

# K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 29. april 2011 i sag nr. 2010-0023315

Andelsselskabet Ejby Vandværk  
(Forretningsfører Erik Andresen)

mod

Forsyningssekretariatet  
(Kontorchef Carsten Smidt)

## **Resume af afgørelsen**

Forsyningssekretariatet har den 22. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloft for Andelsselskabet Ejby Vandværk (herefter Ejby Vandværk). Det fremgår af afgørelsen, at Ejby Vandværks udgifter til vandafledningsafgifter ikke anerkendes som en 1:1-omkostning, at der ikke afsættes midler til at dække vandværkets udgifter som følge af den nye vandsektorlov, og at der foretages fradrag i prisloftet på baggrund af en opgørelse af selskabets overdækning.

Ved klageskrift af 16. november 2010 har Ejby Vandværk indbragt denne afgørelse for Konkurrenceankenævnet, idet Ejby Vandværk mener, at vandafledningsafgifter er en 1:1-omkostning, at der skal afsættes midler til at dække vandværkets udgifter som følge af den nye vandsektorlov, og at det skal accepteres, at vandværket har en arbejdskapital, hvorfor der ikke skal foretages fradrag i prisloftet på baggrund af selskabets overdækning.

Ejby Vandværks klage støttes navnlig på, at vandafledningsafgifter er sammenlignelige med

vandafgifter, som udtrykkeligt er nævnt som en 1:1 udgift, at det ikke er rimeligt at der ikke afsættes midler til de forøgede omkostninger som følge af vandsektorloven, og at det er forretningsmæssigt ufornuftigt at drive en virksomhed uden arbejdskapital.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at Ejby Vandværk selv har mulighed for at påvirke udgiften til vandafledningsafgifter, hvorfor denne ikke er en 1:1-omkostning, samt at der ikke er hjemmel til at afsætte midler som følge af den øgede administration som følge af vandsektorloven eller til at afsætte midler til driftskapital.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse, idet det dog udtrykkeligt bemærkes, at vandafledningsafgifter er at anse som en 1:1-omkostning, men at afgifterne i det konkrete tilfælde er uvæsentlige.

### **Parteres påstande**

Ejby Vandværk har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelse ændres således, at vandafledningsafgifter og midler til at dække vandværkets udgifter som følge af den nye vandsektorlov indgår i opgørelsen af 1:1-omkostninger, samt at der afsættes midler til arbejdskapital ved beregningen af fradrag i prisloftet for overdækning.

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse.

### **Den påklagede afgørelse**

Afgørelsen vedrører spørgsmålet om det prisloft, som i medfør af vandsektorlovens § 6 fastsættes af Forsyningssekretariatet. Et element i prisloftet er de såkaldte "1:1-omkostninger", som er omkostninger forsyningsselskabet ikke har mulighed for at påvirke størrelsen af. Et af spørgsmålene i denne sag er, hvorvidt vandafledningsafgifter er omfattet af begrebet 1:1-omkostninger.

Forsyningssekretariatet traf den 22. oktober 2010 afgørelse om spørgsmålet, og følgende fremgår af Forsyningssekretariatets afgørelse om vandafledningsafgifter:

” ...

For så vidt angår den indberettede omkostning til vandafledningsafgift og afgift af ledningsført vand af eget forbrug, er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der ikke er tale

om en 1:1-omkostning. Ifølge prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4, forstås 1:1-omkostninger som omkostninger, der har væsentlig betydning for vandselskabet, og som vandselskabet ikke har indflydelse på, og endelig skal omkostningen vedrøre selskabets primære aktiviteter. Efter Forsyningssekretariatets opfattelse opfylder denne omkostning ikke betingelserne for at være en 1:1-omkostning idet selskabet har indflydelse på omkostningens størrelse.

Selskabet har i høringssvaret anført at ”Vandværket har ikke nogen mulighed for at påvirke de satser, som disse afgifter beregnes efter, eller for den sags skyld vælge en anden leverandør, hvor satserne er leveret.” Efter Forsyningssekretariatets opfattelse har selskabet mulighed for at påvirke omkostningens størrelse via optimering af selskabets arbejdsprocesser som nedbringer den interne vandforbrug. Omkostningen er derfor ikke medtaget som en 1:1-omkostning.

...”

Forsyningssekretariatet har dog anerkendt at afgiften til ledningsført vand (vandafgifter) er en 1:1-omkostning, men fastholder at omkostninger til vandafledningsafgift ikke er en 1:1-omkostning.

