

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 16. september 2025 i sag nr. VFL-3-2024

Aalborg Kloak A/S
(director Bjarke Elling)

mod

Vandsektortilsynet
(fuldmægtig Jan Bæk Pedersen)

Resumé af afgørelsen

Aalborg Kloak A/S har påklaget Vandsektortilsynets afgørelse af 4. oktober 2024 i sag 24/06635 om statusmeddelelse om selskabets økonomiske ramme for 2025.

Aalborg Kloak har den 30. oktober 2024 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet, jf. vandsektorlovens § 26, stk. 2.

I pådømmelsen har deltaget fire nævnsmedlemmer, jf. bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet (bekendtgørelse nr. 496 af 17. marts 2021) § 2, stk. 4.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Vandsektortilsynets afgørelse.

Påstande

Aalborg Kloak A/S har nedlagt påstand om hjemvisning af sagen til fornyet behandling i Vandsektortilsynet.

Vandsektortilsynet har nedlagt påstand om stadfæstelse af tilsynets afgørelse af 4. oktober 2024.

Sagens faktiske omstændigheder

I forbindelse med indberetningen i 2022 til brug for Vandsektortilsynets fastsættelse af statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2023 oplyste Aalborg Kloak, at selskabet i henholdsvis 2018 og 2020 havde solgt et areal, og at selskabet ønskede at genanbringe indtægten fra salgene i købet af seks grunde i 2021. Selskabet indsendte dokumentation for købet af grundene i 2021.

Den 22. december 2022 sendte Vandsektortilsynet den endelige afgørelse om statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2023 til selskabet. Det fremgår heraf, at Vandsektortilsynet godkendte selskabets ansøgning om genanbringelse af en del af indtægten fra salget i 2020 i købet af fem grunde. Efter godkendelsen udgjorde den resterende indtægt fra salget 7.906.201 kr. I afgørelsen oplyste Vandsektortilsynet, at den resterende indtægt skulle genanbringes senest i 2023.

I forbindelse med indberetningen i 2023 til de økonomiske rammer for 2024-2025 ansøgte selskabet om at genanbringe noget af den resterende indtægt fra 2020 i købet af to grunde i 2022. Selskabet indsendte dokumentation for købet af grundene i 2022.

Den 5. november 2023 sendte Vandsektortilsynet den endelige afgørelse om økonomiske rammer for 2024-2025 til selskabet. Det fremgår heraf, at Vandsektortilsynet godkendte selskabets ansøgning om genanbringelse. Efter godkendelsen udgjorde den resterende indtægt fra salget i 2020 5.629.205 kr. I afgørelsen oplyste Vandsektortilsynet, at den resterende indtægt skulle genanbringes senest i 2023.

Til brug for Vandsektortilsynets fastsættelse af statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2025 ansøgte selskabet ved indberetningen i 2024 om at genanbringe den resterende indtægt på 5.629.205 kr. fra salget i 2020. Selskabet ansøgte om genanbringelse af den resterende indtægt i købet af en matrikel til 7.000 kr. samt købet af en andel af et fælles driftscenter til 20.207.660 kr., som Aalborg-Forsyning opfører med henblik på at samle sine driftsaktiviteter.

Den 14. august 2024 anmodede Vandsektortilsynet om yderligere oplysninger om købet. Selskabet oplyste samme dag, at selskabet i 2022 købte grunden, hvorpå driftscenteret skulle opføres, og at det som selskabet ansøgte om genanbringelse i, var selve opførelsen af ejendommen.

Den 26. august 2024 sendte Vandsektortilsynet et udkast til afgørelse om statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2025 i høring hos selskabet. Det fremgår heraf, at Vandsektortilsynet godkendte selskabets ansøgning om genanbringelse i købet af en matrikel på 7.000 kr., men afviste selskabets ansøgning om genanbringelse i købet af en andel af et fælles driftscenter til 20.207.660 kr. Vandsektortilsynet begrundede afslaget med, at tilsynet vurderede, at køb af en andel af et driftscenter ikke kan anses som et tilsvarende aktiv i forhold til den solgte jord/matrikel i 2020. Endvidere fremgår det af udkastet til afgørelse, at den resterende indtægt på 5.622.205 kr. ville blive indregnet i selskabets samlede indtægter for 2023.

