

Evaluering af vandsektorloven



Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kontaktpersoner

- Carsten Jørgensen, partner, tlf. +45 25 24 00 44
- Martin Enevoldsen, director, tlf. +45 22 20 21 74

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's cirka 200.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfattende evaluering af vandsektorloven	7
1.1. Introduktion	7
1.2. Formål og evalueringskriterier	7
1.3. Deloitte's overordnede vurdering af vandsektorreguleringen	9
1.4. Sammenfatning af evalueringens resultater i forhold til de enkelte temaer	13
1.5. Overvejelser om alternativ regulering	21
2. Introduktion til evalueringen	23
2.1. Baggrund – vandsektoren og dens regulering	23
2.2. Evalueringens formål og fokus	27
2.3. Evalueringens tilrettelæggelse	28
2.4. Læsevejledning	31
3. Økonomisk regulering og effektiviseringskrav	33
3.1. Overblik over regler vedrørende prislofter og tilhørende økonomisk regulering	34
3.2. Fastsatte prislofter	35
3.3. Reguleringens betydning for selskabernes effektiviseringsindsats og service	40
3.4. Vandselskabernes økonomi før og efter prisreguleringen	42
3.5. Vurdering af reguleringens betydning for prisudviklingen	49
3.6. Vurdering af reguleringens betydning for udviklingen i effektiviseringspotentialerne	57
3.7. Vurdering af det indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift	63
3.8. Vurdering af styrker og svagheder ved prisloftreguleringen	67
3.9. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	71
3.10. Samlet vurdering af den økonomiske regulering og effektiviseringskrav	72
4. Statens tilsyn	74
4.1. Introduktion og hovedproblemstillinger	74
4.2. Oversigt over Forsyningssekretariatets administrative opgaver	74
4.3. Forsyningssekretariatets ressourceforbrug	78
4.4. Ressortmæssig placering af tilsynsmyndighed	81
4.5. Analyse og vurdering af finansieringsmodel	81
4.6. Analyse og vurdering af Forsyningssekretariatets tilsynspraksis	82
4.7. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	92
4.8. Samlet vurdering af statens tilsyn	93
5. Strukturudvikling og konsolidering	95

5.1.	Overblik over strukturen i vandsektoren	96
5.2.	Konsolideringstendenser i vandsektoren	98
5.3.	Lovgivningsmæssige barrierer for øget konsolidering	105
5.4.	Opgørelse af stordriftsfordele på vandforsynings- og spildevandsområdet	112
5.5.	Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	122
5.6.	Samlet vurdering af vandsektorlovens betydning for strukturudvikling og konsolidering	123
6.	Gennemsigtighed og klar opgavefordeling	126
6.1.	Introduktion og hovedproblemstillinger	126
6.2.	Udviklingen i organisering og drift af de kommunalt ejede vandselskaber	127
6.3.	Centrale regler for selskabsudskillelse og adskillelse af myndighed og drift	128
6.4.	Erfaringer fra selskabsudskillelsen	131
6.5.	Opgavefordeling og gennemsigtighed	139
6.6.	Klimatilpasning som nyt opgaveområde	147
6.7.	Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	149
6.8.	Samlet vurdering vedrørende gennemsigtighed og klar opgavefordeling	150
7.	Forbrugerforhold	152
7.1.	Introduktion og hovedproblemstillinger	152
7.2.	Initiativer til øget forbrugerindsigt og indflydelse	153
7.3.	Konsekvenserne af initiativerne	154
7.4.	Muligheder for oprettelse af forbrugergrupper	161
7.5.	Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	162
7.6.	Samlet vurdering af forbrugerforhold	162
8.	Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold	164
8.1.	Introduktion og hovedproblemstillinger	164
8.2.	Udviklingen i miljø- og sundhedsindsats	164
8.3.	Udviklingen i investeringer i forsyningssikkerhed	168
8.4.	Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet	169
8.5.	Samlet vurdering af fastholdelse af krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed	170
9.	Erhvervspotentiale og teknologiudvikling	172
9.1.	Udfordringer og muligheder i forhold til erhvervsfremme og vækst	173
9.2.	Støtte til udvikling og erhvervsfremme af vandteknologi	175
9.3.	Vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter	182
9.4.	Udlicitering i vandsektoren	190
9.5.	Internationale erfaringer	197
9.6.	Barrierer i vandsektorloven for teknologiudvikling og erhvervsfremme	199
9.7.	Udvalgte problemfelter der bør adresseres fremadrettet	202
9.8.	Samlet vurdering af, i hvilket omfang vandsektorloven fremmer erhvervsudvikling og vækst	203

10. Overvejelser om alternativ fremtidig regulering	205
10.1. Introduktion	205
10.2. Overvejelser om alternative grundelementer i reguleringsmodellen	206
10.3. Samlet vurdering	221

Bilag A. Vandsektorreguleringen i andre lande	223
Bilag B. Regulering af elsektoren i Danmark	235
Bilag C. Regulering af telesektoren i Danmark	241
Bilag D. Finansieringsmæssige forhold	247
Bilag E. Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter	249
Bilag F. Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav	251
Bilag G. Inddeling af vandselskaber efter størrelse	253
Bilag H. Vandselskabernes investeringer	254
Bilag I. Metode til estimering af effektiviseringspotentialer	255
Bilag J. Dekomponering af effektiviseringspotentialer	259
Bilag K. Metoder til sikring af robust front i DEA-benchmarking	260
Bilag L. Metode til estimering af konsolideringspotentialer	262
Bilag M. Projekter støttet af VTU	264
Bilag N. Grundlag for evalueringen	267
Bilag O. Uddrag af kommissoriet for evalueringen	276

1. Sammenfattende evaluering af vandsektorloven

I det følgende sammenfattes resultaterne af en omfattende og dækkende evaluering af vandsektorloven. Sammenfatningen giver et overblik over evalueringens resultater indenfor de enkelte analysetemaer samt overvejelser om tilrettelæggelse af alternativ regulering indenfor vandsektoren.

1.1. Introduktion

I dette kapitel fremstilles Deloitte's sammenfattende evaluering af vandsektorloven. Det vurderes, om udmøntningen af loven i lovtekst og tilhørende regler og den foreløbige implementering af disse regler har understøttet de centrale formål i loven og aftalen mellem forligspartnerne.

Evalueringen af vandsektorloven er gennemført af Deloitte i tæt samarbejde med LETT og DHI. Deloitte er hovedansvarlig for evalueringen, og samarbejdspartnerne har bidraget med faglige input samt kvalificering og kvalitetssikring på udvalgte områder af evalueringen indenfor deres respektive ekspertiseområder. Desuden har Krüger bidraget til evalueringen i mindre omfang.

Evalueringen er gennemført i perioden fra april til november 2013. Evalueringen har været tilrettelagt med reference til en tværministeriel styregruppe og er løbende blevet fulgt af kontaktudvalget for vandsektoren nedsat af miljøministeren.

1.2. Formål og evalueringskriterier

1.2.1. Evalueringens formål

Af kommissoriet for evalueringen af vandsektorloven fremgår det, at evalueringens hovedformål er følgende:

"Det overordnede formål med evalueringen er at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og klarere opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes, om der er sket en klar og hensigtsmæssig adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret, og om den økonomiske regulering sætter hensigtsmæssige rammer for at indfri et muligt erhvervspotentiale samt udvikling af dansk vandteknologi.

Det forudsættes, at evalueringens konklusioner sammenfattes i perspektiver på videre udviklingsmuligheder for, hvordan vandsektoren overordnet kan reguleres for bedst muligt at imødekomme de primære hensyn i forligsaftalen, herunder særligt med henblik på effektivisering."

1.2.2. De grundlæggende hensyn i vandsektorloven

Af vandsektorlovens formålsparagraf (§ 1) fremgår det, 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."*

I forligsteksten, der dannede grundlag for vandsektorloven, er følgende hensyn sammenfattet som hovedelementer i aftalen:

"Aftalen har følgende elementer:

- Kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes.*
- Vandsektoren rummer et effektiviseringspotentiale, som skal udnyttes til gavn for forbrugerne og miljøet.*
- Den økonomiske regulering skal understøtte effektiviseringen af sektoren.*
- Den danske vandsektor er i dag karakteriseret ved at være kommunalt ejet eller forbrugerejet. Nærværende aftale har ikke til hensigt at ændre på dette forhold.*
- Der er behov for økonomiske midler til at imødegå investerings- og fornyelsesbehov, bl.a. også til teknologiudvikling. Dette kan også medvirke til at understøtte vækstmuligheder for eksport af dansk vandteknologi.*
- Der skal ske en klar adskillelse af drifts- og myndighedsansvar. Målet er klare roller og effektivisering samt udvikling af sektoren.*
- Forbrugerne har krav på gennemsigthed i vandsektorens forhold, herunder også i grundlaget for, hvordan de vandpriser, som forbrugerne betaler, fastsættes.*
- Den eksisterende regnskabsmæssige adskillelse mellem vand- og kloakforsyning fastholdes.*
- Overskuddet fastholdes i vandsektoren."*

Det fremgår endvidere af forligsteksten, at *"der skal gennemføres en grundig evaluering af aftalens virkninger i forligskredsen"* tre år efter, at krav om benchmarking og prisloftregulering er trådt i kraft, og at *"Hvis evalueringen ikke udviser tilstrækkelige resultater, herunder især at der er opnået en tilstrækkelig effektivisering i branchen, er partnerne enige om at genoptage drøftelserne i forligskredsen med henblik på at overveje yderligere incitamenter."*

1.2.3. Evalueringens fokus

Det fremgår således af såvel loven som forligsteksten og kommissoriet for evalueringen, at vandsektorloven har haft til formål at skabe en række forandringer i vandsektoren, herunder især øgede incitamenter til effektivisering og dermed lavere priser for forbrugerne, klar og hensigtsmæssig adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret, øget gennemsigtighed samt fremme af udviklings- og vækstpotentialer for dansk vandteknologi. Samtidig har loven haft til formål at bevare en række forhold, der allerede var gældende, herunder især høje krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed, hvilket er indskrevet i lovens grundformål.

Derudover fastlagde forligsaftalen, at vandselskabernes overskud skulle bevares i vandsektoren, og at der, i forhold til såvel kommunalt ejerskab som forbrugerejerskab, ikke var hensigt om at bane vejen for frasalg til private kommercielle aktører. Disse hensyn kan umiddelbart siges at være

opfyldt, idet loven forhindrer, at overskud anvendes til formål udenfor sektoren gennem fordringen om, at vandselskaberne – udover at respektere prislofterne – skal hvile i sig selv, hvilket har betydet, at private kommercielle aktører ikke har haft interesse i at investere i de danske vandselskaber (selvom det i princippet er tilladt at frasælge aktiverne til private).

Med hensyn til begrænsningerne i forhold til optjening og anvendelse af overskud er spørgsmålet derfor, om begrænsningerne i overskudsanvendelsen er udmøntet på en måde, der opfylder intentionerne bag forliget om vandsektorloven, og om begrænsningerne understøtter eller snarere modvirker de øvrige (og i loven mere centralt placerede) hensyn.

Hvile-i-sig-selv-princippet og begrænsningerne i overskudsanvendelsen er derfor ligesom de øvrige centrale elementer i reguleringen genstand for Deloitte's evaluering og tages dermed ikke for givne hensyn.

Evalueringsindholdet er opdelt i følgende temaer:

1. Incitament
2. Effektiviseringskrav og prisloftregulering
3. Forbrugerforhold
4. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling
5. Statens tilsyn
6. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold
7. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling
8. Strukturudvikling i vand- og spildevandsbrancherne
9. Forsyningernes finansieringsmæssige forhold.

I relation til hvert af disse temaer indeholder opdraget en række problemstillinger og spørgsmål, som evalueringen behandler. Det nærmere indhold af de enkelte temaer fremgår af bilag O, der indeholder et uddrag af kommissoriet for evalueringen.

1.3. Deloitte's overordnede vurdering af vandsektorreguleringen

Deloitte vurderer, at den nuværende reguleringsmodel i flere henseender ikke lever op til formålene med vandsektorloven.

1.3.1. Samlet vurdering

Den centrale udfordring ved den nuværende reguleringsmodel er, at reguleringen helt overordnet er baseret på vanskeligt forenelige elementer i form af den samtidige indførelse af prisloftregulering og skattepligt sammen med det eksisterende hvile-i-sig-selv-princip. Disse reguleringsmekanismer repræsenterer hver især hensyn i forhold til at begrænse vandselskabernes mulighed for at udnytte monopolmagt samt begrænse effekten af eventuel indtjening. Tilsammen udgør de imidlertid grundlaget for en restriktiv, administrativt tung regulering, der unødigt begrænser vandselskabernes handlefrihed, effektiviseringsincitament, innovationskraft og samarbejdsmuligheder med vandsektoren.

Denne mindre hensigtsmæssige kombination af reguleringsprincipper har sammen med en række elementer i udformningen og administrationen af prisloftreguleringen betydet, at såvel vandselskaberne som Forsyningssekretariatet har oplevet store byrder ved reguleringen. Desuden har der ikke i tilstrækkelig grad været positive incitamenter for vandselskaberne til at effektivisere såvel indenfor som udenfor rammerne af de effektiviseringskrav, regulator har stillet. Dette har været medvirkende årsager til, at det hidtil ikke har været muligt af opnå effektiviseringer og reduktion i vandprisen, i et omfang der skal til for at indfri lovens intentioner.

På andre områder har vandsektorloven i langt højere grad levet op til intentionerne bag loven, især med hensyn til adskillelse af drift og myndighed og mulighed for øget gennemsigtighed i vandselskabernes økonomi via krav om selskabsudskillelse, aflæggelse af regnskaber efter årsregnskabsloven og benchmarking. Dette udgør positive resultater, der ikke bør ændres på gennem tilbagevending til tidligere tiders organiseringsformer, men som også vil kunne bevares, selvom man fremadrettet vælger en anden reguleringsmodel end den nuværende. Der findes således en række alternative reguleringsmodeller, der ligeledes vil kunne udnytte mulighederne i forhold til den øgede gennemsigtighed, der er blevet skabt i sektoren som følge af vandsektorloven.

Samlet set peger evalueringens resultater derfor i retning af, at den nuværende reguleringsmodel på en række områder er uhensigtsmæssig i forhold til at fremme de politiske intentioner bag vandsektorloven, og at der er behov for at overveje alternativer til den nuværende regulering, som skitseres nærmere i kapitel 10.

1.3.2. Vurdering af hvile-i-sig-selv-princippet kombineret med prislofter

Det er Deloitte's vurdering, at opretholdelsen af hvile-i-sig-selv-princippet oveni den prisloftregulering, der gælder for de lovomfattede selskaber, ikke skaber positive incitamenter til effektiviseringer eller beskyttelse af forbrugernes interesser i øvrigt. Tværtimod indebærer kombinationen af hvile-i-sig-selv-princippet og prisloftregulering, at vandselskabernes incitamenter til effektiviseringer er begrænset til og afhængige af de krav, som regulator (Forsyningssekretariatet) tvinger igennem. Dette står i modsætning til den normale model for prisloftregulering, hvor denne regulering står alene, og der således ikke er nogen begrænsninger på disponering af optjent overskud indenfor rammerne af prislofterne. Under den normale model har selskaberne et stærkt incitament til at effektivisere udover reduktionen i prislofterne. Sådanne incitamenter til effektiviseringer af egen drift forekommer ikke i den nuværende danske regulering, og dette må fortrinsvis tilskrives hvile-i-sig-selv-princippet og de begrænsninger, der ydermere eksisterer i forhold til anvendelsen af overskud indenfor vandselskaberne.

En afledt konsekvens af hvile-i-sig-selv-princippet er, at det effektivt forhindrer, at private kommercielle aktører involverer sig i ejerskab af danske forsyningsselskaber. Der er således ingen kommercielle aktører, der er interesseret i at overtage eller bidrage til finansieringen af vandselskaber, når disse ikke må generere nogen form for afkast til investorerne.

Det fremgår af forligsaftalen om vandsektorloven, at aftalen ikke havde til hensigt at ændre på, at de danske vandselskaber ejes af henholdsvis kommunerne og forbrugerne. Hvis dette fortsat skal være gældende, er det Deloitte's vurdering, at det kan sikres på andre og bedre måder end ved at fastholde hvile-i-sig-selv-princippet, da sidstnævnte reducerer vandselskabernes incitamenter til effektiviseringer. Deloitte finder dog ikke grundlag for at konkludere, at det vil være en fordel at forbyde private kommercielle aktører i at investere i danske vandselskaber. Tværtimod må invol-

vering af private kommercielle aktører forventes at medvirke til at sætte skub i en øget konsolidering af vandsektoren, der rummer store økonomiske potentialer og en højere grad af udlicitering af driftsopgaver. Desuden viser erfaringerne fra Tyskland, hvor enkelte store privatejede vandselskaber eksisterer side om side med et større antal kommunalt ejede forsyninger i hvert deres forsyningsområde, at privat kommercielt ejerskab er foreneligt med varetagelse af forbrugernes interesser. Erfaringerne tyder således på, at den tyske vandsektor i en komparativ sammenhæng er særdeles godt placeret, både med hensyn til absolut niveau og udvikling i forhold til vandpriser, service og miljøstandarder.

Deloitte har ikke kendskab til vandsektorregulering i andre lande eller til andre forsyningssektorer i det hele taget, hvor prisloftregulering er kombineret med hvile-i-sig-selv-princippet eller tilsvarende begrænsninger i forhold til overskudsanvendelse. Blandt de cases, der indgår i evalueringens uddybende komparative analyser, er prisloftregulering anvendt til regulering af vandsektoren i England og til regulering af elsektoren og telesektoren i Danmark. I alle disse cases har selskaberne og deres ejere fri dispositionsret over de ekstraordinære effektiviseringsgevinster, de optjener under prislofterne.

1.3.3. Vurdering af grundelementerne i prisloftreguleringen

Grundelementerne i den danske prisloftreguleringsmodel er følgende:

1. Prisloftreguleringen griber stort set kun ind i forhold til fastlæggelse af indtægtsrammen, det vil sige, at prisloftreguleringen stort set kun griber ind i forhold til vandselskabernes kernerdriftsomkostninger, mens 1:1-omkostninger, omkostninger til godkendte miljø- og serviceomkostninger samt finansielle omkostninger og afskrivninger på godkendte investeringer tillægges indtægtsrammen, uden at der stilles effektiviseringskrav i forhold til disse tillæg. Det indebærer, at tilsynsmyndigheden ikke regulerer på den samlede pris for vandselskabernes ydelser, men alene på en del af prisen.
2. Der stilles individuelle effektiviseringskrav til de lovomfattede vandselskaber rettet mod OPEX-delen af deres samlede omkostninger. De individuelle effektiviseringskrav fastlægges på en måde, der sammenlignet med vandsektorreguleringen i andre lande er væsentligt mere mekanisk, idet de individuelle effektiviseringskrav, der stilles til selskaberne, i høj grad udledes fra beregninger ved hjælp af en teknisk avanceret DEA-benchmarkingmodel. Dog er det muligt at ansøge om særlige forhold, som ca. 20 pct. af spildevandsselskaberne, henholdsvis ca. 10 pct. af vandselskaberne, har fået godkendt i et eller andet omfang. I omregningen fra bruttoeffektiviseringspotentialer til årlige effektiviseringskrav korrigeres der desuden for en vis modelusikkerhed og for vandselskabernes evne til højst at realisere potentialer på 5 pct. årligt. For vandselskaber, der ikke har ansøgt om særlige forhold, er de meddelte korrigerede effektiviseringskrav et direkte resultat af modelberegninger på baggrund af selskabernes individuelle indberetninger.
3. DEA-benchmarkingmodellen, der danner grundlag for fastlæggelse af effektiviseringskrav, måler alene på vandselskabernes økonomiske præstationer. Prisloftreguleringen indeholder således ikke benchmarkingelementer, der giver vandselskaberne økonomiske incitamenter til at forbedre deres miljø- og servicepræstationer. Dog kan vandselskaberne få dækket investeringer i anlægsaktiver med henblik på miljø- og serviceforbedringer samt efter ansøgning få godkendt driftsomkostninger til miljø- og servicemål, hvis sidstnævnte opfylder betingelserne i bekendtgørelsen om godkendelse af miljø- og servicemål.

Deloitte vurderer på baggrund af evalueringens samlede resultater, at der er visse udfordringer og problemer forbundet med ovenstående metodiske tilgang til den danske prisloftregulering af vandselskaberne.

I forhold til OPEX-reguleringsprincippet er problemet især, at prisloftreguleringen ikke nødvendigvis sikrer en reduktion af den samlede vandpris, der sagtens kan stige på trods af effektiviseringer i kernerdriftsomkostningerne, hvis dette modsvares af betydelige stigninger i investeringer og/eller driftsomkostninger udenfor effektiviseringskrav (1:1-omkostninger og miljø- og servicemål). Evalueringen viser, at der netop er sket en betydelig stigning i investeringerne og dermed de finansielle omkostninger og afskrivninger siden vedtagelsen af vandsektorloven.

En del af forklaringen på dette er, at vandselskaberne efter selskabsudskillelsen og kravene om anvendelse af årsregnskabslovens principper i dag foretager en mere gennemsigtig og retvisende opgørelse af, hvad der er investeringer, og hvad der er driftsomkostninger. Tendensen til stigende investeringer forstærkes samtidig af, at prisloftreguleringen tilskynder selskaberne til at øge investeringerne og reducere driftsomkostningerne. Det bekræftes herudover af både svar på spørgeskemaer og interview med vandselskaber, at nogle vandselskaber vælger en strategi med kasse-tænkning, hvor de investerer i nye anlægsaktiver fremfor at gennemføre vedligeholdelsesaktiviteter. Som konsekvens af de stigende investeringer, der udover vandsektorlovens incitamenter også skyldes investeringsefterslæb hos nogle vandselskaber samt øget investeringsbehov i forhold til klimatilpasning, er de gennemførte effektiviseringer i vandsektoren kun i nogen grad slået igennem i de forbrugeroplevede priser, der stadig stiger relativt mere end tilsvarende i en række andre sammenlignelige lande og sektorer.

Det er Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel er ganske veludviklet med hensyn til underliggende cost-drivere, modelopsætning og anvendelsesmetode, herunder estimering af effektivitetsfronten. I en teoretisk model kan det altid diskuteres, om antagelserne for modellen er rigtige og afspejler virkeligheden. Deloitte vurderer på baggrund af vandselskabernes tilbagemeldinger, at der findes yderligere cost-drivere indenfor både vandforsyning og spildevand, der ikke er afspejlet i den nuværende model (og som det i en række tilfælde heller ikke vil være muligt at indarbejde i en fremtidig model på grund af dataproblemer osv.). Der er således ikke tale om en benchmarkingmodel, der til enhver tid kan give sikre estimater for effektiviseringspotentialet i det enkelte vandselskab. Deloitte vurderer dog, at DEA-benchmarkingmodellen på det mere aggregerede plan giver et rimeligt indblik i det samlede indre effektiviseringspotentialer i spildevandssektoren og vandforsyningssektoren.

De usikkerheder, der er forbundet med omkostningsbenchmarking på basis af DEA-benchmarkingmodeller og lignende, vil være større i forhold til at indfange det rigtige effektiviseringspotentialer for hvert enkelt selskab end i forhold til at bestemme det samlede effektiviseringspotentialer for sektoren som helhed, hvor der vil være en tendens til, at over- og underestimerer ophæver hinanden. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at Forsyningssekretariatet i så høj grad baserer fastlæggelsen af individuelle effektiviseringskrav og det medfølgende tilsyn på resultater af en statistisk model, der ganske vist tager højde for usikkerhed gennem et tillæg på 20-25 pct. i selskabernes netvolumen. I stedet kunne man overveje i højere grad at anvende benchmarking som et understøttende redskab i et differentieret tilsyn, hvor der foretages mere helhedsorienterede, individuelle vurderinger af selskabernes effektiviseringspotentialer, som det for eksempel er tilfældet i England.

1.4. Sammenfatning af evalueringens resultater i forhold til de enkelte temaer

I det følgende sammenfattes evalueringens centrale resultater i forhold til hvert enkelt tema, der er omfattet af opdraget. De opsummerende sammenfatninger nedenfor indeholder hovedresultaterne af evalueringen. Derudover er der i sammenfatningerne under hvert enkelt temakapitel yderligere angivet en række problemområder, der med fordel kan ses nærmere på i forbindelse med en eventuel tilpasning af den nuværende regulering.

1.4.1. Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

I konkurrenceredegørelsen fra 2003 blev det samlede potentiale for vandforsyning og renseanlæg estimeret til at udgøre 1,3 mia. kr. i 2003-priser. Potentialet fordelte sig med 850 mio. kr. fra renseanlæg og 450 mio. kr. fra vandforsyningsselskaber. Derudover blev der estimeret et yderligere potentiale på maksimalt 330 mio. kr. fra kloaknettet i en rapport af COWI. Det samlede potentiale er derfor tidligere blevet estimeret til godt 1,6 mia. kr.

Deloitte vurderer, at det samlede indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift ligger i intervallet mellem 1.094 mio. kr. og 1.360 mio. kr. Potentialet fordeler sig med mellem 730 mio. kr. og 930 mio. kr. for spildevandsselskaber, mellem 270 mio. kr. og 330 mio. kr. for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og mellem 90 mio. kr. og 110 mio. kr. for forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

Intervallet for det samlede indre effektiviseringspotentiale er mindre end det tidligere estimerede potentiale. Forklaringen er, at der allerede er realiseret en del af potentialet siden de nævnte redegørelser. Desuden er det nye estimat mere retvisende som følge af et bedre datagrundlag og en bedre og mere detaljeret DEA-benchmarkingmodel, hvor en større del af variationen mellem vandselskaber forklares ved hjælp af objektive forskelle i produktionsforhold mv.

De indre effektiviseringspotentialer i driften er dog ikke udtømmende for de effektiviseringspotentialer, der samlet set eksisterer for vandselskaberne. For det første kan der opnås yderligere effektiviseringer udenfor de nuværende strukturelle rammer via en konsolidering af vandselskaberne, jf. kapitel 5. For det andet eksisterer der betydelige muligheder for effektiviseringer på anlægssiden (dels via fusioner, dels via indre asset management-tiltag), der vil kunne medvirke til at nedbringe kapitalomkostningerne og dermed prisen. For det tredje vil der kunne ske forbedringer i fronten, for eksempel som følge af den fremtidige teknologiske udvikling.

Der er via den økonomiske regulering samlet set stillet krav om effektiviseringer af driften for ca. 180 mio. kr. for spildevandsselskaberne og ca. 80 mio. kr. for vandforsyningsselskaberne i løbet af de år, der indtil videre er fastsat prislofter for. Dette svarer til henholdsvis 15 pct. og 17 pct. af det potentiale, der blev estimeret i konkurrenceredegørelsen og i COWI-rapporten, hvilket betyder, at potentialet tidligst vil kunne realiseres efter 6-7 år.

Analyserne af udviklingen i de samlede effektiviseringspotentialer viser dog, at potentialerne op til fronten ikke indsnævres i takt med de udmeldte krav, fordi selskaberne på fronten i flere tilfælde i lige så høj grad forbedrer deres effektivitet. Estimeringerne i DEA-benchmarkingmodellen for prisloft 2013 indikerer således, at det samlede effektiviseringspotentiale er indsnævret med 2,5 pct. fra prisloft 2013 til prisloft 2014. Dette indikerer, at det vil tage mange år for de ineffektive selskaber at blive lige så effektive som frontelskaberne. I praksis vil det sandsynligvis aldrig lykkes for alle de

ineffektive selskaber at nå helt op til fronten. Dette skyldes for det første, at der altid vil komme andre selskaber op på fronten, der forbedrer sig lidt hurtigere, og for det andet, at der vil være en vis velbegrundet variation mellem selskabernes driftsomkostninger, der ikke afspejles af cost-drivere i benchmarkingmodellen.

Analysen af prisudviklingen vidner om betydelige prisstigninger for både vandforsyning og spildevandshåndtering. Den internationale prissammenligning på vandforsyning og spildevandsafledning viser, at Danmark har haft nogle af de største prisstigninger sammenlignet med andre europæiske lande. Der er dog også tegn på, at der er ved at ske en opbremsning i prisstigningerne, hvilket tyder på, at vandsektorloven i nogen grad har slået igennem i forhold til prisudviklingen. Effekten er dog ikke af en størrelse, der giver grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen samlet set lever op til målet om prisreduktioner til gavn for forbrugerne.

Prisanalysen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen snart vil slå igennem i forhold til realisering af mere markante prisreduktioner. I store dele af vandsektoren, herunder blandt de forbrugerejede vandforsyningsselskaber og de kommunalt ejede spildevandsselskaber, er der således overvejende forventninger om stigende takster fremover.

Effektiviseringskravene i den økonomiske regulering er kun rettet mod driftsomkostningerne, hvorfor en del af reduktionen i driftspotentialet kan skyldes ompostering fra drift til investeringer. Analysen af vandselskabernes økonomiske forhold viser, at enhedsomkostningerne til drift har været faldende, mens investeringerne har været kraftigt stigende, hvilket må forventes under en regulering, hvor det kun er driften, der er omfattet af effektiviseringskrav. I kapitel 10 om alternativ regulering overvejes en alternativ model, der er baseret på de totale omkostninger fremfor kun driftsomkostningerne, således at det i højere grad bliver muligt at regulere på den totale pris for vandselskabernes ydelser.

1.4.2. Statens tilsyn

Udøvelsen af den økonomiske regulering, herunder tilsynet med vandselskaberne, er placeret under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og er dermed adskilt fra den regeludstedende myndighed. Deloitte vurderer, at denne adskillelse er hensigtsmæssig i forhold til at sikre uafhængighed i tilsynet og sikre de rette økonomiske kompetencer samt kompetencer indenfor modelopbygning. Disse kompetencer er helt centrale i forhold til fastsættelse af prislofter og benchmarking, der er Forsyningssekretariatets væsentligste opgaver.

Forsyningssekretariatet har en meget omfattende opgaveportefølje, der vurderes ikke at være matchet af sekretariatets ressourcer, og der bør i højere grad skabes sammenhæng mellem opgaver og ressourcer. Dette understøttes af vandselskabernes opfattelse, en sammenligning med dimensioneringen af tilsynet i England og Forsyningssekretariatets egen opfattelse. Forsyningssekretariatets store opgaveportefølje er en konsekvens af den tilgang til tilsynet, der er fastlagt i vandsektorloven og prisloftbekendtgørelsen.

Det bør overvejes, om tilsynet i højere grad kan tilrettelægges efter en risikobaseret tilgang, hvor tilsynsindsatsen afhænger af en mere konkret vurdering af vandselskabernes performance og compliance, således at kravene kan lempes for de virksomheder, der af egen drift effektiviserer mest. Tilsynsressourcerne kunne dermed i højere grad fokuseres på vandselskaber med de største effektiviseringsbehov, og dette vil give Forsyningssekretariatet mulighed for at indgå i en tættere dialog med det enkelte selskab. Dette vil svare til den udviklingsretning, der er kendetegnende for tilsynsmyndigheden i England, der planlægger at inddеле vandselskaberne i tre grupper, der vil få

forskelligt fokus i prisloftreguleringen og tilsynet. Der henvises til kapitel 10 for nærmere overvejelser omkring tilrettelæggelse af et mere differentieret tilsyn.