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010 tager ligeledes stilling til spørgsmålet om arbejdskapital, idet det anføres:

”...

Forsyningssekretariatet er i denne forbindelse af den opfattelse, at selskaberne bør have adgang til en vis arbejdskapital til den løbende drift, og at øvrige omsætningsaktiver, herunder værdien af varebeholdninger og tilgodehavender fra salg eller leverandører (dvs. selskabseksterne tilgodehavender), derfor ikke bør medregnes i opgørelsen af selskabets likvide beholdninger, værdipapirer, kapitalandele og selskabsinterne tilgodehavender mv.

Som det fremgår ovenfor, skelnes der i opgørelsen mellem selskabsinterne og selskabseksterne tilgodehavender. Det er her Forsyningssekretariatets vurdering, at selskabsinterne tilgodehavender bør medregnes, da disse i praksis stort set kan sidestilles med likvide beholdninger.

Med den ovenfor anførte metode finder Forsyningssekretariatet, at der er foretaget en opgørelse, som både giver et retvisende billede af over- eller underdækningen pr. 31. december 2009, og hvor selskaberne fortsat har en vis arbejdskapital til rådighed til den løbende drift.

...

Selskabet har anført i høringssvaret, at selskaberne – som også anført af Forsyningssekretariatet – bør have adgang til en vis arbejdskapital. Efter selskabets opfattelse bør størrelsen på denne arbejdskapital fastsættes ud fra mere objektive kriterier, end Forsyningsse-

kretariatets metode er baseret på. Selskabet peger i denne forbindelse på, at der f.eks. kan tages udgangspunkt i selskabets værdi, gennemsnitlige udgifter eller debiterede vandmængde.

For selskabet ville en rimelig arbejdskapital efter selskabets opfattelse som minimum udgøre 2-3 mio. kr. og selskabet finder derfor, at der som minimum bør ske et fradrag på 2-3 mio. kr. i den opgjorte overdækning.

Forsyningssekretariatet har umiddelbart forståelse for selskabets argumentation om arbejdskapital baseret på kriterier i forhold til selskabsværdi, gennemsnitlige omkostninger eller debiterede vandmængde. Det er imidlertid Forsyningssekretariatet opfattelse, at Forsyningssekretariatet kun vil kunne anvende en sådan opgørelsesmetode, hvis der er klar og utvetydig hjemmel til dette i prisloftbekendtgørelsen. Da dette ikke er tilfældet, har Forsyningssekretariatet i stedet anvendt den metode, som er beskrevet ovenfor.

Ud over beskrivelsen ovenfor kan Forsyningssekretariatet i forhold til den anvendte metode tilføje, at hvis de poster, som er udeladt i Forsyningssekretariatets metode (dvs. værdien af varebeholdninger og selskabseksterne tilgodehavender) i stedet var blevet medregnet i opgørelsen, ville dette i praksis kunne indebære en negativ arbejdskapital, hvilket efter Forsyningssekretariatets opfattelse ikke synes at være tilsligtet i reglerne. Forsyningssekretariatet har derfor med den ovenfor beskrevne metode søgt at foretage en opgørelse, som både giver et retvisende billede af over- eller underdækningen pr. 31. december 2009, og hvor selskaberne fortsat har en vis arbejdskapital til rådighed til den løbende drift.

Forsyningssekretariatet finder på denne baggrund ikke grundlag for at imødekomme selskabets anmodning.

...”

Der er enighed mellem sagens parter om, at Ejby Vandværk har udgifterne til vandafledningsafgifter til ca. 1.000 kr. i 2011. Ejby Vandværk oplyser, at dette beløb kan stige væsentligt, såfremt vandværket ikke i fremtiden får lov til at udlede vand til en nærliggende å.

Der er ligeledes enighed om, at Ejby Vandværk ligesom andre vandværker har afholdt væsentlige udgifter i forbindelse med indførelsen af de nye regler for vandværker, herunder særligt reglerne for prisloft på vand. Forsyningssekretariatet har dog oplyst, at den væsentligste del af disse udgifter må antages at være afholdt i 2010.

### **Parternes argumentation**

Ejby Vandværk har til støtte for påstanden vedrørende 1:1-omkostninger gjort gældende, at vandafledningsafgiften er uundgåelig for vandværket, og at den derfor omfattes af prisloftsbekendtgørelsens definition af 1:1-omkostninger. Af Forsyningssekretariatets vejledning fremgår, at 1:1-omkostninger bl.a. er skatter og afgifter, herunder afgifter for ledningsført vand (vandafgift).