Den 4. september 2024 sendte Aalborg Kloak et høringssvar til udkastet til afgørelse. Det fremgår heraf, at selskabet var uenig i Vandsektortilsynets vurdering af, at der ikke var tale om et tilsvarende aktiv, da der ifølge selskabet har været ”afhændet ejendomme som har indgået i driften af selskabet og købt en ny ejendom.”

Den 4. oktober 2024 sendte Vandsektortilsynet den endelige statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2025 til selskabet. Af afgørelsen fremgår det, at Vandsektortilsynet fastholdt vurderingen af, at betingelserne for genanbringelse ikke var opfyldt, idet der ikke var tale om genanbringelse i et tilsvarende aktiv.

Retsgrundlag

Aalborg Kloak er omfattet af vandsektorloven og dermed af den dagældende bekendtgørelse nr. 2291 af 30. december 2020 om økonomiske rammer for vandselskaber (”ØR-bekendtgørelsen”).

ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, har følgende ordlyd:

”Stk. 4.

Vandselskabets væsentlige indtægter i forbindelse med salg af fast ejendom eller større aktiver indtægtsføres efter reglen i stk. 1. I stedet for at medregne indtægten i den økonomiske ramme kan vandselskabet vælge at genanbringe indtægten i et tilsvarende aktiv, når køb og salg sker inden for en periode på 4 år. Fortjeneste eller tab ved en genanbringelse indregnes efter reglen i stk. 1.”

En tilsvarende bestemmelse fandtes tidligere i ØR-bekendtgørelsens § 23, stk. 3 (bekendtgørelse nr. 1226 af 3. oktober 2016).

Af Energistyrelsens høringsbrev af 12. september 2016 vedrørende bl.a. udkast til ØR-bekendtgørelsen fremgår bl.a. (s. 2):

”Ny mulighed for generhvervelse efter salg af større aktiver (ny § 23, stk. 3)

Det foreslås, at vandselskaber får mulighed for at genanbringe indtægter fra salg af større aktiver i tilsvarende aktiver inden for den gældende reguleringsperiode. Fortjeneste eller tab ved en geninvestering indgår herefter i vandselskabets indtægter, når en ny reguleringsperiode starter.”

Af Energistyrelsens efterfølgende høringsnotat af 27. september 2016 fremgår bl.a. (s. 6f.):

”Ad 4. Ny mulighed for generhvervelse efter salg af større aktiver

...

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets bemærkninger

Hovedreglen vil uden forslaget bevirke, at indtægten medregnes i salgsåret og har virkning for den økonomiske ramme dette år. Forslaget er derfor en undtagelse, der gør, at vandselskaber kan generhverve et lignende aktiv uden at dette medfører, at salgsindtægter indregnes med det samme. Med forslaget får vandselskaber med andre ord mulighed for at udskyde tidspunktet for, hvornår indtægten fra et salg skal indregnes i den økonomiske ramme. En gevinst eller et tab i forbindelse med salg af et større aktiv medregnes i den økonomiske ramme, når en ny reguleringsperiode starter.

Det er ikke hensigten, at bestemmelsen også skal omfatte muligheden for at disponere et provenu til andre formål (leje, leasing, nedbringelse af gæld, mv.), fordi et provenu fra et vandselskab i udgangspunktet skal komme forbrugerne direkte til gode.

Det er korrekt, at KommuneKredit ikke tager pant i fast ejendom. Ved et salg af ejendom vil provenuet derfor være identisk med salgssummen, og vandselskabet vil have hele provenuet til at erhverve en anden ejendom for. Hvis der ikke erhverves en anden ejendom, vil hele provenuet blive modregnet i den økonomiske ramme.”

Parternes argumenter

Aalborg Kloak A/S har anført navnlig, at Vandsektortilsynet fortolker bestemmelsens krav om genanbringelse i et tilsvarende aktiv for snævert. Der differentieres i bestemmelsen alene mellem salg af fast ejendom og salg af større aktiver, og midler kan derfor ikke anvendes på tværs af de to grupper. Aalborg Kloaks genplaceringer ligger alle inden for gruppen om køb og salg af fast ejendom. Når Vandsektortilsynet fortolker anden del af bestemmelsen (tilsvarende aktiv) mere snævert, end

den første del af bestemmelsen, som inddeler de forskellige grupper, er vurderingen derved ikke i overensstemmelse med grundlaget i bekendtgørelsen.