Selvom der må forventes et vist klageomfang, når ny regulering indføres, vurderer Deloitte, at det store antal klagesager og den store andel af vandselskaber, der har klaget, udgør en udfordring i forhold til funktionaliteten af prisloftreguleringen. Klageomfanget er desuden en indikator på vandselskabernes store utilfredshed med reglerne og administrationen heraf. Klagesagerne indebærer en belastning af Forsyningssekretariatet, der ikke er dimensioneret til omfanget af sagsbehandlingen i forbindelse med klagerne, og som derfor må nedprioritere eller udskyde andre vigtige opgaver for at leve op til vandselskabernes berettigede krav på at få deres sag behandlet.

Det er Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatet er præget af en for hurtig omsætning af medarbejdere, hvilket skaber udfordringer i forhold til at etablere en effektiv og gennemsigtig sagsbehandling. Den store medarbejderomsætning kan være en konsekvens af, at ressourcerne ikke matcher Forsyningssekretariatets opgaver, og at medarbejderne derfor er udsat for et betydeligt arbejdspress.

Deloitte vurderer endvidere, at Forsyningssekretariatet med fordel kan styrke indsatsen i forhold til at udarbejde og efterleve vejledninger samt samle op på principielle spørgsmål og afgørelser om fortolkning af reguleringen. Vigtigheden af dette understreges af de mange ændringer, der har været i regelgrundlaget, hvilket har vanskeliggjort opbygning af en gennemsigtig og effektiv sagsbehandling – for både vandselskaberne og Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatet finansieres via årlige indbetalinger fra de lovomfattede vandselskaber. Siden etableringen har Forsyningssekretariatet haft en mindre finansiering end forventet i lovforarbejderne til vandsektorloven. Dette skyldes, at antallet af lovomfattede vandselskaber har været mindre end forventet. Samtidig har Forsyningssekretariatet haft opgaver i forbindelse med klagesager og efterfølgende revidering af prislofter, der har været større end forventet. Den nuværende finansieringsmodel tager ikke højde for ændringer i antallet af selskaber og indeholder ikke en mulighed for at korrigere for det mismatch, der har været mellem de forventede omkostninger og de forventede indtægter. Desuden rammes forbrugerne i mindre lovomfattede selskaber hårdere end forbrugerne i store selskaber af indbetalingerne til Forsyningssekretariatet. Efter Deloitte's vurdering bør der ses på mulighederne for at fastlægge en alternativ finansieringsmodel, der er robust over for ændringer i antallet af lovomfattede selskaber og har en mere fair fordeling af omkostningerne. En sådan finansieringsmodel kunne være baseret på vandselskabernes debiterede vandmængde, hvor den årlige sats reguleres efter prisudviklingen, antallet af vandselskaber og udviklingen i den samlede debiterede vandmængde.

1.4.3. Strukturudvikling og konsolidering

I en international sammenhæng er den danske vandsektor yderst fragmenteret. Siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven er der gennemført relativt få fusioner og sammenlægninger i den danske vandsektor, og disse er primært holding- og serviceselskabssammenlægninger og ikke egentlige fusioner.

Det er Deloitte's vurdering, at dette i høj grad skyldes, at vandsektorloven og den relaterede regulering indebærer en række barrierer for konsolidering af den danske vandsektor. Disse barrierer er:

- Forbud mod differentierede spildevandstakster.

- Omkostninger til fusioner og sammenlægninger skal afholdes indenfor vandselskabernes prislofter, hvilket presser vandselskabernes økonomiske råderum.
- Små vandselskaber ønsker ikke at blive omfattet af vandsektorloven som følge af fusioner.
- Risikoen for beskatning ved overførsel af værdier som følge af fusioner mellem vandselskaber.
- Usikkerhed ved håndtering af alderskorrektion af netvolumenmål i forbindelse med fusioner.
- Begrænsning af kommunernes indflydelse i forhold til de kommunalt ejede vandselskaber.
- Myndighedsansvar deles mellem forskellige kommuner ved fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber.
- Usikkerhed om den økonomiske regulering i forbindelse med fusioner mellem lovomfattede og ikke-lovomfattede vandselskaber.
- Kommuner risikerer modregning i bloktilskud ved fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber som følge af bestemmelser i stoploven.

Barriererne for konsolidering skal ses i sammenhæng med, at Deloitte's analyse af stordriftsfordele i den danske vandsektor afdækker væsentlige økonomiske potentialer ved en øget konsolidering i vandsektoren. Analysen er gennemført på baggrund af de indberettede data til Forsyningssekretariatet, der giver et bedre grundlag, end man tidligere har haft for at opgøre de skalaøkonomiske effekter i den danske vandsektor. Gennem anvendelse af data vedrørende cost-drivere er det således muligt at kontrollere for en lang række forhold, der påvirker vandselskabernes omkostningsniveau, og dermed isolere effekten af stordriftsfordele.

I spildevandssektoren er de isolerede konsolideringspotentialer af Deloitte estimeret til en reduktion af de totale omkostninger på 0,6-1,5 mia. kr. ved en moderat konsolidering af sektoren, der vil stige til 1,2-2,9 mia. kr. ved en markant konsolidering af sektoren. I vandforsyningssektoren er de isolerede konsolideringspotentialer estimeret til 0,1-0,3 mia. kr. ved en moderat konsolidering af sektoren, der vil stige til 0,2-0,7 mia. kr. ved en markant konsolidering af sektoren. Ved en markant konsolidering af vandsektoren vil der være 25 pct. af det nuværende antal vandselskaber, men den gennemsnitlige størrelse for disse selskaber vil stadig være væsentlig mindre end den gennemsnitlige størrelse for vandselskaberne i eksempelvis Holland og England. Selv ved denne konsolideringsgrad vil potentialerne for konsolidering derfor ikke være udtømt. Det vurderes dog, at disse konsolideringsniveauer er det realistiske niveau at opnå indenfor en kort til mellemlang tidshorisont.

Disse potentialer overlapper ikke med de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er identificeret i kapitel 3, men er udtryk for egentlige konsolideringspotentialer. Potentialerne er udtryk for effektiviseringspotentialer på sektorniveau og ikke på selskabsniveau og forudsætter særligt for den høje ende af potentialerne grundlæggende strukturelle ændringer af vandsektoren.

Ovenstående barrierer står i vidt omfang i vejen for realiseringen af disse konsolideringspotentialer. Et væsentligt skridt i retning af at realisere de økonomiske potentialer ved øget konsolidering i den danske vandsektor er at imødegå eller helt fjerne disse barrierer for konsolidering.

Herudover er der nogle vigtige løftestænger, der vil kunne anvendes til at skabe positive incitamenter til øget konsolidering blandt danske vandselskaber. En ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet

vil give vandselskaberne mulighed for at optjene profit, hvilket vil give vandselskaberne stærkere incitamenter til at forfølge effektiviseringsmuligheder, herunder realisere besparelser på drifts- og anlægsomkostninger ved at indgå i fusioner med andre vandselskaber. Ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil desuden kunne medføre, at private kommercielle aktører i stigende grad investerer i danske vandselskaber. Erfaringsmæssigt vil dette indebære tendenser til øget konsolidering, idet det typisk forøger investorenes afkast.

En yderligere løftestang til at skabe et positivt incitament til konsolidering i vandsektoren er at inddrage kapitalomkostningerne (og dermed anlægsinvesteringerne) i prisloftreguleringen. Herved vil vandselskaberne få øget incitament til at realisere stordriftsfordele, der er knyttet til anlægssiden.

Konsolideringsprocessen i den danske vandsektor vil også kunne fremmes ved, at der arbejdes for at forpligte kommunerne til at afdække muligheder og potentialer ved fusioner af vandselskaber. Erfaringerne fra den hollandske vandsektor viser, at der kan opnås en markant konsolidering gennem en frivillig og dialogbaseret proces.

Dele af konsolideringspotentialer, der knytter sig til mere effektiv drift og administration, vil kunne realiseres på relativt kort sigt gennem øget brug af administrations- og driftsfællesskaber. Derimod kræver realiseringen af de potentialer, der knytter sig til skalaøkonomien i anlægsinvesteringer, større strukturelle omlægninger og mere omfattende investeringer. Disse potentialer vil derfor skulle realiseres over en længere tidshorisont i passende takt med den løbende reinvestering i vandselskabernes kapitalapparat.

1.4.4. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven samlet set har bidraget til større klarhed om opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber. Det kan dog samtidig konstateres, at der i forbindelse med udskillelsen er anvendt mange ressourcer i både vandselskaber og kommuner på at udmønte opgave- og ansvarsfordelingen i praksis. Det er Deloitte's vurdering, at den praktiske udmøntning er lykkedes i størstedelen af kommunerne, men at der fortsat eksisterer områder, hvor kommuner og vandselskaber endnu ikke har fundet et godt og stabilt samarbejde og fortsat har intense og løbende drøftelser om en hensigtsmæssig fordeling af opgaver og ansvar. Især den politiske aftales fokusering på kommunernes bestillerrolle og vandselskabernes rolle som udførende vurderes at være en del af årsagen til denne problemstilling. Hvis kommunerne bestiller opgaver, som vandselskaberne skal udføre, er der risiko for, at der sker en delvis sammenblanding af skatteområdet og det takstfinansierede område. Dette skyldes, at kommunerne med henvisning til bestillerrollen kan hævde, at de har ret til at igangsætte opgaver hos de takstfinansierede vandselskaber, selvom disse opgaver rettelig set er en kommunal og dermed skattefinansieret opgave.

Kommunerne ønsker med henvisning til bestillerrollen i kraft af både deres ejerrolle og deres myndighedsrolle indflydelse på vandselskabernes driftsmæssige prioriteringer under de udmeldte prislofter. Det vurderes, at særligt de detaljerede krav til kommunernes spildevands- og vandforsyningsplanlægning i henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelsen om vandforsyningsplanlægning er en medvirkende årsag til, at nogle kommuner ser det som deres opgave at påvirke vandselskabernes driftsmæssige dispositioner. Det er Deloitte's vurdering, at bestemmelserne om indholdet af spildevands- og vandforsyningsplaner ikke i fuldt omfang understøtter adskillelsen af myndigheds- og driftsansvaret, der var tiltænkt med selskabsudskillelsen af de kommunalt ejede forsyningsaktiviteter.

Vandselskabernes varetagelse af drifts- og ledelsesopgaverne fungerer overordnet set efter hensigten i vandsektorloven. Prislofter og effektiviseringskrav har dog betydet et meget ensidigt fokus på økonomi og effektiviseringer, der dog i visse tilfælde kan konstateres at have medvirket til konflikter med kommunerne omkring fastlæggelse af et hensigtsmæssigt snit i opgave- og ansvarsfordelingen.

Endelig viser de gennemførte undersøgelser entydigt, at opgave- og ansvarsfordelingen på klimatilpasningsområdet ikke opleves som værende hensigtsmæssig.

I forhold til kommunernes udmøntning af ejerrollen kan der konstateres uhensigtsmæssigheder i forhold til især bestyrelsernes sammensætning, der potentielt resulterer i interessekonflikter mellem kommunernes myndighedsrolle og bestyrelsernes forpligtelse til at varetage vandselskabernes interesser. Det er Deloitte's vurdering, at disse uhensigtsmæssigheder vil kunne håndteres via et større fokus på, at bestyrelsesmedlemmerne har de rette kompetencer og en bevidst stillingtagen i kommunerne i forhold til at sikre sammensætning af deltagerne i vandselskabernes bestyrelser, så risikoen for interessekonflikter minimeres og samtidig håndteres professionelt i de tilfælde, hvor de opstår.

Det er endvidere Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatets adgang til at fastsætte de indtjeningsmæssige rammer for vandselskaberne via udmeldingen af prislofter overordnet set er hensigtsmæssig, men den overflødig gør samtidig kommunernes rolle som godkender af de kommunalt ejede vandselskabers takster. Kommunernes godkendelse af vilkårene for forbrugernes betaling af takster og anlægsbidrag indebærer desuden en ikke-hensigtsmæssig mulighed for at påvirke vandselskabernes likviditet.

Ovenstående omfatter opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber. Afslutningsvist skal det fremhæves, at Deloitte ikke har konstateret udfordringer i forhold til realisering af målsætningen omkring reel indbyrdes adskillelse af de kommunalt ejede vandforsyningselskaber og spildevandsselskaber.

1.4.5. Forbrugerforhold

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven og den tilhørende regulering vedrørende forbrugerindflydelse i vandselskaber og prisloftreguleringen overordnet set har ført til en væsentlig forbedring af forbrugernes muligheder for øget indsigt i især prisdannelsen i de kommunalt ejede vandselskaber. Det vurderes samtidig – på baggrund af kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling – at de kommunalt ejede vandselskaber har fået langt bedre forudsætninger for at give forbrugerne denne indsigt. Det er Deloitte's vurdering, at vandselskaberne generelt set i højere grad kan kommunikere benchmarkingresultater samt planer og strategier angående deres omkostninger og priser til forbrugerne. Det er dog samtidig vigtigt at erkende, at forbrugerne forventeligt kun i begrænset omfang efterspørger den viden, der stilles til rådighed af vandselskaberne. Der er derfor efter Deloitte's vurdering ikke behov for en væsentlig optrapning af omkostningskrævende aktiv kommunikation til forbrugerne, men alene for at procesbenchmarking gennemføres som forudsat på selskabernes og branchens eget initiativ, og at resultaterne klart formidles på selskabernes hjemmeside.

En af de positive konsekvenser af vandsektorloven har været, at vandselskaberne i højere grad er begyndt at udarbejde planer og strategier vedrørende deres fremadrettede økonomi – for eksempel investeringsplaner og effektiviseringsstrategier – og stiller denne information til rådighed på selska-

bernes hjemmeside. Der er efter Deloitte's vurdering behov for, at denne praksis udbredes til at omfatte flere vandselskaber, og for at planerne og strategierne i endnu højere grad offentliggøres.

Forbrugernes muligheder for at øve indflydelse på prisdannelsen, herunder driften i de enkelte vandselskaber, vurderes ikke at være forbedret som følge af reglerne om forbrugerindflydelse i vandselskabernes bestyrelser. Dette skyldes, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer som følge af selskabslovgivningen er forpligtet til at varetage vandselskabets interesser og således ikke har mulighed for at varetage egne interesser som forbrugere. Reglerne om forbrugerindflydelse i vandselskabernes bestyrelser vurderes derfor blot at have medført øgede administrative byrder for vandselskaberne til forberedelse og gennemførelse af valgene. Der må desuden forventes en vis indsats i forhold til integration af de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i bestyrelserne, da der ikke er opstillet krav til disses erfaringer eller faglige forudsætninger.

Det er samtidig Deloitte's vurdering, at forbrugernes interesser ikke hensigtsmæssigt alene kan varetages via folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i vandselskabernes bestyrelser. Dette skyldes for det første, at bestyrelsen i et vandselskab, ifølge afsnit 6.4.3. om kommunalpolitikernes bestyrelsesansvar, udelukkende kan varetage vandselskabets interesser. I det omfang der trods de selskabsretlige principper om bestyrelsesansvar kan sikres en kommunalt funderet indflydelse på vandselskabernes drift, vurderes denne desuden ikke i tilstrækkeligt omfang at resultere i fokus på reduktion af forbrugerpriserne, idet det politiske fokus typisk omfatter en række øvrige hensyn. Det vurderes desuden på baggrund af de gennemførte interview, at en rent politisk funderet bestyrelse kan indebære risiko for sammenblanding af interesserne på skatteområdet og det takstfinansierede område som følge af habilitetsmæssige udfordringer, jf. beskrivelsen af kommunernes varetagelse af ejerrollen i afsnit 6.4.3. Dette vil langt fra altid være i forbrugernes interesse, da det vil medføre risiko for, at de forbrugerbetalte takster anvendes til at finansiere aktiviteter, der burde være skattefinansieret. Ønsket om adskillelse af det skattefinansierede og det takstfinansierede område var netop én af grundtankerne bag vandsektorloven.

Forslaget om oprettelse og inddragelse af forbrugerpaneler samt en opfølgning på vandselskabernes pligt til offentliggørelse af benchmarkingresultater vurderes samlet set at resultere i større positive effekter end resultaterne af de eksisterende regler for valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse.

1.4.6. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold

Som nævnt i det indledende kapitel er det centrale formål med evalueringen at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og en klarere opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsynings sikkerhed fastholdes.

Samlet set er der ikke indikationer af, at miljø- og sundhedsindsatsen er blevet påvirket, efter vandsektorloven trådte i kraft.

Vandselskaberne vurderer dog, at vandsektorloven kun i ringe omfang giver incitament til nye indsatser i forhold til miljø, sundhed og forsynings sikkerhed, og vandselskaberne har oplevet en del vanskeligheder ved at få godkendt de ønskede udgifter til miljø- og servicemål af Forsyningssekretariatet som tillæg til prislofterne, jf. kapitel 4. Givet at vandselskaberne under den gældende regulering – hvor investeringer i og udgifter til miljø- og servicemål er undtaget fra effektiviseringskrav –

ikke har incitamenter til at begrænse udgifterne hertil, finder Deloitte det som udgangspunkt naturligt, at ansøgninger kun imødekommes, hvis de er tilstrækkelig dokumenteret.

Det store antal afvisninger betyder, at omkostninger til en række miljø- og sundhedsinitiativer må afholdes indenfor en økonomisk ramme, der er bestemt af effektiviseringskravene, der gælder for de almindelige driftsomkostninger. På denne baggrund anfører næsten halvdelen af vandselskaberne i spørgeskemaundersøgelsen, at de vil blive tvunget til at reducere miljø- og serviceindsatsen, efterhånden som de over tid bliver mere presset af effektiviseringskravene i prisloftreguleringen. De fleste vandselskaber er dog ikke nået til dette punkt endnu, selvom der flere steder rapporteres om initiativer til grundvandsbeskyttelse (for eksempel dyrkningsaftaler, arealopkøb og skovrejsning), der må opgives eller udskydes på grund af administrative barrierer i forhold til at få initiativet godkendt som miljømål i rette tid eller i det hele taget.

Der er ikke desto mindre gennemført betydelige tiltag rettet mod forbedring af miljø- og sundhedsindsatsen under vandselskabernes anlægsinvesteringer, som vandsektorloven ikke regulerer lige så stramt. Den overvejende del af investeringerne er rettet mod forsyningssikkerhed, og det vurderes at være en relativt begrænset del, der er rettet mod miljø og sundhed.

I løbet af de seneste år er vandselskabernes investeringsniveau steget, hvilket afspejler et behov for at renovere og udbygge ledningsnettet og et stigende behov for tiltag rettet mod klimatilpasning. En stor del af vandselskaberne vurderer også selv, at omkostninger til tiltag rettet mod forsyningssikkerhed er steget. Faktuelle data viser, at reinvesteringsniveauet og forsyningssikkerheden generelt er steget efter vedtagelsen af vandsektorloven, hvilket skal ses i sammenhæng med, at prisloftreguleringen ikke giver incitamenter til at holde igen med investeringerne i anlægsaktiver. Dette står i modsætning til udgifter til miljø- og servicemål, der er sværere at få godkendt i selskabernes indtægtsramme, medmindre de kan klassificeres som investeringer.

De gennemførte analyser viser samlet set, at kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed i medfør af for eksempel miljømålsloven, vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven stadig overholdes af vandselskaberne på det generelle plan. Det kan dermed konkluderes, at der er tale om en fastholdelse af kravene efter gennemførelsen af vandsektorloven.

Der har ikke i perioden efter vandsektorlovens vedtagelse været tale om en fortsat vækst i miljø- og sundhedsindsatsen, som den der har fundet sted over de seneste 10-20 år op til vedtagelsen af vandsektorloven. Det tyder på, at den gældende økonomiske regulering begrænser incitamenterne for vandselskaberne til at efterspørge nye uprøvede miljøteknologier og -løsninger, da forsyningerne, jf. kapitel 9, giver udtryk for, at de vælger de sikre løsninger.

1.4.7. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven og den tilhørende regulering indeholder en række barrierer for erhvervsudvikling og vækst i teknologiudvikling. Lovgivningen opstiller således flere begrænsninger for vandselskabernes engagement i vandsektorens udvikling, herunder barrierer for vandselskabernes muligheder for at engagere sig direkte i teknologiudvikling og partnerskaber, begrænsninger i selskabernes incitament til at udlicitere opgaver og begrænsninger i selskabernes muligheder for at efterspørge ny teknologi.

Det vurderes, at Vandsektorens Teknologiudviklingsfond (VTU) har levet op til hensigten med fonden, idet VTU har udfyldt en væsentlig rolle som finansieringskilde til udviklingsprojekter og har bidraget til at facilitere netværk indenfor vandteknologisektoren og mellem vandselskaber, leveran-

dører, rådgivere og forskningsinstitutioner. På baggrund af tidligere analyser udarbejdet af Deloitte vurderes det dog, at VTU's årlige budget på 20 mio. kr. til udviklingsprojekter ikke til fulde dækker behovet for ekstern finansiering i vandteknologisektoren, hvis der ønskes et særligt fokus på markedsmodnings- og eksportfasen af udviklingsprocessen.

Den nuværende prisloftregulering lægger et pres på vandselskabernes økonomiske råderum og reducerer vandselskabernes økonomiske kapacitet til at efterspørge ny teknologi. Prisloftreguleringen giver desuden ikke incitament til at levere resultater i forhold til miljø-, klima- og servicemål udover de reguleringsmæssige krav. Dette medvirker til at begrænse vandselskabernes efterspørgsel efter ny teknologi, der kunne fremme deres performance i relation til disse områder.

De danske og internationale erfaringer viser, at det i særlig grad er de store vandselskaber, der engagerer sig i teknologiudvikling og erhvervsfremme, og at det særligt er disse selskaber, der er interessante samarbejdspartnere for vandteknologileverandører og rådgivere. Det vurderes – på baggrund af kapitel 5 om strukturudvikling og konsolidering – at vandsektorloven i denne sammenhæng indeholder flere indirekte barrierer for vækst og erhvervsfremme, eftersom reguleringen begrænser konsolideringen i den danske vandsektor.

Vandselskabernes mulighed for at engagere sig i tilknyttede aktiviteter, der ligger i naturlig forlængelse af deres forsyningsvirksomhed, vurderes at være et hensigtsmæssigt tiltag til at få vandselskaberne til at engagere sig i udviklingsprojekter og erhvervsfremme. De eksisterende omsætningsgrænser vurderes dog at være stærkt begrænsende for selskabernes engagement. I denne sammenhæng må det erkendes, at de eksisterende muligheder for at øge omsætningen fra tilknyttede aktiviteter gennem 40/60-selskaber ikke har levet op til hensigten, eftersom denne selskabsform hverken er attraktiv for vandselskaberne eller vandteknologivirksomhederne.

Programmet for intern overvågning har sandsynligvis haft en positiv betydning for særligt de mindre vandselskabers praksis i forbindelse med udbud og udlicitering, men det vurderes, at programmet efterhånden har udtjent sit formål, og at den faldende marginale værdi ikke længere står mål med byrderne. Eftersom vandselskaberne er underlagt effektiviseringskrav i prisloftreguleringen, har selskaberne desuden et naturligt incitament til at konkurrenceudsætte opgaver, hvor det er driftsøkonomisk hensigtsmæssigt.

Det vurderes ligeledes, at prisloftreguleringen i væsentligt omfang afholder vandselskaberne fra at indgå i flerårige samarbejder med private aktører om opgavevaretagelsen, herunder OPS- og OPP-kontrakter, eftersom de etårige prislofter skaber usikkerhed om vandselskabernes fremtidige effektiviseringskrav. Dermed kan der opstå usikkerhed om vandselskabets evne til at leve op til fremtidige kontraktuelle forpligtigelser. Hvis en flerårig kontrakt vil skulle tage højde for denne usikkerhed, er der risiko for, at det alt andet lige vil medføre en merudgift for vandselskabet i form af højere kontraktpriser. Samlet set er der risiko for, at prisloftreguleringen kan gøre eventuelle flerårige aftaler ikke-attraktive for såvel leverandører som vandselskaber.

1.5. Overvejelser om alternativ regulering

På baggrund af erfaringer fra andre lande og sektorer, der indgår i den komparative analyse, samt overvejelser fra de interessenter, der er blevet interviewet i kortlægningsfasen, er der i evalueringens kapitel 10 anvist en række muligheder for alternativ regulering, der bør overvejes i forhold til den fremtidige regulering af vandsektoren.

Det fremgår af analyserne og vurderingerne, at en afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil have klare fordele, da det øger det økonomiske incitament for forsyningerne til at effektivisere. Det fremgår ligeledes af analyserne, at en mere dialog- og helhedsorienteret prisloftregulering kombineret med et differentieret og risikobaseret tilsyn kan have fordele i forhold til den nuværende prisloftregulering, idet det vil reducere de administrative byrder for de udvalgte vandselskaber, hvor reguleringen lettes, samtidig med at det i højere grad vil muliggøre, at der indgår overvejelser om langsigtede effektiviseringer og optimering af investeringer i fastlæggelsen af prislofter for de øvrige vandselskaber. Under hensyntagen til det store antal vandselskaber i Danmark og en økonomisering med tilsynsmyndighedernes ressourcer fordrer en sådan model et differentieret tilsyn, hvor vandselskaberne inddeles i grupper, der gives forskellig opmærksomhed og gøres til genstand for forskellige indsatser og incitamenter fra tilsynsmyndighedens side. Der bør i denne sammenhæng foretages en nærmere analyse af fordele og ulemper ved en sådan model i en dansk kontekst, herunder hvilke ressourcer det vil kræve hos tilsynsmyndigheden. Som led i et differentieret tilsyn kunne det overvejes, at hvile-i-sig-selv-princippet kun ophæves for de lovomfattede forsyninger, således at der opstår stærkere incitamenter til konsolidering.

I forlængelse heraf bør det også overvejes, om der med fordel kan indføres en prisloftreguleringsmodel, der fokuserer på totaløkonomien i de lovomfattede vandselskaber, det vil sige både driftsomkostninger og kapitalinvesteringer. Dermed vil der kunne sikres bedre kontrol med udviklingen i de samlede forbrugerpriser og mere sikkerhed for, at vandselskaberne ikke foretager samfundsøkonomisk u hensigtsmæssige investeringer for at omgå reguleringen.

Afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil – uanset om det kobles med prislofter eller anden form for indtægtsramme – betyde, at det bliver muligt at optjene og hjemtage ekstraordinære effektiviseringsgevinster til ejerne, og dermed vil der opstå interesse fra private kommercielle aktører i at finansiere, eje og drive udvalgte danske vandselskaber. Hvis man ønsker at forhindre dette, kan man som i Holland gøre det ved at forbyde ejerskab fra private kommercielle aktører. Deloitte finder dog ikke grundlag for at konkludere, at det vil være en fordel at forhindre private kommercielle aktører i at investere i danske vandselskaber, forudsat at der opretholdes den nødvendige regulering til sikring af hensynene bag vandsektorloven, herunder i forhold til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed. Tværtimod må involvering af private kommercielle aktører forventes at medvirke til at sætte skub i en øget konsolidering af vandsektoren, der rummer store økonomiske potentialer, og i en højere grad af udlicitering af driftsopgaver. Desuden viser erfaringerne i både Tyskland og England, at privat ejerskab af vandselskaber ikke er skadeligt for miljøet eller servicen, hvis reguleringen i tilstrækkelig grad sikrer disse hensyn.

2. Introduktion til evalueringen

Dette kapitel indeholder en kort introduktion til vandsektoren og vandsektorloven samt en præsentation af evalueringens formål. Desuden præsenteres kort fremgangsmåde og datagrundlag for evalueringen. Afslutningsvist findes en læsevejledning og et samlet overblik over evalueringsrapporten.

Evalueringen af vandsektorloven er gennemført af Deloitte i tæt samarbejde med LETT og DHI. Deloitte er hovedansvarlig for evalueringen, og samarbejdspartnerne har bidraget med faglige input samt kvalificering og kvalitetssikring på udvalgte områder af evalueringen indenfor deres respektive ekspertiseområder. Desuden har Krüger bidraget til evalueringen i mindre omfang.

Evalueringen er gennemført i perioden fra april til november 2013.

2.1. Baggrund – vandsektoren og dens regulering

Vandsektoren i Danmark leverer drikkevand til og håndterer spildevand fra en meget stor andel af alle husholdninger og virksomheder i landet. Sektoren omfatter ca. 2.600 almene selskaber, der samlet set håndterer ca. 370 mio. m³ vand og omsætter for mere end 10 mia. kr. i sektoren.¹ Hertil kommer et stort antal private ikke-almene vandforsyningsselskaber og spildevandsanlæg.²

Vandsektorloven omfatter alle vandselskaber, der håndterer mere end 200.000 m³ vand årligt, og regulerer dermed et område af stor betydning for det danske samfund som helhed. Det er derfor af afgørende betydning, at sektorlovgivningen og administrationen af denne er hensigtsmæssig og understøtter en effektiv og forsvarlig varetagelse af opgaverne i sektoren.

2.1.1. Kort om vandsektoren i Danmark

Den danske vandsektor består af et meget stort antal vandselskaber, der dækker over stor diversitet i forhold til størrelse, ejerform og organisering. De ca. 2.800 almene vandselskaber er fordelt på ca. 2.500 vandforsyningsselskaber og ca. 300 spildevandsselskaber.

Aktiviteterne med vandforsyning og spildevandshåndtering er hovedsagelig fordelt på to typer ejerskab: kommunalt ejede vandselskaber og private – og dermed forbrugerejede – vandselskaber. Omfanget af de forskellige ejerformer og afgrænsningen i forhold til vandsektorloven fremgår af Tabel 1 nedenfor.

¹ Deloitteestimer på basis af oplysninger fra Naturstyrelsen, Forsyningssekretariatet, DANVA og FVD.

² De ikke-almene vandforsyningsselskaber defineres som borer, der forsyner under 10 aftagere, mens ikke-almene spildevandsanlæg er defineret som anlæg med en mindre belastning end 30 personækvivalenter, og som primært består af forskellige former for nedslivningsanlæg fra én eller flere husstande.

Tabel 1. Vandsektorens struktur med hensyn til ejerform og afgrænsning i forhold til vandsektorloven (VSL)

Vandforsyning			Spildevandshåndtering		
Ejerform	Selskaber	Vandmængde	Ejerform	Selskaber	Vandmængde
Kommunalt ejet	87	Ca. 67 pct.	Kommunalt ejet	97	Ca. 98 pct.
Forbrugerejet lovomfattet	135	Ca. 20 pct.	Forbrugerejet lovomfattet	0	-
Forbrugerejet ikke-lovomfattet	Ca. 2.300	Ca. 10 pct.	Forbrugerejet ikke-lovomfattet	214	Ca. 0,5 pct.
Ikke-almene	Ca. 50.000	Ca. 3 pct.	Ikke-almene	Ikke opgjort	Ca. 1,5 pct.

Note: Alle kommunalt ejede vandselskaber er omfattet af vandsektorloven. De ikke-almene selskaber er ikke omfattet af vandsektorloven.

Kilde: Deloitte's estimater på basis af oplysninger fra Naturstyrelsen, Forsyningssekretariatet, DANVA og FVD.

