

# K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 28. april 2011 i sag nr. 2010-00223365

GribVand Spildevand A/S  
(Direktør Mette Therkildsen og  
Jakob Hamburger Hansen, COWI)

mod

Forsyningssekretariatet  
(Kontorchef Carsten Smidt)

## **Resume af afgørelsen**

Forsyningssekretariatet har den 8. oktober 2010 truffet afgørelse i en sag, der drejer sig om fastsættelse af prisloft for GribVand Spildevand A/S (herefter GribVand). Det fremgår af afgørelsen, at den del af GribVands ledningsnet, der er beliggende i sommerhusområder, er prissat efter reglerne for landzone.

Ved klageskrift af 29. oktober 2010 har GribVand indbragt denne afgørelse for Konkurrenceankenævnet, idet GribVand mener, at ledningsnettet rettelig burde være prissat efter reglerne om byzone.

GribVands klage støttes navnlig på, at sommerhusområderne er sammenlignelige med byzoner med hensyn til de forskellige forhold, som har betydning for udgifterne til anlæggelse og reparation af ledningsnettet, hvilket er de afgørende faktorer for prissætningen af ledningsnettet.

Forsyningssekretariatet har navnlig gjort gældende, at GribVand ikke har dokumenteret, at sommerhusområderne er sammenlignelige med almindelig byzonebebyggelse, hvorfor ledningsnettet med rette er prissat som ved landzone.

Konkurrenceankenævnet har hjemvist sagen til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet med henblik på, at Forsyningssekretariatet kan opstille klare kriterier for, hvornår der kan gives dispensation fra hovedreglen om, at ledningsnet i et sommerhusområde prisfastsættes som landzone.

Den oprindelige klage omfattede også et spørgsmål om periodisering forskellige udgifter. Dette spørgsmål er efter aftale mellem parterne udskudt til senere behandling.

### **Parteres påstande**

GribVand har nedlagt påstand om, at Forsyningssekretariatets afgørelse af 8. oktober 2010 ophæves, og at sagen hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

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 ”Tillæg for historiske investeringer”, hvor Forsyningssekretariatet værdiansætter forsyningsselskabets ledningsnet, og det er denne værdiansættelse, der er uenighed om.

Ledningsnettet er prissat på baggrund af ”Pris- og levetidskataloget” (POLKA), og i POLKA er værdierne opdelt i kategorierne landzone, byzone, city-zone og indre city zone. POLKA indeholder således ikke kategorien sommerhusområder.

COWI har for GribVand udarbejdet en rapport om de sommerhusområder, som ligger inden for GribVands område, og har i den forbindelse undersøgt bl.a. befolkningstæthed og belægningsforhold, idet disse to faktorer har stor indflydelse på udgifterne til vedligeholdelse af ledningsnettet.

GribVand har herefter anmodet om, at selskabets anlægsaktiver i sommerhusområder tildeles byzonetillæg ved beregning af åbningsstatus.

Forsyningssekretariatet traf den 8. oktober 2010 afgørelse om spørgsmålet, og følgende fremgår af Forsyningssekretariatets afgørelse om værdiansættelse af sommerhusområderne:

”

I forbindelse med udarbejdelse af åbningsbalancen har GribVand anmodet om, at deres anlægsaktiver i sommerhusområderne tildeles byzonetillægget ved at placere anlægsaktiverne i bykategorierne. Af Forsyningssekretariatets ”Vejledning til udarbejdelse af reguleringsmæssig åbningsbalance” fremgår, at sommerhusområder er klassificeret som landzone. GribVand har oplyst, at en klassificering af sommerhusområderne som byzone i stedet for landzone vil øge værdien af GribVands åbningsbalance med 4 pct.

Forsyningssekretariatet har i april måned oplyst, hvilke forhold der skal redegøres for og dokumenteres, for at sekretariatet finder grundlag for at klassificere sommerhusområder som byzone.

Af vejledningen til den reguleringsmæssige åbningsbalance fremgår det, at det er mere omkostningsfyldt at anlægge vand- eller spildevandsaktiver i byzone end i landzone. Tilsvarende er det forudsat, at det er dyrere at anlægge vand- eller spildevandsaktiver i cityzone end i byzone, og det er dyrest at anlægge vand- eller spildevandsaktiver i zonen indre city. Definitionerne af land, by, city og indre city er i vejledningen ret kategoriske. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at et aktiv der er placeret i landzone, ikke kan være lige så dyre at anlægge som f.eks. et aktiv placeret i byzone. Det kan imidlertid godt forekomme uden det giver anledning til at justere i beregningen af anlægsværdier for aktiver placeret i henholdsvis land, by, city og indre city. Det skyldes, at der med den anvendte metode er tale om kategorier, der angiver nogle omtrentlige værdier. Der kan således både være aktiver, hvor der sættes en højere værdi end det som investeringen har kostet, og aktiver hvor der sættes en lavere værdi.

