

Workshop Wasserrecht enreg. Berlin

Die Anwendung der §§ 31 ff GWB in der Praxis der Kartellbehörde

... und ein Blick darüber hinaus

27.10.2017

Annette Bangard

BKartA, Beschlussabteilung V

Der Vortrag gibt allein die persönliche
Auffassung der Verfasserin wieder



Bundeskartellamt

Inhalt

2

- Praxis der Preismissbrauchsaufsicht 3
 - Zuständigkeit / Reichweite / Rahmenbedingungen 3 - 6
 - Grundsätze / Bereiche der Kostenbetrachtung 7, 8
 - Strukturvergleich und Kosten 9 – 12
- Kalkulatorische Kosten 13
 - Problemaufriss 13
 - Teilaspekt Abschreibungen 14 - 17
 - Teilaspekt EK-Verzinsung 18 - 20
- Deutschland im internationalen Vgl. 21
 - Ländervergleich D, GB, F, CH, A, NL 21 – 26
 - Schlussfolgerungen 27

Praxis Preismissbrauchsaufsicht

3

Zuständigkeit

- **Wasserpreismissbrauchsaufsicht im BKartA**
 - Zuständigkeit bleibt: 8. BA (Energie/Wasser) – nicht „V“
 - Neuer Vors. B8: Christian Ewald (fr. u.a. Chief Economist)
 - Neue Berichterstatterin: Dr. Juliane Lagemann
 - Disclaimer: Vortrag persönliche Meinung Verf'in
- **Keine Preismissbrauchsaufsicht durch V**
 - vorrangig für Digitales / Rechtdurchsetzungsdefizite
 - Befugnisse beschränkt (§ 32e Abs. 5 GWB neu)
 - Sektoruntersuchung (aktuell: Vergleichs- und Bestellportale)
 - amicus-curiae-Stgn (vor BGH u.a. Gerichten, § 90 GWB)

Aktuelle Prüfungen

- **Ermittlungen/Auswertungen B8**
 - Fall: Wasserpreise Bremen/Bremerhaven
 - Ermittlungen bei großstädtischen Wasserversorgern (> 200.000 Einwohner), Wasserverbände im Umland Bremens wg. u.U. vergleichbarer Bedingungen
 - Grundlegende Strukturdaten für die Jahre 2014 - 2016
 - Einbeziehung der Daten / Erkenntnisse aus Verfahren / dem Wasserbericht 6/16 (2007 – 2013)
- **Fokus der laufenden Prüfung**
 - Eignung Vergleichsunternehmen
 - Erlös-/Strukturvergleich

Praxis Preismissbrauchsaufsicht

5

■ Reichweite

- Zuständigkeit des BKartA begrenzt
 - Bundeslandübergreifende Versorger oder
 - Abgabe durch LKB
- LKB kaum neue Verfahren
- Alt-Verfahren: Rückerstattung
- Zivilklagen selten bzw. erfolglos (Mainz, Berlin)
 - Ggf. zielführend bei Preisdiskriminierung (individ. Lösung)
 - Bei genereller Überhöhung des Wasserpreisniveaus
 - Beschränkung der Rückerstattung auf Kläger
 - Bei freiw. Gleichbeh. Kommunalfinanzen rückw. belastet

Praxis Preismissbrauchsaufsicht

6

■ Rahmenbedingungen

- Verbleibende Dichotomie KartR / GebührenR
- KartR hinsichtlich Preishöhenkontrolle methodisch und konzeptionell umfassend
 - Vergleichsmarktkonzept
 - Kostenkontrolle
 - Gewinnbegrenzungskonzept
- Kommunale Selbstverwaltung + Organisationshoheit
 - Wahl der Rechtsform = Wahl des Aufsichtsregimes =
 - „Flucht in Gebühr“
- KartR ermöglicht Berücksichtigung öff.-r. u. umweltr. Erfordernisse sowie freiw. Leistung (Wasserbericht BKartA 2016, S.99)
 - vorsorgender Gewässerschutz
 - aber auch zentrale Entkalkung

Praxis Preismissbrauchsaufsicht

7

■ Grundsätze der Kostenbetrachtung

- Methodik:
 - Kostenkontrolle: alle Kosten werden geprüft
 - Vergleichsmarktkonzept: Beschränkung auf einzelne Kostennachteile mögl., aber ggf. Saldierung mit Kostenvorteilen
- Kostenzurechnung
 - Klare Spartenrennung (d.h. nicht nur Gas/Strom-Rest)
 - Potentielle Probleme
 - versteckte Dritt-Kosten (z.B. Bäder, Landschaft, Grünfläche)
 - versteckte (Quer-)Subventionen
- Kostenhöhe
 - Wirtschaftsprüfertestat kein hinreichender Beleg für Angemessenheit
 - Einhaltung bestimmter Kalkulationsgrundsätze schließt wg. zahlreichen Wahlrechten Missbrauch ebenfalls nicht per se aus
 - Kostenvergleich allerdings selbst bei Benchmarking stets schwierig
 - Starker Hebel: Kalkulatorische Kosten (s. unten)