Vandafledningsafgift svarer til vandafgift derved, at vandværket ingen indflydelse har på afgiftens størrelse. Vandværket har alene indflydelse på mængden af vand, der betales afgift af, men også dette forhold er ens for de to afgifter. Afgiften opkræves hos forbrugerne og sendes direkte videre til SKAT, hvorfor vandværket ikke kan effektivisere vedrørende denne udgift. Det er derfor ikke rimeligt, at udgiften indgår i den almindelige drift, hvor der er et effektiviseringskrav.

Ejby Vandværk kan på nuværende tidspunkt aflede vandet til en nærliggende bæk på særlige vilkår, hvilket er årsagen til, at vandafledningsafgiften alene udgør 1.000 kr. pr. år. Såfremt denne tilladelse bortfalder, vil vandafledningsafgiften udgøre en udgift på 75.000 kr. pr. år, hvilket vil være meget væsentligt for vandværket.

Vedrørende meromkostningerne forbundet med indførelsen af vandsektorloven har Ejby Vandværk anført, at det flere steder i bemærkningerne til lovforslag 150/2009 fremgår, at vandværkerne vil få forøgede administrative udgifter på grund af loven, og at det skal betales af forbrugerne. En forudsætning for, at det kan betales af forbrugerne, er imidlertid, at vandværket får mulighed for at indregne udgifterne i prisloftet.

Ændringerne som følge af vandsektorloven medfører store omkostninger for vandværkerne, for Ejby Vandværk er der tale om udgifter på 80-100.000 kr. om året, hvilket skal sammenlignes med, at de samlede driftsomkostninger er på ca. 940.000 kr. Der er således tale om en stigning på omkring 10 %. I det omfang man ikke får mulighed for at medregne disse omkostninger i prisloftet, vil vandværket blive nødsaget til at spare på andre omkostninger, der skulle sikre forbrugerne god og pålidelig vandforsyning. Dette har næppe været lovgivers hensigt, hvorfor Forsyningssekretariatet skal anerkende, at udgifter

som følge af vandsektorloven skal medregnes.

For så vidt angår størrelsen af arbejdskapital har Ejby Vandværk anført, at vandværkerne skal drives efter et "hvile i sig selv" princip, hvilket medfører, at vandværkerne ikke må spare op. Dette princip skal dog modificeres af, at vandværker, som en hvilken som helst anden virksomhed, har behov for en arbejdskapital af en vis størrelse. Selve begrebet arbejdskapital er ikke omtalt i vandsektorloven, hvilket kan forstås sådan, at vandværkets konto skal have et indestående på 0 kr. ved hvert regnskabsårs afslutning.

Forsyningssekretariatet har dog anerkendt, at dette ikke kan lade sig gøre, og har derfor accepteret, at vandværket har en arbejdskapital svarende til varelageret og udestående debitorer. Varelager og udestående debitorer har imidlertid intet med en arbejdskapital at gøre, da hverken varelager eller udestående debitorer er likvide midler, som kan anvendes til betaling af udestående fordringer. For vandværket består varelageret af vandrør og vandmålere indkøbt med senere installation for øje, hvilket ikke giver vandværket likvide midler. For så vidt angår de udestående debitorer, forfalder disse som udgangspunkt først til betaling 1. april, hvilket gør at der slet ikke er nogen arbejdskapital i perioden 1. januar til 1. april. Arbejdskapital efter denne metode ville i øvrigt kun udgøre ca. 24.000 kr., hvilket skal sammenholdes med, at vandværket i gennemsnit har udgifter på 300.000 kr. i kvartalet.

På denne baggrund foreslår Ejby Vandværk, at der accepteres en likvid arbejdskapital på indtil 10 % af selskabets aktiver opgjort efter reglerne i det såkaldte pris- og levetidskatalog. Alternativt vil vandværket blive nødsaget til at oprette en kassekredit i samme størrelsesorden, hvilket ikke er til glæde for kunderne.

