er den samme uanset, om der opkræves 5 kr./m3 eller 25 kr./m3.
>
> Det betyder naturligvis ikke, at Aalborg Kommune har været ineffektive ved indgåelse af aftalen med Lindholm Vandværk, idet Aalborg Kommune naturligvis ville have haft en langt højere udgift til administration, hvis der selvstændigt skulle have været foretaget opkrævning og måleraflæsning mv. for så vidt angår vandafledningsafgiften.

Landbrugsstøtte
Lindholm Vandværk har i 2009 opnået landbrugsstøtte på tkr. 20 som følge af købet af et stykke landbrugsjord. Støtten er ikke omfattet af den ovenfor anførte definition af primære indtægter, og skal følgelig ikke medregnes ved opgørelsen af vandværkets over-/underdækning pr. 31. december 2009. Der vurderes efter anskaffelsen ikke at være omkostninger forbundet med indtægten.

Afslutning
Ovennævnte beskrivelse og argumentation kan sammenfattes til følgende punkter som svar på din mail fra den 14/9 2010:
a) Selskabet udfører aktiviteten ved hjælp af såvel personale som edbanlæg, som er anskaffet til brug for hovedaktiviteten. Som skrevet ovenfor kræver det dog hverken ekstra arbejde for personalet eller yderligere brug af edb-anlægget at udføre arbejdet, der ligger til grund for indtægten af såvel landbrugsstøtte som administrationsbidrag.
b) De nævnte ikke primære indtægter medfører ikke selskabet nogen omkostninger, og der føres derfor ikke særskilte regnskaber for de pågældende aktiviteter. Hvorvidt der udarbejdes selvstændigt regnskab for de pågældende indtægter, har efter vores opfattelse dog ikke betydning for om indtægterne skal betragtes som primære indtægter eller ej. Afgørelsen heraf skal alene træffes ud fra den ovenfor anførte definition af primære indtægter.
c) Der er ingen anlægsaktiver i den regulatoriske åbningsbalance, der skal korrigeres som følge af de ikke primære indtægter. Brugen af samtlige af selskabets aktiver ville forblive præcis den samme uden de ikke primære aktiviteter. Der er således ikke noget ressourcetræk som følge af de ikke primære indtægter.
d) Indtægterne vil på linje med de tillæg der gives for historiske investeringer forblive i selskabet med henblik på finansiering af selskabets fremtidige investeringer. Indtægterne skal naturligvis ikke tilfalde andre, men derimod medgå til dækning af vandselskabets aktiviteter, og dermed reducere forbrugernes betaling til vandselskabet. I den konkrete opgørelse af over-/underdækning pr. 31. december 2009, hvor alene primære indtægter skal indgå jfr. ovenfor, skal landbrugsstøtten og administrationsbidrag dog ikke medregnes."

Opgørelsen af den akkumulerede over- eller underdækning frem til 31. december 2010 omhandler alle de aktiviteter, som selskabet hidtil har varetaget i forbindelse med og i tilknytning til selskabets hovedaktivitet omlevering af vand i selskabets forsyningsområde. De pågældende aktiviteter om landbrugsstøtte og opkrævning af kloakafgifter har selskabet, som anført af selskabet, udført netop på baggrund af og ved hjælp af det produktionsapparat, som selskabet har anskaffet til brug for selskabets hovedaktivitet.

Landbrugsstøtten modtages for et stykke landbrugsjord, som må antages at være købt ved hjælp af indtægter fra levering af vand i selskabets forsyningsområde. Tilsvarende har selskabet været i stand til at foretage opkrævning af kloakafgift, netop fordi selskabet alligevel opkræver betaling for vand fra kunderne i forsyningsområde (samt kan opgøre kloakafgiften på baggrund af de solgte vandmængder).

Selskabet har hidtil ikke ført særskilte regnskaber for de pågældende ydelser. Selskabet har desuden ikke trukket den andel af selskabets anlægsaktiver, som anvendes til de pågældende ydelser, ud af den reguleringsmæssige åbningsbalance. Selskabet har heller ikke anmodet om at få fratrukket en den del af selskabets driftsomkostninger mv., som vedrører de pågældende ydelser, i opgørelsen af driftsomkostningerne for 2003-2005, jf. ovenfor. Tilsvarende gælder for opgørelsen af de nettofinansielle poster. Der er således ikke lavet sådanne korrektioner, som selskabet anmoder om for i opgørelsen af over- eller underdækningen, for de pågældende ydelser i opgørelsen af tillæg for driftsomkostninger, historiske investeringer eller nettofinansielle poster, jf. afsnittene ovenfor.