Vandselskaberne har som udgangspunkt ikke mulighed for at opnå tillæg for investeringer i nye aktiver, der erstatter eksisterende aktiver. Derfor er muligheden for genanbringelse selskabets eneste mulighed for at kunne finansiere investeringen. Hvis ikke salget af de gamle ejendomme kunne finansiere investeringen, vil investeringen udhule økonomien i driften af nettet, hvilket ikke ses at være hensigten med den politiske aftale og lovgivningen om de økonomiske rammer i sin helhed.

Det følger af grundlaget for den økonomiske regulering i den politiske aftale om ny og forbedret regulering af den danske vandsektor fra 2015, som ligger til grund for den nuværende regulering, at et bærende princip i den økonomiske regulering er at fremme en mere effektiv drift. Selskabets dispositioner med hensyn til at samle aktiviteterne fra hele koncernen i et fælles driftscenter understøtter den økonomiske regulerings princip om, at den skal fremme effektiv drift.

Vandsektortilsynet har i øvrigt ikke oplyst sagen i tilstrækkeligt omfang. Tilsynet har løbende behandlet en række genplaceringer, og det har i den samlede proces fremgået klart, at der har været tale om en løbende proces med flere køb og salg. Tilsynet burde have undersøgt den samlede sammenhæng i erhvervelser og genanbringelser, som Aalborg Kloak har foretaget og løbende anmeldt til tilsynet. Hvis tilsynet ikke længere havde overblikket over den samlede sag, burde man have kontaktet Aalborg Kloak med henblik på at sagsoplyse og afklare det samlede billede. Tilsynet har pligt til at sikre, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, herunder, såfremt man vurderede at der f.eks. havde været behov for en opdeling mellem anskaffelsen af grunde og bygninger i forbindelse med genanbringelsen, at undersøge hvorvidt disse oplysninger var tilgængelige hos Aalborg Kloak. Der har ikke været stillet spørgsmål i forbindelse med sagsbehandlingen, som kunne klarlægge forholdet. Det strider mod forvaltningslovens bestemmelser, når sagen ikke tilstrækkeligt oplyses.

Vandsektortilsynet har ikke forholdt sig til sidste led i ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4. Et tab ved genanbringelse må skulle fratrækkes de regulatoriske indtægter.

Vandsektortilsynet har anført navnlig, at ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, om genanbringelse skal fortolkes indskrænkende, da bestemmelsen er en undtagelse til hovedreglen om, at en indtægt fra salg af et aktiv skal indgå i de regulatoriske indtægter.

De økonomiske rammer indeholder takstmidler til reinvesteringer, hvorfor der allerede er indregnet midler til, at selskabet kan foretage en reinvestering i selskabets driftscenterbygning.

En grund/matrikel er ikke et tilsvarende aktiv som en bygning, hvilket understøttes af, at det alene er bygninger, der indgår med afskrivninger i grundlaget for de økonomiske rammer, selvom både bygninger og grunde overordnet kan beskrives som fast ejendom. Det faktum, at ØR-bekendtgørelsen ikke indeholder en konkret definition af tilsvarende aktiver, kan ikke føre til et andet resultat.

I grundlaget for de økonomiske rammer indgår således afskrivningerne på selskabets investeringer/anlægsaktiver, herunder selskabets bygninger. De økonomiske rammer indeholder derfor allerede midler til reinvesteringer i f.eks. en ny driftscenterbygning gennem de indregnede regulatoriske afskrivninger på en eksisterende driftscenterbygning. Disse midler kommer via de forbrugeropkrævede takster (indtægter).

Hvis grunde og bygninger betragtes som tilsvarende aktiver, vil konsekvensen være, at vandselskabet ved genanbringelse af salgsindtægter fra salg af grunde i bygninger får tilført midler til bygningerne to gange. Først gennem selskabets økonomiske ramme, hvori afskrivninger på vandselskabets bygninger indgår, og dernæst gennem salgsprovenuet fra den solgte grund. Derfor kan grunde og bygninger ikke behandles som tilsvarende aktiver, selvom begge dele er fast ejendom.

Det klare udgangspunkt er, at alle selskabets indtægter skal indgå i de regulatoriske indtægter, og der kan ikke ske modregning medmindre dette udtrykkeligt er hjemlet i ØR-bekendtgørelsen. Bestemmelsen om genanbringelse har til formål til at give vandselskaberne mulighed for undtagelsesvist at anvende en indtægt, som ellers skulle indgå i de regulatoriske indtægter til at kontantfinansiere købet af et tilsvarende aktiv.