Hvis der skal ske ændringer i værdifastsættelsen, er det ikke kun relevant at belyse, om der er aktiver, der skal tildeles en højere værdi end antaget i pris- og levetidskataloget. Det er også relevant at belyse, om der er aktiver, der skal fastsættes til lavere værdier – f.eks. som følge af at dele af en byzone ikke adskiller sig væsentligt fra en landzone – eller dele af en city-zone ikke adskiller sig væsentligt fra en byzone.

I tilfælde, hvor der argumenteres for at placere et aktiv i en anden zone (i dette tilfælde fra land til by) på trods af, at de umiddelbare betingelser ikke er opfyldt, skal det begrundes og dokumenteres, at der for de relevante sommerhusområder er tilsvarende omkostningsforhold som i en byzone. Dokumentationen bør i dette tilfælde – for hvert af de relevante sommerhusområder være i form af:

- A) samme befolkningstæthed som i en typisk byzone
- B) at udstrækningen af den samlede zone er den samme som en typisk byzone
- C) at det er lige så omkostningsfyldt at lægge trafik om
- D) at belægningsforholdene er de samme som i byzone

E) at transport- og arbejdsforholdene er de samme som i byzone

Det skal yderligere begrundes og dokumenteres, at alle andre aktiver i selskabet ikke er placeret i zoner, hvor der gives tillæg uden de faktiske forhold kan begrunde det. Dokumentation bør i dette tilfælde være i form af, at det i de relevante områder gælder:

F) at det er lige så omkostningsfyldt at lægge trafik om

G) at belægningsforholdene er de samme

H) at transport- og arbejdsforholdene er de samme

De første 5 forhold går således på, at det skal dokumenteres, at omkostningsforholdene i GribVands sommerhusområder svarer til omkostningsforholdene i en byzone. De 3 sidste forhold går på, at det skal dokumenteres, at de byzoner der er i GribVands forsyningsområde er lige så omkostningstunge som i andre typiske byzoner.

I det indsendte materiale sammenligner GribVand befolkningstætheden og udstrækningen af sommerhusområderne med befolkningstætheden og udstrækningen af byzonerne i GribVand. Der er i sammenligning ikke argumenteret for, at byzonerne i GribVand kan sammenlignes med typiske byzoner. Forsyningssekretariatet finder det ikke dokumenteret, at sommerhusområderne har en befolkningstæthed som i en typisk byzone. Sekretariatet finder det heller ikke dokumenteret, at udstrækningen af de enkelte sommerhuszoner er den samme som en typisk byzone. Dette skyldes, at GribVand har sammenlignet sommerhusområderne med byzoner i GribVands område og ikke med en typisk byzone. Denne sammenligning ville kunne lægges til grund, hvis byzonerne i GribVands område er typiske byzoner. De tre sidste forhold (F, G og H), Forsyningssekretariatet har peget på skal dokumenteres, går netop på dette.

GribVand har i det medsendte materiale peget på, at selskabet finder det unødvendigt at dokumentere, at de tre sidste forhold er opfyldt, da "Gribskov Kommune har den særlige egenskab, at 60 % af de kloakerede områder værdiansættes for lavt. På den baggrund anses det for at være uden betydning, om et par "lommer" i de definerede byzoner evt. måtte være klassificeret for højt. På trods af, at Forsyningssekretariatet ikke har vurderet dokumentationen for C, D og E, er det samlet set Forsyningssekretariatets vurdering, at der ikke er fremlagt tilstrækkelig dokumentation for, at aktiverne i GribVands sommerhusområder kan klassificeres som byzone.

Selskabet har indtastet anlægsaktiver i city-kategorierne uden at tilvejebringe den nødvendige dokumentation, jf. "Vejledning til udarbejdelse af reguleringsmæssig åbningsbalance". Derfor har Forsyningssekretariatet flyttet samtlige anlægsaktiver i city-kategorierne ned i by-kategorierne.

Dette medfører, at selskabets åbningsbalance reduceres med 4.039.164 kr.

Selskabet har ansøgt om værdifastsættelse af aktiver, som af selskabet ikke vurderes at være omfattet af pris- og levetidskatalogets aktivspecifikation i henhold til § 23, stk. 4. Forsyningssekretariatet har vurderet, at der i ansøgningen dels er tale om aktiver, som bør kategoriseres som øvrige aktiver og dels om aktiver som ikke kan betragtes som øvrige aktiver.