Alle de kommunalt ejede vandselskaber er omfattet af vandsektorloven, mens en stor del af de private vandselskaber ligger under grænsen på 200.000 m³ vand årligt og derfor ikke er omfattet af vandsektorloven.

Over de seneste år er der foregået en løbende konsolidering indenfor vandsektoren. I 2003 var antallet af almene enheder i vandsektoren 4.155, der var fordelt på 2.792 vandforsyningsselskaber og 1.363 renseanlæg.³ Til sammenligning eksisterer der i dag ca. 2.800 selskaber.⁴

2.1.2. Vandsektorlovens formål

Konkurrencestyrelsen gennemførte i 2003 en analyse af vandsektoren i Danmark, der opgjorde et samlet effektiviseringspotentiale på over 1 mia. kr. i årlig omkostningsbesparelse. Vandsektorloven blev således indført med det formål at skabe en mere gennemsigtig sektor og få realiseret effektiviseringspotentialet. Loven stillede krav om udskillelse af de kommunalt drevne forsyningsaktiviteter i selvstændige selskaber og indførte en økonomisk regulering af sektoren baseret på prislofter, benchmarking og overvågning samt frigørelse af midler til investerings- og fornyelsesbehov.

Af vandsektorlovens formålsparagraf (§ 1) fremgår det, 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."*

I forligsteksten, der dannede grundlag for vandsektorloven, er følgende hensyn sammenfattet som hovedelementer i aftalen:

"Aftalen har følgende elementer:

- *Kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes.*
- *Vandsektoren rummer et effektiviseringspotentiale, som skal udnyttes til gavn for forbrugerne og miljøet.*
- *Den økonomiske regulering skal understøtte effektiviseringen af sektoren.*
- *Den danske vandsektor er i dag karakteriseret ved at være kommunalt ejet eller forbrugerejet. Nærværende aftale har ikke til hensigt at ændre på dette forhold.*

³ Jf. Konkurrencestyrelsens Konkurrenceredegørelse 2003.

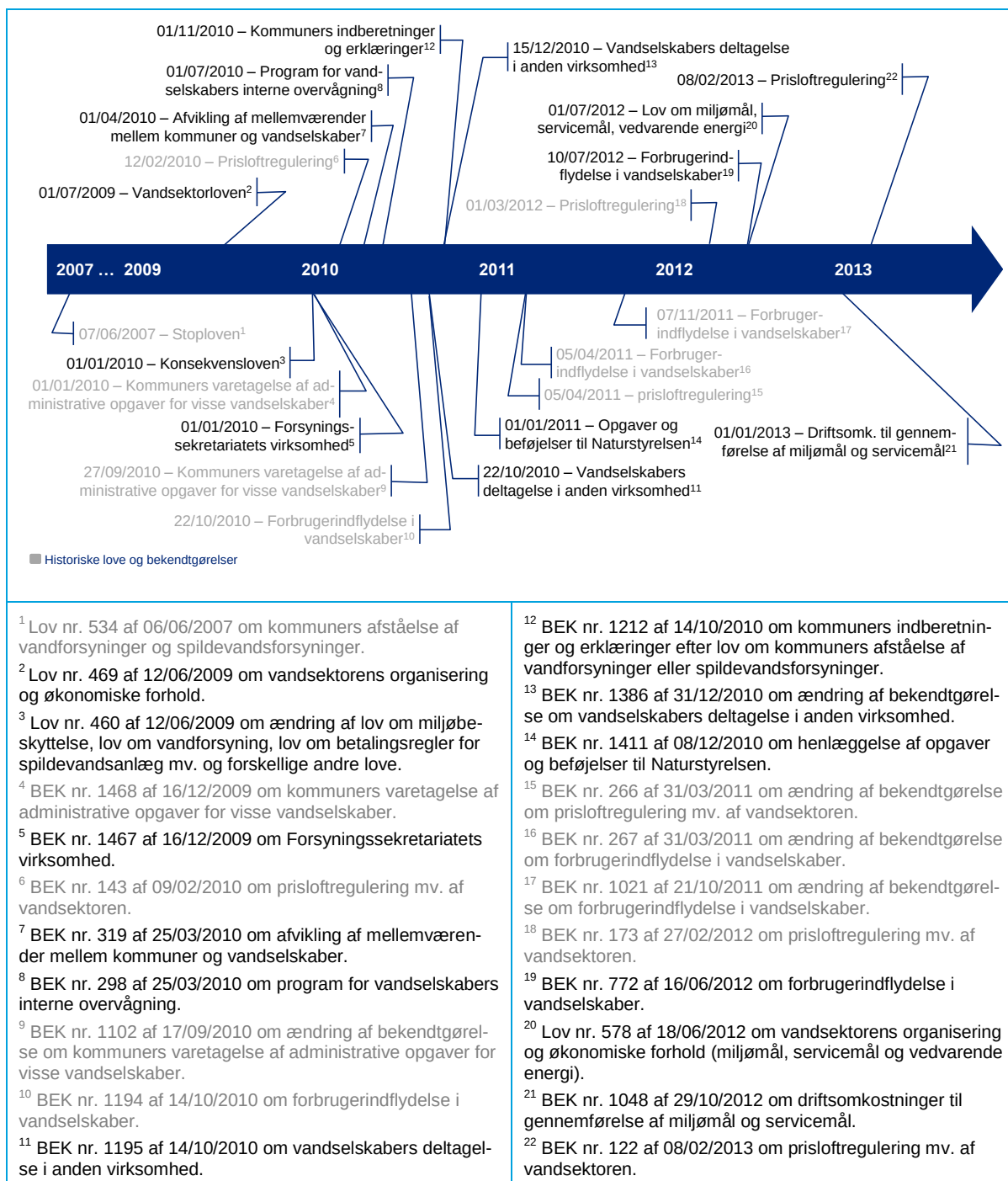
⁴ Evalueringsrapportens kapitel 5 om strukturudvikling og konsolidering indeholder en nærmere gennemgang af konsolideringen i den danske vandsektor.

- *Der er behov for økonomiske midler til at imødegå investerings- og fornyelsesbehov, bl.a. også til teknologiudvikling. Dette kan også medvirke til at understøtte vækstmuligheder for eksport af dansk vandteknologi.*
- *Der skal ske en klar adskillelse af drifts- og myndighedsansvar. Målet er klare roller og effektivisering samt udvikling af sektoren.*
- *Forbrugerne har krav på gennemsækelighed i vandsektorens forhold, herunder også i grundlaget for, hvordan de vandpriser, som forbrugerne betaler, fastsættes.*
- *Den eksisterende regnskabsmæssige adskillelse mellem vand- og kloakforsyning fastholdes.*
- *Overskuddet fastholdes i vandsektoren.”*

Med vedtagelse af vandsektorloven i sommeren 2009 er der indført et omfattende regulatorisk setup, der er blevet justeret løbende siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven. Udviklingen i reguleringen af vandsektoren er illustreret i figuren på den følgende side.

Som det fremgår af oversigten nedenfor, er der foretaget løbende ændringer af de til vandsektorloven hørende bekendtgørelser. Det er især regelgrundlaget vedrørende fastsættelse af prislofter og reglerne om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelser, der har været genstand for løbende ændringer. Endelig har bestemmelserne vedrørende kommunernes midlertidige adgang til at varetage opgaver for de kommunalt ejede vandselskaber været genstand for ændringer.

Figur 1. Oversigt over det tidsmæssige forløb for love og bekendtgørelser i relation til vandsektorloven



Note: Dateringen i figuren angiver tidspunktet for ikrafttrædelse af det pågældende regelsæt. For visse love eller bekendtgørelser træder enkelte bestemmelser først i kraft på et senere tidspunkt. Dette er ikke afspejlet i oversigten. De love og bekendtgørelser, der ikke længere er gældende, er angivet med grå tekst.

Ændringerne af prisloftbekendtgørelsen har omfattet justeringer i indholdet af de enkelte elementer under prisloftet samt reglerne for overholdelse af de udmeldte prislofter. Der er således primært tale om ændringer omkring grundlaget for fastsættelsen af prislofter og de individuelle effektiviseringskrav som følge af en række faktiske forhold omkring vandselskabernes økonomi. Ændring af bestemmelserne om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse har primært omfattet fristen for og regler om gennemførelsen af valget, herunder bestemmelser om valg i multiforsyningskoncerner.

2.2. Evalueringens formål og fokus

Hovedformålet med evalueringen af vandsektorloven fremgår af kommissoriet for evalueringen:

"Det overordnede formål med evalueringen er at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og klarere opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes, om der er sket en klar og hensigtsmæssig adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret, og om den økonomiske regulering sætter hensigtsmæssige rammer for at indfri et muligt erhvervspotentiale samt udvikling af dansk vandteknologi.

Det forudsættes, at evalueringens konklusioner sammenfattes i perspektiver på videre udviklingsmuligheder for, hvordan vandsektoren overordnet kan reguleres for bedst muligt at imødekomme de primære hensyn i forligsaftalen, herunder særligt med henblik på effektivisering."

Evalueringens indhold er opdelt i følgende temaer:

1. Incitament
2. Effektiviseringskrav og prisloftregulering
3. Forbrugerforhold
4. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling
5. Statens tilsyn
6. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold
7. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling
8. Strukturudvikling i vand- og spildevandsbrancherne
9. Forsyningernes finansieringsmæssige forhold.

I relation til hvert af disse temaer indeholder opdraget en række problemstillinger og spørgsmål, som evalueringen behandler og analyserer nærmere. Det nærmere indhold af de enkelte temaer fremgår af bilag O, der indeholder et uddrag af kommissoriet for evalueringen.

Der er som led i reguleringen skitseret overordnede perspektiver på mulige alternativer til den nuværende regulering. Herudover er der afslutningsvist i de enkelte temaafsnit skitseret udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen.

I tråd med opdraget for evalueringen er der ikke opstillet konkrete anbefalinger til ændringer i den eksisterende regulering samt konkrete og detaljerede forslag til ændringer i de enkelte bekendtgørelser, der samlet set udgør det regulatoriske setup.

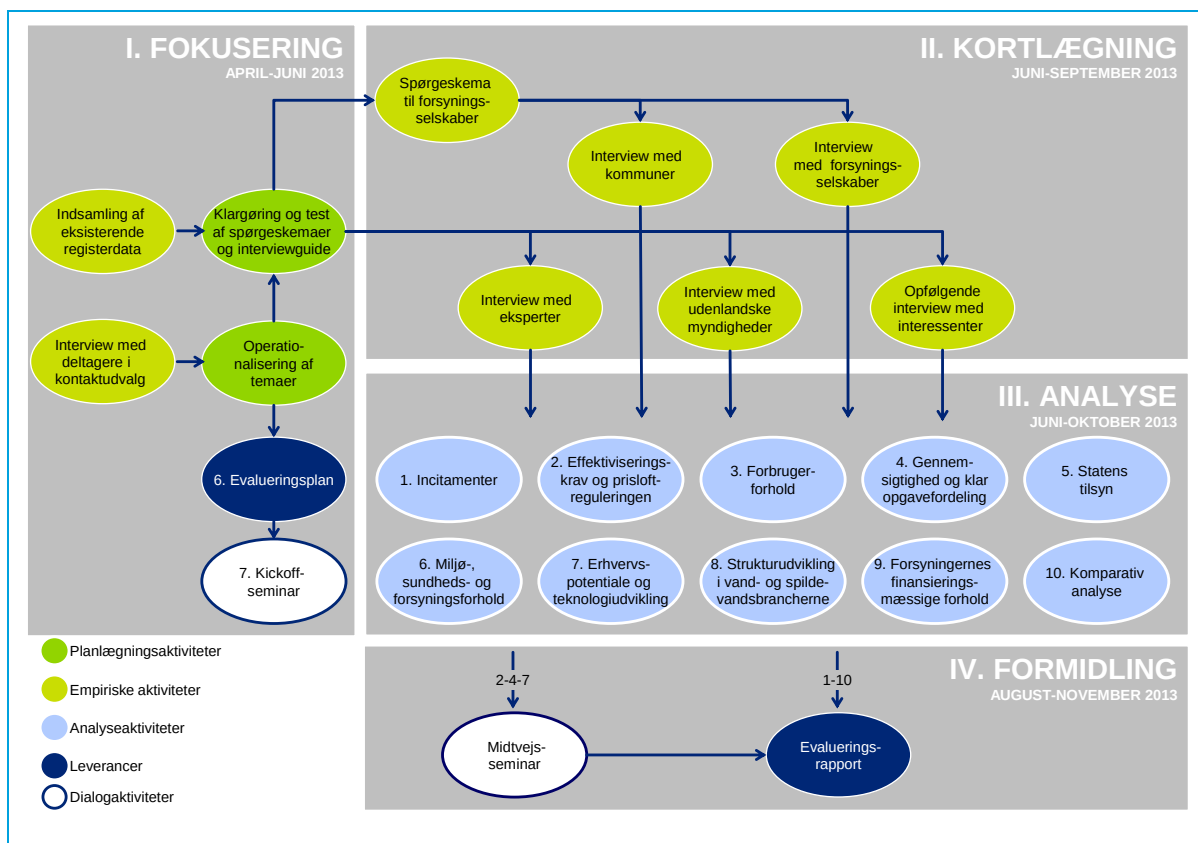
Det skal for god ordens skyld fremhæves, at evalueringen gennemføres på et tidspunkt, hvor effekten af den vedtagne regulering ikke er realiseret fuldt ud på alle områder. Dette kan have betydning for karakteren af evalueringens vurderinger.

2.3. Evalueringens tilrettelæggelse

2.3.1. Forløb

Evalueringen er gennemført i fire faser, der har omfattet en række kortlægnings- og analyseaktiviteter som illustreret i Figur 2 nedenfor.

Figur 2. Oversigt over det samlede evalueringsdesign



Fokuseringsfasen havde til formål at sikre en grundig forberedelse til evalueringen. Fokuseringsfasen omfattede således forberedende empiriske aktiviteter i form af indsamling af eksisterende registerdata, gennemgang af det dokumentariske materiale, der eksisterer omkring vandsektoren og reguleringen af denne, og indledende interview med deltagerne i kontaktudvalget bag evalueringen. Resultatet af disse indledende aktiviteter blev formidlet og drøftet på et kickoffseminar for deltagerne i kontaktudvalget.

Efterfølgende blev der foretaget en operationalisering af evalueringens temaer i en samlet evalueringsplan. Fokuseringen bidrog desuden til formulering af en række spørgsmål til både vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, og vandselskaber, der ikke er omfattet af loven.

Aktiviteterne under kortlægningsfasen er beskrevet i det følgende afsnit vedrørende datagrundlag for evalueringen. Aktiviteterne under analysefasen er afspejlet i de enkelte kapitler i denne evalueringsrapport, der formidler evalueringens samlede resultater.

2.3.2. Organisering

Evalueringen er gennemført med reference til en tværministerielt sammensat styregruppe. Styregruppen har fulgt evalueringen løbende og har været inddraget i drøftelser om evalueringens tilrettelæggelse, fokus og omfang. Deltagerne i styregruppen fremgår af boksen nedenfor.

Boks 1. Styregruppen for evalueringen af vandsektorloven

- Miljøministeriet, herunder Naturstyrelsen
- Erhvervs- og Vækstministeriet, herunder Forsyningssekretariatet
- Finansministeriet
- Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Skatteministeriet

Evalueringen er blevet fulgt af det kontaktudvalg, der som følge af forligsaftalen og vandsektorloven er nedsat med det formål at følge udviklingen i vandsektoren og rådgive miljøministeren herom. I forbindelse med selve evalueringen er kontaktudvalget blevet inddraget som en rådgivende følgegruppe og har leveret kvalificerende faglige input. Deltagerne i kontaktudvalget fremgår af boksen nedenfor.

Boks 2. Kontaktudvalget for evalueringen af vandsektorloven

- | | |
|--------------------------------------|---|
| • DANVA | • Dansk Industri (DI) |
| • FVD | • Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) |
| • Kommunernes Landsforening (KL) | • Dansk Miljøteknologi |
| • Kommunalteknisk Chefforening (KTC) | • Danmarks Naturfredningsforening |
| • Landbrug & Fødevarer | • Forbrugerrådet |

De ministerier, der har deltaget i styregruppen for evalueringen, har desuden været repræsenteret i kontaktudvalget.

Det skal for god ordens skyld nævnes, at Forbrugerrådet er holdt løbende orienteret om aktiviteterne i forbindelse med evalueringen. Forbrugerrådet har dog efter eget ønske ikke bidraget aktivt til evalueringen.

Deloitte har i forløbet oplevet et godt og konstruktivt samarbejde med de mange aktører, der har bidraget til evalueringen, herunder styregruppe, kontaktudvalg, kommuner, vandselskaber og de mange øvrige interessenter.

2.3.3. Datagrundlag

For at sikre en systematisk og dækkende evaluering er evalueringsspørgsmålene besvaret via en kombination af forskellige datakilder, datafangstmetoder og analysestrategier.

Interview

Udover vandselskaberne engagerer vandsektoren en lang række andre interessenter – myndigheder, brancheorganisationer og interesseorganisationer – der er blevet inddraget i evalueringen. Der er som led i evalueringen gennemført individuelle fokuseringsinterview med deltagerne i kontaktudvalget med henblik på at sikre fokusering indenfor og mellem de enkelte temaer.

Der er desuden gennemført interview med 21 vandselskaber og 15 kommuner med henblik på en bred indsamling af data om vandsektorlovens virkninger.

Til brug for de komparative landeanalyser er der gennemført interview med de ansvarlige myndigheder i vandsektoren i henholdsvis England, Holland og Finland.

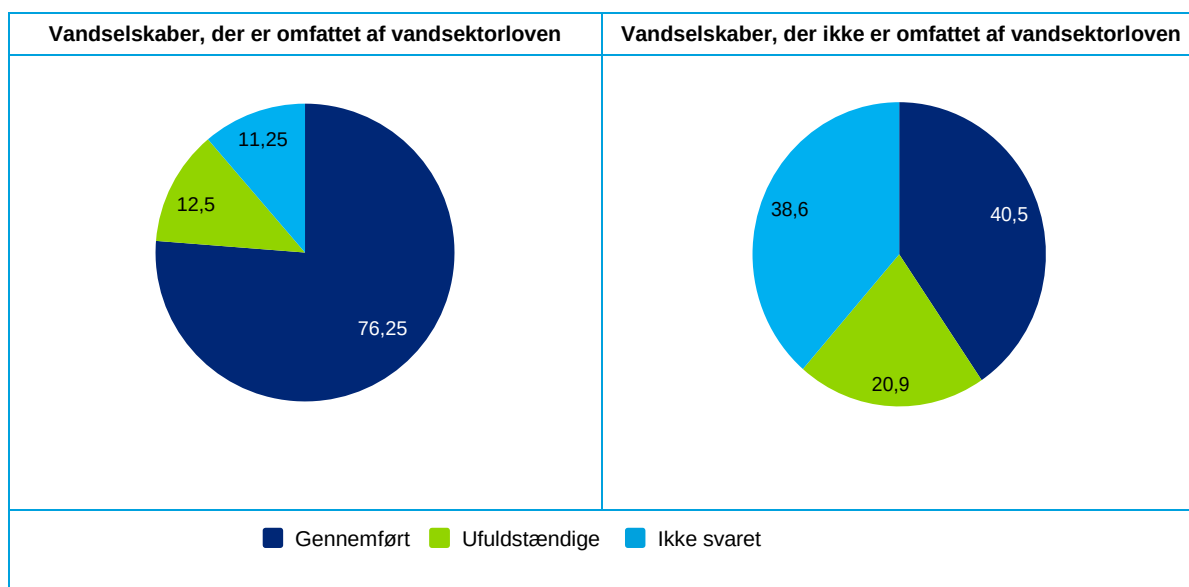
Endelig er der som led i de gennemførte analyser gennemført interview med en række eksperter samt supplerende interview med forskellige grupperinger blandt deltagerne i kontaktudvalget.

Spørgeskema

Som led i kortlægningen til brug for evalueringen er der udsendt spørgeskemaer til samtlige vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, og en stor del af de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven.

Som det fremgår af Figur 3 nedenfor, er der realiseret en meget høj svarprocent, særligt for de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven.

Figur 3. Svarprocent for den gennemførte spørgeskemaundersøgelse



Note: Der er udsendt samlet set 320 spørgeskemaer til de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, og 1.394 spørgeskemaer til de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven.

Kilde: Deloitte's opgørelse er baseret på spørgeskemaundersøgelse blandt de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, og en del af de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven.

Det spørgeskema, der er rettet mod de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, har været det mest omfattende. Spørgeskemaerne havde til formål at tilvejebringe supplerende faktuelle informationer, hvor de eksisterende datakilder ikke er dækkende eller tilstrækkelige.

Kvantitative data

Der er som grundlag for evalueringen anvendt kvantitative kilder i form af data fra Forsyningssekretariatet, data fra DANVA i form af procesbenchmark og forbrugertilfredshedsundersøgelser og data fra henholdsvis Eurostat og Danmarks Statistik.

Dokumentarisk materiale

Til brug for evalueringen er der indsamlet og anvendt en omfattende mængde dokumentarisk materiale i form af love og bekendtgørelser med tilhørende forarbejder, høringssvar og vejledninger samt eksisterende rapporter om og analyser af vandsektoren. Det dokumentariske materiale er desuden suppleret med vejledninger, en række beskrivelser af konkrete problemstillinger, herunder sagsfremstillinger og kendelser fra Konkurrenceankenævnet, årsrapporter fra Forsyningssekretariatet og vandselskaber samt beskrivelser af strategier og organiseringer i sektoren.

Det samlede grundlag for evalueringen fremgår af bilag N.

2.4. Læsevejledning

Evalueringsrapporten indledes med en sammenfatning, der indeholder en kort introduktion til formålet med og baggrunden for evalueringen. Introduktionen indeholder desuden en overordnet vurdering af effekten af vandsektorloven i forhold til de opstillede målsætninger og en gengivelse af centrale resultater fra hvert analysekapitel.

Sammenhængen mellem de enkelte temaer for evalueringen og opbygningen af evalueringsrapporten fremgår af oversigten nedenfor.

- Kapitel 1. Sammenfattende evaluering af vandsektorloven (omfatter alle temaer)
- Kapitel 2. Introduktion til evalueringen
- Kapitel 3. Økonomisk regulering og effektiviseringskrav (omfatter tema 1, 2, 4 og 9)
- Kapitel 4. Statens tilsyn (omfatter tema 5)
- Kapitel 5. Strukturudvikling og konsolidering (omfatter tema 1 og 8)
- Kapitel 6. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling (omfatter tema 4)
- Kapitel 7. Forbrugerforhold (omfatter tema 3 og 4)
- Kapitel 8. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold (omfatter tema 1 og 6)
- Kapitel 9. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling (omfatter tema 4, 7 og 8)
- Kapitel 10. Overvejelser om alternativ fremtidig regulering (omfatter tema 1 plus øvrige temaer)

Som bilag til rapporten findes følgende:

- Bilag A. Vandsektorreguleringen i andre lande
- Bilag B. Regulering af elsektoren i Danmark
- Bilag C: Regulering af telesektoren i Danmark
- Bilag D. Finansieringsmæssige forhold
- Bilag E. Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter
- Bilag F. Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav
- Bilag G. Inddeling af vandselskaber efter størrelse
- Bilag H. Vandselskabernes investeringer
- Bilag I. Metode til estimering af effektiviseringspotentialer

- Bilag J. Dekomponering af effektiviseringspotentialer
- Bilag K. Metoder til sikring af en robust front i DEA-benchmarking
- Bilag L. Metode til estimering af konsolideringspotentialer
- Bilag M. Projekter støttet af VTU
- Bilag N. Grundlag for evalueringen
- Bilag O. Uddrag af kommissoriet for evalueringen

3. Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

Vandsektorloven indeholder en omfattende økonomisk regulering af den danske vandsektor. I dette kapitel beskrives udmøntningen af reguleringen, og effekterne af reguleringen analyseres. Der foretages en samlet vurdering af styrker og svagheder ved reguleringen, herunder en vurdering af de samlede effektiviseringspotentialer og udviklingen i disse.

I konkurrenceredegørelsen fra 2003 undersøgte Konkurrencestyrelsen den danske vandsektor og konkluderede, at der var et betydeligt potentiale for effektiviseringer. I en benchmarkingmodel estimerede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et samlet effektiviseringspotentiale på 1,3 mia. kr. Potentialet fordelte sig med ca. 450 mio. kr. på vandforsyningsområdet og ca. 850 mio. kr. blandt rensesanlæggene.⁵ Redegørelsen blev efterfølgende fulgt op af en rapport fra COWI, hvor effektiviseringspotentialet for transport af spildevand blev estimeret. Det maksimale nettopotentiale for kloaknettet blev beregnet til 330 mio. kr.⁶

I 2004 analyserede Det Økonomiske Råd omkostningsstrukturen blandt de større danske vandforsyningsselskaber og estimerede et samlet potentiale på godt 300 mio. kr., ved at de offentlige vandforsyningsselskaber blev lige så effektive som de private vandforsyningsselskaber.

Den økonomiske regulering, herunder prislofter for de større danske vand- og spildevandsselskaber, er en meget væsentlig del af vandsektorloven. Forsyningssekretariatet blev oprettet i august 2009 under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til udførelse og håndhævelse af den økonomiske regulering. Forsyningssekretariatet er politisk uafhængigt og står for at fastsætte prislofter, gennemføre resultatorienteret benchmarking og føre tilsyn med selskabernes overholdelse af den økonomiske regulering.

Dette kapitel indeholder en beskrivelse af de væsentligste regler for prisreguleringen i afsnit 3.1. og en beskrivelse af de udmøntede prislofter i afsnit 3.2. Herefter analyseres betydningen af reguleringen for vandselskabernes effektiviseringsindsats og service i afsnit 3.3. og effekterne af vandsektorloven i forhold til følgende tre temaer:

- Effekten på vandselskabernes økonomi før og efter prisreguleringen i afsnit 3.4.

⁵ Potentialet for vandforsyningsselskaberne blev estimeret via en DEA-benchmarkingmodel, hvor driftsomkostningerne udgjorde input og transporteret vandmængde, og ledningslængde udgjorde output, mens befolkningstæthed udgjorde en ekstern parameter. Potentialet for rensesanlæggene blev estimeret via en DEA-benchmarkingmodel, hvor de totale omkostninger og udledt BOD indgår som input, mens anlæggets dimensionerede kapacitet udgjorde output. Begge potentialer blev estimeret ud fra grove modeller med få cost-drivere og uden hensyn til særlige forhold.

⁶ COWI: Benchmark af kloakområdet (2005).

- Effekten på prisudviklingen i afsnit 3.5.
- Effekten på det samlede effektiviseringspotentiale baseret på benchmarking i afsnit 3.6.

I afsnit 3.4. analyseres vandforsyningsselskabernes omkostninger og investeringer før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse, hvilket giver en indikation af lovens effekt på selskabernes økonomiske forhold.

I afsnit 3.5. analyseres prisudviklingen for vandforsyning og spildevandshåndtering før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse. Priserne er en væsentlig indikator for selskabernes effektivitet, og det er derfor centralt at analysere, i hvilket omfang vandsektorloven har haft en effekt på prisudviklingen.

I afsnit 3.6. analyseres det, hvordan effektiviseringspotentialet har udviklet sig fra 2010 til 2012, hvorefter det samlede effektiviseringspotentiale vurderes i afsnit 3.7.

I afsnit 3.8. samles der op på resultaterne fra spørgeskemaer og interview med hensyn til interessenterne vurdering af styrker og svagheder ved den økonomiske regulering. Afsnit 3.9. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen, mens afsnit 3.10. indeholder en samlet vurdering af den økonomiske regulering.

De finansieringsmæssige forhold hænger tæt sammen med den økonomiske regulering. De finansieringsmæssige forhold indgår i dette kapitel på et overordnet plan og behandles mere indgående i bilag D.

3.1. Overblik over regler vedrørende prislofter og tilhørende økonomisk regulering

I vandsektorlovens kapitel 2 fastlægges de overordnede rammer for Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter og gennemførelsen af den resultatorienterede benchmarking af de lovomfattede vandselskaber. Vandsektorloven fastlægger desuden rammer for selskabsudskillelsen af de kommunalt ejede selskaber.

Prisloftbekendtgørelsen beskriver mere indgående, hvordan prislofterne udarbejdes. Bekendtgørelsen definerer de forskellige typer omkostninger og beskriver metoden til fastsættelse af et selskabs driftsomkostninger. Bekendtgørelsen fastsætter også metoden til beregning af det generelle effektiviseringskrav, mens grundlaget for den resultatorienterede benchmarking og de individuelle effektiviseringskrav fastsættes af Forsyningssekretariatet.

Den tilstødende lovgivning har også effekt på vandselskabernes og kommunernes økonomiske forhold. Betalingsloven fastlægger regler for betaling for spildevandshåndtering, herunder tilslutningsbidrag, vandafledningsbidrag (variabel del med kubikmetertakst og eventuelt et fast stikledningsbidrag), særbidrag og kommunalt og statsligt vejbidrag. Vandforsyningsloven stiller krav om, at udnyttelse og beskyttelse af vandressourcen finder sted efter en samlet planlægning.

Hvile-i-sig-selv-princippet begrænser kommunernes muligheder for at trække værdier ud af de kommunalt ejede forsyninger. I det omfang der alligevel direkte eller indirekte overføres midler fra de kommunalt ejede forsyninger, medfører dette modregning i kommunens bloktilskud i henhold til stoploven. Tilsvarende gælder ved salg af kommunalt ejede forsyninger.

Derudover blev de lovomfattede vandselskaber skattepligtige efter vandsektorlovens ikrafttrædelse, hvilket betød, at vandselskaberne skulle etablere skattemæssige åbningsbalancer og skatte-regnskaber.

3.2. Fastsatte prislofter

3.2.1. Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter

Ifølge vandsektorlovens § 9 skal Forsyningssekretariatet fastsætte prislofter for de lovomfattede vandselskaber. Prisloftet består af en samlet indtægtsramme, der angiver den regulerede enheds maksimale primære indtægter. Selskaberne kan – indenfor betalingslovens og vandforsyningslovens rammer – fortsat selv bestemme fordelingen mellem faste og variable bidrag, så længe de samlede primære indtægter ikke overstiger indtægtsrammen.

Forsyningssekretariatet har fastsat prislofter for vandselskaberne siden prisloft 2011.

Forsyningssekretariatet fastsætter prislofter for vand- og spildevandsselskaber af en vis størrelse. Hvis et selskab opfylder et af de to nedenstående kriterier, får selskabet fastsat et prisloft.

- Kommunalt ejede selskaber, der leverer, transporterer eller behandler vand eller spildevand for mindst 10 ejendomme.
- Privatejede aktører, der leverer, transporterer eller behandler mindst 200.000 m³ vand eller spildevand for mindst 10 ejendomme.

Overordnet består Forsyningssekretariatets fremgangsmåde til fastsættelse af prislofter af fem trin, der er beskrevet i overskriftsform nedenfor.