Forsyningssekretariatet har vedrørende spørgsmålet om 1:1-omkostninger gjort gældende, at 1:1-omkostninger er kendetegnet ved, at være omkostninger, som vandselskaberne ikke kan påvirke størrelsen af. Vandværket har imidlertid mulighed for at påvirke den vandmængde som forbruges og dermed den afgift, der skal betales, hvorfor vandafledningsafgifter ikke kan være omfattet af reglerne om 1:1-omkostninger. Derudover fremgår det af prisloftsbekendtgørelsen, at 1:1-omkostninger skal være væsentlige, hvilket ikke er

tilfældet her, hvor udgiften til vandafledningsafgifter alene udgør 1.000 kr.

For så vidt angår omkostningerne til opfyldelse af vandsektorlovens krav, så kan de ikke betegnes som 1:1-omkostninger, allerede fordi det er omkostninger, som kan påvirkes af vandselskabet.

Derudover fremgår det direkte af vandsektorloven, at udgangspunktet skal tages i årene 2003-2005, hvorfor Forsyningssekretariatet ikke kan tage højde for udgifter, der er afholdt på et senere tidspunkt, hvilket er tilfældet med udgifterne i forbindelse med indførelsen af vandsektorloven. De eneste efterfølgende udgifter, som kan medinddrages, er 1:1-omkostninger og omkostninger forbundet til miljø- og servicemål, hvilket ikke er tilfældet for så vidt angår omkostninger i forbindelse med vandsektorlovens vedtagelse.

Vedrørende spørgsmålet om arbejdskapital har Forsyningssekretariatet anført, at reglerne for opgørelse af et selskabs over- og underdækning direkte fremgår af prisloftsbekendtgørelsens § 3, stk. 8 og 9. I praksis vil det ikke være muligt at lave en sådan præcis opgørelse for hvert år af selskabets levetid, hvorfor Forsyningssekretariatet har anvendt en metode som approksimerer selskabets over- og underdækning.

Når der skal foretages en opgørelse af over- og underdækning, sker det ved at tage selskabets likvide beholdninger, værdipapirer, kapitalandele og selskabsinterne tilgodehavender mv. og fratrage konkrete kortfristede gældsposter, som alene vedrører driften af selskabet (men ikke gældsposter knyttet til anlægsinvesteringer). Generelt vil dette være en enkel og hensigtsmæssig opgørelse af over- eller underdækningen, da opsparing og gæld knyttet til driften er et udtryk for de tidligere års indtægter og omkostninger.

I denne sag er Ejby Vandværks likvider opstået ved, at indtægterne gennem en periode har været større end udgifterne, og likviderne skal anvendes til at finansiere de kortfristede gældsposter. Forsyningssekskabet finder derfor, at den anvendte metode er rimelig.

Der er ikke i prisloftsbekendtgørelsens regler om over- og underdækning hjemmel til at tage højde for en arbejdskapital, hvilket er årsagen til, at en sådan ikke er medtaget i afgørelsen.

### Afgørelsens begrundelse og resultat

Ved lov 469 af 12. juni 2009 blev indført nye regler om vandsektorens organisering og økonomiske forhold. Lovens kapitel 3 indeholder de relevante regler vedrørende fastsættelse af prisloft, hvoraf følgende fremgår:

” § 6. For vandselskaber omfattet af § 2, stk. 1, fastsættes et prisloft for vandforsyning og et prisloft for spildevandsforsyning, jf. dog § 3.

Stk. 2. Prisloftet fastsættes af Forsyningssekretariatet med udgangspunkt i de historiske priser og korrigeres med et indeks for omkostningsudviklingen, et generelt effektiviseringskrav og et individuelt effektiviseringskrav baseret på vandselskabets benchmarkresultat.

...

§ 8. Miljøministeren fastsætter regler om prisloftet, herunder om beregningsmetode, og om, hvilke økonomiske og andre oplysninger der skal indgå i fastsættelsen.”

Forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (lovforslag 150, Folketings-tidende 2008-09, Tillæg A, side 4631) blev fremsat den 26. februar 2009. Af de særlige bemærkninger til lovens § 8 fremgår:

”Ved fastsættelsen af prisloftet tages hensyn til omkostninger, som vandselskabet ikke kan påvirke (kaldet 1:1-omkostninger). Et vandselskabs omkostninger i forbindelse med betaling til et ydende vandselskab i en anden koncern indgår som 1:1-omkostninger for det betalende vandselskab, forudsat at det ydende vandselskab er omfattet af prisloftsreguleringen.

Reguleringen af prisloftet skal rettes mod de omkostninger, som vandselskaberne kan påvirke. Nedenfor er angivet en ikke udtømmende liste over omkostninger, der derfor kan friholdes fra reguleringen i § 8.