Det er derfor samlet set Forsyningssekretariatets opfattelse, at de indtægter, som de pågældende ydelser har givet selskabet, i henhold til det hidtil gældende hvile-i-sig-selv princip udgør et samlet grundlag for opgørelsen af over- eller underdækningen pr. 31. december 2009, og at der derfor ikke kan ske særskilt modregning vedrørende disse ydelser alene i opgørelsen af over- eller underdækningen pr. 31. december 2009.

Den akkumulerede over- eller underdækningen frem til udgangen af 2009 kan indregnes i prislofterne over en periode på maksimalt 10 år, jf. prisloftbekendtgørelsens § 6. Det er Forsyningssekretariatets opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at foretage hele korrektionen i prisloftet for 2011 for de selskaber, hvor over- eller underdækningen er af begrænset omfang set relativt i forhold til selskabets samlede omsætning. Hvis over- eller underdækningen derimod har en større betydning for selskabet, vil det være relevant at foretage korrektionen over en længere periode.
For selskabet udgør overdækningen konkret et beløb, som svarer til 228 pct. af selskabets omsætning i 2009. Det er derfor Forsyningssekretariatets vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at indregne overdækningen i selskabets prislofter over en 10-årig periode.

På baggrund af denne opgørelse fastsættes derfor et fradrag i selskabets prisloft for 2011 på i alt 604.338 kr. (svarende til en tiendedel af den opgjorte overdækning)."

Parternes argumentation

Lindholm Vandværk a.m.b.a. har gjort gældende, at de midler, der var opsparet i 2009, blev anvendt til investeringer i 2010, hvorfor de ikke var i behold i 2011, hvor de efter Forsyningssekretariatets afgørelse skal tilbagebetales til kunderne. Dette medfører i praksis, at forsyningsselskabet skal låne penge for at finansiere tilbagebetalingen af overdækningen, hvilket er uhensigtsmæssigt.

Lindholm Vandværk a.m.b.a. har derudover gjort gældende, at indtægter fra landsbrugsstøtte og administrationsbidrag for opkrævning af kloakbidrag i alt 725.369 kr. ikke er en del af selskabets primære drift, hvorfor det ikke skal medregnes ved opgørelsen af overdækningen.

Selskabet har i den forbindelse særligt henvist til, at administrationsbidrag i bekendtgørelse 1195 af 14. oktober 2010, § 2, stk. 1, nr. 8, er defineret som tilknyttet aktivitet og derfor ikke samtidig kan være primær indtægt for selskabet. Derudover er det uden relevans, at der ikke er ført særskilt regnskab for denne del af driften, da selskabet reelt ikke har udgifter ved opkrævningen.

Forsyningssekretariatet har gjort gældende, at der ikke er hjemmel til at se bort fra overdækningen fra 2009 ved fastsættelsen af prisloft 2011.

Forsyningssekretariatet har derudover gjort gældende, at de to indtægter er en del af selskabets primære drift, hvorfor de skal medregnes ved fastsættelsen af overdækningen.

Forsyningssekretariatet har i den forbindelse særligt henvist til, at opgørelsen af over- eller underdækning omhandler alle de aktiviteter, som selskaberne hidtil har varetaget i forbindelse med og i tilknytning til deres primære aktiviteter, og at aktiviteterne som opkrævning af kloakafgifter og landbrug er udført på baggrund af og ved hjælp af det produktionsapparat, som selskaberne har anskaffet til brug for deres primære aktiviteter.

Sekretariatet har endvidere henvist til, at der hidtil ikke er ført særskilte regnskaber for indtægter og udgifter til de pågældende aktiviteter, at selskaberne ikke har anmodet om at få trukket de andele af selskabets anlægsaktiver, driftsomkostninger, nettofinansielle poster mv., som anvendes i forbindelse med produktionen af de pågældende ydelser, ud af opgørelserne vedr. prislofterne, og at de indtægter, som de pågældende ydelser har givet selskaberne, i henhold til det hidtil gældende hvile-i-sig-selv princip indgår i de samlede grundlag for opgørelser af over- eller underdækninger.