Tabel 2. Overordnet beskrivelse af de fem trin i fastsættelsen af prislofter

Trin	Beskrivelse
1	Fastsættelse af vandselskabets driftsomkostninger
2	Korrektion for over- og underdækning, overholdelse af indtægtsramme samt ekstraordinære effektiviseringsgevinster
3	Opgørelse af budgetterede omkostninger til miljø- og servicemål, 1:1-omkostninger, nettofinansielle poster og § 8-omkostninger
4	Tillæg for afskrivninger til investeringer
5	Opgørelse af samlet indtægtsramme og beregning af prisloft

Note: Henvisninger til paragraffer refererer til prisloftbekendtgørelsen.

Se bilag E for en detaljeret gennemgang af hvert af de fem trin.

3.2.2. Udmøntede prislofter

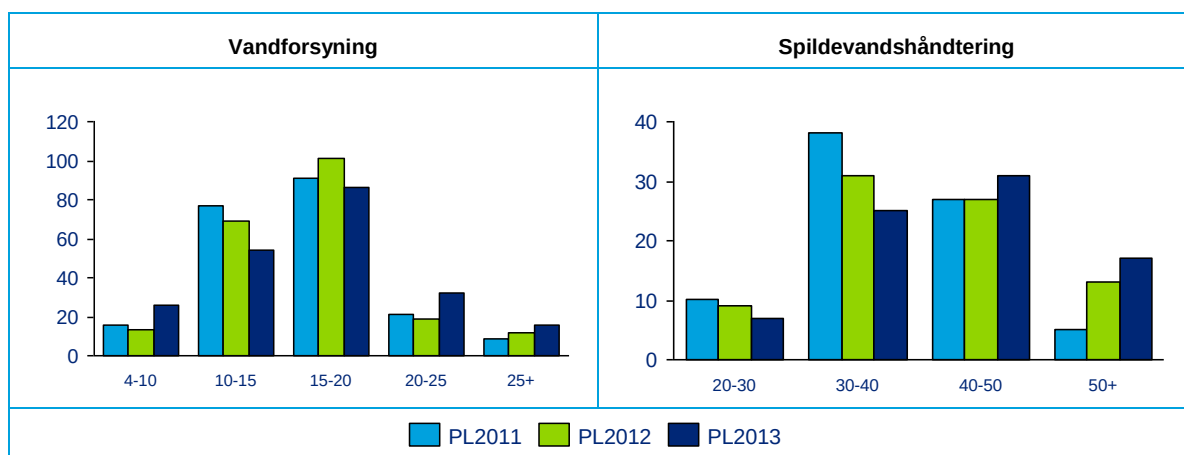
Prislofter

Figur 4 viser fordelingen af de udmeldte prislofter for forsyningerne. Hver søjle viser, hvor mange selskaber der har et prisloft i det nedenstående interval, og farven på søjlen angiver prisloftåret.

Størstedelen af vandforsyningsselskaberne har et prisloft på mellem 10 og 20 kr. per m³. Der er dog en relativt stor spredning af prislofterne og dermed store forskelle på vandprisen. Der er også en tendens til, at spredningen er vokset fra prisloft 2011 til prisloft 2013.

Størstedelen af spildevandsselskaberne har et prisloft på mellem 30 og 40 kr. per m³. Der har dog været en klar stigning i antallet af selskaber med et prisloft på mere end 50 kr. per m³. Der er en større spredning for spildevandsselskaberne end for vandforsyningsselskaberne, og spredningen er blevet større fra prisloft 2011 til prisloft 2013.

Figur 4. Antal vandselskaber efter størrelsen af deres prisloft i kr. per m³



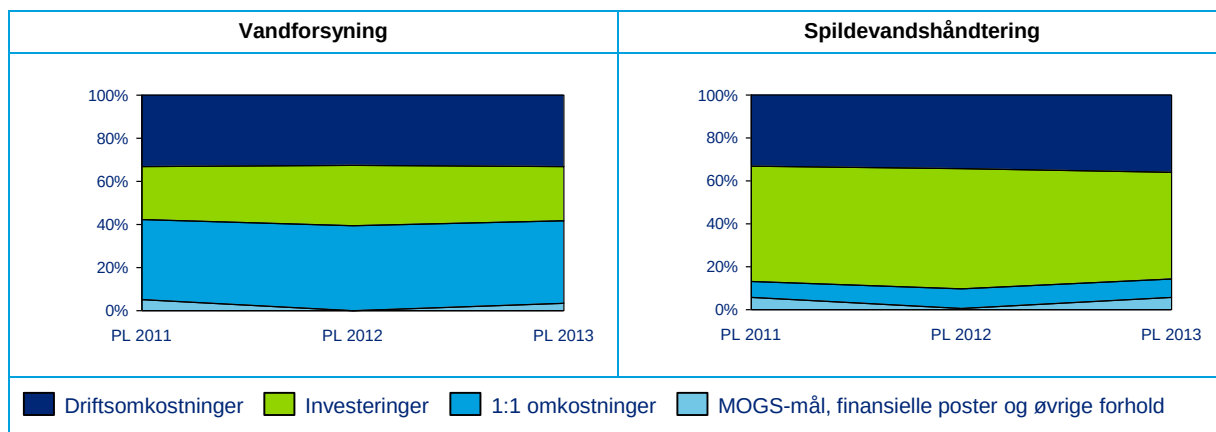
Note: Vandforsyning omfatter ikke selskaber, der kun handler eller kun indvinder vand, og spildevandshåndtering indeholder ikke selskaber, der kun har kloak eller kun har rens, da disse selskaber har en anderledes omkostningsstruktur.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Indtægtsrammen

Figur 5 nedenfor viser opdelingen af forsyningernes indtægtsramme på tillæg for driftsomkostninger, investeringer, 1:1-omkostninger og øvrige forhold. For vandforsyningsselskaberne udgør driftsomkostningerne en tredjedel i alle tre prisloftår. Driftsomkostningerne er den eneste komponent, der er underlagt effektiviseringskrav (generelle og individuelle effektiviseringskrav), og det er altså kun ca. en tredjedel af den samlede indtægtsramme, der er underlagt effektiviseringskrav. Tillæg for investeringer udgør mellem 25 og 28 pct., mens 1:1-omkostninger udgør knap 40 pct. 1:1-omkostningernes store andel skyldes afgiften til ledningsført vand og til dels også, at vandforsyningsselskaberne handler vand med hinanden.

Figur 5. Indtægtsrammen for et gennemsnitligt vandselskab



Note: Vandforsyning omfatter ikke selskaber, der kun handler eller kun indvinder vand, og spildevandshåndtering indeholder ikke selskaber, der kun har kloak eller kun har rens, da disse selskaber har en anderledes omkostningsstruktur.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

For spildevandsselskaberne udgør driftsomkostningerne ca. en tredjedel. Der har dog været tendens til en lille stigning i driftsomkostningernes andel fra prisloft 2011 til prisloft 2013. En del af forklaringen på denne stigning kan være flere tillæg efter § 8 i prisloftbekendtgørelsen. Investeringerne udgør mellem 50 og 56 pct., mens 1:1-omkostningerne udgør knap 10 pct. for spildevandsselskaberne.

Miljø- og servicemål og nettofinansielle poster udgør en meget lille del af den samlede indtægtsramme for både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber. For både vandforsyningsselskaberne og spildevandsselskaberne har sammensætningen af indtægtsrammen været meget stabil fra prisloft 2011 til prisloft 2013.

3.2.3. Forsyningssekretariatets fastsættelse af generelle og individuelle effektiviseringskrav

Generelle effektiviseringskrav

I hvert prisloft fastsætter Forsyningssekretariatet et generelt effektiviseringskrav, som alle forsyninger er underlagt. Vandselskaberne er pålagt at reducere driftsomkostningerne med det generelle effektiviseringskrav. Det generelle effektiviseringskrav fastsættes som et vægtet gennemsnit af den generelle produktivitetsudvikling i dansk erhvervsliv (70 pct.) og produktivitetsudviklingen i bygge- og anlægssektoren (30 pct.). Udviklingen baseres på udviklingen i de seneste 10 tilgængelige år. Hvis resultatet skulle være et negativt krav, bortfalder det generelle effektiviseringskrav. I både prisloft 2012 og prisloft 2013 har det generelle effektiviseringskrav været 0.

Individuelle effektiviseringskrav

Forsyningssekretariatet benchmarker alle lovomfattede vandselskaber og fastsætter individuelle effektiviseringskrav baseret på resultaterne fra benchmarkingen. Forsyningssekretariatet anvender en DEA-benchmarkingmodel, hvor vandselskabernes driftsomkostninger i prisloftet sammenlignes med vandselskabets netvolumen. Et vandselskabs netvolumen udtrykker selskabets driftsomkostninger, hvis selskabet havde samme omkostningsstruktur som det gennemsnitlige vandselskab i branchen. I DEA-benchmarkingmodellen inkluderes ligeledes to korrigerede netvolumenmål, hvor

der er taget højde for henholdsvis alderen af vandselskabets forsyningsnet og tætheden i vandselskabets forsyningsområde (antal målere per km ledning).

For at Forsyningssekretariatet kan beregne vandselskabernes netvolumenmål, skal vandselskaberne indberette deres beholdning af en række forskellige cost-drivere med tilhørende underliggende forhold, der er vurderet at være væsentlige for vandselskabernes omkostningsstruktur. Forsyningssekretariatet beregner herefter selskabernes netvolumen baseret på en model for vandselskabernes omkostningsstruktur, der kaldes omkostningsækvivalenter.

Den nuværende model for vandselskabernes omkostningsstruktur blev estimeret i forbindelse med prisloft 2013. Den tidligere model var fra prisloft 2012 og indeholdt færre cost-drivere og færre underliggende forhold. Når Forsyningssekretariatet skal estimere omkostningsmodellen, skal vandselskaberne fordele deres driftsomkostninger i forhold til de forskellige cost-drivere. Forsyningssekretariatet foretager en regression for hver cost-driver, hvor de underliggende forhold i relation til den pågældende cost-driver udgør de forklarende variable, og størrelsen af driftsomkostningerne, der relaterer sig til den pågældende cost-driver, udgør den afhængige variabel.

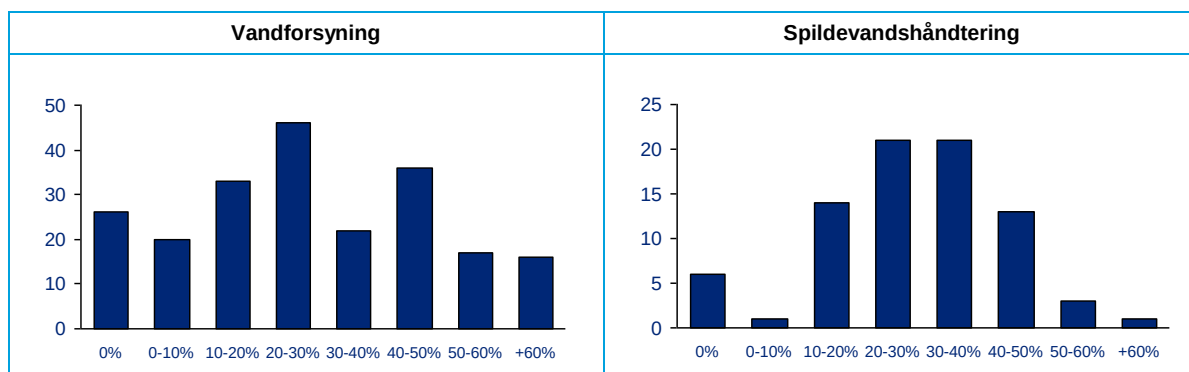
Forsyningssekretariatet foretager en række korrektioner af DEA-benchmarkingen for at tage hensyn til vandselskabernes særlige forhold, tage hensyn til den usikkerhed, der er forbundet med modellen, og for at sikre, at kun selskaber med et særligt stort effektiviseringsbehov får fastsat et individuelt effektiviseringskrav.

Se bilag F for en nærmere beskrivelse af Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav.

Vandselskabernes bruttoeffektiviseringspotentialer

Vandselskabernes bruttoeffektiviseringspotentialer dækker over de potentialer, Forsyningssekretariatet estimerer i DEA-benchmarkingmodellen inden korrektion for diverse usikkerheder, men efter korrektion for fejlindberetninger, fjernelse af første bånd og undersøgelse af andet bånd. Af Figur 6 fremgår det, at hovedparten af både vandforsynings- og spildevandsselskaberne har et bruttopotentiale på mere end 20 pct. Således har 63 pct. af vandforsyningsselskaberne og 74 pct. af spildevandsselskaberne et bruttopotentiale på mere end 20 pct.

Figur 6. Histogram over vandselskabernes bruttopotentiale i prisloft 2013 i pct.



Note: Vandforsyning omfatter ikke selskaber, der kun handler eller kun indvinder vand, og spildevandshåndtering indeholder ikke selskaber, der kun har kloak eller kun har rens, da disse selskaber har en anderledes omkostningsstruktur.

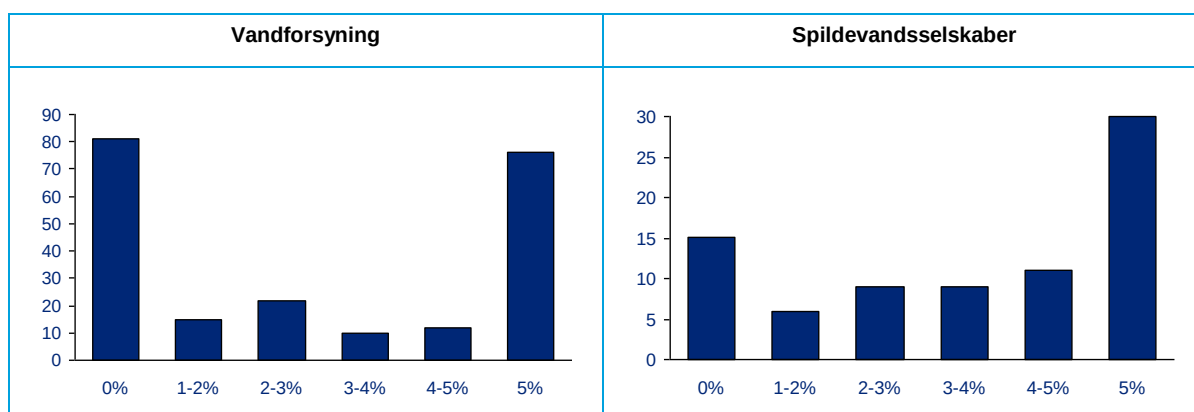
Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber får estimeret meget store bruttopotentia-
ler. Erfaringsmæssigt er det meget vanskeligt for organisationer at realisere sådanne effektivise-
ringsgevinster uden meget grundlæggende og omfattende strukturelle tiltag. De individuelle effekti-
viseringskrav er da også betydeligt mindre, som det fremgår af næste afsnit.

Vandselskabernes individuelle effektiviseringskrav

Figur 7 viser, at størstedelen af vandforsyningsselskaberne havde et effektiviseringskrav på 0 eller
5 pct. i prisloft 2013. 37 pct. af vandforsyningsselskaberne fik pålagt et effektiviseringskrav på 0,
mens 35 pct. fik pålagt et effektiviseringskrav på 5 pct. Under 20 pct. af vandforsyningsselskaberne
fik sat et effektiviseringskrav på mellem 1 og 5 pct.

Figur 7. Histogram over vandselskabernes effektiviseringskrav i prisloft 2013 i pct.



Note: Vandforsyning omfatter ikke selskaber, der kun handler eller kun indvinder vand, og spildevandshåndtering indehol-
der ikke selskaber, der kun har kloak eller kun har rens, da disse selskaber har en anderledes omkostningsstruktur.
Effektiviseringskrav på 0-1 pct. er ikke vist, da vandselskaberne i så fald får reduceret deres effektiviseringskrav til 0 pct.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Tabel 3 viser de samlede individuelle effektiviseringskrav. Kravene er eksklusive luftkorrektio-
n. De individuelle krav til spildevandsselskaberne steg fra ca. 70 mio. kr. i prisloft 2012 til ca. 110 mio. kr.
i prisloft 2013. Vandforsyningsselskaberne har haft et mere stabilt samlet individuelt effektivise-
ringskrav på ca. 40 mio. kr.

Tabel 3. Samlede individuelle effektiviseringskrav i mio. kr.

	Prisloft 2012	Prisloft 2013
Spildevandsselskaber	69,7	110,6
Vandforsyningsselskaber	42,1	39,9

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

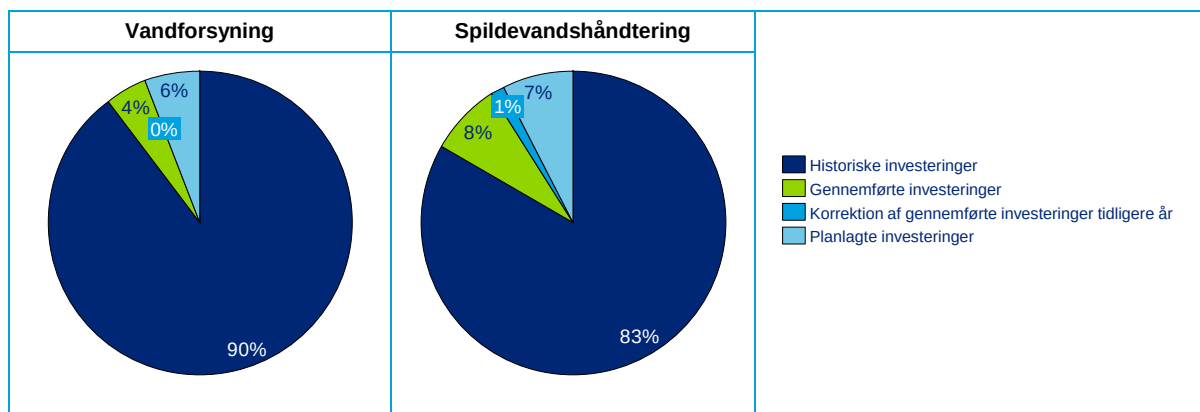
Samlet set har Forsyningssekretariatet stillet krav om effektiviseringer af driftsomkostninger på ca.
110 mio. kr. i prisloft 2012 og ca. 150 mio. kr. i prisloft 2013.

3.2.4. Investeringstillæg

Som beskrevet ovenfor modtager vandselskaberne tillæg for deres historiske, gennemførte og
planlagte investeringer. Figur 8 viser, at tillæg for historiske investeringer udgør mellem 80 og 90
pct. af de investeringstillæg, vandselskaberne får. Behandlingen af de historiske investeringer er
derfor helt afgørende for størrelsen af selskabernes indtægtsramme. Tillægget for de planlagte

investeringer udgør mellem 5 og 7 pct., mens gennemførte investeringer udgør henholdsvis 4 og 8 pct. for vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber.

Figur 8. Sammensætningen af vandselskabernes investeringstillæg i prisloft 2013



Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

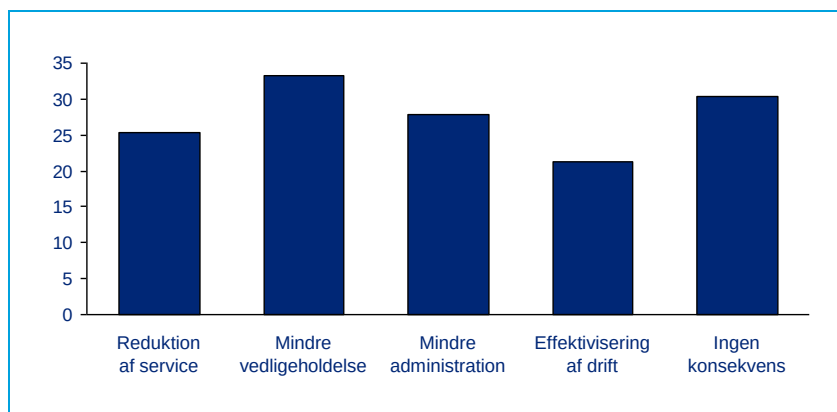
Med årene vil de historiske investeringers andel falde, i takt med at investeringerne færdigafskrives, mens andelen af gennemførte investeringer vil vokse for hvert år, der gennemføres investeringer.

3.3. Reguleringens betydning for selskabernes effektiviseringsindsats og service

I dette afsnit redegøres kort for, hvilke konsekvenser reguleringen har haft for vandselskabernes effektiviseringsindsats og serviceniveau.

Figur 9 viser en oversigt over vandselskabernes egne vurderinger af konsekvenserne af de udmeldte prislofter. Ca. 25 pct. af vandselskaberne vurderer, at de bliver nødt til at reducere deres serviceniveau, mens knap 35 pct. af vandselskaberne vurderer, at de må reducere vedligeholdelsen. Knap 20 pct. af vandselskaberne nævner endvidere i kommentarer til spørgeskemaet, at de udmeldte prislofter kommer til at påvirke deres miljøindsats. Knap 30 pct. af vandselskaberne vurderer, at de kan reducere administrationsomkostningerne, og godt 20 pct. vurderer, at de kan effektivisere driften og dermed imødekomme de udmeldte prislofter. Ca. 30 pct. af vandselskaberne mener, at reguleringen ikke får konsekvenser. Denne andel svarer nogenlunde til andelen af selskaber, der ikke fik pålagt individuelle effektiviseringskrav.

Figur 9. Vandselskabernes vurderinger af konsekvenserne af de udmeldte prislofter i pct.



Note: Hvert selskab må gerne vælge flere kategorier, hvorfor summen af de fem søjler overstiger 100 pct.

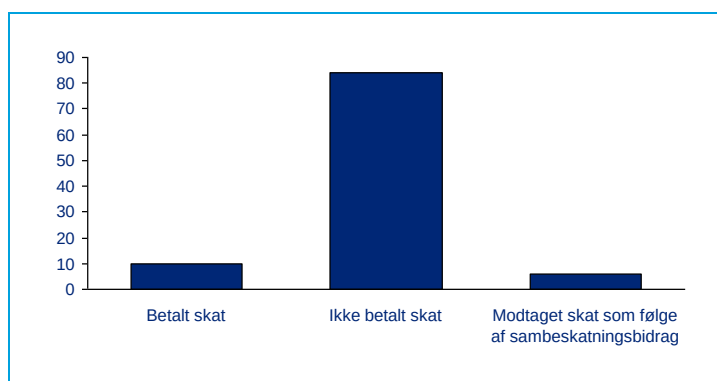
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

I forbindelse med interview har mange selskaber anført, at vandsektorloven samlet set har tilskyndet til at arbejde målrettet med effektiviseringsindsatsen, herunder udarbejde effektiviseringsplaner og strategier for, hvordan drift og investeringer kan tilpasses. Vandselskaberne oplyser, at denne indsats er en konsekvens af den samlede regulering, herunder både selskabsudskillelsen og den økonomiske regulering. Over 80 pct. af vandselskaberne har i deres besvarelse af spørgeskemaet angivet, at de har en investeringsstrategi og en vedligeholdelsesstrategi for alle eller dele af deres aktiviteter.

Vandselskaberne vurderer, at den økonomiske regulering skaber fokus på effektiviseringer af driften, men at reguleringen også tvinger en væsentlig andel af vandselskaberne til at reducere service- og miljøindsatsen.

Efter vandsektorlovens ikrafttrædelse er vandselskaberne blevet skattepligtige. Figur 10 viser, at ca. 10 pct. af vandselskaberne har betalt skat, og ca. 5 pct. af vandselskaberne har modtaget skat som følge af sambeskatningsbidrag. De resterende ca. 85 pct. har hverken betalt eller modtaget skat.

Figur 10. Vandselskabernes skattebetaling efter vandsektorlovens ikrafttrædelse



Note: Hvert selskab må gerne vælge flere kategorier, hvorfor summen af de fem søjler overstiger 100 pct.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Samlet set er det altså en lille del af vandselskaberne, der har været direkte påvirket af skattepligten.

3.4. Vandselskabernes økonomi før og efter prisreguleringen

Dette afsnit handler om vandselskabernes økonomi og den betydning, som vandsektorloven har haft på den økonomiske udvikling i vandselskaberne. Analyserne tager udgangspunkt i udviklingen i driftsomkostningerne, administrationsomkostningerne og investeringerne før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse.

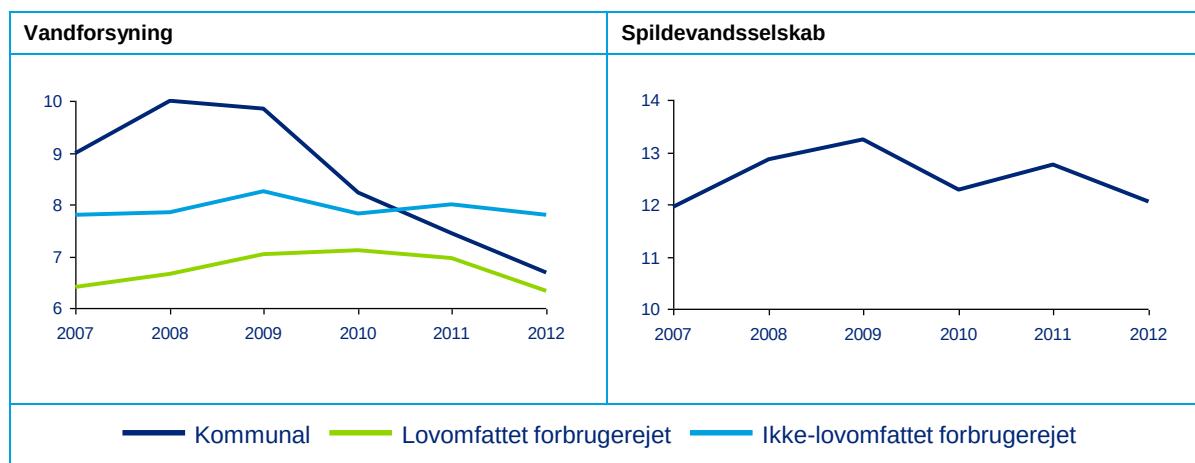
3.4.1. Enhedsomkostninger til drift

De følgende analyser er baseret på data for driftsomkostninger fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse til de lovomfattede og ikke-lovomfattede vandselskaber. Driftsomkostninger er defineret som omkostninger til vandselskabets primære aktiviteter i form af produktion, drift, vedligeholdelse og administration, eksklusive finansielle poster, renter og afskrivninger. Enhedsomkostninger beregnes som de totale driftsomkostninger divideret med den debiterede vandmængde.

Enhedsomkostningerne indeholder i denne opgørelse driftselementet af miljø- og servicemål samt 1:1-omkostninger. Udviklingen i enhedsomkostningerne afspejler dermed også udviklingen i afgifter, da afgifterne er indeholdt i 1:1-omkostningerne. I 2012 var der en stigning i afgiften til ledningsført vand og en stigning i spildevandsafgiften.

Figur 11 nedenfor viser, at enhedsomkostningerne for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber er faldet fra 10 kr. per m³ i 2008 til under 7 kr. per m³ i 2012. Flere vandselskaber har i forbindelse med interview givet udtryk for, at en del af investeringerne var indeholdt i driftsomkostningerne inden selskabsudskillelsen, hvorfor en del af faldet må forventes at udtrykke omposteringer fra drift til investeringer. De lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber havde stigende enhedsomkostninger fra 6,4 kr. per m³ i 2007 til 7,1 kr. per m³ i 2010, men har siden oplevet et fald til 6,3 kr. per m³ i 2012. De ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber har haft relativt stabile enhedsomkostninger til drift på omkring 8 kr. per m³.

Figur 11. Udviklingen i enhedsomkostninger til drift for vandselskaber i kr. per m³, 2012-priser



Note: Enhedsomkostningerne er beregnet ud fra de samlede driftsomkostninger, inklusive driftsdelen af 1:1-omkostninger og miljø- og servicemål. Figuren indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Da de to grupper af lovomfattede vandforsyningsselskaber har haft faldende enhedsomkostninger siden reguleringens ikrafttrædelse, mens de ikke-lovomfattede forbrugerejede vandselskaber har

haft konstante enhedsomkostninger, viser det, at reguleringen har været med til at reducere enhedsomkostningerne for både de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og de lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber. Effekten har været størst for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber.

Det skal dog bemærkes, at både de kommunalt ejede og de forbrugerejede vandforsyningsselskaber har haft stigende enhedsomkostninger frem mod reguleringens indførelse, hvilket kan afspejle engangsomkostninger, der har været forbundet med at efterleve vandsektorloven.

Faldende enhedsomkostninger kan være et udtryk for effektiviseringer, hvis det ikke afspejler tilsvarende reduceret kvalitet eller omposteringer fra drift til investeringer. I forbindelse med de gennemførte interview har flere vandselskaber dog gjort opmærksom på, at en reduktion af driftsomkostningerne (eksklusive afskrivninger) i nogle tilfælde er et udtryk for en ompostering fra drift mod investeringer og afskrivninger og i disse tilfælde derfor ikke et udtryk for en egentlig effektivisering. Årsregnskabsloven sætter overordnede begrænsninger for, hvor stor en ompostering der kan ske.

Spildevandsselskaberne har i gennemsnit haft en stigning i enhedsomkostningerne fra under 11 kr. per m³ i 2007 til knap 13 kr. per m³ i 2009. Siden 2009 har der været årlige udsving i enhedsomkostningerne, hvilket indikerer, at reguleringen ikke har haft en entydig effekt på enhedsomkostninger for spildevandsselskaberne.

Tabel 4. Enhedsomkostninger til samlet drift for vandselskaber i kr. per m³, 2012-priser

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vandforsyning						
Kommunalt ejet	9,0	10,0	9,8	8,2	7,4	6,7
Lovomfattet forbrugerejet	6,4	6,7	7,0	7,1	7,0	6,3
Ikke-lovomfattet forbrugerejet	7,8	7,8	8,3	7,8	8,0	7,8
Spildevand						
Kommunalt ejet	12,0	12,9	13,2	12,3	12,8	12,1

Note: Enhedsomkostningerne er beregnet ud fra de samlede driftsomkostninger, inklusive driftsdel af 1:1-omkostninger og miljø- og servicemål. Figuren indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Enhedsomkostninger og skala

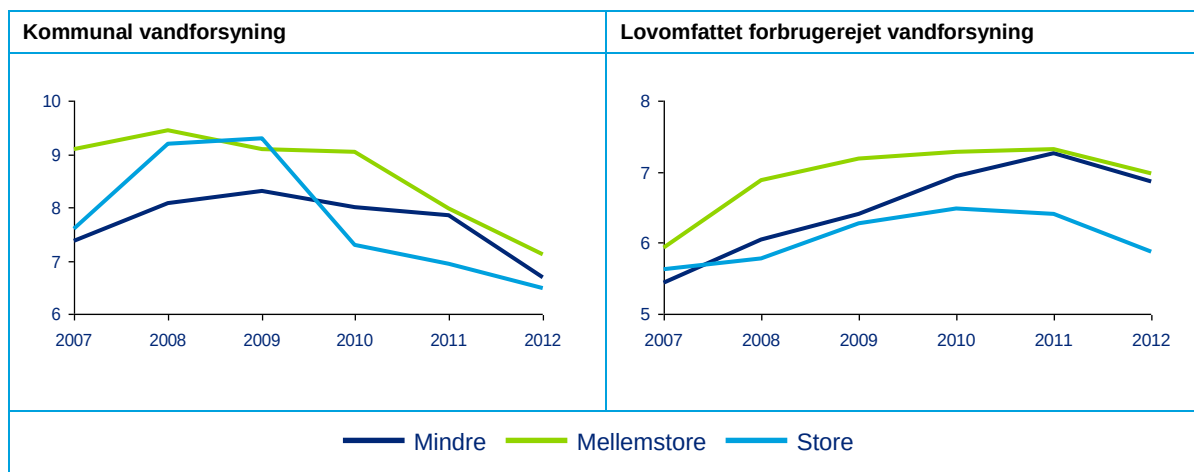
I det følgende underafsnit analyseres udviklingen i enhedsomkostningerne for forskellige størrelser af vandselskaberne. De kommunalt ejede vandforsyningsselskaber deles op i tre grupper, hvor de store selskaber udgør den tredjedel med de største debiterede vandmængder, og de mindre udgør den tredjedel, der har de mindste debiterede vandmængder. De forbrugerejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaberne inddeles på samme måde. I bilag G findes en oversigt over grænserne for de forskellige grupper af selskaber.