Forsyningssekretariatet har på basis af selskabets indsendte begæring samt underliggende

dokumentation værdifastsat de pågældende aktiver og efterfølgende meldt disses værdier ud til selskabet, således at det har haft mulighed for at indføre disse i sin reguleringsmæssige åbningsbalance.

Ligeledes er selskabet blevet anmodet om at indføre de aktiver, der ikke kan betragtes som øvrige aktiver under de dertilhørende kategorier i pris- og levetidskataloget.

GribVand Spildevand opnår således en samlet værdi af de materielle anlægsaktiver i pris- og levetidskataloget på 1.656.339.911 kr. Det fører til et tillæg i 2011 på 44.557.183 kr. for de historiske investeringer.”

Der er enighed mellem sagens parter om, at GribVand har analyseret de sommerhusområder, som ønskes omklassificeret, og at GribVand har sammenlignet sommerhusområderne med byområderne inden for GribVands område.

Der er ligeledes enighed om, at GribVand ikke har foretaget en undersøgelse af, hvordan et gennemsnitligt byområde ser ud i Danmark som helhed.

Der er derimod ikke enighed om, hvorvidt det er GribVand eller Forsyningssekretariatet, som skal undersøge, hvordan et gennemsnitligt byområde i Danmark ser ud i forhold til de kategorier, som er anført af Forsyningssekretariatet under punkt A-E i Forsyningssekretariatets afgørelse af 18. oktober 2010.

### **Parternes argumentation**

GribVand har til støtte for påstanden gjort gældende, at det er dokumenteret, at GribVands sommerhusområder er sammenlignelige med de byzoneområder, som ligger inden for GribVands område, hvorfor sommerhusområderne og byzoneområderne bør klassificeres ens.

De supplerende dokumentationskrav, der efterspørges af Forsyningssekretariatet til brug for undersøgelsen af, hvorvidt sommerhusområderne er sammenlignelige med byzoner i Danmark generelt, er at betragte som fundamentale data af almen interesse, hvorfor disse oplysninger må fremskaffes af Forsyningssekretariatet og ikke af GribVand.

Det bør ikke være den part, som ønsker at dokumentere, at hans områder skal omklassificeres i forhold til udgangspunktet, som også skal tilvejebringe det

sammenligningsgrundlag, som hans områder skal sammenlignes med. Det må derimod være myndigheden, som skal fremskaffe sammenligningsgrundlaget.

Sammenligningsgrundlaget skal også bruges som udgangspunkt ved klassificering af andre lignende områder på landsplan, og det er derfor ikke rimeligt, at det er det selskab, som tilfældigt først anmoder om en omklassificering, som skal tilvejebringe hele grundlaget for de øvrige selskaber. GribVand har som privat selskab i øvrigt ikke adgang til de nødvendige oplysninger.

Når man konkret ser på GribVands områder, fremgår det, at områderne er så tæt bebyggede og forsynede med infrastruktur i form af asfalterede veje, belysning, el og tele, at genanskaffelse og renovering af kloakkerne er lige så bekostelig som i GribVands byzoneområder. Disse to områder bør derfor klassificeres ens for at sikre kravet til en retvisende værdiansættelse.

Det bør være muligt for det enkelte vandværk konkret at undersøge, om der er områder, som burde værdiansættes anderledes, ved at sammenligne med kriterier fastsat af Forsyningssekretariatet. Dette vil så i GribVands tilfælde nok medføre, at enkelte byzoneområder nedklassificeres, hvilket GribVand accepterer.

Forsyningssekretariatet har til støtte for stadfæstelsespåstanden gjort gældende, at det fremgår af Forsyningssekretariatets vejledning af 17. februar 2010 om udarbejdelse af reguleringsmæssig åbningsbalance, at sommerhusområder værdisættes efter reglerne om landzoner. Baggrunden for dette er, at der i pris- og levetidskataloget ikke findes en kategori for sommerhusområder, hvorfor det har været nødvendigt at fastslå, om forholdene i sommerhusområder mest svarede til landzone eller byzone.

Det er forventeligt mindre komplekst at anlægge kloakledning i sommerhusområder end byzoner, ligesom adgangsforholdene er væsentligt bedre. Endvidere er belægningsforhold og behov for omlægning af trafik også forbundet med færre omkostninger.

Det er korrekt, at pris- og levetidskataloget aldrig vil ramme de eksakte faktiske værdier for et selskab; noget vil altid være værdisat for højt, noget andet for lavt. Gennemsnitligt vil det dog

ramme genanskaffelsesværdierne.