Praxis Preismissbrauchsaufsicht

8

- **Bereiche der Kostenbetrachtung**
 - **Beschaffung**
 - Bezugs-/Gewinnungskosten (steigende Bezugskosten, aufwändige WWerke, tiefe Brunnen, Talsperrensanierung)
 - Aufbereitungskosten (Filter, UV-/Ozonbeh., Entkalkung)
 - Aufwand Rohwasserschutz (Zahlungen an Landwirtschaft)
 - **Verteilung**
 - Versorgungsdichte (Auslastung / Umfang Leitungsbau)
 - Topographie (→ Höhenunterschiede / Pumpkosten)
 - Aufwand Leitungsbau (wg. Bodenklassen)
 - Vertriebs-/Kundenstruktur (wg. Abrechnung, Inkasso)
 - **Qualität/Vorsorge/Nachhaltigkeit** kein eigener Kostenblock, sondern Berücksichtigung im jeweiligen Bereich

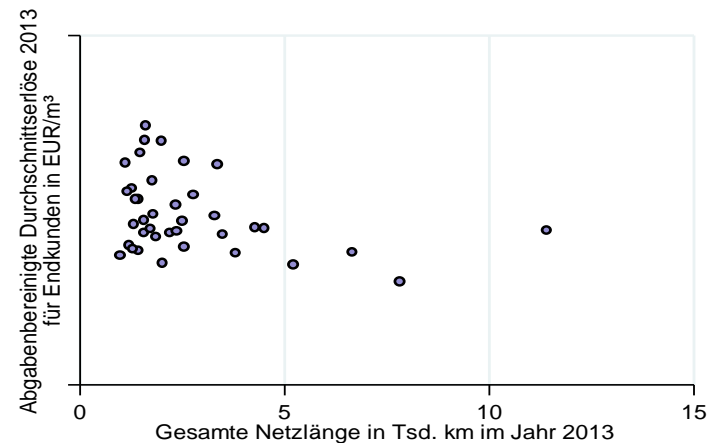
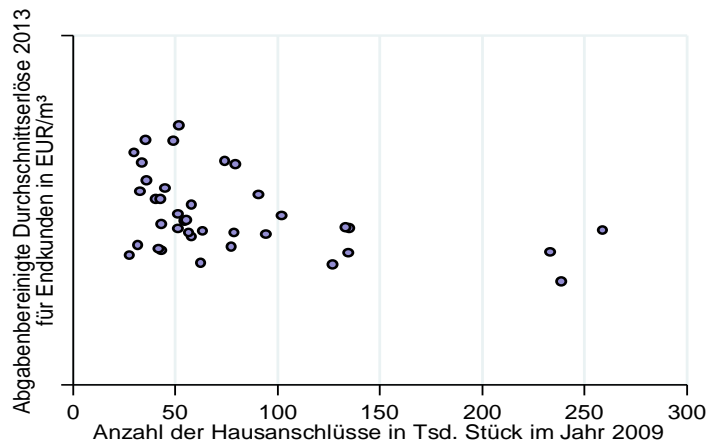
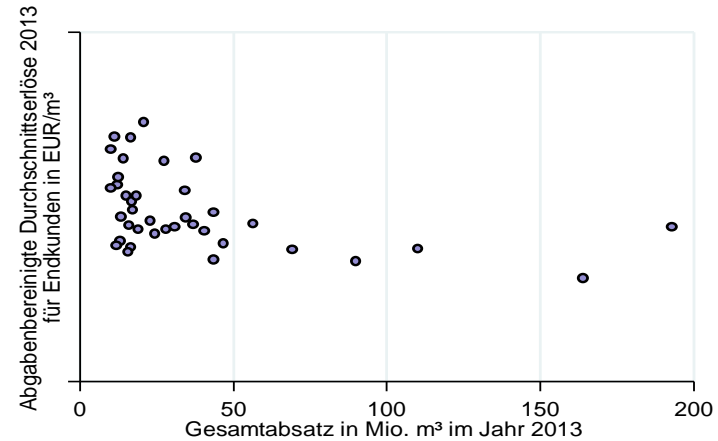
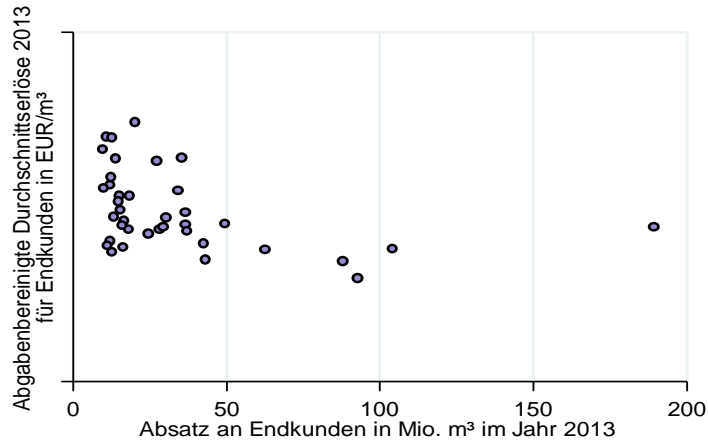
Praxis Preismissbrauchsaufsicht