Figur 12 viser udviklingen i enhedsomkostninger til drift for kommunalt ejede og privatejede vandforsyningsselskaber. Udviklingen for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber har overordnet set været den samme. De store kommunalt ejede selskaber oplevede dog en større stigning fra 2007 til 2008 og et større fald fra 2009 til 2012 og havde i 2012 de laveste enhedsomkostninger. De mellemstore kommunalt ejede vandforsyningsselskaber havde som udgangspunkt et højere niveau for enhedsomkostninger, men har også haft et stort fald fra 2009 til 2012.

Udviklingstendenserne er grundlæggende de samme for alle tre størrelsesgrupper, men især de store vandforsyningsselskaber har formået at nedbringe driftsomkostningerne mærkbart. Udover

effektiviseringer af driftsomkostninger skyldes dette blandt andet en øget tendens efter selskabsudskillelsen til mere korrekt postering af anskaffelser som investeringer fremfor driftsomkostninger. I 2012 tegner der sig et billede af, at de store vandforsyningsselskaber har de laveste driftsomkostninger indenfor såvel de kommunalt ejede som de forbrugerejede vandforsyningsselskaber. Dette forhold understøtter forventningerne om stordriftsfordele, idet de store vandforsyningsselskaber formår at have de laveste enhedsomkostninger.

Figur 12. Udviklingen i vandforsyningsselskabernes enhedsomkostninger til drift i kr. per m³

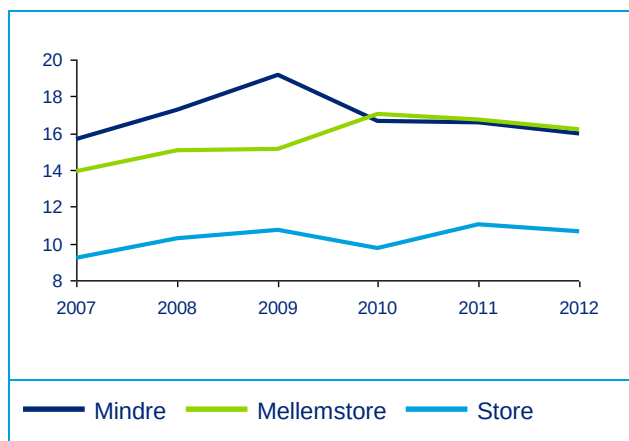


Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

For spildevand er der tegn på betydelige stordriftsfordele, når selskaberne kommer over et vist niveau. Figur 13 viser, at de største spildevandsselskaber i gennemsnit har enhedsomkostninger til drift på ca. 10 kr. per m³, mens de mindre og de mellemstore spildevandsselskaber har enhedsomkostninger på mere end 15 kr. per m³. I kapitel 5 om strukturudvikling og konsolidering foretages en nærmere analyse og opgørelse af stordriftsfordelene.

Figur 13. Udviklingen i spildevandsselskabernes enhedsomkostninger til drift i kr. per m³



Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

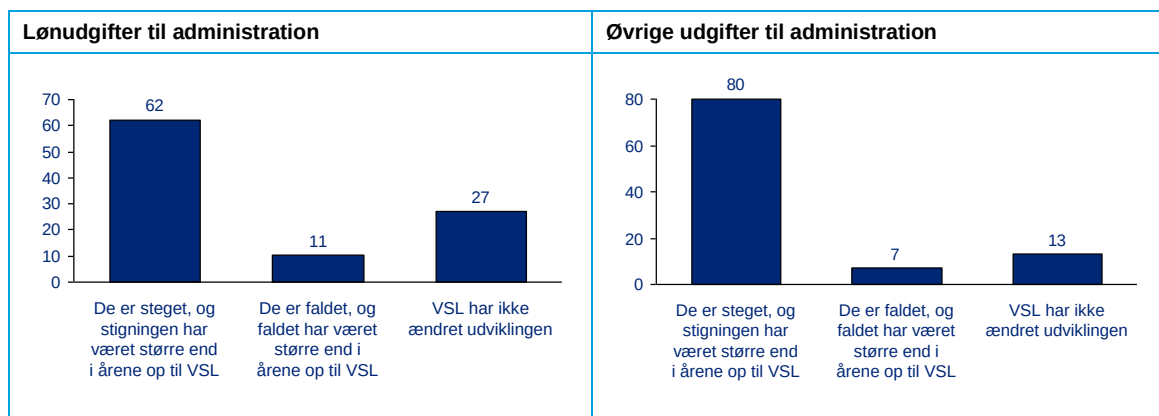
For de største spildevandsselskaber har udviklingen i enhedsomkostninger været relativt stabil, mens de mindre og de mellemstore selskaber har oplevet en stigning i enhedsomkostningerne frem til henholdsvis 2009 og 2010. Herefter har der været et mindre fald.

3.4.2. Administrationsomkostninger og byrder

Vandsektorloven stiller større krav end tidligere til vand- og spildevandsselskabernes administration på grund af indrapporterings- og dokumentationskrav i forbindelse med benchmark, udarbejdelse af prislofter, ansøgninger om miljø- og servicemål mv.

En stor del af de interviewede vandselskaber har givet udtryk for, at der har været behov for at ansætte mere administrativt personale efter vandsektorlovens ikrafttrædelse. Af Figur 14 fremgår det, at 62 pct. af de lovomfattede selskaber har oplevet en stigning i lønomkostninger til administration, hvilket er større end stigningen i årene op til vandsektorloven.

Figur 14. De lovomfattede vandselskabers vurdering af udviklingen i administrationsudgifter i pct.



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Billedet er endnu tydeligere, når man betragter de øvrige omkostninger til administration, herunder advokater, revisorer, it og husleje. Omkring 80 pct. af vandselskaberne vurderer, at disse omkostninger er steget, og at stigningen har været større end i årene op til vandsektorloven. Til sammenligning svarer ca. 70 pct. af de ikke-lovomfattede vandselskaber, at udgifterne til administration er uændrede siden 2010. Der bør dog tages forbehold for, at en del af de kommunalt ejede vandselskabers udgifter tidligere har været indeholdt i kommunernes administrationsbidrag.

Nedenfor er vandselskabernes administrative byrder opgjort på basis af de oplysninger, vandselskaberne har indrapporteret i forbindelse med Deloitte's spørgeskemaundersøgelse. Vandselskaberne har opgjort deres interne forbrug af tid på administration relateret til prisloftreguleringen og har opgivet størrelsen af deres omkostninger til advokater, revisorer mv. Deloitte har ikke haft mulighed for at kontrollere rigtigheden af de indberettede oplysninger.

Af Tabel 5 fremgår det, at de kommunalt ejede vand- og spildevandsselskaber i gennemsnit bruger mellem 2 og 3 pct. af deres interne tid på administration og sagsbehandling relateret til prisloftreguleringen. De forbrugerejede vandforsyningsselskaber har forholdsmæssigt større administrative byrder til prisloftregulering, der udgør over 7 pct. af deres interne tid. Det skal dog bemærkes, at de forbrugerejede vandselskaber i højere grad udliciterer driften og dermed har mindre samlet forbrug af intern tid, hvilket alt andet lige øger den andel, der er brugt på administration.

Tabel 5. Gennemsnitligt forbrug af intern tid på administration relateret til prisloftreguleringen som andel af samlet tid

	Spildevand	Kommunalt vand	Forbrugerejet vand
Små	2,4 %	3,5 %	7,7 %
Mellemstore	1,8 %	2,4 %	7,3 %
Store	1,5 %	1,4 %.	7,0 %

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 6 viser, at spildevandsselskabernes omkostninger til advokater, revisorer mv. i gennemsnit udgør 0,7-2,4 pct. af de samlede driftsomkostninger. For de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber udgør omkostningerne til revisorer og advokater 1,3-3,3 pct. af den samlede drift, og for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber udgør de 3,3-5,3 pct.

Tabel 6. Gennemsnitlige omkostninger til advokater, revisorer mv. som andel af samlet drift

	Spildevand	Kommunalt vand	Forbrugerejet vand
Små	2,4 %	3,3 %	5,3 %
Mellemstore	1,0 %	1,8 %	3,5 %
Store	0,7 %	1,3 %	3,3 %

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Samlet set kan de administrative byrder i relation til den økonomiske regulering udgøre betydelige udgifter, især for de små selskaber. For de små forbrugerejede vandforsyningsselskaber kan de administrative byrder udgøre op mod 10 pct., og for de små kommunalt ejede selskaber kan de udgøre op mod 5 pct.⁷

3.4.3. Investeringer og afskrivninger

Figur 15 viser, at de lovomfattede vandforsyningsselskaber (kommunalt ejede og forbrugerejede) har haft stigende anlægsinvesteringer per m³ fra 2007 til 2012. For begge grupper har der været et højdepunkt umiddelbart inden prisloftreguleringens ikrafttrædelse. For de lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber var det i 2009, mens det for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber var i 2010. Dette kan være et udtryk for, at de har anvendt en opsparet overdækning til at gennemføre investeringer forud for vandsektorloven. De ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber har haft et mere konstant niveau for anlægsinvesteringer med periodiske ud-sving.

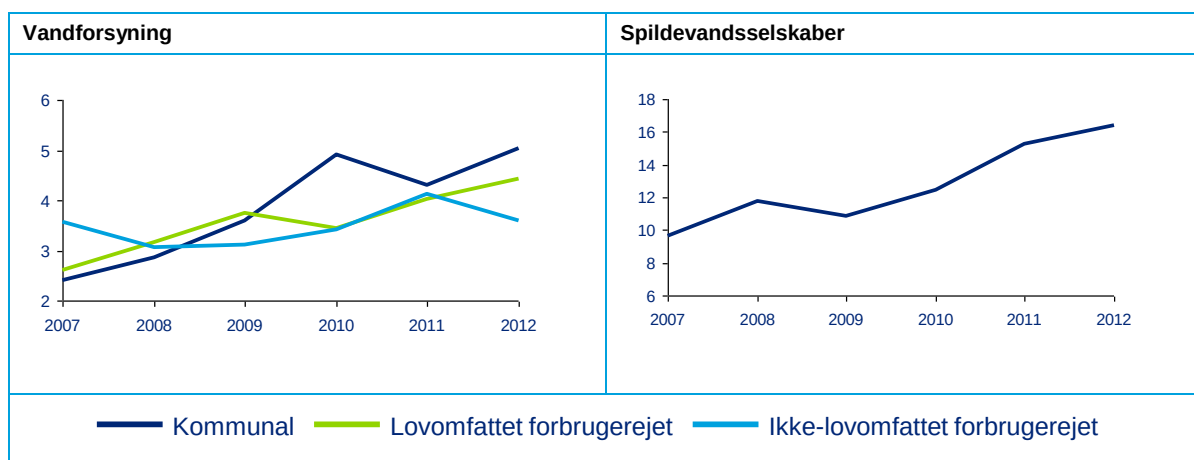
Spildevandsselskaberne har et højere investeringsniveau per m³, og der har været en stigning fra mindre end 10 kr. per m³ i 2007 til mere end 16 kr. per m³ i 2012.

De lovomfattede vandselskaber har alle haft stigende anlægsinvesteringer per m³, hvilket er i overensstemmelse med, at vandsektorloven har øget vand- og spildevandsselskabernes incitament til at investere, da selskabernes driftsomkostninger er underlagt effektiviseringskrav, mens godkendte

⁷ Når de samlede administrative byrder skal opgøres, sættes den interne tid brugt på administration i forhold til de samlede driftsomkostninger og ikke den samlede interne tid. Den samlede byrde er derfor lidt mindre end summen af procenterne fra de to tabeller.

investeringer ikke er underlagt samme krav. I bilag H fremgår en analyse af anvendelsen af planlagte investeringer.

Figur 15. Udviklingen i anlægsinvesteringer per m³ for vandselskaber i kr. per m³

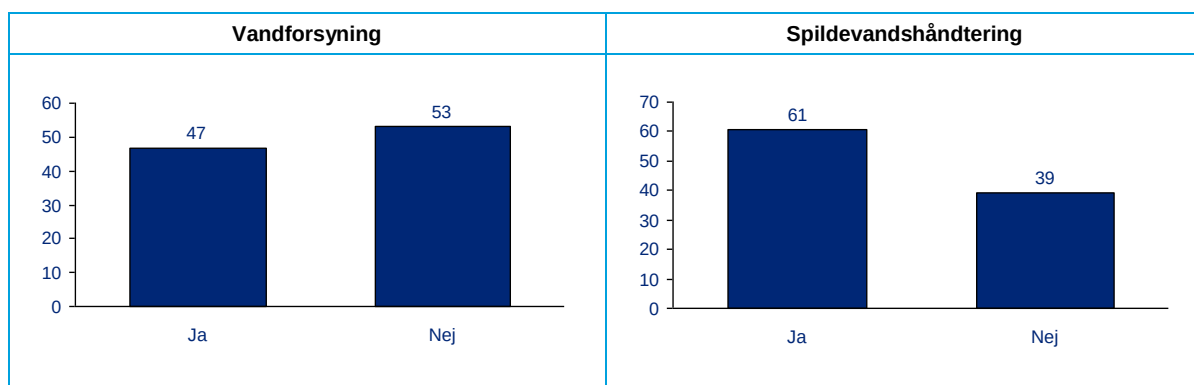


Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

I forbindelse med interview med vandselskaberne har næsten alle selskaber givet udtryk for, at de er blevet mere opmærksomme på skellet mellem drift og investeringer, så alle omkostninger, der bærer præg af investeringer, nu også bliver bogført som investeringer. Flere selskaber nævner i forlængelse heraf, at de allerede investerer over behovet eller overvejer at gøre det for at nedbringe driftsomkostningerne.

Af Figur 16 fremgår det, at 47 pct. af vandforsyningerne og 61 pct. af spildevandsselskaberne i spørgeskemaundersøgelsen vurderer, at de som følge af vandsektorloven har opprioriteret investeringer i aktiver som alternativ til løbende vedligeholdelse.

Figur 16. Vandselskabernes vurdering af, om vandsektorloven har medført, at selskabet har opprioriteret investeringer fremfor løbende vedligeholdelse af aktiver i pct.



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

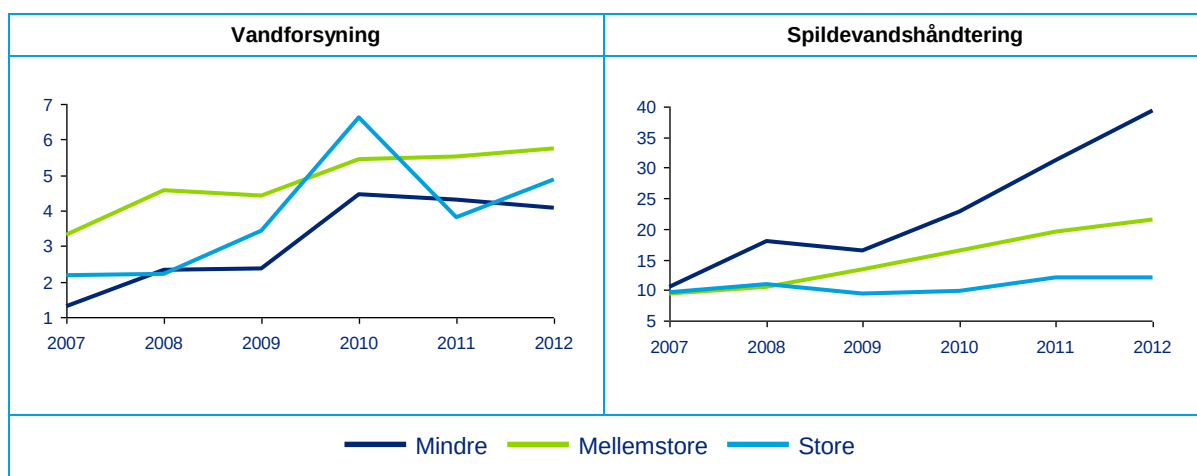
Både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber har haft et stigende investeringsniveau. En række forhold har medvirket til denne stigning. For både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber har et stigende reinvesteringsbehov og en skarpere opdeling mellem drift og investeringer ført til større investeringer. For vandforsyningsselskaberne har effektivisering af infrastrukturen og et øget fokus på vandkvalitet og vandtab desuden medvirket til at øge investeringerne, mens kloakering af det åbne land og klimatilpasning har medvirket til at øge investeringerne for spildevandsselskaberne.

Et stigende investeringsniveau er ikke et problem, hvis det er et udtryk for indhentning af et investeringsefterslæb, opfyldelse af lovkrav eller konsekvensen af en optimering af totaløkonomien. Størstedelen af vandselskaberne har i forbindelse med interview og i besvarelsen af spørgeskemaet givet udtryk for, at der var oparbejdet et investeringsefterslæb ved vandsektorlovens ikrafttrædelse, og at der har været stigende investeringsbehov i forhold til klimatilpasning. Vandsektorloven giver dog incitamenter til overinvestering for at minimere driften, og i det lys kan det ikke udelukkes, at en del af stigningen afspejler et suboptimalt investeringsniveau.

Anlægsinvesteringer og skala

Af Figur 17 fremgår det, at de mellemstore kommunalt ejede vandforsyningsselskaber har et højere investeringsniveau end de mindre og de store selskaber.

Figur 17. Udviklingen i kommunalt ejede selskabers anlægsinvesteringer per m³ efter selskabets størrelse i kr. per m³



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Figur 17 viser også, at det især er de mindre spildevandsselskaber, der har haft stigende anlægsinvesteringer per m³. Fra et niveau på ca. 10 kr. per m³ i 2007 har de små selskaber anlægsinvesteringer for ca. 40 kr. per m³ i 2012. De mellemstore selskaber har oplevet en mindre stigning i investeringsniveauet, mens de store spildevandsselskaber har haft et stort set konstant investeringsniveau.

3.4.4. Samlet vurdering af reguleringens betydning for omkostnings- og produktivitetsudviklingen

Spildevandsselskabernes driftsomkostninger har været præget af betydelige udsving, men der har dog været et mindre fald siden 2009. Investeringsniveauet har været stigende, hvilket især har været drevet af de mindre og mellemstore spildevandsselskaber. Der er altså ikke klare tegn på, at reguleringen har reduceret spildevandsselskabernes driftsomkostninger, men den kan have været medvirkende til, at der er blevet bremsset op for de kraftige stigninger, der blev observeret frem mod 2009. Omvendt tyder det også på, at reguleringen har medvirket til en forøgelse af investeringsniveauet for spildevandsselskaber, omend der også har været andre faktorer, der har medvirket til dette, herunder et investeringsefterslæb på tidspunktet for selskabsgørelsen, krav om nye investeringer i klimatilpasning samt ompostering fra drift til investeringer.

De kommunalt ejede vandforsyningsselskaber har oplevet en reduktion i deres driftsomkostninger per m³ siden 2009, hvor vandsektorloven blev vedtaget. Faldet har været mest udtalt for de største og de mellemstore kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. Investeringerne er steget i samme periode, blandt andet som følge af et stigende reinvesteringsbehov. Interviewresultater tyder dog også på, at der er foretaget ompostering fra drift til investeringer.

Det betydelige fald i driftsomkostningerne i 2010 for de kommunalt ejede vandselskaber understøtter hypotesen om, at selskabsudskillelsen i sig selv har haft en engangseffekt i form af en nedbringelse af omkostningsniveauet. Det fremgår af resultaterne fra de gennemførte interview med vandselskaber og kommuner, at årsagen kunne være, at der er foretaget en mere retvisende opgørelse af de faktiske omkostninger til drift, idet investeringer, der tidligere blev bogført som driftsomkostninger, nu opgøres mere korrekt som anlægsinvesteringer.

De lovomfattede forbrugerejede vandselskaber har haft en stigning i driftsomkostningerne frem til og med 2011 efterfulgt af et fald i 2012. Stigningen kan skyldes engangsomkostninger i forbindelse med lovgivningen. Investeringsniveauet har samtidig været stigende. De ikke-lovomfattede forbrugerejede vandselskaber har haft en lignende udvikling i driftsomkostningerne, men har ikke haft samme fald i 2012. Til gengæld har de ikke-lovomfattede vandselskaber haft et fald i investeringsniveauet i 2012. Dette indikerer altså en mindre effekt af prisreguleringen i forhold til at vende udviklingen i driftsomkostningerne, men også i forhold til at øge investeringsniveauet. I næste afsnit vises nettoeffekterne af dette på vandprisen.

Selskabernes administrationsomkostninger – både lønomkostninger og øvrige omkostninger – er steget som følge af prisreguleringen. Dette er en del af forklaringen på, at der ikke er realiseret større fald i driftsomkostningerne, end tilfældet er. For de kommunalt ejede vandselskaber anvendes ca. 2-3 pct. af den interne tid på administration i forbindelse med prisreguleringen, og 1-3 pct. af de samlede driftsomkostninger går til ekstern bistand knyttet til prisreguleringen i form af advokater og revisorer. For de lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber er administrationsbyrden relativt større, da 7-8 pct. af den interne tid anvendes på prisregulering, og 3-5 pct. af den samlede drift bruges til ekstern bistand i forbindelse med prisreguleringen.

Samlet tyder analyserne på, at prisreguleringen har medvirket til at stoppe stigningen i driftsomkostningerne, men der er ikke tale om en radikal ændring. Analyserne tyder samtidig på, at reguleringen har medvirket til at øge investeringsniveauet.

3.5. Vurdering af reguleringens betydning for prisudviklingen

Formålet med Deloitte's prisanalyser er at vurdere prisreguleringens effekt på priserne for vandforsyning og spildevandsafledning. Prisreguleringen og DEA-benchmarkingmodellen er ikke direkte forbundet til priserne, og det er derfor centralt at analysere, i hvilket omfang reguleringen har effekt på priserne. Deloitte's tilgang består af tre analyser:

- Prisudviklingen for vandsektoren i Danmark før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse
- Prisudviklingen for vandsektoren i udvalgte lande
- Prisudviklingen for andre forsyningsarter i Danmark.

De tre analyser følger i de næste tre afsnit.

3.5.1. Prisudviklingen for vandsektoren i Danmark før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse

Metode

Der foretages en analyse af den samlede pris per år baseret på et årligt fast bidrag og et forbrug på 100 m³ drikkevand eller spildevand. Prisudviklingen afspejler dermed, hvordan betalingen har udviklet sig for en husstand med et konstant forbrug. I praksis er det gennemsnitlige vandforbrug faldet i løbet af perioden, hvorfor effekten på den samlede udgift ikke er steget i samme grad. Det lavere forbrug kan dog også have haft en effekt på taksterne, eftersom størstedelen af vandselskaberne giver udtryk for, at de faste bidrag ikke er omkostningsægte, det vil sige, at vandselskabernes faste omkostninger er større end de faste bidrag. Det resulterer i, at en del af de faste omkostninger betales via de variable takster, og når det samlede forbrug falder, vil de variable takster stige, da disse omkostninger fordeles udover færre m³ vand.

Priserne hænger også tæt sammen med den leverede kvalitet – både i form af miljøindsats, forsyningssikkerhed og procedurer i tilfælde af forurening. Prisforskelle afspejler derfor ikke nødvendigvis forskelle i produktivitet, da det også er nødvendigt at tage højde for udviklingen i kvaliteten.

Størstedelen af vandselskaberne har i interview og i besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen nævnt, at vandsektorlovens ikrafttrædelse har betydet, at de i højere grad anvender lånefinansiering i stedet for takstfinansiering. Når vandselskaberne lånefinansierer investeringer, resulterer det i en højere pris i lånets løbetid som følge af betaling af renter. Derudover har vandselskaberne tidligere haft mulighed for at takstfinansiere deres investeringer, hvor de igennem en længere periode har sparet op til fremtidige investeringer, der betales kontant og straks afskrives.⁸ En overgang fra takstfinansiering til lånefinansiering kan dermed medføre en forskydning fra, at beløbet spares op, inden investeringen gennemføres, til at lånet afdrages, efter investeringen er gennemført.

Prisanalyserne er baseret på det omfattende datamateriale, der er indsamlet via spørgeskemaundersøgelsen blandt samtlige danske vand- og spildevandsselskaber. Prisudviklingen for de enkelte grupper afspejler et vægtet gennemsnit for selskaber i den pågældende gruppe, hvor vægtene udgøres af selskabernes debiterede vandmængde. Priserne er korrigeret med forbrugerprisindekset og er eksklusive moms og afgifter.

Korrektion for over- og underdækning

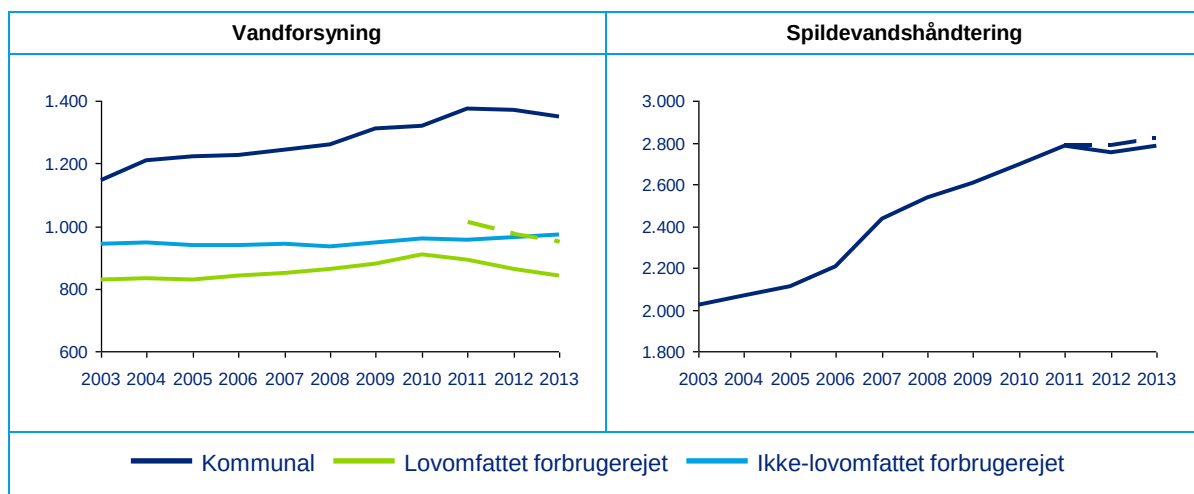
Efter vandsektorlovens ikrafttrædelse har vandselskaberne skullet afvikle deres over- eller underdækning over en periode på maksimalt 10 år. På baggrund af oplysninger fra Forsyningssekretariatet om de lovomfattede selskabers afvikling af over- og underdækning er der i analysen foretaget en korrektion af priserne, der viser, hvordan priserne havde været, hvis selskaberne ikke havde afviklet deres over- og underdækning. Det er dog kun muligt at korrigere priserne fra 2011 og frem. I fortolkningen af analyserne skal man samtidig være opmærksom på, at en eventuel over- eller underdækning er etableret igennem en periode, og at priserne derfor i princippet også burde korrigeres før vandsektorlovens ikrafttrædelse. Dette kræver imidlertid oplysninger om over- og underdækningen før 2011, hvilket ikke findes.

⁸ Flere af vandselskaberne har i forbindelse med interview givet udtryk for, at denne finansieringsform sikrer selskaberne den nødvendige arbejdskapital og samtidig sikrer en mere stabil prisudvikling.

Prisudvikling før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse

Figur 18 viser, at den gennemsnitlige samlede pris for kommunal vandforsyning er steget fra 2003 til 2011 for derefter at falde svagt. I forbindelse med interview har enkelte vandselskaber givet udtryk for, at forventningen om en prisloftmodel i sig selv har bevirket en forhøjelse af taksterne. De lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber har haft prisstigninger fra 2003 til 2010, men har siden 2010 haft et fald i priserne, hvilket kan hænge sammen med indførelsen af prisloftreguleringen. Når der korrigeres for afvikling af overdækning, forhøjes prisniveauet betydeligt for de lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber, men det ændrer ikke på, at der har været et fald siden 2011. De ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber har samlet set haft relativt stabile priser gennem hele perioden. Dette kan skyldes overdækning, der bruges til at udjævne prisudviklingen. Forskellen i prisudviklingen siden 2010 mellem lovomfattede og ikke-lovomfattede forbrugerejede selskaber indikerer en vis effekt af prisloftreguleringen for de forbrugerejede vandselskaber.

Figur 18. Udviklingen i den samlede pris for vandforsyning i kr. per år ved forbrug på 100 m³, 2012-priser



Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden. Den stiplede linje angiver prisen korrigeret for afvikling af overdækning.

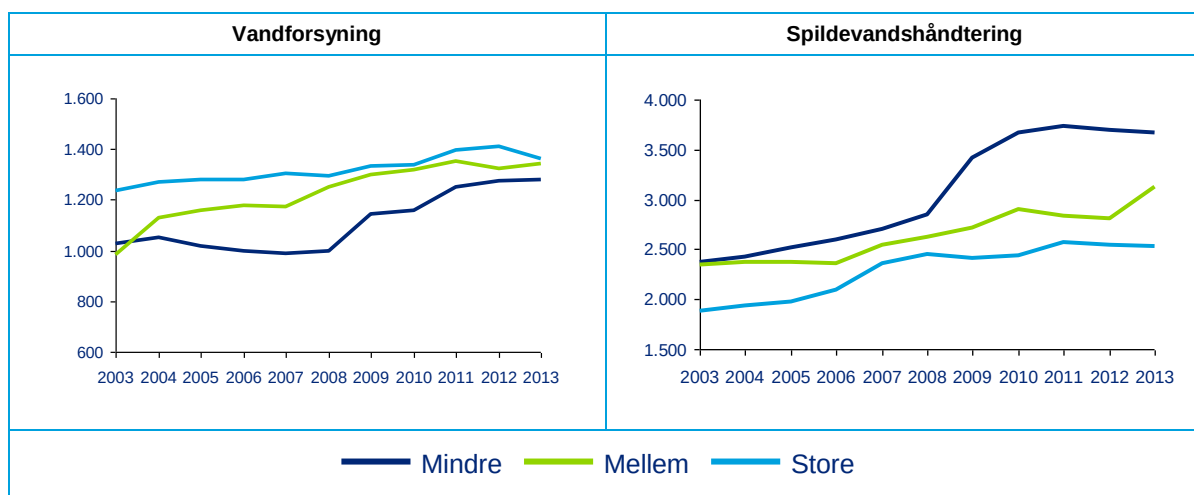
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Spildevandsselskaberne har haft kraftigt stigende priser fra 2003 til 2011. I 2012 skete der et mindre fald, der primært skyldes afvikling af overdækning. Overordnet set er der dog en tendens til, at prisstigningerne er aftaget fra 2011 og frem, hvilket indikerer, at vandsektorloven så småt begynder at virke. Det er dog vanskeligt entydigt at konkludere, i hvilket omfang aftagningen i prisstigninger kan tilskrives selskabsudskillelsen, henholdsvis prisloftreguleringen.