Forsyningssekretariatet er indstillet på, at selskaber kan få omklassificeret områder, sådan at aktiver i sommerhuszoner kan værdisættes som aktiver i byzone, men kun under forudsætning af, at selskabet selv dokumenterer de forhold, som er nævnt under punkt A-H i Forsyningssekretariatets afgørelse. Det er en del af den krævede dokumentation, at selskabet skal sammenligne de konkrete områder med en typisk byzone i Danmark.

GribVand har ved det fremsendte materiale sammenlignet sommerhusområderne med byzonerne inden for GribVands område, men det er usikkert, om man ville opnå samme resultat, hvis man sammenlignede med typiske byzoneområder i Danmark, da det ikke er påvist, at GribVands byzoneområder svarer til typiske byzoneområder. På denne baggrund har Forsyningssekretariatet ikke haft mulighed for at imødekomme GribVands ønske om omklassificering.

Det er Forsyningssekretariatet, som efter prisloftsbekendtgørelsens § 18, stk. 3 fastsætter, hvilke oplysninger der er nødvendige til brug for fastsættelsen af selskabernes prislofter, og det er på denne baggrund, at Forsyningssekretariatet har pålagt GribVand at fremskaffe den fulde dokumentation, såfremt GribVand ønsker områder omklassificeret.

Det bemærkes i den forbindelse, at Forsyningssekretariatet ikke har pålagt GribVand at bruge en bestemt metode, hvis blot dokumentationen kan anses for tilstrækkelig.

### **Afgørelsens begrundelse og resultat**

Det fremgår af vandsektorlovens § 6, stk. 2, at Forsyningssekretariatet skal fastsætte et prisloft for vandforsyning og et prisloft for spildevandsforsyning omfattet af lovens § 2, stk. 1.

Reglerne om prisloftets fastsættelse er fastsat i bekendtgørelse 143 af 9. februar 2010 om prisloftsregulering. Forudsætningerne for prisloftet fremgår af § 4, i bekendtgørelsen, og af § 4, stk. 4, fremgår, at der skal korrigeres for historiske investeringer. Af § 12 fremgår, at tillægget for historiske investeringer angår de investeringer, der er foretaget frem til og med 31. december 2009.

Forsyningssekretariatet har herefter udstedt vejledning af 17. februar 2010 til udarbejdelse af reguleringsmæssig åbningsbalance, og det fremgår af vejledningens tabel 4.1, at landområder er defineret som områder, der er anført som landzone eller sommerhusområder i kommuneplanen.

Udgangspunktet er herefter, at de sommerhusområder, som ligger inden for GribVands område, skal værdiansættes efter reglerne om landområder.

Der er enighed mellem sagens parter om, at dette udgangspunkt konkret kan fraviges, såfremt det dokumenteres, at forholdene i konkrete sommerhusområder mere har karakter af byzoneområder end landzoneområder. Der er endvidere enighed om, at det er en forudsætning for en sådan omregistrering, at det er hele selskabets område, som skal undersøges, således at områder i byzoner, der burde prissættes efter reglerne om landzoner, tilsvarende reguleres ned i pris.

Der er endvidere enighed om, at GribVand har undersøgt de områder, som ligger inden for GribVands område.

Konkurrenceankenævnet finder, at det ikke er i overensstemmelse med grundlæggende lighedsprincipper at pålægge det første selskab, der ønsker omklassificering, at afholde alle udgifterne til at analysere, hvordan et typisk byområde i Danmark ser ud. Endvidere finder Konkurrenceankenævnet, at det er Forsyningssekretariatet, der som offentlig myndighed bærer ansvaret for at sikre, at der er de tilstrækkelige oplysninger til den korrekte afgørelse.

Herefter finder Konkurrenceankenævnet, at det må påhvile Forsyningssekretariatet som offentlig myndighed at opstille et minimum af kriterier for, hvornår betingelserne er opfyldt for, at et sommerhusområde skal omklassificeres. Det er således Forsyningssekretariatet, som må opstille sammenligningsgrundlaget, såfremt Forsyningssekretariatet finder, at der skal sammenlignes med et gennemsnitligt byområde i Danmark. Da Forsyningssekretariatet ikke har opstillet sådanne kriterier eller sammenligningsgrundlag, hjemvises sagen til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet. Herefter

## **HEREFTER BESTEMMES**



Sagen hjemvises til fornyet behandling ved Forsyningssekretariatet.

Klagegebyret tilbagebetales.

Jens Fejø

Ole Jess Olsen

Suzanne Helsteen

Christian Hjorth-Andersen

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes.  
Konkurrenceankenævnet den 28 april 2011.

Susanne Winther-Nielsen  
Ekspeditionssekr.