9

- **Strukturvergleich und Kosten (Beispiele)**
- **Größe des Versorgers**
 - hohe Synergieeffekte möglich bei sehr großen WV
 - Vorsicht: wenig Synergien bei versch. Versorgungsgebieten
- **Beschaffung + Aufbereitung / Bezug**
 - Beschaffung: Einzelprüfung
 - Bezugspreise: von $< 0,30 \text{ €/m}^3$ - $> 0,80 \text{ €/m}^3$ (uU mengenabhängig)
- **Versorgungsdichte (erfasst tw. auch Demografie)**
 - MMW in m^3/m Leitungsnetz (< 10 kleinstädt., > 15 Metropolen)
 - auch andere Kriterien (z.B. Einwohnerdichte, Absatz pro Hausanschluss)
 - statistischer Zusammenhang, aber Relativierung im Einzelfall
- **Höhenunterschiede / Druckzonen**
 - Höhen: flach bis $> 900 \text{ m}$ (muss aber kein Nachteil sein)
 - Druckzonen: < 10 bis > 100 (kann erheblicher Nachteil sein)

Unternehmensgröße (Quelle: Wasserbericht 2016)

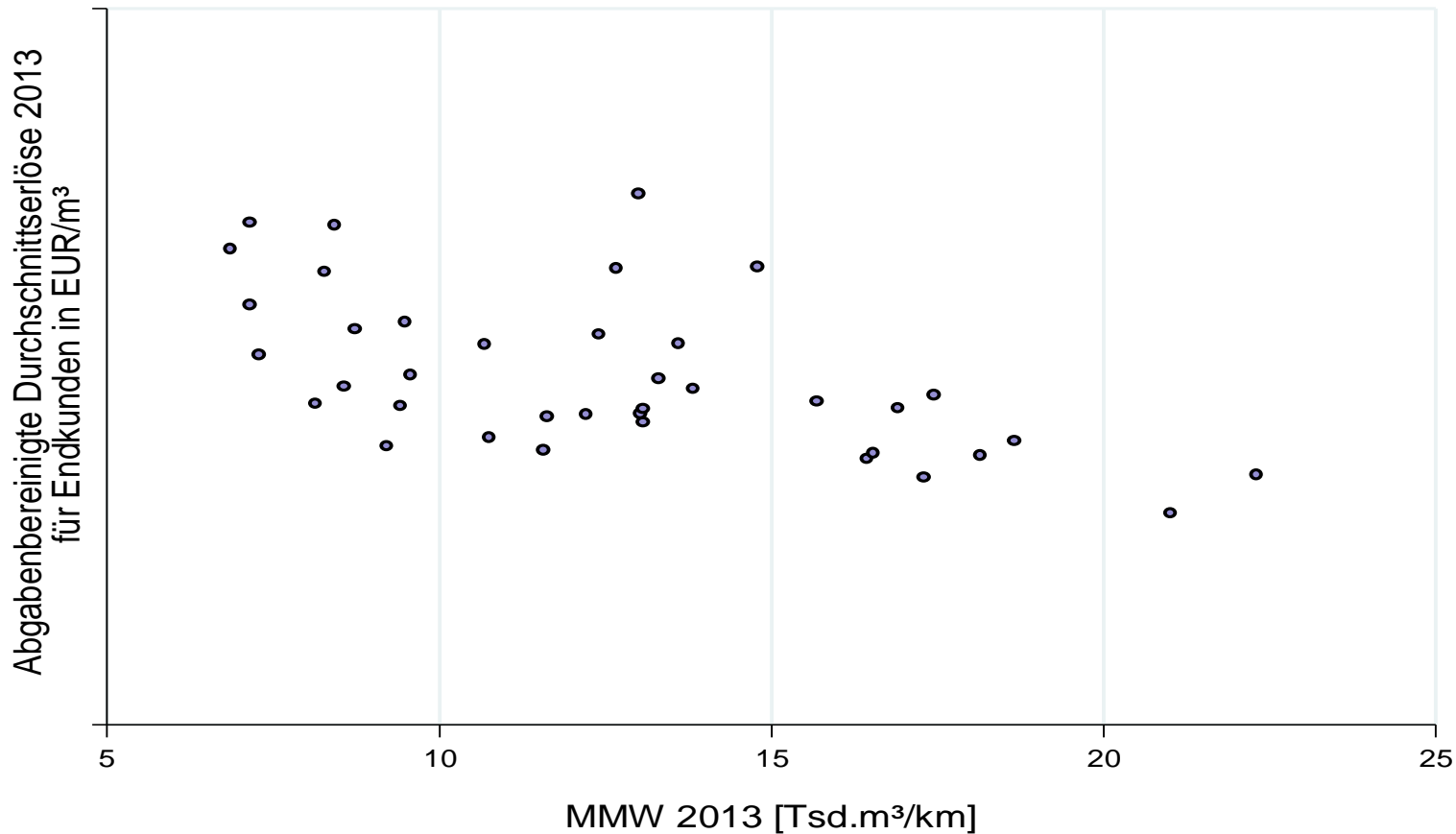
10



Größe und abgabenbereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger

Versorgungsdichte / MMW (Quelle: Wasserbericht 2016)

11

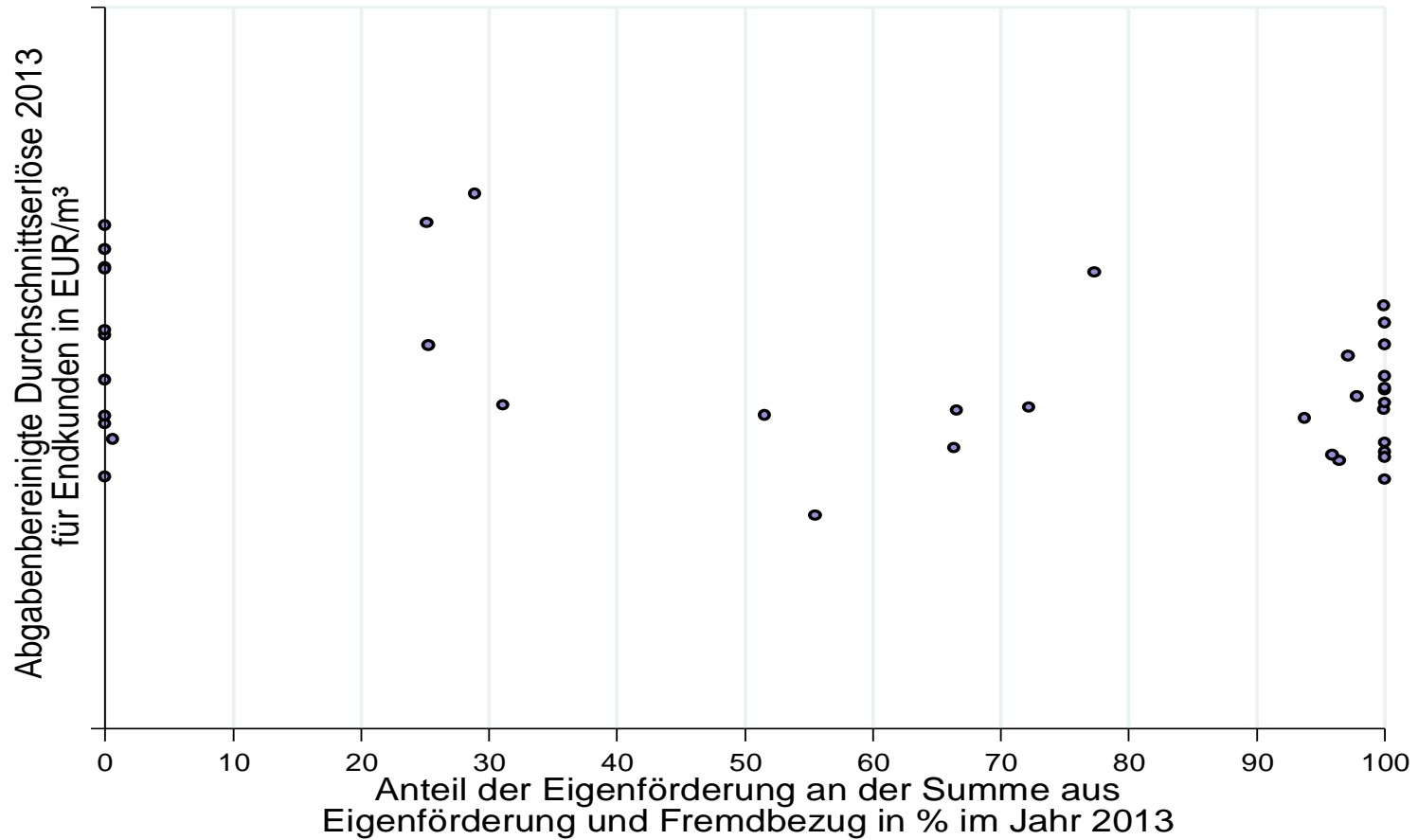


MMW und abgabebereinigtes Preisniveau der 38 Wasserversorger

Beschaffung

(Quelle: Wasserbericht 2016)