Eksempler (ikke udtømmende) på omkostninger, der kan friholdes fra reguleringen i § 8.

Moms

Ejendomsskatter

Afgifter til drikkevandsbeskyttelse

Spildevandsafgifter

Afgift af ledningsført vand

Betaling til forsyningssekretariatet

Afskrivninger på reinvesteringer og nyinvesteringer i anlæg

Tjenestemandspensioner

Vandsamarbejder etableret i medfør af vandforsyningslovens § 48

Køb af ydelser og produkter hos et andet vandselskab, der er omfattet af prisloftreguleringen”



Med hjemmel i lovens § 8 er udstedt bekendtgørelse nr. 143 af 9. februar 2010 om prisloftsregulering mv. af vandsektoren. I denne bekendtgørelse er reglerne vedrørende fastsættelse af prisloft nærmere defineret, og det fremgår af bekendtgørelsen, at:

”§3...

Stk.4. Ved 1:1-omkostning forstås omkostninger, som har væsentlig betydning for vandselskabet, og som vandselskabet ikke har indflydelse på, herunder eksempelvis tjenestemandspensioner, vandsamarbejder etableret i medfør af § 48 i vandforsyningsloven, køb af ydelser og produkter, der er omfattet af prisloftreguleringen hos et andet vandselskab, betalinger til Forsyningssekretariatet, skatter samt uundgåelige afgifter....

...

§4 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.”

### Arbejdskapital

Som loven er formuleret, må den antages udtømmende at gøre op med, hvilke elementer der kan føre til, at prisloftet reguleres. Arbejdskapital ses ikke at være et af disse elementer.

På denne baggrund finder Konkurrenceankenævnet, at der hverken i vandsektorloven eller bekendtgørelse om regulering af prisloftsregulering er hjemmel til at korrigere prisloftet for vandselskabets i øvrigt rimelige krav om at reservere en passende arbejdskapital.

### Nye omkostninger i forbindelse med vandsektorlovens indførelse

På samme måde finder Konkurrenceankenævnet, at der med den nuværende formulering af vandsektorloven og bekendtgørelse om regulering af prisloftsregulering ikke ses at være hjemmel til at korrigere prisloftet med de yderligere administrative udgifter, vandsektorloven ubestridt har medført for vandselskaberne.

Konkurrenceankenævnet har i øvrigt noteret, at dette forhold indgår i Forsyningssekretariatets høringsvar til Miljøministeriet vedrørende forslag til ny bekendtgørelse om prisloftsregulering.

### Vandafledningsafgifter

Det fremgår direkte af bemærkningerne til § 8 i vandsektorloven, at afgifter af ledningsført vand

skal anses for at være en 1:1-omkostning, der således giver anledning til, at prisloftet korrigeres. Det fremgår udtrykkeligt samme sted i bemærkningerne, at opremsningen af 1:1-omkostninger ikke er udtømmende.

Muligheden for at påvirke forbruget af vand – og dermed afgiftens størrelse – må antages at være lige stor, uanset om der er tale om vandafgifter eller vandafledningsafgifter. Det forhold, at man ved at spare på vandet, kan formindske udgifterne til vandafledningsafgifter, kan derfor ikke i sig selv bevirke, at vandafledningsafgifter ikke skal anses for 1:1-omkostninger.

Da omkostningerne til vandafledningsafgifter, ligesom vandafgifter i øvrigt, også i alle andre relationer er noget som vandselskabet ikke har mulighed for at påvirke, finder Konkurrenceankenævnet, at vandafledningsafgifter skal anses for 1:1-omkostninger, og dermed give anledning til, at prisloftet korrigeres, i det omfang omkostningerne har væsentlig betydning for selskabet.

Det fremgår af sagen, at Ejby Vandværk for tiden alene betaler ca. 1.000 kr. i vandafledningsafgift, hvorfor Konkurrenceankenævnet finder, at omkostningen til vandafledningsafgift på nuværende tidspunkt er uvæsentlig.

På denne baggrund tiltrædes Forsyningssekretariatets afgørelse.

## **B E S T E M M E S**

Forsyningssekretariatets afgørelse af 22. oktober 2010 stadfæstes.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.  
Konkurrenceankenævnet, den 29. april 2011.

Susanne Winther-Nielsen  
Ekspeditionssekr.