Det er en betingelse for, at sidste punktum i ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, er relevant, at der er sket en genanbringelse i et tilsvarende aktiv. Allerede fordi der i nærværende sag netop ikke er tale om en genanbringelse i et tilsvarende aktiv, er § 26, stk. 4, sidste pkt., ikke relevant.

Selskabet har ikke ud fra de indsendte oplysninger dokumenteret, at der er tale om et tilsvarende aktiv. Vandsektortilsynet havde tilstrækkelige oplysninger til at kunne træffe afgørelse, hvorved officelmaksimen er overholdt.

Hvis selskabet på et tidspunkt afhænder selskabets nuværende driftscenterbygning, er der mulighed for at ansøge om at genanbringe salgsindtægterne herfra i den nye driftscenterbygning.

Konkurrenceankenævnets begrundelse og resultat

Sagen drejer sig om Vandsektortilsynets afgørelse af 4. oktober 2024 om Aalborg Kloak A/S' statusmeddelelse om den økonomiske ramme for 2025.

Spørgsmålet i sagen er i første række, hvorvidt Vandsektortilsynet med rette har afvist at godkende Aalborg Kloaks anmodning om at genanbringe en resterende indtægt på 5.622.205 kr. fra salg af et jordstykke i 2020 i køb/opførelse af en driftsbygning i 2023. Afvisningen er begrundet i, at der ikke er tale om en genanbringelse i et tilsvarende aktiv i henhold til betingelsen i ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4.

ØR-bekendtgørelsen indeholder ikke en nærmere definition af "et tilsvarende aktiv".

Konkurrenceankenævnet bemærker indledningsvis, at der ikke i ordlyden er holdepunkter for at antage, at omtalen i ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, 1. pkt., af henholdsvis salg af fast ejendom og salg af større aktiver skal forstås på den måde, at begrænsningen i bestemmelsens 2. pkt. om genanbringelse af indtægt fra salg alene gælder genanvendelse "på tværs" af de to hovedkategorier af aktiver. Udtrykket "større aktiver" omfatter eksempelvis en mangfoldighed af aktivtyper, og det kan ikke lægges til grund, at vandselskaberne frit kan genanbringe midler fra salg af en aktivtype i andre aktivtyper. Som også selve udtrykket "genanbringe" peger på, skal bestemmelsen i § 26, stk. 4, 2. pkt., som en undtagelse til hovedreglen om, at salgsindtægter, skal indregnes i salgsåret, fortolkes indskrænkende.

Der er efter Konkurrenceankenævnets opfattelse ikke hensyn, der taler for en anden forståelse af § 26, stk. 4, 2. pkt., end den der følger af det anførte.

Aalborg Kloak købte i 2022 den grund, hvorpå der skulle opføres et fælles driftscenter, og det som selskabet ansøgte om genanbringelse i, var selve opførelsen af ejendommen.

Konkurrenceankenævnet finder efter det ovenfor anførte, at anbringelse af midler, som er opnået ved salg af arealer, og som efterfølgende anvendes med henblik på opførelse af en ejendom til brug for et fælles driftscenter, ikke er genanbringelse af indtægten i et tilsvarende aktiv efter ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, 2. pkt.

Aalborg Kloak har desuden gjort gældende, at Vandsektortilsynet ikke forholdt sig til ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, 3. pkt., og at et tab ved genanbringelse skal fratrækkes de regulatoriske indtægter.

Det følger af ØR-bekendtgørelsens § 26, stk. 4, 3. pkt., at fortjeneste eller tab ved en genanbringelse indregnes efter reglen i stk. 1. Det er således en betingelse for at sidste punktum finder anvendelse, at der er sket en genanbringelse i et tilsvarende aktiv. Da der som anført ikke er tale om en genanbringelse i et tilsvarende aktiv, er § 26, stk. 4, 3. pkt., ikke relevant.

Konkurrenceankenævnet finder endelig, at Vandsektortilsynet havde et tilstrækkeligt grundlag til at kunne træffe afgørelse som sket.

Herefter bestemmes

Vandsektortilsynets afgørelse af 4. oktober 2024 stadfæstes.

Karsten Engsig Sørensen

Birgitte Sloth

Claus Berg

Jan Schans Christensen

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 16. september 2025

Lenette Virenfeldt Teut

Nævnsssekretær