Resultat og begrundelse

Det fremgår af vandsektorloven, at Forsyningssekretariatet hvert år skal fastsætte vandselskabernes prisloft for vand for det efterfølgende år.

Af den dagældende prisloftsbekendtgørelses § 3 fremgår følgende:

> ”Stk. 8. Over- eller underdækning opgøres som forskellen mellem de primære indtægter og de afholdte udgifter til drift, opnåelse af miljø- og servicemål, 1:1 omkostninger, netto finansielle poster og investeringer. Ved lånefinansierede investeringer kan kun de afholdte afdrag medregnes i de afholdte udgifter. Restgæld knyttet til investeringer kan ikke medregnes. Såfremt et vandselskab konkret kan dokumentere, at gældsposter hverken direkte eller indirekte udgør finansiering af investeringer, kan disse dog medregnes i opgørelsen af over- eller underdækningen.
> Stk. 9. Over- eller underdækning opgøres for tre forskellige perioder:
> 1)Til brug for korrektionen i § 4, stk. 4, opgøres vandselskabets samlede akkumulerede over- eller underdækning frem til 31. december 2009.
> …”

Af den dagældende prisloftsbekendtgørelses § 4 fremgår følgende:

> ”Udgangspunktet for prisloftet for 2011 fastsættes som vandselskabets gennemsnitlige primære indtægter i perioden 2003-2005, korrigeret for den gennemsnitlige over- eller underdækning i perioden 2003-2005, fratrukket gennemsnittet af periodens 1:1 omkostninger, driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, omkostninger til investeringer, nettofinansielle poster og væsentlige omkostninger, som er bortfaldet.
> …
> Stk.4. Udgangspunktet for prisloftet for 2011 som fastsat efter stk. 1 pristalsreguleres efter § 32. Herefter korrigeres for afvikling af over- eller underdækningen og tillæg af forventede 1:1 omkostninger, herunder ikke tidligere udgiftsført tjenestemandspensionsforpligtelser lineært over 10 år, forventede driftsomkostninger til opnåelse af miljø- og servicemål, investeringstillæg for planlagte investeringer, investeringstillæg for historiske investeringer og forventede nettofinansielle poster samt fradrag af et generelt effektiviseringskrav.”

Af § 6 fremgår:

> ”Den akkumulerede over- eller underdækning opgøres pr. 31. december 2009 og indregnes lineært over en periode på maksimalt 10 år. Over- eller underdækningen opgjort for 2010 indregnes lineært over en periode på højst 9 år.”

På baggrund af ovenstående finder Konkurrenceankenævnet i lighed med Forsyningssekretariatet, at der ikke er hjemmel til at se bort fra overdækningen i 2009, når prisloftet for 2011 skal beregnes.

For så vidt angår indtægterne fra administration af kloakbidrag og landbrugsstøtte, fremgår det af sagen, at selskabet gennem en årrække har haft indtægter ved denne virksomhed, og at virksomheden varetages ved anvendelse af de normale driftsmidler, uden at selskabet har fratrukket beløb herfor i opgørelsen af driftsudgifter til brug for beregning af prisloft på vand.

Det lægges videre til grund, at der alene opkræves afgifter inden for selskabets eget område, og at selskabet således ikke generelt har en ”anden virksomhed” som genererer indtægter ved opkrævning af afgifter. Opkrævningen af afgifterne sker derimod som en naturlig del af selskabets almindelige opkrævninger, altså som en del af virksomhedens øvrige primære drift.

Det er således uomtvistet, at det er handlinger, som er en del af virksomhedens primære drift – nemlig fremsendelse af sædvanlige opkrævninger – som giver anledning til indtægterne, og på den baggrund finder Konkurrenceankenævnet i lighed med Forsyningssekretariatet, at disse indtægter skal medregnes i selskabets overdækning.

Selskabet har ikke i hverken klage eller replik ønsket at beskrive baggrunden for landbrugsstøtten nærmere, da denne udgør en ganske lille del af det samlede beløb. Konkurrenceankenævnet finder det derfor ikke godtgjort, at landbrugsstøtten kommer fra en aktivitet, som ikke er en del af selskabets primære drift.

På den baggrund stadfæstes forsyningssekretariatets afgørelse.

Herefter bestemmes

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010 stadfæstes.

Palle Bo Madsen Claus Berg

Birgitte Sloth Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes
Konkurrenceankenævnet den 26. juni 2013

Tina Delvig
Fuldmægtig