Prisudvikling og skala

Figur 19 nedenfor viser, at de mindre kommunalt ejede vandforsyningsselskaber havde faldende priser fra 2003 til 2008 og derefter har oplevet en meget kraftig stigning i de gennemsnitlige priser.

Figur 19. Udviklingen i den samlede pris hos kommunalt ejede vandselskaber efter selskabets størrelse i kr. per år ved forbrug på 100 m³, 2012-priser



Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden. Den stiplede linje angiver prisen korrigeret for afvikling af overdækning.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Siden vandsektorlovens ikrafttrædelse er priserne for de mindste kommunalt ejede vandforsyningsselskaber steget, så reguleringen har ikke haft den ønskede effekt.

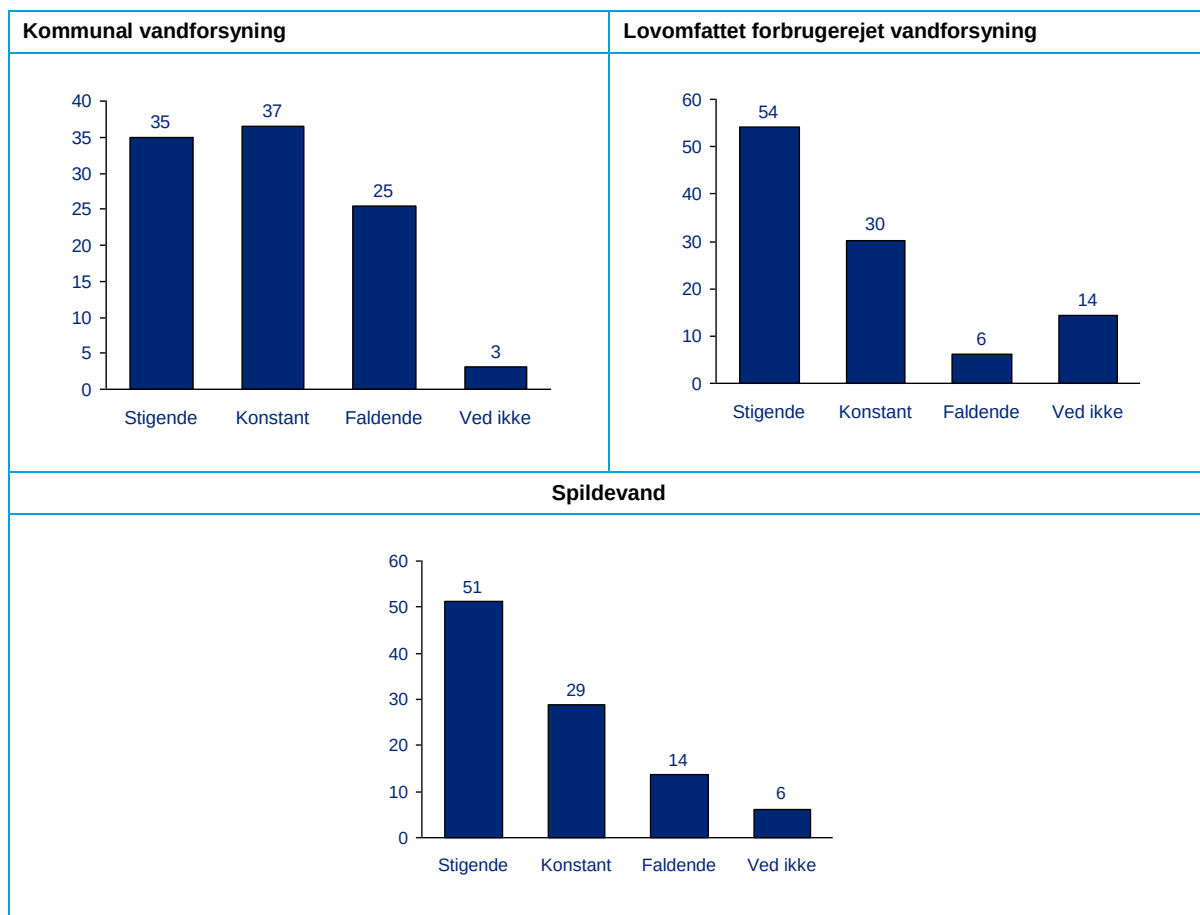
De største spildevandsselskaber har de laveste priser, mens det omvendte er tilfældet for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, hvor de store selskaber dog nærmer sig de øvrige to grupper. Dette indikerer mere udtalte stordriftsfordele på spildevandsområdet, hvilket analyseres mere indgående i kapitlet om strukturudvikling.

Forventninger til fremtidige takster

Blandt de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber forventer ca. en tredjedel af selskaberne, at de må hæve deres takster fremover, mens ca. 40 pct. forventer konstante takster. Det er bemærkelsesværdigt, at en fjerdedel af selskaberne forventer faldende takster. Blandt de forbrugerejede vandforsyningsselskaber forventer mere end halvdelen af selskaberne, at de må hæve taksterne fremover. Ca. en tredjedel forventer konstante takster, mens kun 6 pct. forventer faldende takster. Dette kan hænge sammen med, at de forbrugerejede vandforsyningsselskaber generelt har en større udestående opgave med at opgradere til nyeste krav til miljø- og forsyningssikkerhed. Enkelte kommunalt ejede vandselskaber har i forbindelse med interview givet udtryk for, at det ofte er de kommunalt ejede vandselskaber, der fører an i miljøindsatsen og indsatsen rettet mod forsyningssikkerhed indenfor kommunen. Det er uvist, i hvilken grad de kommunalt ejede forsyninger bliver kompenseret for denne indsats.

Omkring halvdelen af spildevandsselskaberne vurderer, at de fremover må hæve taksterne. Ca. 30 pct. forventer konstante takster, og 14 pct. forventer faldende takster.

Figur 20. Vandselskabernes forventning til taksterne fremover



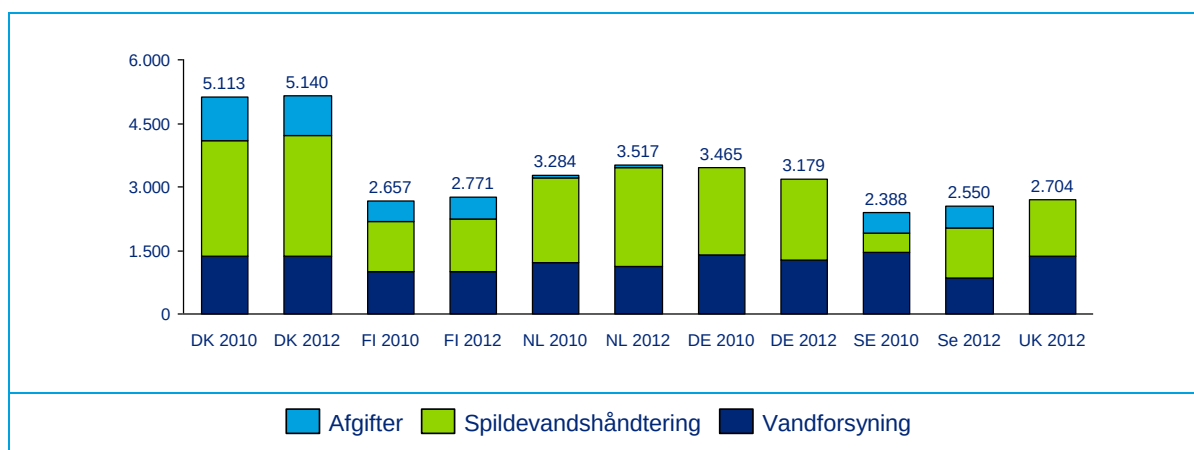
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Blandt spildevandsselskaberne og blandt de forbrugerejede vandforsyningsselskaber forventer den overvejende andel stigende takster. Blandt de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber er der en større andel, der forventer faldende takster, hvilket kunne tyde på en fladere prisstruktur fremover sammenlignet med de forbrugerejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaberne.

3.5.2. Prisudviklingen for vandsektoren i udvalgte lande

I en rapport udarbejdet af International Water Association (IWA) fra 2012 sammenlignes priserne på vand og spildevand i en række udvalgte lande. Data stammer fra 2011 og er indsamlet af IWA. Figur 21 nedenfor viser, at Danmark har de højeste samlede priser på vandforsyning og spildevandsafledning. En af forklaringerne på de højere priser er højere afgifter, men selvom der ses bort fra afgifterne, har Danmark fortsat de højeste priser. De fleste lande har oplevet en stigning i prisen fra 2010 til 2012, bortset fra Tyskland, hvor den samlede pris er blevet mindre.

Figur 21. International sammenligning af den samlede pris for vandforsyning og spildevandshåndtering ved et forbrug på 100 m³ per år, beløb er angivet i kr.



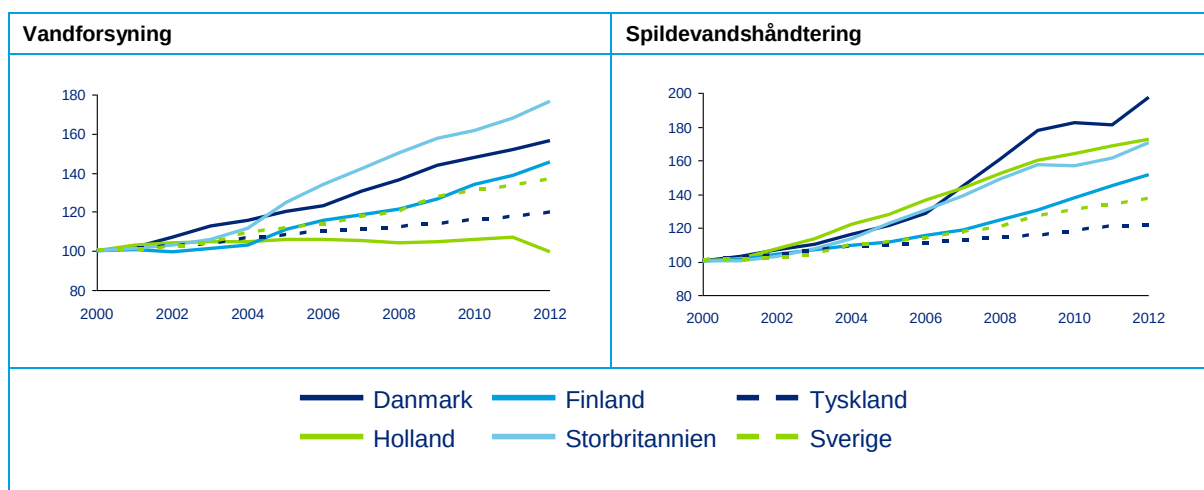
Note: For Danmark er anvendt oplysninger fra Deloitte's spørgeskemaundersøgelse til fordeling mellem spildevandshåndtering og vandforsyningselskaber. Der er ikke data for England og Wales i 2010.

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse og IWA: International Statistics for Water Services (2012).

Prisforskellene mellem landene kan skyldes både forskelle i effektivitet og forskelle i produktionsforhold. For eksempel medvirker de geografiske forhold med rigelige beholdninger af drikkevand til, at priserne for vandforsyning er relativt lave i Finland og Sverige. Tyskland har haft løbende reinvesteringer i produktionsanlæg og ledningsnet, hvilket har ført til en stabil prisudvikling og mindre stigninger end i andre lande, hvor der har været et investeringsefterslæb, der i en periode har medført store investeringer og højere priser.

Figur 22 viser, at Storbritannien har haft den kraftigste stigning i forbrugerpriserne på vandforsyning, mens Danmark og Finland følger efter. Prisstigningen har således været på ca. 70 pct. i Storbritannien, ca. 60 pct. i Danmark og ca. 50 pct. i Finland. Tyskland har haft en beskeden stigning på ca. 20 pct., mens Holland har haft stabile priser, hvilket betyder, at den reelle pris på vandforsyning er faldet.

Figur 22. Udviklingen i forbrugerpriser for vandforsyning og spildevandshåndtering i udvalgte europæiske lande



Note: Afgifter er indeholdt i prisudviklingen.

Kilde: Data fra Eurostat.

Danmark har haft den kraftigste stigning i forbrugerpriserne på spildevandsafledning. Især fra 2006 har prisstigningerne været kraftigere end i de øvrige lande. Udviklingen i de seneste år, herunder

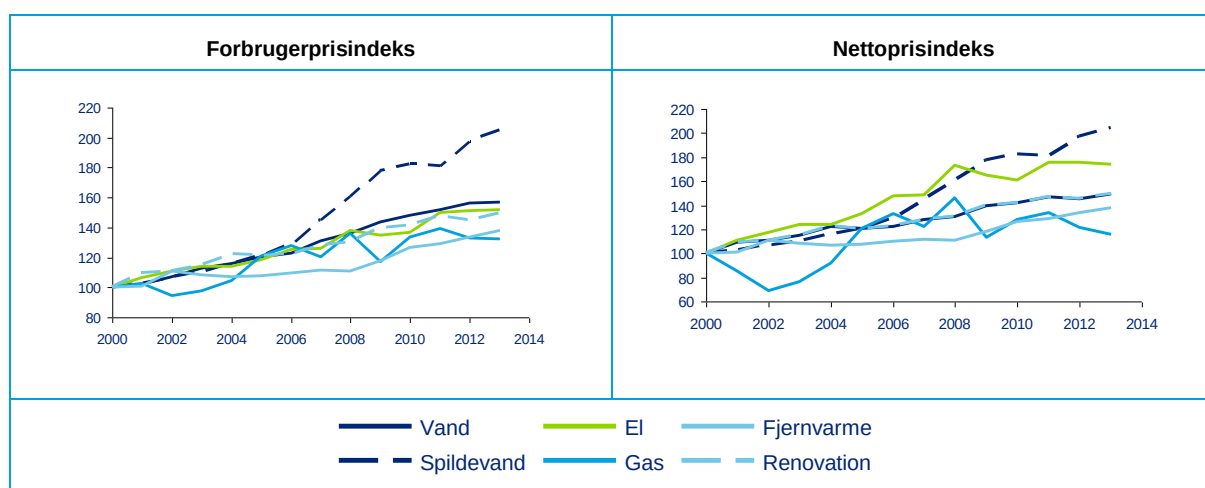
især i 2012, harmonerer ikke med den udvikling, som Deloitte's prisanalyse for spildevandshåndtering viser. Det kan skyldes, at Eurostats prisudvikling er baseret på en relativt lille stikprøve,⁹ der ikke nødvendigvis afspejler udviklingen i den samlede vandsektor. Deloitte's kortlægning er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle lovomfattede vandselskaber med en svarprocent på ca. 75 pct. og må derfor forventes i højere grad at afspejle den samlede prisudvikling i sektoren. En anden forklaring på afvigelsen kan være ændrede afgifter. Som beskrevet ovenfor blev afgiften på ledningsført vand hævet fra 1. januar 2012 (vandforsyningsselskaber), ligesom reglerne for beregning af spildevandsafgiften blev ændret også fra 1. januar 2012.

Holland og Storbritannien har også haft betydelige stigninger på ca. 70 pct. Selvom Storbritannien har haft store stigninger i prisen på spildevandshåndteringen, er den stadig relativt lav. Finland har haft en lavere prisstigning, der dog har været tiltagende i de seneste år. Sverige og især Tyskland har haft mindre prisstigninger.

3.5.3. Prisudviklingen for andre forsyningsarter i Danmark

Af Figur 23 fremgår det, at spildevandsafledning har haft den kraftigste stigning i forbrugerpriserne for de seks forsyningsarter. Priserne på spildevandsafledning er vokset med mere end 100 pct. fra 2000 til 2013. Vand er den forsyningsart, der har haft den næstkraftigste stigning i priserne efterfulgt af el og renovation.

Figur 23. Prisudviklingen for udvalgte forsyningsarter



Note: Nettoprisindekset indeholder ikke skatter og afgifter og er derfor renset for ændringer i afgiftsniveauet.

Kilde: Data fra Danmarks Statistik.

Når forbrugerpriserne renses for skatter og afgifter (nettoprisindekset), har spildevand stadig haft den kraftigste prisstigning, men er tættere på de øvrige forsyningsarter. Stigningen i elprisen og i prisen på renovation har været større end stigningen i prisen på vandforsyning. Det generelle billede er således, at vandforsyning og især spildevandsafledning haft meget store prisstigninger sammenlignet med de øvrige forsyningsarter, og at der ikke er ændret på dette billede efter ikrafttrædelsen af vandsektorloven. Efter stabilt prisniveau fra 2010 til 2011 har der for spildevand været tale om store prisstigninger i 2012 og til dels også i 2013. Dette kan hænge sammen med et stigende investeringsniveau, der i en vis grad kan skyldes, at der har været et investeringsefterslæb.

⁹ Danmarks Statistik oplyser, at de indsamler prisoplysninger fra 25 vandselskaber (primært kommunalt ejede) fordelt på vandforsyning og spildevandshåndteringer, der videregives til Eurostat. Priserne er inklusive alle afgifter.

3.5.4. Samlet vurdering af reguleringens betydning for prisudviklingen

Den internationale prissammenligning på vandforsyning og spildevandsafledning viser, at Danmark har haft nogle af de største prisstigninger sammenlignet med andre europæiske lande. Særligt på spildevandsområdet har prisstigningerne i Danmark været store. Selvom der korrigeres for udviklingen i afgifter, er de danske priser stadig de højeste for både vand og spildevand.

Sverige og Finland har de laveste priser for vandforsyning, hvilket kan skyldes, at disse lande har fordelagtige geografiske forhold med rigelige vandressourcer. Holland og Tyskland har haft de mindste prisstigninger på vandforsyning, hvilket umiddelbart hænger sammen med, at landene i god tid har gennemført de nødvendige reinvesteringer. Det må dog også tilskrives mere bagvedliggende faktorer såsom den valgte reguleringsform og den øgede konsolidering (især i Holland), der har understøttet effektiviseringer og medvirket til at holde priserne i ro.

Finland og Storbritannien har de laveste absolutte prisniveauer for spildevandshåndtering, mens Tyskland og Sverige har oplevet de mindste prisstigninger på spildevandshåndtering. De lave priser på spildevandshåndtering i Storbritannien hænger utvivlsomt sammen med de skalaøkonomiske fordele, som de enormt store vand- og spildevandsselskaber i England medfører. Finlands geografiske, demografiske og industrielle struktur er markant anderledes end de andre landes, hvilket formentlig er den væsentligste forklaring på landets relativt lave priser på spildevandshåndtering, men priserne har dog været kraftigt stigende over det seneste årti.

Deloitte's prisanalyse viser, at der har været markante prisstigninger på både vand og spildevand fra 2000 til 2010, men at prisudviklingen på spildevand og på vandforsyning for de lovomfattede selskaber er aftaget eller vendt efter 2011. Når der ses på forskellene mellem lovomfattede og ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber, er det således væsentligt at konstatere, at de lovomfattede selskaber i modsætning til de ikke-lovomfattede selskaber har oplevet en reduktion i priserne siden 2010. Det tyder på, at vandsektorloven i nogen grad har slået igennem i forhold til prisudviklingen, men reduktionen i driften har ikke kunnet opveje stigningerne i investeringerne, og forskellene mellem de lovomfattede og ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber vurderes ikke at være af en størrelse, der giver grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen samlet set lever op til målet om lavere priser og effektiviseringer til gavn for forbrugerne. Det samme gælder for de kommunalt ejede selskaber, hvor en betydelig del af forklaringen på opbremsningen i prisudviklingen formentlig ligger i selskabsudskillelsen og følgerne heraf.

Prisanalysen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen snart vil slå igennem i forhold til realisering af mere markante prisreduktioner. I store dele af vandsektoren, herunder de forbrugerejede vandforsyningsselskaber og de kommunalt ejede spildevandsselskaber, er der således overvejende forventninger om stigende takster fremover. Blandt de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber forventer flere selskaber konstante eller faldende takster, hvilket kunne tyde på, at de i de kommende år står overfor en mere flad prisudvikling end de øvrige typer selskaber.

Prisudviklingen hænger sammen med effektiviseringsindsatsen og investeringsniveauet (der har været stigende, jf. afsnit 3.4.3.), men afspejler også nye krav til klimatilpasning. Nye investeringer i klimatilpasning vil alt andet lige også medføre prisstigninger i de kommende år.

3.6. Vurdering af reguleringens betydning for udviklingen i effektiviseringspotentialerne

Vurderingen af effektiviseringspotentialerne tager udgangspunkt i den praksis, Forsyningssekretariatet benytter i benchmarking af de lovomfattede vandselskaber – med visse justeringer for at tilpasse analyserne til et evalueringsformål fremfor et reguleringsformål. Den vigtigste justering er, at vandselskabernes faktiske driftsomkostninger anvendes til at fastsætte vandselskabernes effektiviseringspotentiale fremfor vandselskabernes tilladte driftsomkostninger i prisloftet, der anvendes af Forsyningssekretariatet til den reguleringsmæssige fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav. De faktiske driftsomkostninger afspejler vandselskabernes aktuelle effektivitet og er derfor det naturlige udgangspunkt for vurdering af yderligere effektiviseringspotentialer i sektoren, mens driftsomkostningerne i prisloftet udgør det naturlige udgangspunkt for regulering af vandselskaberne. De øvrige justeringer er beskrevet i bilag I. Der foretages estimer af de samlede effektiviseringspotentialer for sektoren for prisloftårene 2012, 2013 og 2014 baseret på Forsyningssekretariatets indsamlede data.

Effektiviseringspotentialerne estimeres ud fra Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel fra prisloft 2012 og DEA-benchmarkingmodel fra prisloft 2013. Modellen fra prisloft 2012 giver mulighed for en sammenligning af en treårig periode og kan dermed bedre opfange udviklingen over tid. Modellen fra prisloft 2013 (og 2014) er en udvidet version af modellen fra prisloft 2012, der indeholder flere cost-drivere og dermed bedre afspejler vandselskabernes omkostningsstruktur.

Effektiviseringspotentialerne estimeres for hver af de følgende grupper:

- Spildevandsselskaber
- Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber
- Lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

De estimerede potentialer opdeles i to effekter, der afspejler henholdsvis forbedringer blandt de mest effektive selskaber og forbedringer blandt de mindre effektive selskaber.

3.6.1. Overblik over udviklingen i de beregnede effektiviseringspotentialer for vandselskaberne

I dette underafsnit gives en oversigt over udviklingen i det totale bruttoeffektiviseringspotentiale og udviklingen i effektiviseringspotentialerne for de tre grupper af vandselskaber for DEA-benchmarkingmodellen fra prisloft 2012 og for DEA-benchmarkingmodellen fra prisloft 2013. Fokus er på udviklingen i bruttoeffektiviseringspotentialerne fremfor størrelsen af det indre effektiviseringspotentiale med hensyn til drift, der vurderes i afsnit 3.7.

Af Tabel 7 nedenfor fremgår det, at det samlede effektiviseringspotentiale faldt fra ca. 1.730 mio. kr. i prisloft 2012 til ca. 1.640 mio. kr. i prisloft 2013 for derefter at stige til ca. 1.740 mio. kr. i prisloft 2014 opgjort med modellen fra prisloft 2012. Effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaberne faldt med ca. 5 pct. fra prisloft 2012 til prisloft 2013. I prisloft 2014 steg effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaberne og nåede et niveau, der er højere end i prisloft 2012. De kommunalt ejede vandforsyningsselskaber har overordnet haft den samme udvikling med et fald i effektiviseringspotentialet på ca. 4 pct. fra prisloft 2012 til prisloft 2013 med en efterfølgende stigning i prisloft

2014. Effektiviseringspotentialiet i prisloft 2014 nåede dog ikke op på samme niveau som i prisloft 2012.

Tabel 7. Udviklingen i effektiviseringspotentialerne for de lovomfattede vandselskaber estimeret med PL2012-modellen

		PL2012	PL2013	PL2014
Spildevandsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	1.175	1.106	1.198
	Selskaber	96	96	96
Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	434	416	427
	Selskaber	80	80	80
Forbrugerejede vandforsyningsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	123	119	111
	Selskaber	99	99	99
Total	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	1.732	1.641	1.736

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Effektiviseringspotentialiet for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber er faldet med ca. 3 pct. fra prisloft 2012 til prisloft 2013 og ca. 7 pct. fra prisloft 2013 til prisloft 2014.

Ifølge benchmarkingmodellen fra prisloft 2012 har udviklingen i effektiviseringspotentialer ikke været entydig for spildevandsselskaberne eller de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. De forbrugerejede vandforsyningsselskaber er den eneste gruppe, hvor effektiviseringspotentialiet er faldet i begge prisloftår.

Tabel 8 viser de estimerede effektiviseringspotentialer opgjort med DEA-benchmarkingmodellen fra prisloft 2013. De estimerede effektiviseringspotentialer er blevet mindre for vandforsyningsselskaberne, mens potentialiet er næsten uændret for spildevandsselskaberne. Det samlede effektiviseringspotentiale er faldet fra ca. 1.400 mio. kr. til ca. 1.360 mio. kr. Det samlede effektiviseringspotentiale er ca. 20 pct. mindre end potentialiet i PL2012-modellen, hvilket skyldes, at PL2013-modellen indeholder flere cost-drivere, flere underliggende forhold og et yderligere netvolumenmål korrigeret for befolkningstæthed. Dermed tager PL2013-modellen hensyn til flere forhold i vandselskabernes omkostningsstruktur, og derfor indregnes variation som følge af disse forhold ikke som effektiviseringspotentialer.

Tabel 8. Udviklingen i effektiviseringspotentialerne for de lovomfattede vandselskaber estimeret med PL2013-modellen

		PL2013	PL2014
Spildevandsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	937	930
	Selskaber	96	96
Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	343	326
	Selskaber	80	80
Forbrugerejede vandforsyningsselskaber	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	117	105
	Selskaber	99	99
Total	Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)	1.399	1.364

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaberne er faldet med under 1 pct., mens potentialet for de kommunalt ejede vandforsyningselskaber er reduceret med ca. 4 pct. Effektiviseringspotentialet for de forbrugerejede vandforsyningselskaber er reduceret med ca. 10 pct.

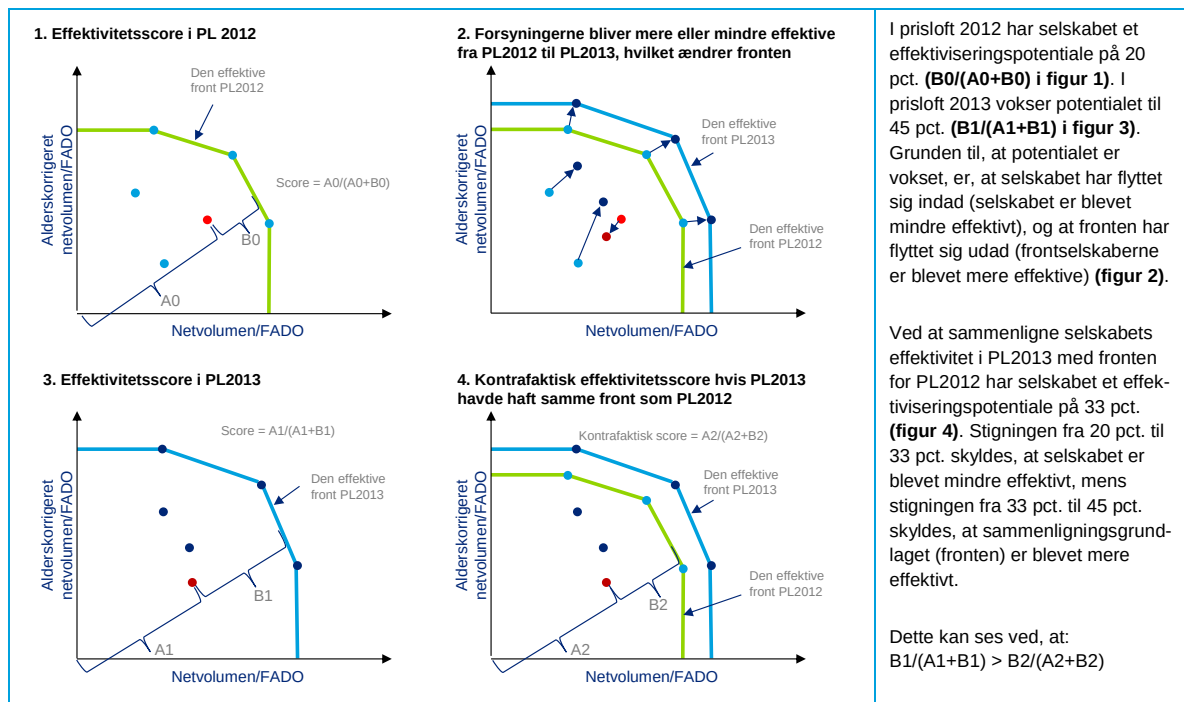
3.6.2. Dekomponering af effektiviseringspotentialet

I de efterfølgende afsnit dekomponeres udviklingen i bruttoeffektiviseringspotentialet i to effekter for hver af de tre grupper. De to effekter er:

- **Effekten af tilnærmelse til fronten:** Denne effekt skyldes, at de mindre effektive selskaber, det vil sige de selskaber, der ligger indenfor fronten, forbedrer deres effektivitet over tid og dermed gradvis nærmer sig fronten.
- **Effekten af forbedring af fronten:** Denne effekt skyldes, at de effektive selskaber, der udgør fronten, forbedrer deres effektivitet, hvilket flytter fronten og øger effektiviseringspotentialet for de selskaber, der ligger indenfor fronten.

Dekomponeringen foretages på baggrund af DEA-benchmarkingmodellen fra prisloft 2012 for at få en sammenligningsperiode, der strækker sig over tre år. Hvordan dekomponeringen beregnes er illustreret i Figur 24 og uddybet i bilag J.

Figur 24. Illustration af, hvordan dekomponeringen beregnes



Det er vigtigt at pointere, at den økonomiske regulering direkte påvirker effekten af tilnærmelse til fronten, da reguleringen pålægger de mindre effektive selskaber effektiviseringskrav. Effekten af tilnærmelse til fronten påvirkes dog også af andre forhold som for eksempel diffusion af teknologi og driftsmetoder. Denne effekt kan derfor ikke uden videre tolkes som resultat af den økonomiske regulering.

Den økonomiske regulering kan også have en indirekte effekt på effekten af forbedring af fronten, da den kan medvirke til at motivere de effektive selskaber til at blive endnu bedre ved at skabe

fokus på effektiv drift og effektiviseringer. Størrelsen af effekten af forbedring af fronten afhænger dog i særdeleshed af en række ydre forhold som for eksempel teknologisk udvikling og tilfældige udsving i driftsomkostninger, når bruttopotentialet opgøres.

