

# K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 17. maj 2013 i sag nr. 2010-0023430

Rødovre Spildevand A/S

mod

Forsyningssekretariatet

## **Resume af afgørelsen**

Forsyningssekretariatet har den 22. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag om fastsættelse af prisloftet for 2011 for Rødovre Spildevand A/S (herefter Rødovre Spildevand).

Ved klageskrift af 19. november 2010 har Rødovre Spildevand indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet. For Konkurrenceankenævnet omhandler sagen opgørelsen af tillæg for 1:1-omkostninger og eventuelt fradrag for akkumuleret overdækning.

Forsyningssekretariatet har over for Konkurrenceankenævnet påstået afgørelsen stadfæstet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets afgørelse.

## **Parternes påstande**

Rødovre Spildevand har påstået, at der til prisloftet for 2011 skal lægges omkostninger til vægtafgift og lejeomkostninger, da det er 1:1-omkostninger, og at prisloftet skal korrigeres efter de beskrevne principper for opgørelse af overdækning. Rødovre Spildevand har subsidiært påstået hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatet har påstået stadfæstelse.

### Den påklagede afgørelse

Forsyningssekretariatet har fastsat selskabets prisloft for 2011 til 14,67 kr. pr. m<sup>3</sup> i henhold til vandsektorlovens § 6, stk. 2. Prisloftet er fastsat på baggrund af en debiteret vandmængde på 1.777.791 m<sup>3</sup> for 2009 og en fastsat indtægtsramme for 2011 på 26.072.481 kr.

Af afgørelsen fremgår bl.a., at Forsyningssekretariatet har afvist at anse udgifter til vægtafgift på 176.300 kr. og udgifter til leje af grund på 346.776 kr. som 1:1-omkostninger med følgende begrundelse:

”...

For så vidt angår de indberettede omkostninger til vægtafgifter og leje af grunde, er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der ikke er tale om 1:1 omkostninger. 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 disse omkostninger ikke betingelserne for at være 1:1 omkostninger, idet selskabet har indflydelse på omkostningernes størrelse.

...

Efter Forsyningssekretariatets opfattelse kan selskabet påvirke omkostningens størrelse via optimering af selskabets arbejdsprocesser som medfører nedbringelse af antallet af nødvendige køretøjer uden en negativ effekt på vedligeholdskvaliteten. Omkostningen er derfor ikke medtaget som en 1:1 omkostning.

...”

Det fremgår endvidere bl.a. af afgørelsen, at Forsyningssekretariatet har foretaget fradrag i prisloftet for en akkumuleret overdækning med følgende begrundelse:

”...

Selskabet har i indberetningen anført følgende argumentation for, at selskabets tilgodehavende på mellemregningen med kommunen ikke bør indgå i opgørelsen af over- eller underdækningen: ”Iflg. udkast til gældsbrief med Rødovre Kommune betales mellemregningen som annuitetslån over 10 år jf. bekendtgørelse. Første ydelse på betales ultimo 2010, hvorfor hverken mellemregningen eller ydelsen indgår i over- eller underdækning frem til 31.12.2009. Men indgår i beregningen af prisloft 2010. Renteindtægten indgår i nettofinansielle poster. Hvis det kun er over- eller underdækning der indgår i prisloftberegningen 2010, så bør ydelsen indgå her. Ydelsen for 2010 er 2.502.789 kr.”

Forsyningssekretariatet er ikke enig i selskabets betragtninger om, at overskuddet på mellemregningen ikke skal indgå i opgørelsen ud fra en begrundelse om, at det tilbagebetales til selskabet over en 10-årig periode. Forsyningssekretariatet kan

ikke se, at selskabets synspunkter herom er i overensstemmelse med reglerne i prisloftbekendtgørelsen, og sekretariatet har derfor set bort fra herfra.

...

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.

Idet selskabets overskud på mellemregningen med kommunen tilbagebetales til selskabet over en 10-årig periode, jf. ovenfor, er det Forsyningssekretariatets vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt også at indregne overdækningen i selskabets prislofter over en 10-årig periode. På denne baggrund fastsættes derfor et fradrag i selskabets prisloft for 2011 på i alt 1.572.100 kr. (svarende til en tiendedel af den opgjorte overdækning).”

### **Parternes argumentation**

Rødovre Spildevand har gjort gældende, at selskabet ikke har mulighed for at påvirke udgiften til vægtafgift og lejeomkostninger. Udgiften til vægtafgift er en uundgåelig afgift som nævnt i definitionen af 1:1-omkostninger i prisloftbekendtgørelsens § 3, stk. 4. Såfremt vægtafgiften anses som en forbrugsafhængig afgift, vil det samme gælde moms, og moms er ifølge forarbejderne til vandsektorloven en 1:1-omkostning. Den mulighed, som selskabet måtte have for at påvirke vægtafgiften, ligner den indflydelse et selskab har på antallet af ejendomme, og udgiften til ejendomsskat anerkendes som 1:1-omkostning. En nedbringelse af selskabets antal af køretøjer vil endvidere påvirke selskabets drift negativt.