12



Anteil der Eigenförderung und abgabenbereinigtes Preisniveau

Kalkulatorische Kosten

13

▪ **Problemaufriss**

- Relevanz kalkulatorischer Kosten
 - Zentraler Hebel im Rahmen einer umfassenden Kostenkontrolle / Gewinnbegrenzung
 - Quantifizierung von Strukturnachteilen (Vergleichsmarkt)
- Zahlreiche zu bewertende Stellschrauben
 - Höhe der Abschreibungen (→ Wahlrechte)
 - Anteil Fremd-/Eigenkapitalfinanzierung
 - Höhe der Eigenkapitalverzinsung
- Extreme Unterschiede in der aktuellen Praxis (inkl. Modell der Gemeinnützigkeit)
- Problem: Versteckte Gewinne / Quersubventionierung

Kalkulatorische Kosten

14

▪ Teilaspekt Abschreibungen

▪ Methodenfrage

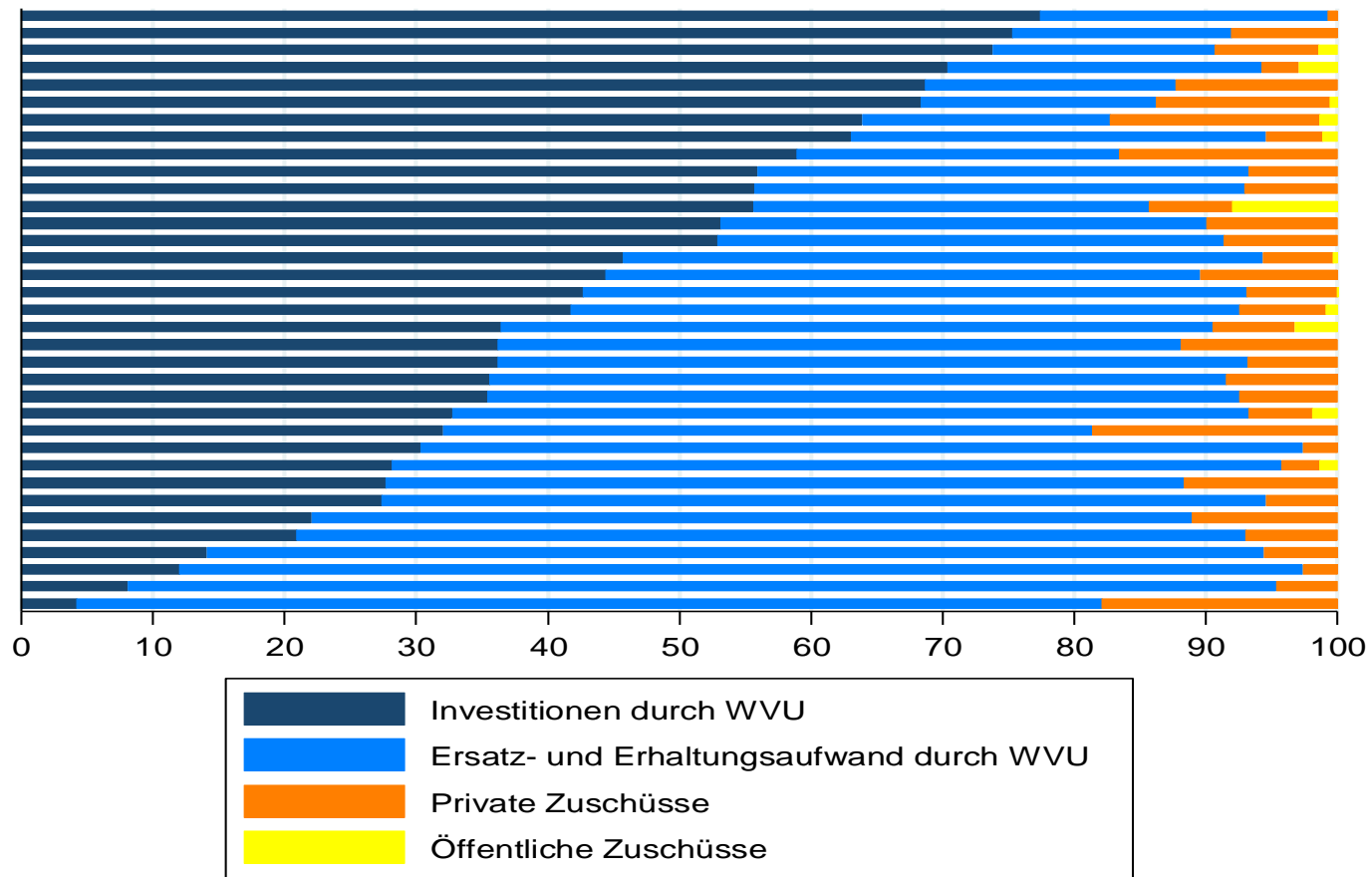
- AfA-Abschreibung: **A**bsetzung für **A**bnutzung nach HGB (+)
- Höhere Abschreibung auf Basis von TNW/WBZW?
(**T**ages**n**eu**w**erte, **W**ieder**b**eschaffungs**z**eit**w**erte idR höher)
- Hohe Bewertungen = hohe kalkulatorische Abschreibung