En anden væsentlig pointe er, at der sandsynligvis har været en engangseffekt af selskabsudskillelsen (i form af øget gennemsigtighed og realisering af umiddelbare potentialer i de nye selskaber) og en løbende effekt af såvel selskabsudskillelsen (i form af mere professionel fremadrettet drift) som den økonomiske regulering (i form af løbende pres for at reducere driftsomkostningerne). Der foretages ikke analyse af engangseffekten, da det ikke har været muligt at opstille et datagrundlag for årene før prisreguleringens ikrafttrædelse.

3.6.3. Udviklingen i effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaber i PL2012-modellen

Tabel 9 viser udviklingen i effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaber dekomponeret i effekten af en tilnærmelse til fronten og effekten af en forbedret front. Hver af rækkerne er tildelt et bogstav, hvor A angiver effektiviseringspotentialerne fra afsnit 3.6.1., mens B angiver potentialet beregnet med fast front fra prisloft 2012. C og D angiver størrelsen af de to effekter, og i parentes efter C og D er angivet, hvordan størrelsen af effekterne er beregnet. Notationen A_t angiver A i de pågældende prisloftår, mens A_{2012} angiver A i prisloftåret 2012. Det samme gælder for B og C.

Tabel 9. Dekomponering af effektiviseringspotentialet for spildevandsselskaber estimeret med PL2012-modellen

	PL2012	PL2013	PL2014
A. Effektiviseringspotentialer	1.175	1106	1.198
B. Effektiviseringspotentialer ved PL2012-front	1.175	941	746
C. Akkumuleret effekt af tilnærmelse til fronten ($B_t - A_{2012}$)	-	-234	-428
D. Akkumuleret effekt af forbedret front ($A_t - A_{2012} - C_t$)	-	165	452
Antal selskaber	96	96	96

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Faldet i effektiviseringspotentialet fra prisloft 2012 til prisloft 2013 for spildevandsselskaberne skyldes, at de mindre effektive selskaber forbedrede deres effektivitet, hvilket reducerede det samlede potentiale med ca. 230 mio. kr. (20 pct.). Samtidig blev de mest effektive selskaber endnu mere effektive, hvilket øgede potentialet med ca. 165 mio. kr. (14 pct.).

Stigningen i effektiviseringspotentialet fra prisloft 2013 til prisloft 2014 skyldes, at effekten af den forbedrede front var meget stor. Selvom de ineffektive selskaber nærmede sig fronten, flyttede fronten sig udad så hurtigt, at det samlede potentiale voksede sig større end i prisloft 2012.

Den akkumulerede effekt af en tilnærmelse til fronten fortolkes som de realiserede effektiviseringspotentialer for de mindre effektive selskaber. Det realiserede potentiale kan både skyldes prisloftreguleringen og/eller selskabsudskillelsen, men kan også afspejle andre forhold som for eksempel teknologisk udvikling og læring fra andre selskaber. Det er med de tilgængelige data ikke muligt at opgøre effektiviseringerne før prisloft 2012, og en del af de realiserede effektiviseringer kan derfor afspejle en trend, der også var der før vandsektorlovens ikrafttrædelse.

De mindre effektive selskaber har samlet effektiviseret for 428 mio. kr., og det realiserede potentiale for disse svarer dermed til ca. 36 pct. af det oprindelige potentiale på 1.175 mio. kr. Udviklingen i fronten har dog samtidig skabt nye effektiviseringspotentialer af en tilsvarende størrelse, hvorfor det samlede effektiviseringspotentiale er stort set uændret. Størrelsen af de to effekter afspejler dog en meget stor dynamik blandt spildevandsselskaberne.

3.6.4. Udviklingen i effektiviseringspotentialet for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber i PL2012-modellen

Tabel 10 nedenfor viser dekomponering af effektiviseringspotentialet for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. Den akkumulerede effekt af, at de mindre effektive selskaber har nærmet sig fronten og er blevet mere effektive, udgør ca. 90 mio. kr. (20 pct.). Effektiviseringer blandt de mest effektive selskaber har samtidig betydet, at effektiviseringspotentialet er vokset med ca. 80 mio. kr. (19 pct.), hvorfor det samlede potentiale er stort set uændret.

Tabel 10. Dekomponering af effektiviseringspotentialet for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber (PL2012-modellen)

	PL2012	PL2013	PL2014
A. Effektiviseringspotentiale	434	416	427
B. Effektiviseringspotentiale ved PL2012-front	434	368	346
C. Akkumuleret effekt af tilnærmelse til fronten ($B_t - A_{2012}$)	-	-66	-88
D. Akkumuleret effekt af forbedret front ($A_t - A_{2012} - C_t$)	-	48	81
Antal selskaber	80	80	80

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Det realiserede potentiale blandt de mindre effektive selskaber udgør ca. 20 pct., hvilket er en stor reduktion af potentialet over en toårig periode, men dog betydelig mindre end for spildevandsselskaberne.

3.6.5. Udviklingen i effektiviseringspotentialet for forbrugerejede vandforsyningsselskaber i PL2012-modellen

Tabel 11 nedenfor viser dekomponering af effektiviseringspotentialet for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber. De mindre effektive forbrugerejede vandforsyningsselskaber har reduceret det oprindelige potentiale fra prisloft 2012 med 28 mio. kr. (ca. 23 pct.) over en toårig periode, hvilket er en betydelig effektivisering. Effektiviseringer blandt de mest effektive selskaber har samtidig øget potentialet med 16 mio. kr. (13 pct.), hvorfor det samlede potentiale er reduceret med 12 mio. kr.

Tabel 11. Dekomponering af effektiviseringspotentialet for forbrugerejede vandforsyningsselskaber (PL2012-modellen)

	PL2012	PL2013	PL2014
A. Effektiviseringspotentialer	123	119	111
B. Effektiviseringspotentialer ved PL2012-front	123	103	95
C. Akkumuleret effekt af tilnærmelse til fronten	-	-20	-28
D. Akkumuleret effekt af forbedret front	-	16	16
Antal selskaber	99	99	99

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Det realiserede potentiale blandt de mindre effektive forbrugerejede vandforsyningsselskaber udgør ca. 23 pct., hvilket er lidt større end for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber.

3.6.6. Samlet vurdering af reguleringens betydning for effektiviseringspotentialerne

Som det fremgik af afsnit 3.2.3., har Forsyningssekretariatet samlet stillet krav om effektiviseringer på ca. 180 mio. kr. for spildevandsselskaberne og ca. 80 mio. kr. for vandforsyningsselskaber i løbet af de år, der indtil videre er fastsat prislofter for.

Udviklingen i de samlede effektiviseringspotentialer er ikke entydig for de kommunalt ejede vand-selskaber. Ud fra benchmarkingmodellen fra prisloft 2012 blev effektiviseringspotentialerne for både de kommunalt ejede spildevandsselskaber og de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber estimeret til at være lige så store i prisloft 2014 som i prisloft 2012. Effektiviseringspotentialerne estimeret med benchmarkingmodellen fra prisloft 2013 viste dog en reduktion i effektiviseringspotentialet på knap 1 pct. for spildevandsselskaber og en reduktion på ca. 4 pct. for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber fra prisloft 2013 til prisloft 2014. Der er altså kun tegn på en langsom reduktion af det samlede potentiale.

De realiserede effektiviseringer i PL2012-modellen (effektivitetsforbedringer blandt de mindre effektive selskaber) er betydelig større og udgør ca. 36 pct. for spildevandsselskaberne og ca. 20 pct. for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. De realiserede effektiviseringer er markant større end summen af Forsyningssekretariatets individuelle effektiviseringskrav. Dette kan på den ene side hænge sammen med spredning af ny teknologi, nye produktionsmetoder og andre former for innovation fra frontselskaberne til de øvrige selskaber, der øger de mindre effektive selskabers realiserede potentiale. På den anden side kan det også hænge sammen med, at nogle selskaber vælger at gennemføre yderligere effektiviseringer på trods af, at der kun er begrænsede økonomi-

ske incitament hertil i prisloftreguleringen (som følge af begrænsningerne i forhold til udnyttelse af ekstraordinære effektiviseringer), fordi selskaberne ønsker at være på forkant eller frigive ressourcer til investeringer. Med de tilgængelige data har det ikke været muligt at opgøre effektiviseringspotentialer efter samme metode i årene op til vandsektorlovens ikrafttrædelse, og det har derfor ikke været muligt at afklare indvirkningen af de to årsager.

Effektiviseringspotentialerne for de forbrugerejede vandselskaber estimeres til at være reduceret med ca. 20 pct. i modellen fra prisloft 2013 og med ca. 7 pct. i modellen fra prisloft 2012. Det realiserede potentiale udgør ca. 23 pct., og der er således realiseret betydelige potentialer, ligesom det samlede effektiviseringspotentiale er reduceret for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

Dekomponering af potentialerne viser, at både effekten af en tilnærmelse til fronten og effekten af en forbedret front er stor. For spildevandsselskaberne udgør begge effekter ca. 35 pct. af potentialet over to år, mens effekterne udgjorde ca. 20 pct. over to år for de kommunalt ejede vandselskaber. For de forbrugerejede vandforsyningsselskaber har effekten af tilnærmelse til fronten reduceret effektiviseringspotentialer med ca. 20 pct. over to år, mens effekten af en forbedret front har øget det med ca. 15 pct.

I vurderingen af de samlede bruttoeffektiviseringspotentialer er det relevant at tage højde for, at tilfældige udsving i driftsomkostningerne blandt de mest effektive selskaber øger det samlede bruttopotentiale i A og dermed også effekten af en forbedret front.¹⁰ Når frontsekskaberne i stigende grad omposterer driftsomkostninger til investeringer, forbedres deres driftseffektivitet, og effekten af en forbedret front øges. Når de mindre effektive selskaber i stigende grad omposterer driftsomkostninger til investeringer, forbedres deres driftseffektivitet, og effekten af tilnærmelse til fronten øges. Hvis både selskaberne på fronten og de øvrige selskaber har haft stigende omposteringer, kan det samlede effektiviseringspotentiale være forblevet uændret, mens de to effekter i dekomponeringen vokser (med hvert sit fortegn). Ingen af disse forhold afspejler dog reelle effektiviseringer. De ovenstående potentialer skal derfor tolkes med disse væsentlige forbehold, da vandselskaberne har givet udtryk for, at de har tilfældige udsving i omkostningerne, og at de i stigende grad omposterer fra driftsomkostninger til investeringer.

Hvad enten der tages udgangspunkt i de krævede effektiviseringer, der indtil videre beløber sig til 260 mio. kr., eller bevægelserne i de samlede effektiviseringspotentialer baseret på DEA-estimeringerne, forekommer det ikke realistisk med den nuværende regulering at hente det estimerede potentiale på 1,3 mia. kr. omtalt i konkurrenceredegørelsen fra 2003 indenfor en overskuelig tids horisont. En realisering af dette bruttopotentiale forudsætter, at de mindre effektive vandselskaber bliver lige så effektive som de mest effektive, hvilket analyserne viser, at der endnu er lang vej til, selvom tallene – med ovennævnte forbehold in mente – viser, at der er sket forbedringer i perioden for de mindre effektive vandselskaber.

3.7. Vurdering af det indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift

I dette afsnit foretages en vurdering af effektiviseringspotentialer baseret på den seneste benchmarkingmodel og data fra prisloft 2014. Der opstilles et interval for det samlede effektiviseringspo-

¹⁰ I Forsyningssekretariatets regulatoriske benchmark forsøges dette at blive imødegået ved at udelade den første front og sikre, at driftsomkostningerne blandt frontsekskaberne ikke er påvirket af engangsforhold.

tentiale indenfor de nuværende strukturelle rammer, og uden at der tages højde for de forbedringer af fronten, som for eksempel den teknologiske udvikling i fremtiden vil kunne medføre.¹¹ Desuden fokuseres der kun på effektiviseringer i den primære drift. Dette potentiale kan med fordel benævnes "det indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift".

Kvaliteten af datagrundlaget for benchmarkingen er løbende forbedret, hvorfor de seneste data fra prisloft 2014 anvendes til vurderingen af effektiviseringspotentialet. Den seneste benchmarkingmodel fra prisloft 2013 benyttes i vurderingen af effektiviseringspotentialet, da denne model indeholder flere cost-drivere og flere underliggende forhold end modellen fra prisloft 2012 og giver et mere præcist billede af vandselskabernes omkostningsstruktur.

Når Forsyningssekretariatet fastsætter effektiviseringskrav, tages der en række forsigtighedshensyn, og der foretages korrektioner på grund af usikkerhed i de indberettede oplysninger og usikkerhed i benchmarkingmodellen. For det første fjernes selskaber med fejllindberetninger, og derefter fjernes den første front (svarende til de mest effektive selskaber). Alle selskaber, der indgår i anden front, undersøges for, om de har en særlig sammensætning af cost-drivere, og de kontaktes med sigte på en drøftelse af, om deres effektiviseringer er midlertidige. Hvis det er tilfældet, udgår de af fronten.

Ved udmøntning af effektiviseringskravene tages der yderligere hensyn til usikkerhed, der kan skyldes manglende cost-drivere i benchmarkingmodellen og manglende indberetning af særlige forhold. Desuden tilstræbes en udmøntning af effektiviseringskravene, der indebærer, at kun selskaber med betydelige effektiviseringspotentialer får fastsat et effektiviseringskrav.¹² Disse hensyn udmøntes ved, at alle spildevandsselskaber ydes et tillæg i deres netvolumen svarende til 20 pct. af deres driftsomkostninger i prisloftet, mens alle vandforsyningsselskaber ydes et tillæg i deres netvolumen svarende til 25 pct. af deres driftsomkostninger i prisloftet.¹³

I overvejelserne om det realistiske indre effektiviseringspotentiale tager Deloitte udgangspunkt i Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel, der vurderes at være tilstrækkeligt velunderbygget til at danne grundlag for estimering af effektiviseringspotentialer på aggregeret plan. Der har under de gennemførte interview været rejst synspunkter om, at Forsyningssekretariatets model muligvis ikke i tilstrækkelig grad er robust i forhold til tilfældige udsving i frontelskaberne. For at teste for denne indvending har Deloitte foretaget en alternativ beregning af effektiviseringspotentialet, hvor frontelskaberne udvælges under hensyntagen til, at de samlet set har ligget på eller nærmest fronten over de sidste tre år. Dette holdes op mod bruttopotentialet som estimeret ved Forsyningssekretariatets model samt det justerede potentiale efter Forsyningssekretariatets egen metode til at sikre en robust front. Hermed fås et estimat for, hvor stort spændet i effektiviseringspotentialet kan være som følge af den usikkerhed, der er knyttet til fastlæggelse af frontelskaberne.

¹¹ I kapitel 9 analyseres potentialerne ved konsolidering af vandsektoren, hvilket svarer til en ændring af de nuværende strukturelle rammer.

¹² Forsyningssekretariatet skriver for eksempel følgende i *Resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne 2013*: For at tage hensyn til eventuelt manglende cost-drivere, er det Forsyningssekretariatets vurdering, at der bør foretages en generel justering af det netvolumenmål, som ligger til grund for det enkelte selskabs effektiviseringspotentiale. Det er valgt at foretage denne justering ved at øge alle selskabernes netvolumenmål med en andel af selskabets DOiPL.

¹³ Forskellen i størrelsen af tillægget skyldes, at Forsyningssekretariatet vurderer, at benchmarkingmodellen for spildevandsselskaber er mere præcis som følge af en større udvidelse af modellen for spildevandsselskaber fra prisloft 2012 til prisloft 2013.

Indkredsningen af et realistisk interval for effektiviseringspotentialer er således baseret på tre forskellige estimater:

- Bruttopotentialer estimeret på baggrund af Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel, hvor fejlindberetninger sorteres fra, og hvor der tages hensyn til selskabernes godkendte særlige forhold.
- Et justeret potentiale efter Forsyningssekretariatets egen metode til at sikre en robust front. Efter denne metode foretages to korrektioner: Første bånd, det vil sige de allermest effektive selskaber, fjernes under hensyntagen til, at de kan have særligt gunstige forhold, der gør, at de ligger i front, og som ikke er fuldt ud forklaret af cost-driverne. Derudover fjernes selskaber i andet bånd, hvis Forsyningssekretariatets dialog med disse selskaber viser, at deres resultater skyldes særlige forhold, der indebærer, at de ikke er tilstrækkelig repræsentative.
- Et justeret potentiale efter en alternativ metode, hvor frontelskaberne udvælges på baggrund af deres driftsomkostninger de seneste tre år (og ikke kun det seneste år som i Forsyningssekretariatets model). Ligesom for de øvrige modeller estimeres effektiviseringspotentialer på baggrund af benchmarking af frontelskabernes og de øvrige selskabers faktiske driftsomkostninger det seneste år på basis af PL2014-modellen. Til gengæld foretages der ikke nogen frasortering af selskaber i første bånd, og der foretages heller ikke nogen frasortering i andet bånd ud fra individuelle overvejelser, det vil sige, at den alternative metode udgør en mere mekanisk tilgang til håndtering af udsving i frontelskabernes driftsomkostninger sammenlignet med Forsyningssekretariatets individuelle justeringer af fronten.

Tabel 12 giver en oversigt over de korrektioner, der er foretaget i de tre forskellige estimater, der anvendes til at opstille et interval for det samlede potentiale. En mere detaljeret sammenligning af de to alternative metoder til opgørelse af det justerede potentiale findes i bilag K.

Tabel 12. Oversigt over metoden bag de tre forskellige estimater anvendt til opstilling af interval for det samlede effektiviseringspotentialer

	Bruttopotentialer Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel	Potentiale Forsyningssekretariatets korrektioner for front	Potentiale Front baseret på treårigt gennemsnit
Korrektion for fejlindberetninger	x	x	x
Hensyntagen til godkendte særlige forhold	x	x	x
Første bånd i fronten fjernes		x	
Frontelskaber i andet bånd fjernes, hvis dialog med selskaberne viser, at de ikke er repræsentative		x	
Frontelskaber udvalgt på baggrund af det seneste års driftsomkostninger	x	x	
Frontelskaber udvalgt på baggrund af seneste tre års driftsomkostninger			x

De estimerede potentialer er baseret på de faktiske driftsomkostninger, da det giver det bedste grundlag for at vurdere potentialer forstået som forskellen mellem vandselskabernes faktiske indre effektivitet og deres opnåelige indre effektivitet, hvis de blev lige så effektive som frontelskaberne.

Tabel 13 nedenfor præsenterer estimerne for det samlede effektiviseringspotentiale baseret på de tre metoder. Bruttopotentialet, inklusive særlige forhold, udgør ca. 1.360 mio. kr., hvilket udgør det øvre estimat i intervallet. Ved justering af potentialet på baggrund af Forsyningssekretariatets egen metode til at sikre en robust front reduceres potentialet til ca. 1.100 mio. kr. Når frontsselskaberne alternativt identificeres ud fra deres performance over de seneste tre år, opgøres potentialet til ca. 1.090 mio. kr. Der er således stort set ingen forskel i potentialets størrelse, hvad enten den ene eller anden tilgang til at sikre en robust front vælges. Det tyder på, at den justerede front er relativt robust, og at potentialet ligger i størrelsesordenen 1,1 mia. kr. eller derover.

Tabel 13. Estimering af det samlede potentiale for prisloft 2014, PL2013-modellen, mio. kr.

	Bruttopotentiale Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel	Potentiale Forsyningssekretariatets korrektioner for front	Potentiale Front baseret på treårigt gennemsnit
Effektiviseringspotentiale (mio. kr.)			
Spildevandsselskaber	930	727	728
Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	326	281	272
Forbrugerejede vandforsyningsselskaber	108	93	94
Total	1.364	1.101	1.094
Antal selskaber			
Spildevandsselskaber	96	93	93
Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	80	77	80
Forbrugerejede vandforsyningsselskaber	99	96	97

Note: Prisloft 2014 er baseret på foreløbige tal, og der kan derfor komme enkelte korrektioner. Alle potentialer er estimeret på baggrund af de faktiske driftsomkostninger.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Samlet set vurderes det indre effektiviseringspotentiale således at ligge i intervallet mellem 1.100 mio. kr. og 1.360 mio. kr. Potentialet fordeler sig med mellem 730 mio. kr. og 930 mio. kr. for spildevandsselskaber, mellem 270 mio. kr. og 330 mio. kr. for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og mellem 90 mio. kr. og 110 mio. kr. for forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

Heri er der ikke taget højde for de usikkerheder, der knytter sig til manglende/ufuldstændige cost-drivere eller følsomheden ved valg af modelform (fx valg af DEA-model vs. SFA-model). Der kan være betydelige usikkerheder forbundet hermed, når der skal estimeres effektiviseringspotentialer for de enkelte selskaber. På det aggregerede plan vil usikkerhederne dog have en vis tendens til udjævning, og Deloitte vurderer på baggrund af de modeludredninger, Forsyningssekretariatet har gennemført, at det er realistisk med et samlet effektiviseringspotentiale i ovennævnte interval.

Hertil kommer, at der er betydelige effektiviseringspotentialer udover vandselskabernes indre potentialer.

- For det første relaterer potentialerne sig udelukkende til vandselskabernes primære drift, da benchmarkingen er baseret på vandselskabernes driftsomkostninger. Potentialerne ville derfor være væsentlig større, hvis anlægssiden og kapitalomkostningerne hertil også blev inddraget.
- For det andet er potentialet udtryk for en statisk vurdering baseret på den nuværende anvendte produktionsteknologi. Fronten bevæger sig imidlertid betydeligt hvert år, som det fremgik af af-

snit 3.6.3.-0., hvilket er medvirkende til, at det samlede potentiale vokser. Over tid vil der derfor vise sig yderligere effektiviseringspotentialer som følge af teknologiudvikling og andre former for fremskridt, som vandselskaberne vil kunne få gavn af.

- For det tredje viser analyserne i kapitel 5 om strukturudvikling og konsolidering, at der – set i forhold til de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, som prisloftreguleringen fokuserer på – er et væsentligt yderligere effektiviseringspotentiale ved at ændre strukturen i vandsektoren i retning af konsolidering af vandselskaberne i større enheder. Det gælder især på spildevandsområdet.

Samlet set vil der derfor være betydelige effektiviseringspotentialer udover det indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift.

3.8. Vurdering af styrker og svagheder ved prisloftreguleringen

3.8.1. Effektiviseringsincitamenter i prisloftreguleringen

Prisloftreguleringen sikrer positive effektiviseringsincitamenter, i forhold til at vandselskaberne skal reducere deres driftsomkostninger til de pristalskorrigerede og effektivitetsregulerede driftsomkostninger, der er angivet i prisloftet. I forbindelse med interview har hovedparten af de kommunalt ejede vandselskaber givet udtryk for, at de mener, at reguleringen har skabt øget fokus på drift og effektiviseringer samt gennemsigtighed i deres omkostningsstruktur, der ikke tidligere var i sektoren.

Prisreguleringen i dens nuværende udformning giver kun vandselskaberne begrænsede incitamenter til at foretage ekstraordinære effektiviseringer, der ligger udover de krævede effektiviseringer. Ekstraordinære effektiviseringer kan anvendes til at sikre lavere takster og finansiering af anlægsinvesteringer. Hvis selskaberne i højere grad kunne disponere over deres ekstraordinære effektiviseringsgevinster, for eksempel til teknologi, dækning af tidligere års underskud eller udsving i driften, ville dette sikre et større incitament til yderligere effektiviseringer.

I den nuværende udformning af prisreguleringen er driftsomkostningerne som den eneste post underlagt effektiviseringskrav. Investeringer, 1:1-omkostninger og miljø- og servicemål er ikke underlagt sådanne krav, hvilket fremmer kassetænkning og giver vandselskaberne incitament til at investere fremfor at vedligeholde. Hvis prisreguleringen i stedet behandlede de forskellige typer omkostninger lige, ville den tilskynde vandselskaberne til en totaløkonomisk tilgang i deres effektiviserings- og vedligeholdelsesstrategi.

3.8.2. Centrale elementer i benchmarkingmodellen

I forbindelse med interview har størstedelen af selskaberne givet udtryk for, at benchmarkingmodellen er kompleks og uigennemskuelig, og at de estimerede potentialer virker urealistiske. Mere end halvdelen af vandselskaberne har i spørgeskemaet angivet, at det ikke er realistisk at reducere driftsomkostningerne med mere end 2 pct. Dette skal dog ses i forhold til, at der for prisloft 2014 i gennemsnit er fastsat individuelle effektiviseringskrav på 3,3 pct., og at vandselskaberne i 2012 har

gennemført effektiviseringer i form af tilnærmelse til fronten i størrelsesordenen 5 pct., hvilket er højere end de meddelte effektiviseringskrav fra Forsyningssekretariatet.¹⁴

Ifølge vandsektorloven skal vandselskaberne selv forestå et procesbenchmark, der skal hjælpe til at identificere de områder, hvor effektiviseringsindsatsen skal fokuseres. Mange selskaber giver dog udtryk for, at de ikke har forudsætningerne og ressourcerne til at sætte et systematisk arbejde i gang i forlængelse af procesbenchmarkingen.

Størstedelen af vandselskaberne har i forbindelse med interview givet udtryk for, at benchmarkingmodellen i for høj grad er fokuseret på anlæg og ledninger og ikke i tilstrækkelig grad tager højde for ydre forhold som for eksempel jordbund, vandreserver, geografi og lønniveau. Mere end 60 pct. af vandselskaberne har i spørgeskemabesvarelsen angivet, at den nuværende benchmarkingmodel i mindre grad eller slet ikke tager højde for de relevante cost-drivere. Mere end 30 pct. af vandselskaberne mener, at der er cost-drivere, der er mulige at opgøre, og som bør tages med i modellen fremover. I forlængelse heraf kritiseres modellen også for at være ensidigt fokuseret på de økonomiske forhold uden tilstrækkelig hensyntagen til miljø, kvalitet og forsyningssikkerhed. Der indgår ikke miljøparametre i benchmarkingen, og vandselskaberne belønnes derfor ikke for en ekstra indsats med hensyn til miljø og service. Dette behandles nærmere i kapitel 8 om miljø-, service- og forsyningsforhold.

Under den nuværende reguleringspraksis kan vandselskaberne få godkendt særlige forhold, hvis der er få andre selskaber, der har de samme forhold. I praksis vil alle de forhold, som de mindre effektive selskaber har, men som frontselskaberne ikke har, påvirke omkostningerne – uanset hvor mange andre mindre effektive selskaber der har de samme forhold. Det skyldes, at hvert enkelt selskab sammenlignes med fronten og altså ikke med de øvrige selskaber. Det betyder, at der ikke korrigeres for forhold, der reelt er med til at øge et selskabs omkostninger. Dette er behandlet yderligere i kapitel 4 om statens tilsyn.

3.8.3. 1:1-omkostninger

I prisloftbekendtgørelsen er 1:1-omkostninger defineret som omkostninger, der har væsentlig betydning for vandselskabet, og som vandselskabet ikke har indflydelse på.¹⁵ 1:1-omkostninger i prisloftet er ikke underlagt effektiviseringskrav i modsætning til den almindelige drift.

Afgifter på ledningsført vand og spildevandsafgiften indgår i vandselskabernes 1:1-omkostninger i prisloftet, hvilket betyder, at selskaberne kan få dækket den fulde afgift via taksterne. Dermed fjernes det incitament, som afgiften giver vandselskaberne til at reducere vandtabet og spildevands-selskaberne til at forbedre rensningen af spildevandet.

Flere forsyninger har i forbindelse med interview givet udtryk for, at de ønsker at få godkendt eludgifter som 1:1-omkostninger. Under den nuværende regulering indgår eludgifter i driftsomkostninger og er derfor underlagt generelle og individuelle effektiviseringskrav. Selskabernes argument er,

¹⁴ De gennemsnitlige effektiviseringskrav er beregnet som et vægtet gennemsnit af vandselskabernes individuelle effektiviseringskrav i prisloft 2014, hvor vandselskabernes faktiske driftsomkostninger udgør vægtene. De gennemførte effektiviseringer er beregnet som effekten af tilnærmelse til fronten fra afsnit 3.6. for prisloft 2014 (2012-tal) sat i forhold til selskabernes samlede faktiske driftsomkostninger i prisloft 2014 (2012-tal).

¹⁵ I prisloftbekendtgørelsen nævnes følgende eksempler på 1:1-omkostninger: 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. Herudover kan nødvendige udgifter til revisorerklæringer ved indberetninger til Forsyningssekretariatet samt betalinger for ordinært medlemskab i DANVA og FVD medregnes i prisloftet på samme måde som 1:1-omkostninger.

at de ikke selv påvirker elprisen, og at eludgifterne derfor bør godkendes som 1:1-omkostninger. Deloitte vurderer dog, at det vil reducere vandselskabernes incitament til at reducere elforbruget, og at forslaget derfor ikke er hensigtsmæssigt. Vandselskaberne kan dog rammes af stigninger i elprisen, og det kan derfor overvejes, om der bør tages højde for denne risiko.

Flere selskaber nævner, at forberedende arbejde i forbindelse med fusioner ikke godkendes under 1:1-omkostninger og derfor skal dækkes af den almindelige drift. I situationer, hvor der ikke er mulighed for at afholde sådanne omkostninger indenfor driftsomkostningerne i prisloftet, kan det betyde, at vandselskaber afstår fra at indgå i forberedelse af fusioner, selvom det på sigt vil medføre stordriftsfordele. Dette forhold behandles nærmere i kapitel 5 om strukturudvikling.

3.8.4. Historisk basis for prislofterne

Opgørelsen af driftsomkostningerne i prisloftet er som udgangspunkt baseret på et datagrundlag for driften for årene 2003-2005. Omkostningerne for årene 2003-2005 er korrigeret for prisudviklingen, bortfald af væsentlige omkostninger og effektiviseringskrav som beskrevet i afsnit 3.2. Det giver en række udfordringer for vandselskaberne, når basisåret ligger langt tilbage og for mange kommunalt ejede selskaber ligger før selskabsudskillelsen. Dels kan der være sket betydelige ændringer i selskabet, der betyder, at omkostningsgrundlaget ikke længere afspejler de reelle omkostninger, dels er der større usikkerhed forbundet med forskellig konteringspraksis.

Selskaber, hvis faktiske driftsomkostninger i 2010 var mere end 5 pct. højere end driftsomkostningerne i prisloftet, havde alene i 2013 mulighed for at ansøge om en forhøjelse af driftsomkostningerne i prisloftet til 95 pct. af de faktiske driftsomkostninger i 2010 efter bestemmelserne i prisloftbekendtgørelsen. Dermed er udgangspunktet for prisloftet nu forskelligt selskaberne imellem, hvilket betyder, at de måles på forskelligt grundlag.

Historiske anlægsværdier er opgjort med udgangspunkt i nedskrevne standardværdier. Dermed har selskaberne med de nyeste anlæg de højeste afskrivningsgrundlag i forhold til selskaberne med de ældste anlæg. De historiske anlægsværdier har ikke taget højde for vedligeholdelsesstanden på anlæggene, hvilket betyder, at anlægsværdier ikke direkte kan anvendes til at vurdere reinvesteringsbehovet.