Endvidere har selskabet ikke mulighed for at påvirke lejeudgiften i videre omfang, end selskaber kan påvirke udgiften til ejendomsskatter. De grunde, som Rødovre Spildevand lejer af kommunen, huser nogle af selskabets anlæg, som ikke kan flyttes. Rødovre Spildevand har således ikke mulighed for at leje grunde et andet sted. Lejefastsættelsen er underlagt vandsektorlovens § 19, stk. 5, og kommunalfuldmagtsreglerne om, at lejen skal fastsættes til markedsprisen, hvilket indebærer, at Rødovre Spildevand ikke kan påvirke prisen. Endvidere har Helsingør Forsyning Spildevand A/S fået godkendt lejeomkostninger, og Rødovre Spildevands situation synes ikke anderledes.

Rødovre Spildevands tilgodehavende hos Rødovre Kommune kan ikke anses for et

selskabsinternt tilgodehavende, da kommunen hverken er en del af selskabet eller den koncern, som Rødovre Spildevand indgår i. Der er således tale om et mellemværende mellem to uafhængige prater. Afdragsprofilen for kommunens tilbagebetaling af gælden er lagt fast, og Rødovre Spildevand har ikke mulighed for at påvirke den eller på anden måde kræve tilgodehavendet tilbagebetalt tidligere end det fastlagte. Det forekommer ubegrundet og stridende mod den almindelige forståelse af begrebet ”selskabsinternt”, at Forsyningssekretariatet har anset tilgodehavendet for selskabsinternt.

Forsyningssekretariatets afgørelse rammer Rødovre Spildevand særligt hårdt, da Rødovre Kommune ikke har ønsket at sælge de grunde, som huser selskabets forsyningsanlæg, til selskabet. Såfremt Rødovre Spildevand havde haft mulighed for at købe disse grunde i forbindelse med udskillelsen af spildevandsforsyningen fra kommunen, havde selskabet fået nedbragt tilgodehavendet hos kommunen, og selskabets prisloft ville samtidig ikke være blevet belastet af lejeomkostninger og Forsyningssekretariatets effektiviseringskrav til disse. Det fastsatte prisloft indebærer, at selskabet ikke på sigt har mulighed for at opretholde en økonomisk bæredygtig drift.

Forsyningssekretariatet har gjort gældende, at 1:1-omkostninger defineres som omkostninger, der har væsentlig betydning for selskaberne, og som selskaberne ikke har indflydelse på. Forsyningssekretariatet har i konsekvens heraf med rette undladt at give tillæg for driftsomkostninger som 1:1-omkostninger, da selskabet selv bestemmer, hvor mange person-, varebiler osv. selskabet har brug for.

Husleje, grundleje eller arealleje er betaling for en tjenesteydelse, som består i, at der bliver stillet en ejendom eller grund til rådighed for virksomheden. Lejeomkostninger adskiller sig derfor ikke fra betaling for andre tjenesteydelser, der indgår som driftsomkostninger ved at drive et spildevandsselskab.

Fastsættelsen af betaling for erhvervslejemål eller leje af grunde (jordforpagtning) sker som udgangspunkt ved forhandling mellem udlejer og lejer. En lejer har derfor indflydelse på fastsættelsen af lejen. Endvidere kan betaling af grundleje erstattes af køb, og vandselskabet har mulighed for at benytte sit tillæg til afskrivninger på historiske investeringer til køb af fast ejendom eller grunde.

Hvis Forsyningssekretariatet skulle anerkende, at huslejobetaling er en 1:1-omkostning, vil der ikke være noget incitament for lejer til at forsøge at begrænse lejebetalingen og dermed omkostningerne ved at drive vandselskabet.

Forsyningssekskabet har anført, at der foreligger en særlig situation vedrørende Helsingør Forsyning Spildevand A/S, hvor udlejer er Skov- og Naturstyrelsen. Forsyningssekretariatet har oplyst, at man formentlig uretmæssigt har tildelt Helsingør Forsyning Spildevand A/S et tillæg for 1:1-omkostninger. Det kan dog ikke medføre en ændring af afgørelsen vedrørende Rødovre Spildevand.