▪ Bewertungsfragen

- Abschreibungen dauerhaft höher als Investitionen:
zukünftiger Sanierungsstau oder Gewinnstreben?
- Aktivierungspolitik: Hohe Abschreibungen durch EEA (**E**rsatz-
und **E**rhaltung**a**ufwand), der in Vorjahren ggf. bereits als
Aufwand in Preiskalkulation eingeflossen ist?

Relation Investitionen/EEA (Quelle: Wasserbericht 2016)

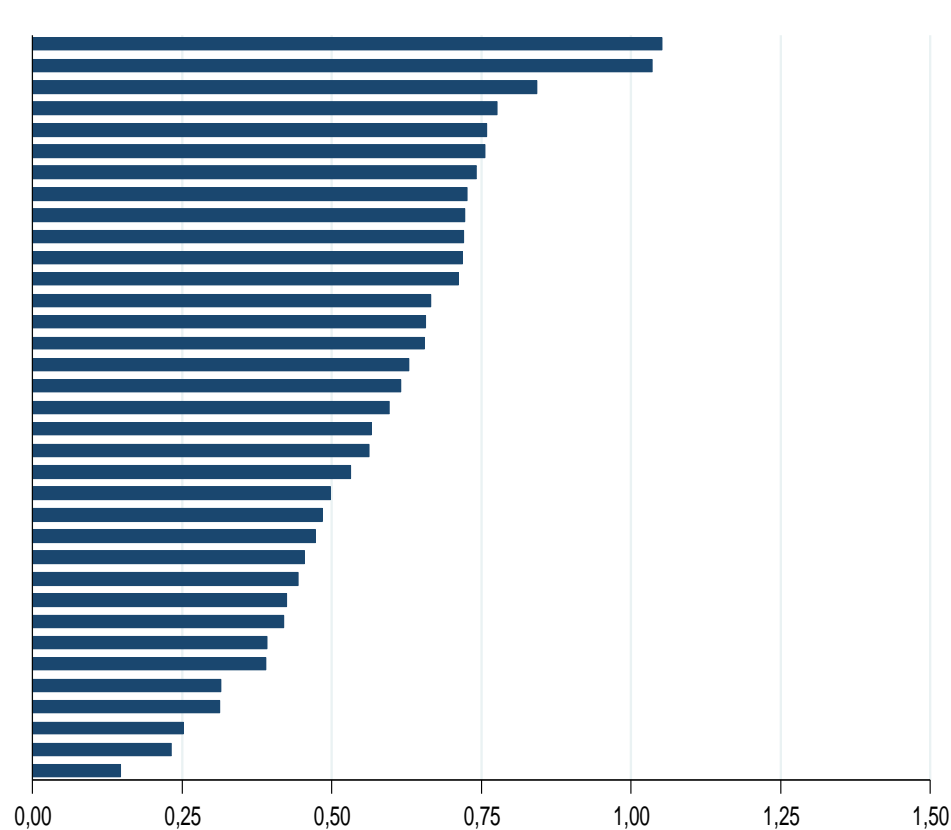
15



Prozentuale Zusammensetzung von Investitionen, EEA und Zuschüssen von 2007 bis 2013

Investitionen/EEA in €/m³ (Quelle: Wasserbericht 2016)

16



Investitionen und EEA durch WVU in EUR/m³
Gesamtabsatz in den Jahren 2007-2013

Investitionen und EEA pro m³ Gesamtabsatz von 2007 bis 2013

Kalkulatorische Kosten

17

■ Problem

- Faktische Ausschüttung überhöhter Abschreibungsgewinne und Entzug von Eigenkapital
- Zukünftige Investitionen über Fremdkapital finanziert
- künstliche „Kostenerhöhung“

■ Anders: Art. 8 Abs. 3 S. 4 KAG Bayern

„Mehrerlöse, die sich aus einer Abschreibung von *WBZW* gegenüber einer Abschreibung von *AHK* ergeben, sind der Einrichtung ... **wieder zuzuführen.**“