Forsyningssekretariatet har vedrørende overdækning gjort gældende, at der i opgørelsen af selskabets overdækning skal skelnes mellem selskabsinterne og selskabseksterne tilgodehavender. Selskabsinterne tilgodehavender medregnes i opgørelsen, da disse i praksis stort set kan sidestilles med likvide beholdninger. Ved selskabseksterne tilgodehavender kan der være tab, som Forsyningssekretariatet har undladt at medregne, da der ikke efterfølgende er hjemmel til at få dem finansieret i prisloftet. Tilgodehavender hos et selskabs ejer må betragtes helt på lige fod med andre former for selskabsinterne tilgodehavender. Det gælder også for kommunalt ejede selskaber, hvor tilbagebetalingen af selskabers tilgodehavender hos kommunen i henhold til bekendtgørelse nr. 319 af 25. marts 2010 om afvikling af mellemværender mellem kommuner og vandselskaber skal ske i lige store ydelser i en periode frem til senest 1. januar 2020. Bestemmelserne i denne bekendtgørelse passer nøje sammen med reglerne om, at den akkumulerede over- eller underdækning pr. 31. december 2009 skal indregnes i prislofterne lineært over en periode på maksimalt 10 år, jf. prisloftsbekendtgørelsens § 6. Vandselskabet har således mulighed for at sikre, at en overdækning kan indregnes i prisloftet i samme takt, som et selskab modtager tilbagebetaling af tilgodehavender hos kommunen.

Vandselskabets tilgodehavende hos kommunen vedrører netop forsyningsaktiviteterne frem til og med 31. december 2009, som opgørelserne af over- eller underdækningerne skal omhandle. Der ses derfor ikke at være nogen begrundelse for at holde tilgodehavender hos kommunen uden for opgørelsen.

## Afgørelsens begrundelse og resultat

Ved lov nr. 469 af 12. juni 2009 blev der indført nye regler om vandsektorens organisering og økonomiske forhold. Lovens formål fremgår af § 1, hvori det er anført, at:

”Loven skal medvirke til at sikre en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningssikkerhed og naturen og drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne.”

Loven indeholder forskellige regler om prisloft, idet det ligeledes 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 benchmarkingresultat.

...

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

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

”...

Indregning af over- eller underdækning i de historiske priser skal sikre, at vandselskaberne stilles ens. De historiske priser, der opgøres i m<sup>3</sup>, skal derfor korrigeres med et tillæg/fradrag for over- eller underdækning opgjort pr. m<sup>3</sup>. Hvis der har været underdækning, vil det betyde, at prisloftet hæves, og omvendt sænkes prisloftet, hvis der har været overdækning i den relevante historiske periode.

...

Ved fastsættelse af prisloft for 2011 skal der tages hensyn til, at vandselskaberne i varierende grad har indregnet over- eller underdækning, dvs. at vandselskabernes indtægter har været større henholdsvis mindre end udgifterne. Desuden har vandselskaberne kun i varierende grad indeholdt en passende vedligeholdelse i taksterne.

...

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, som er gældende under Konkurrenceankenævnets behandling af denne klage, jf. § 35 i den nugældende bekendtgørelse nr. 122 af 8. februar 2013. I den dagældende bekendtgørelse er reglerne vedrørende fastsættelse af prisloft nærmere defineret, og følgende fremgår bl.a. af bekendtgørelsen:

”§ 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.

...

*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.

2) Til brug for opgørelsen i § 4, stk. 1, opgøres over- eller underdækning for perioden 2003 - 2005.

3) Til brug for korrektionen i § 5, stk. 2, opgøres over- eller underdækningen for 2010.

§ 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.

...

*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.

*Stk.5.* Prisloftet for 2011 fastsættes som beløbet opgjort efter stk. 4 divideret med den forventede vandmængde.”

Konkurrenceankenævnet finder ikke, at omkostninger til leje af grunde er 1:1-omkostninger, idet et vandselskab har mulighed for at påvirke omkostningerne hertil. Det skyldes, at det ellers vil mindske det enkelte selskabs incitament til at forhandle lejen. Det forhold, at anlægget ikke umiddelbart kan flyttes, og at kommunen ikke vil sælge grundene, kan ikke føre til et andet resultat.

Konkurrenceankenævnet finder ikke, at vægtafgift er en uundgåelig afgift, som selskabet ikke har mulighed for at påvirke. Det skyldes, at størrelsen af afgiften påvirkes af antallet af køretøjer, som selskabet har, og det ellers vil mindske selskabets effektivisering af brugen af køretøjer. Det af selskabet anførte om, at selskabets effektivitet vil påvirkes, såfremt vægtafgift ikke kan medtages som 1:1-omkostning, kan ikke føre til et andet resultat.

Selskabets bemærkninger, om at det ikke er muligt at opretholde en bæredygtig drift, kan ikke medføre, at bestemmelserne i vandsektorloven og prisloftsbekendtgørelsen kan fraviges.

Konkurrenceankenævnet stadfæster derfor Forsyningssekretariatets afgørelse.



Herefter

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

Forsyningssekretariatets afgørelse af 27. oktober 2010 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes  
Konkurrenceankenævnet den 17. maj 2013



Tina Delvig  
Fuldmægtig