→ Folge: Rücklagen statt Gewinnausschüttung

Kalkulatorische Kosten

18

- **Rahmenbedingungen EK-Verzinsung aktuell**
 - a) FK-Kosten < 4%
 - b) Geldentwertung < 4%
 - c) aber: VG-Rspr. zu KAG > 5%
 - d) BNetzA-Regulierung Strom/Gas > 5%
- **Probleme / Fragen:**
 - Rechtfertigungen im Wasserbereich für Höhe der EK-Verzinsung?
 - Zinsgewinne potentiell hoch, insbes. auch unter Berücksichtigung der Spielräume bei Aktivierung
 - Bei zweckgebundenem Anlagevermögen EK-Zins nur für von außen hinzugeführtes Anlagevermögen?

Kalkulatorische Kosten

19

- **Bezugspunkt GO/KAG?**
 - § 109 I GO NRW: Ertrag für Haushalt, soweit dadurch öff. Zweck nicht beeinträchtigt (**Soll-Vorschrift**)
 - § 109 II GO NRW: Erwirtschaftung notwendiger Rücklagen + marktübliche Verzinsung des EK (**Soll-Vorschrift**)
 - passend für kommunale Unternehmen, die im Wettbewerb stehen
 - ratio: Schutz Kommunalhaushalte + Schutz Privatwirtschaft vor steuerfinanzierter, unfairer Konkurrenz
 - öff. Zweck = preisgünstige Wasserversorgung (nicht Monopolgewinn)
 - § 6 II S. 3 KAG NRW Kostenüberdeckungen **sind** auszugleichen
 - = Gebührenaufkommen darf Kosten nicht übersteigen
 - = passt für Gebühr-Monopol (da keine Gewinnbegrenzung durch Wettbewerb)
 - aber: Welche Folgerungen kann man ziehen?
 - Abschreibungen und EK-Zinsen sind nur teilweise erforderliche Kosten
 - Abschreibungen nur soweit Re-Investitionen mögl. (Rücklagen)?
 - EK-Zins nur soweit Kapital von außen zugeführt?

Kalkulatorische Kosten

20

- **Maßstab EuGH 14.09.2017, C-177/16 AKKA/LAA?**
 - Vergleichsmarktprinzip für „Angemessenheit“ von Urhebergebühren
 - Vergleich mit anderen Mitgliedsstaaten (+ Kaufkraftparitätsindex)
 - Auswahl Referenzstaaten: obj., geeigneten, überprüfb. Kriterien
 - erheblicher Preisunterschied: signifikant und anhaltend
 - Beweislastumkehr bei erheblichem Preisunterschied
 - **Rechtfertigung höherer Preise nur durch obj. Umstände, die Verwaltungskosten oder Vergütungen beeinflussen**
 - (Bruttoprinzip bei Umsatzberechnung: Vergütungen für Rechteinhaber sind in Gesamtumsatz Verwertungsges. einzuberechnen)

= keine konkr. Maßstäbe für Missbrauchsaufsicht u. Kostenkalkulation

aber: „obj. Umstände“ verhindern Gewinn als Rechtfertigungsgrund

Internationaler Vergleich

21

- **Wasserversorgungsstrukturen Deutschland**
 - Komm. Versorgung + staatliche Regeln und Maßnahmen: Qualitätskontrollen (Gesundheitsämter), Schutz der Wasserressourcen (UmweltR, DüngeVO), Beihilfen für strukturschwache Gebiete (entlasten Entgelte) etc.
 - aber:
 - keine organisatorischen Vorgaben (Größe, Rechtsform)
 - keine umfassende Regulierung (insbes. der Preise)
 - keine kohärenten rechtl. Vorgaben zu Gebühren (WahlR)
 - keine konkreten Maßstäbe für Entgeltkontrolle
 - Folge: Unübersichtliche Vielfalt organisatorischer Modelle bzw. Preissetzungs-/Kalkulationsansätze

Internationaler Vergleich

22

- **GB: Zentralisierung + Privatisierung + Regulierung**
 - Formelle und materielle Privatisierung (10 regional water authorities wurden zu 10 privaten Wassergroßversorgern mit Konzessionen für 25 J., börsennotiert; nur 32 Versorger insg. in England/Wales)
 - Regulierung durch spezielle Behörde: Ofwat
 - Effizienzkontrolle
 - Preiskontrolle
 - Investitionspflichten (Ergebniskontrolle?)
 - Wettbewerb um Großverbraucher
 - Ø-Preis: 1,40 €/m³ in 2012 (It.VEWA-Studie 2015, S. 88)
 - Brit. Presse: Sehr hohe Preissteigerungen pro EW und hohe Gesamtbelastung durch Wasser/Abwasser von ca. 500 Pfund/a bei gleichzeitig hohen Profiten der Unternehmen
 - Problem: Gewinn-Ausschüttungen statt Investitionen?

Internationaler Vergleich

23

- **Frankreich: Privatisierung des Betriebs**
 - Kommunale Anlagen – private Betreiber
 - Private nationale Champions als Betreiber/Konzessionär (ca. 1/3 öff. Versorger, 1/3 Veolia, 20% Suez, 10% Saur)
 - Inland ist Basis für Welt-Geschäft (Veolia weltw. führend)
 - Keine Regulierung – Kommunen überwachen Betrieb
 - Ø-Preise: 1,86 €/m³ in 2012 (lt. VEWA-Studie S. 88)
 - tw. „Rekommunalisierung“ wg. Unzufriedenheit der Kommunen (Paris, Rouen, Brest, Rennes, Nizza)
 - Besonderheit: früher langfr. Betreiberverträge (>20 J., tw. 99 J.), heute eher kurze Vertragsdauer (<10 J.)

Internationaler Vergleich

24

- **Schweiz: kommunale öff.-r. Versorgung**
 - Keine Regulierung, aber SVGW-Richtlinien
 - Transparenz über nationalen „Preisüberwacher“
(Preisfinder ermöglicht einfachen Preisvergleich für Haushalte)
 - Preise: unterschiedlich, tw. niedrig (Alpenwasser)
 - < 1 Franken bis > 3 Franken/m³ (St. Gallen)
 - z.B. Zürich: < 2 Franken/m³
 - Besonderheit: hohe Qualität
 - Probleme: niedrige Preise wg. Vorleistungen Vergangenheit
 - in Zukunft ggf höhere Preise für Sanierungen erforderlich
 - Forderung SVGW: Wassergebühren sollen langfristig kostendeckend sein und zweckgebunden eingesetzt werden

Internationaler Vergleich

25

- **Österreich: gemeinnützige öff.-r. Versorgung**
 - Wasserverbände und Wassergenossenschaften: > 5.500
 - keine Regulierung, aber ÖVGW-Richtlinien
 - Ziele: Umweltschutz und Schutz vor Hochwasser
 - Preise eher niedrig wg Wasserreichtum (Alpen)
 - Ø-Preise: 0,60 € bis > 2,00 € brutto (Wien)
 - Besonderheit: hohe Qualität, öff. Trinkbrunnen
 - „Probleme“: Preisbefreiungen für Industrie, Stromwirtschaft, Tourismus (Schneekanonen...)
 - Keine Gewinnorientierung (keine kalk. EK-Verzinsung)

Internationaler Vergleich

26

- **Niederlande: gemeinnützige öff.-r. Versorgung**
 - 10 gemeinnützige Versorger (der Kommunen u. Provinzen)
 - Gemeinsame Organisation/Verband („Vewin“) u.a. für:
 - großflächige (Grund-)Wasserbewirtschaftung
 - hohe Transparenz: <http://www.vewin.nl/publicaties>
 - Ø-Preis 1,61 €/m³ brutto (lt. VEWA: 1,51 €/m³);
Spanne: 1,12 – 2,23 €/m³ (davon nur 56% Mengenergelt)
 - extra: „non-revenue water“ (insb. öff. Trinkwasserhähne)
 - Ø-Kosten: 1,23 €/m³ + 0,38 €/m³ Abgaben incl. USt
 - Investitionen: > 450 Mio. € (51% Verteilg., 40% Gew.)
 - Ø-Krankenstand: < 1,5 %
 - Keine Gewinnorientierung (keine kalk. EK-Verzinsung)

Internationaler Vergleich

27

- **Mögliche Schlussfolgerungen**
 - Aufgrund der Strukturen in D. behält KartR tragende Rolle bei Wasserpreiskontrolle; Möglichkeit der „Flucht in die Gebühr“ schränkt aber Wirksamkeit ein
 - Internationaler Vergl. liefert zwar keine übertragbaren Maßstäbe (insbes. bzgl. kalk. Kosten),
 - aber:
 - Gemeinnützigkeit / Gewinnbegrenzung scheint durchaus zu funktionieren (auch ohne Regulierung)
 - Transparenz kann zur Verbesserung der Akzeptanz und Kontrolle der Preishöhe beitragen; Ansatzpunkte:
 - Benchmarking (ggf. verpflichtend?)
 - (Standardisierte) Offenlegung des Geschäftsprinzips und wesentlicher Erlös-, Kosten- und Gewinnparameter

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

28



Annette Bangard

Beisitzende Beschlussabteilung V
Bundeskartellamt

Kaiser-Friedrich-Straße 16
D - 53113 Bonn

Tel.: (0228) 9499-522

Fax.: 0228-9499164

annette.bangard@bundeskartellamt.bund.de