Historiske miljø- og servicemål, der er indgået før 2005, kan ikke godkendes som miljø- og servicemål i prisloftet, da de er indeholdt i driftsgrundlaget for 2003-2005. Det betyder, at historiske miljø- og servicemål er underlagt samme effektiviseringskrav som den øvrige drift og dermed på sigt udhules. Selskaber, der har fået pålagt samme miljø- og servicemål efter 2005 og får godkendt dem i prisloftet, skal dog ikke effektivisere disse omkostninger. Reguleringen i den nuværende udformning betyder derfor, at selskaber forskelsbehandles, alt efter hvornår de har fået pålagt deres miljø- og servicemål. De forsyninger, der har været tidligt i gang med opfyldelse af miljø- og servicemål, bliver straffet, mens de forsyninger, der er sent ude og eventuelt ikke har overholdt miljø- og servicekravene, får en gevinst. I bemærkningerne til lovforslaget fra 2009 stod der således, at prisloftet skal korrigeres for *"nye lovbundne (statslige) miljømål eller nye lokalt fastsatte miljø- eller servicemål"*.¹⁶ I praksis er nye miljø- og servicemål blevet fortolket som mål vedtaget efter 2005, hvorfor tidligere indgåede miljø- og servicemål ikke kan godkendes som miljø- og servicemål. De historiske miljø- og servicemål behandles yderligere i kapitel 4 om statens tilsyn.

¹⁶ Forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.

3.8.5. Periodisering og udsving i relation til prislofterne

Hvis et vandselskab kommer i den situation, at de faktiske driftsomkostninger overstiger driftsomkostningerne i prisloftet, har selskabet et underskud, der ikke efterfølgende kan dækkes under den gældende prisloftmekanisme, da vandselskaberne ikke har mulighed for at dække et opstået underskud ved fremtidige ekstraordinære effektiviseringer.

Vandselskaberne kan dermed ikke udjævne de udsving, der er i driftsomkostningerne, og som kan gøre, at selskabet et enkelt år overstiger driftsomkostningerne i prisloftet. Dette er med til at disciplinere selskaberne, men koblet med individuelle effektiviseringskrav på op til 5 pct. giver det en regulering af vandselskaberne, der kan medføre, at selskaberne må udskyde vigtige vedligeholdelsesarbejder eller skære i den centrale drift.

En stor del af vandselskaberne har i besvarelsen af spørgeskemaet og i forbindelse med interview givet udtryk for, at hvis prislofterne strakte sig over flere år med mulighed for udligning mellem årene, ville flere af udfordringerne med variation i driften løse sig. Hvis dette kunne kombineres med en flerårig horisont for anvendelse (eller opgørelse) af effektiviseringsgevinster, burde der principielt ikke være udfordringer med udsving i driften.

Enkelte vandselskaber har i forbindelse med interview givet udtryk for, at det ved indrapportering af budgettal er meget svært at vurdere, hvilke investeringer, nettofinansielle omkostninger, miljø- og servicemål og 1:1-omkostninger der vil være i løbet af det kommende prisloftår (op til halvandet år ude i fremtiden). Selskaberne så gerne et mere fleksibelt system, der kunne tage højde for den uvished, der er. Det bør derfor overvejes, om der kan etableres et mere fleksibelt system for godkendelse af miljø- og servicemål mv.

I prisloftbekendtgørelsen er der særlige regler for indregning af omkostninger i forbindelse med omkostninger til uforudsete hændelser, herunder pludseligt opståede brud, kollaps, brand, terror eller uheld, jf. prisloftbekendtgørelsens § 30. I regelsættet er der indbygget en selvrisiko på 3 pct., hvilket reelt betyder, at et selskab kan risikere at stå med et driftstab, der ikke kan dækkes af forbrugerne, idet omkostninger ikke kan indhentes gennem ekstraordinære effektiviseringer med de nuværende regler. Det bør overvejes, om disse regler er uhensigtsmæssige, eftersom selskaberne ikke ville kunne betale sådanne omkostninger. En selvrisiko skaber et incitament til at forebygge sådanne hændelser, og hvis selvrisikoen fjernes, bør der ses på alternative instrumenter, der kan genskabe et sådant incitament.

3.8.6. Krav og procedurer vedrørende indberetning

Som reguleringen er udformet i dag, skal vandselskaberne bruge revisorerklæringer til reguleringsregnskabet, investeringsregnskabet, indmelding af tilknyttede aktiviteter, dokumentation i forhold til intern overvågning og indmeldinger i forhold til stoploven. Revisionshonorarer udgør en betydelig omkostning for vandselskaberne, og det er derfor nødvendigt at vurdere, i hvilket omfang en ekstern kontrol af grundlaget skaber værdi for det enkelte forhold.

I reguleringsregnskabet stilles der krav om, at vandselskaberne indberetter de faktiske betalinger i forhold til udgifter, der knytter sig til primære aktiviteter i det enkelte år. Dermed er der ikke overensstemmelse mellem reguleringsregnskabet og det driftsøkonomiske årsregnskab. Det kan virke uhensigtsmæssigt, at reguleringsregnskabet skal aflægges efter andre principper, idet dette er tidskrævende og dermed også en omkostningsbelastning. Baggrunden er imidlertid, at der ikke i priserne skal indregnes omkostninger, der kan påvirkes af regnskabstekniske poster, der dækker

omkostninger, der ikke er betalt, hvilket i sidste ende kan føre til højere priser for forbrugerne. Princippet om alene indregning af betalte omkostninger kan efter Deloitte's vurdering også føre til højere priser for forbrugerne, hvis der i et år er tale om en betaling af en omkostning, der dækker flere perioder. Efter årsregnskabsloven skal den pågældende omkostning periodiseres til de perioder, omkostningen vedrører, hvorimod den i reguleringsregnskabet skal medtages med det fulde beløb.

Der bør være en mulighed for at medtage indtægter og omkostninger i det reguleringsregnskab, der vedrører den periode, som de skal henføres til, således at der etableres en sammenhæng mellem gennemført aktivitet og regnskab og dermed prisen for forbrugeren. Årsregnskabslovens krav til indregning og periodisering af indtægter og omkostninger er rimelig klare, og idet årsregnskabet påtegnes af en revisor, er der sikkerhed for, at grundlaget for indregning og periodisering er korrekt og dermed må kunne lægges til grund for prisfastsættelsen.

Den 1. februar skal vandselskaberne indmelde revisorerklæringer i forhold til stoploven, men da det endelige ledelsesgodkendte og revisorpå tegnede regnskab ikke ligger klar på det tidspunkt, bliver revisoren nødt til at tage forbehold for, at regnskabet ikke er endeligt, hvorfor værdien af erklæringen mindskes. En løsning kunne være at flytte fristen om på den anden side af fristen for aflæggelse af årsregnskab ifølge selskabsloven, eller så den følger fristen for indberetning efter el- og varmemforsyningsloven. Den administrative byrde for forsyningskoncerner, der skal have udarbejdet begge erklæringer, vil derfor alt andet lige blive mindre. Der bør ses nærmere på, om det er muligt at implementere, uden at det får konsekvenser for tidspunktet for prisloftafgørelserne.

3.9. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input, Deloitte har indsamlet som led i evalueringen, peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen.

- De ekstraordinære effektiviseringsgevinster, som et vandselskab optjener indenfor rammerne af prisloftet, kan p.t. kun anvendes i en fremadrettet firårig periode og kun til nærmere angivne formål. Der kan med fordel ses nærmere på muligheden for adgang til, at ekstraordinære effektiviseringsgevinster, der realiseres fra og med prisloft 2013, kan anvendes mere fleksibelt, eventuelt uden begrænsninger over tid. Endvidere bør der ses på muligheden for, at gevinsterne også skal kunne anvendes til investeringer i tilladte tilknyttede aktiviteter.
- Under den nuværende regulering fastsættes driftsomkostningerne i prisloftet på baggrund af driftsomkostningerne fra 2003 til 2005, der ikke nødvendigvis afspejler de faktiske forhold. Siden vandsektorlovens ikrafttrædelse er der kommet større gennemsigtighed i økonomien i de kommunalt ejede vandselskaber, og der er generelt opnået bedre kvalitet og mere ensartethed i de økonomiske data for en længere periode. Det bør derfor overvejes, om der kan udarbejdes et nyt grundlag for vandselskabernes driftsomkostninger, der sikrer en opdateret og dermed mere retvisende afspejling af vandselskabernes driftsomkostninger.
- Der bør ses på muligheden for at udarbejde flerårige prislofter med henblik på at reducere arbejdsbyrden for Forsyningssekretariatet og vandselskaberne. Flerårige prislofter vil sikre vandselskaberne en længere planlægningshorisont med fleksibilitet i forhold til ændringer i driften. Det bør overvejes, hvordan der kan sikres fleksibilitet i forhold til ændringer i driften samt muligheder for løbende justeringer i forhold til miljø- og servicemål.

- Den nuværende regulering stiller relativt omfattende krav til vandselskabernes indberetninger, regnskaber og dokumentation, der driver omkostninger hos vandselskaberne. Der bør derfor ses nærmere på mulighederne for at reducere de administrative byrder for vandselskaberne.

3.10. Samlet vurdering af den økonomiske regulering og effektiviseringskrav

I konkurrenceredegørelsen fra 2003 blev det samlede potentiale for vandforsyning og renseanlæg estimeret til at udgøre 1,3 mia. kr. i 2003-priser. Potentialet fordelte sig med 850 mio. kr. fra renseanlæg og 450 mio. kr. fra vandforsyningsselskaber. Derudover blev der estimeret et yderligere potentiale på maksimalt 330 mio. kr. fra kloaknettet i en rapport af COWI. Det samlede potentiale er derfor tidligere blevet estimeret til godt 1,6 mia. kr.

Deloitte vurderer, at det samlede indre effektiviseringspotentiale for vandselskabernes drift ligger i intervallet mellem 1.094 mio. kr. og 1.360 mio. kr. Potentialet fordeler sig med mellem 730 mio. kr. og 930 mio. kr. for spildevandsselskaber, mellem 270 mio. kr. og 330 mio. kr. for kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og mellem 90 mio. kr. og 110 mio. kr. for forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

Intervallet for det samlede indre effektiviseringspotentiale er mindre end det tidligere estimerede potentiale. Forklaringen er, at der allerede er realiseret en del af potentialet siden de nævnte redegørelser. Desuden er det nye estimat mere retvisende som følge af et bedre datagrundlag samt en bedre og mere detaljeret DEA-benchmarkingmodel, hvor en større del af variationen mellem vandselskaber forklares ved hjælp af objektive forskelle i produktionsforhold mv.

De indre effektiviseringspotentialer i driften er dog ikke udtømmende for de effektiviseringspotentialer, der samlet set eksisterer for vandselskaberne. For det første kan der opnås yderligere effektiviseringer udenfor de nuværende strukturelle rammer via en konsolidering af vandselskaberne, jf. kapitel 5. For det andet eksisterer der betydelige muligheder for effektiviseringer på anlægssiden (dels via fusioner, dels via indre asset management-tiltag), der vil kunne medvirke til at nedbringe kapitalomkostningerne og dermed prisen. For det tredje vil der kunne ske forbedringer i fronten, for eksempel som følge af den fremtidige teknologiske udvikling.

Der er via den økonomiske regulering samlet set stillet krav om effektiviseringer af driften for ca. 180 mio. kr. for spildevandsselskaberne og ca. 80 mio. kr. for vandforsyningsselskaberne i løbet af de år, der indtil videre er fastsat prislofter for. Dette svarer til henholdsvis 15 og 17 pct. af det potentiale, der blev estimeret i konkurrenceredegørelsen og i COWI-rapporten, hvilket betyder, at potentialet tidligst vil kunne realiseres efter 6-7 år.

Analyserne af udviklingen i de samlede effektiviseringspotentialer viser dog, at potentialerne op til fronten ikke indsnævres i takt med de udmeldte krav, fordi selskaberne på fronten i flere tilfælde i lige så høj grad forbedrer deres effektivitet. Estimeringerne i benchmarkingmodellen for prisloft 2013 indikerer således, at det samlede effektiviseringspotentiale er indsnævret med 2,5 pct. fra prisloft 2013 til prisloft 2014. Dette indikerer, at det vil tage mange år for de ineffektive selskaber at blive lige så effektive som frontelskaberne. I praksis vil det sandsynligvis aldrig lykkes for alle de ineffektive selskaber at nå helt op til fronten. Dette skyldes for det første, at der altid vil komme andre selskaber op på fronten, der forbedrer sig lidt hurtigere, og for det andet, at der vil være en vis velbegrundet variation mellem selskabernes driftsomkostninger, der ikke afspejles af cost-drivere i benchmarkingmodellen.

Analysen af prisudviklingen vidner om betydelige prisstigninger for både vandforsyning og spildevandshåndtering. Den internationale prissammenligning af vandforsyning og spildevandshåndtering viser, at Danmark har haft nogle af de største prisstigninger sammenlignet med andre europæiske lande. Der er dog også tegn på, at der er ved at ske en opbremsning i prisstigningerne, hvilket tyder på, at vandsektorloven i nogen grad har slået igennem i forhold til prisudviklingen. Effekten er dog ikke af en størrelse, der giver grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen samlet set lever op til målet om prisreduktioner til gavn for forbrugerne.

Prisanalysen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen snart vil slå igennem i forhold til realisering af mere markante prisreduktioner. I store dele af vandsektoren, herunder blandt de forbrugerejede vandforsyningsselskaber og de kommunalt ejede spildevandsselskaber, er der således overvejende forventninger om stigende takster fremover.

Effektiviseringskravene i den økonomiske regulering er kun rettet mod driftsomkostningerne, hvorfor en del af reduktionen i driftspotentialet kan skyldes ompostering fra driftsomkostninger til investeringer. Analysen af vandselskabernes økonomiske forhold viser, at enhedsomkostningerne til drift har været faldende, mens investeringerne har været kraftigt stigende, hvilket må forventes under en regulering, hvor det kun er driften, der er omfattet af effektiviseringskrav. I kapitel 10 om alternativ regulering overvejes en alternativ model, der er baseret på de totale omkostninger fremfor kun driftsomkostningerne, således at det i højere grad bliver muligt at regulere på den totale pris for vandselskabernes ydelser.

4. Statens tilsyn

I dette kapitel analyseres Forsyningssekretariatets opgaveportefølje i henhold til loven, ressourceforbrug og tilsynspraksis. Endvidere foretages en vurdering af, om det er hensigtsmæssigt, at udøvelsen af tilsyn i henhold til den økonomiske regulering er adskilt fra den regeludstedende myndighed. Problemstillinger ved den nuværende finansieringsmodel analyseres, og der foretages en samlet vurdering af statens tilsyn. Det vurderes at være hensigtsmæssigt, at udøvelsen af tilsynet i henhold til den økonomiske regulering er placeret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for at sikre et uafhængigt tilsyn med økonomiske og modelmæssige kompetencer.

4.1. Introduktion og hovedproblemstillinger

Som følge af vandsektorloven blev Forsyningssekretariatet oprettet for at føre tilsyn med og træffe afgørelser vedrørende den økonomiske regulering. I dette kapitel analyseres Forsyningssekretariatets organisering, finansiering og tilsyn med vandselskaberne.

I afsnit 4.2. gives et overblik over Forsyningssekretariatets administrative opgaver som angivet i lovgivningen. I afsnit 4.3. beskrives Forsyningssekretariatets ressourceforbrug og prioritering mellem opgaverne. Afsnit 4.4. handler om placering af tilsynsmyndigheden og klageinstans. Forsyningssekretariatets finansiering og de problematikker, der ligger heri, analyseres i afsnit 4.5., og i afsnit 4.6. analyseres Forsyningssekretariatets tilsynspraksis, herunder er der en vurdering af sekretariatets dimensionering. Afsnit 4.7. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen, mens der i afsnit 4.8. foretages en samlet vurdering af statens tilsyn.

4.2. Oversigt over Forsyningssekretariatets administrative opgaver

I de følgende afsnit beskrives Forsyningssekretariatets administrative opgaver. Gennemgangen er opdelt efter opgaveområder og er baseret på lovgrundlaget, interview med Forsyningssekretariatet og baggrundsmateriale.

4.2.1. Fastlæggelse af prislofter og benchmarking

Ifølge vandsektorlovens § 9 skal Forsyningssekretariatet fastsætte prislofter for de lovomfattede vandselskaber. Vandselskaberne er forpligtet til at registrere økonomiske, driftsmæssige, miljømæssige og servicereleterede forhold, der skal indberettes til Forsyningssekretariatet. Indrapportering skal ske via Forsyningsdata Online inden 15. april året før prisloftåret, men ifølge Forsyningssekretariatet er der mange selskaber, der ikke indberetter til tiden, hvilket besværliggør sekretaria-

tets arbejde. Forsyningssekretariatet skal senest 15. september sende udkast til vandselskabernes prisloft i høring og skal senest 15. oktober træffe afgørelse om vandselskabernes prislofter.

I den seneste prisloftbekendtgørelse fik vandselskaber med en debiteret vandmængde på mindre end 400.000 m³ mulighed for at søge om at få fastsat firårige prislofter. Flere vandselskaber har i forbindelse med interview givet udtryk for, at de ser længerevarende prislofter som en mulighed for at øge deres planlægningshorisont, da etårige prislofter er meget svære at styre efter. De samme vandselskaber så dog også gerne, at muligheden ikke kun var forbeholdt de små selskaber. Foreløbige udkast fra benchmarking 2014 viser også, at kun ni selskaber får fastsat et firårigt prisloft.¹⁷

Ifølge § 4 i vandsektorloven skal Forsyningssekretariatet foretage resultatorienteret benchmarking af de lovomfattede selskaber. Derudover skal Forsyningssekretariatet ifølge prisloftbekendtgørelsen oprette et offentligt tilgængeligt register, hvor resultaterne af benchmarkingen fremgår.

4.2.2. Håndtering af særlige forhold i benchmarkingen

Vandselskaberne har mulighed for at ansøge om, at Forsyningssekretariatet tager hensyn til deres særlige forhold i benchmarkingen. Særlige forhold i benchmarkingen er rammebetingelser for selskabets drift, der ikke allerede er afspejlet i benchmarkingmodellen. Hvis et vandselskab mener, at benchmarkingmodellen ikke i tilstrækkelig grad afspejler selskabets driftsomkostninger, kan selskabet derfor søge om, at der bliver taget hensyn til et særligt forhold. Et eksempel på et særligt forhold er geologiske betingelser, der kræver, at et selskab har mange borer med en lav kapacitet og dermed et omfattende net af råvandsledninger.

Praksis har tidligere været, at kun få andre vandselskaber måtte have det særlige forhold, for at forholdet kunne godkendes. Forsyningssekretariatet oplyser, at de i 2013 har opblødt denne praksis. Ifølge vejledning til ansøgning om særlige forhold til benchmarking i prisloft 2014 skal vandselskaberne udarbejde en grundig redegørelse for den rammebetingelse, der medfører det særlige forhold. Vandselskabet skal desuden redegøre for de ekstra aktiviteter, som det særlige forhold medfører, og dokumentere meromkostningerne hertil. Det særlige forhold skal desuden opfylde to kriterier:

- **Væsentlighed:** Meromkostningen skal være væsentlig i forhold til selskabets omkostninger og i forhold til det forsigtighedshensyn, der allerede er taget i benchmarkingen.
- **Særlighed:** Forholdet må ikke allerede være afspejlet i benchmarkingmodellen.

Kravet om, at kun få andre selskaber har det særlige forhold, er altså bortfaldet i forbindelse med prisloft 2014.

Forsyningssekretariatet vurderer, om selskaberne skal have taget hensyn til eventuelle særlige forhold baseret på vandselskabernes ansøgninger.

4.2.3. Sagsbehandling af ansøgninger om miljø- og servicemål

1. januar 2013 trådte bekendtgørelsen om driftsomkostninger til gennemførelse af miljø- og servicemål i kraft med virkning fra prisloft 2014. Bekendtgørelsen fastlægger, under hvilke betingelser

¹⁷ Forsyningssekretariatet: Udkast til bilag 4 – Oversigt over costdrivere, effektiviseringspotentialer og -krav for de selskaber, der skal have firårige prislofter – per 17. september 2013, 2013.

vandselskaber kan få indregnet driftsomkostninger til miljø- og servicemål i prisloftet. Driftsomkostningerne til miljø- og servicemål kan tillægges i det eller de kalenderår, hvor udgiften afholdes. Miljø- og servicemål kan ikke godkendes bagudrettet, og der kan ikke gives en forhåndsgodkendelse. Ved miljømål forstås særlige aktiviteter til gavn for sundhed og miljø, herunder tilpasning til klimaændringer. Ved servicemål forstås særlige aktiviteter, der giver en udvidet service for den enkelte forbruger eller en samfundsmæssig gevinst. Aktiviteterne skal være i forbindelse med håndtering af drikkevand eller spildevand.

Miljømål skal være besluttet af enten stat eller kommunalbestyrelse, mens servicemål skal være besluttet af enten kommunalbestyrelse eller vandselskabets bestyrelse. Det er vandselskabets opgave at dokumentere dette.

Der har tidligere været usikkerhed blandt vandselskaberne om, hvilken dokumentation godkendelse af miljø- og servicemål krævede. Efter den nye bekendtgørelse, der trådte i kraft 1. januar 2013 med virkning for prisloft 2014 og frem, er der klarere retningslinjer for, hvilke dokumentationskrav der skal opfyldes.

Forsyningssekretariatet afgør, om der er tale om miljø- og servicemål, og om ansøgningerne opfylder de nødvendige dokumentationskrav. Forsyningssekretariatet vurderer ligeledes, om omkostningerne er fremkommet på effektive og markedsmæssige vilkår jævnfør prisloftbekendtgørelsens § 9. Godkendte miljø- og servicemål indgår i prisloftet som 1:1-omkostninger, der ikke er underlagt effektiviseringskrav. Hvis vandselskaberne ikke får godkendt miljø- og servicemål, må de afholde omkostningerne indenfor den normale drift eller undlade at gennemføre dem.

4.2.4. Håndtering af ansøgninger vedrørende klimatilpasninger

Bekendtgørelsen om spildevandsforsyningssekskabers medfinansiering af kommunale og private projekter vedrørende tag- og overfladevand trådte i kraft i januar 2013. Bekendtgørelsen giver spildevandsselskaber mulighed for at medfinansiere klimatilpasningsprojekter i forhold til veje, vandløb og rekreative områder. Spildevandsselskaberne må finansiere de dele af projektet, der er relateret til håndtering af tag- og overfladevand. Ejerskabet til projektet må dog ikke ligge hos spildevandsselskabet, men derimod hos kommunen eller den private aktør. Spildevandsselskabet må således kun stå for drift og vedligeholdelse i henhold til reglerne om tilknyttede aktiviteter.

Spildevandsselskaberne skal ved ansøgning indberette følgende oplysninger til Forsyningssekretariatet:

- Beskrivelse af og budget for det alternative projekt (den nye løsning)
- Beskrivelse af og et økonomisk overslag for den sædvanlige afhjælpning af problemet
- Beregning af omkostningseffektiviteten ved det alternative projekt
- Dokumentation af kommunal beslutning om, at projektet vurderes at være hensigtsmæssigt og omkostningseffektivt, for eksempel i klimatilpasningsplan, spildevandsplan eller forslag hertil
- Aftale mellem projektejer og spildevandsselskab med budget fordelt på de to parter.

Forsyningssekretariatet skal godkende spildevandsselskabernes ansøgninger og omkostningerne til medfinansiering. Omkostningerne vil herefter indgå i selskabernes prislofter under miljø- og servicemål.

4.2.5. Indberetninger i henhold til stoploven

Kommunerne skal hvert år indrapportere oplysninger om de midler, kommunen har modtaget som vederlag ved afståelse af ejerandele eller som uddeling fra sine vandselskaber. Oplysningerne skal indberettes til Forsyningssekretariatet og skal omfatte beløb, dato for, hvornår midlerne var til rådighed, samt forrentning fra rådighedsdato til modregningsdato. Kommunen skal også indrapportere, hvis den ikke har modtaget midler. Kommunen skal sammen med indrapporteringen vedlægge en revisorerklæring fra kommunens revisor, og hvis vandselskabets revisor er en anden end kommunens, så også en revisorerklæring fra vandselskabets revisor om rigtigheden af de indrapporterede oplysninger. Kommunen skal indsende oplysningerne til Forsyningssekretariatet senest 1. februar i indberetningsåret.

I forbindelse med indberetning i 2012 anmodede Forsyningssekretariatet kommunerne om oplysninger om vejbidrag og garantiprovision. Af indberetningerne skulle det fremgå, om vandselskabet har leveret ydelser til kommunen til en pris, der ikke dækker omkostningerne. Hvis for eksempel kommunens betaling for vejbidrag er mindre end de faktiske omkostninger, udgør det en økonomisk fordel og skal modregnes i henhold til stoploven. Det fremgår dog ikke af betalingsloven eller af vejledninger, hvordan de faktiske omkostninger opgøres. Kommunernes provision i forbindelse med garantistillelse for vandselskabets lånoptagelse skal også indrapporteres, hvis vandselskaberne betaler mere, end hvad kommunens økonomiske risiko og administration ville koste på markedsmæssige vilkår.

Forsyningssekretariatet skal træffe afgørelse om godkendelse af de modtagne oplysninger. Hvis Forsyningssekretariatet ikke kan godkende oplysningerne, fastsætter de selv beløb, dato og forrentning.

4.2.6. Tilsyn med vandselskabernes håndtering af intern overvågning

I henhold til vandsektorlovens § 19, stk. 7, skal vandselskaberne opstille et program for intern overvågning med procedurer for at sikre, at selskabets aftaler indgås på markedsvilkår. I bekendtgørelsen om program for vandselskabers interne overvågning fastlægges de nærmere bestemmelser om vandselskabernes interne overvågning.

Vandselskaberne skal indgive en årsberetning til Forsyningssekretariatet med beskrivelse af programmet for intern overvågning og programmets gennemførelse (herunder kontrol) samt en liste over udestående og afviklede mellemværender mellem kommune og selskab. Vandselskabet skal desuden offentliggøre oplysningerne på selskabets hjemmeside. Vandselskabets revisor skal blandt andet påse, at programmet er etableret, og at den beskrevne kontrol er gennemført.

Forsyningssekretariatet skal føre tilsyn med, at programmet udformes i overensstemmelse med reglerne, og at vandselskaberne indsender den fornødne dokumentation. Hvis selskaberne undlader at opstille et program for intern overvågning eller ikke offentliggør den nødvendige årsberetning, kan de straffes med bøde.

Forsyningssekretariatet vurderer, at vandselskabernes indberetninger i henhold til den interne overvågning generelt ikke har haft den fornødne kvalitet eller dækningsgrad til, at en mere dybtgående analyse af området var mulig. Forsyningssekretariatet har dog registreret en stigende indberetningsgrad og stigende kvalitet i forbindelse med indberetninger, hvorfor man i løbet af 2013/2014 vil fokusere yderligere på området.

4.2.7. Behandling af klagesager

Vandselskaberne har mulighed for at påklage Forsyningssekretariatets afgørelser til Konkurrenceankenævnet. Vandselskaberne skal indgive deres klage til Forsyningssekretariatet indenfor fire uger efter, afgørelsen er meddelt (eller offentliggjort). Forsyningssekretariatet sender umiddelbart efter klagefristens udløb klagen til Konkurrenceankenævnet ledsaget af den påklagede afgørelse og yderligere materiale, der er indgået i sagens bedømmelse.

Vandselskaberne har mulighed for at indbringe Konkurrenceankenævnets afgørelser for domstolene. Der har dog ikke til dato været eksempler på dette.

4.3. Forsyningssekretariatets ressourceforbrug

I det følgende afsnit analyseres Forsyningssekretariatets ressourceforbrug. Først analyseres Forsyningssekretariatets samlede ressourceforbrug, hvorefter Forsyningssekretariatets forbrug af timer sammenholdes med de opgaver, der er beskrevet ovenfor. Desuden beskrives de medarbejderressourcer, Forsyningssekretariatet råder over.

Løn- og driftsomkostningerne er opgjort på basis af Forsyningssekretariatets årsberetninger til miljøministeren. Lønomsomkostninger omfatter Forsyningssekretariatets egne lønomsomkostninger og træk på stabsfunktioner i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Driftsomkostninger omfatter Forsyningssekretariatets andel af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fællesomsomkostninger til husleje, kontorhold mv.

Som det fremgår af Tabel 14, er de samlede omsomkostninger til Forsyningssekretariatet ca. 10 mio. kr. Lønomsomkostningerne er faldet fra 2010 til 2012, mens driftsomkostningerne er steget.

Tabel 14. Forsyningssekretariatets omsomkostninger i mio. kr., årets priser

	2010	2011	2012
Løn	7,7	7,4	7,1
Drift	2,6	2,6	3,0
Totale omsomkostninger	10,3	10,0	10,1

Note: Løn er inklusive træk på stabsfunktioner, og drift er inklusive del i fælles overhead i form af husleje, kontorhold mv.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatets årsberetninger.

4.3.1. Ressourceforbrug opdelt på opgaver

Overordnet fordeler Forsyningssekretariatets tid sig på faglig og ikke-faglig tid. Den faglige tid er opdelt efter en kontoplan og dækker overordnet de forskellige faglige opgaver, der er gennemgået i afsnit 4.2. Den ikke-faglige tid dækker sygdom, ferie og interne møder. Forsyningssekretariatet vurderer, at den ikke-faglige tid udgør ca. 20-21 pct. af den samlede tid. Dette er efter Deloitte's erfaring ikke en unormal fordeling.

Tabel 15 viser udviklingen i Forsyningssekretariatets faglige tid fordelt på de væsentligste opgaver. Forsyningssekretariatet oplyser, at der er betydelig variation i aktivitetsniveauet i løbet af året, og at der er sket en forskydning mellem opgaverne fra 2010 til 2012, blandt andet som følge af ændringer i prisloftbekendtgørelsen. Det samlede antal timer udgjorde i 2010 ca. 16.200 timer og er faldet til ca. 15.800 timer i 2012.

Prislofterne udgør Forsyningssekretariatets største arbejdsopgave på trods af et fald fra ca. 73 pct. af de samlede timer i 2010 til 50 pct. i 2012. I 2010 havde Forsyningssekretariatet en stor opgave i forhold til vandselskabernes åbningsbalancer og pris- og levetidskataloget, der i alt krævede ca. 2.500 timer. Derudover blev der anvendt ca. 1.100 timer på vejledning omkring udarbejdelse af prislofter. Begge opgaver er eksempler på opstartsopgaver, der har været betydelig mindre i de følgende år.

Benchmarking er den næststørste opgave og har haft en stigning fra ca. 9 pct. af den samlede tid i 2010 til ca. 18 pct. i 2012. I 2010 bestod benchmarkingopgaven af forberedende arbejde og afholdelse af workshops om benchmarking, mens der i 2011 og 2012 blev gennemført egentlig benchmarking.

Tabel 15. Forsyningssekretariatets timeforbrug opdelt på opgaver i pct.

	2010	2011	2012
Prislofter	73	49	50
Benchmarking	9	20	18
Sagsbehandling	2	5	12
Klagenævnssager	1	11	7
Stoplov	1	7	5
Egen drift-sager	3	1	2
Lov- og regelarbejde	2	1	2
Ekstern information og vejledning	1	2	1
Interessenthåndtering	2	1	1
Minister- og departementsbetjening	1	1	1
Intern overvågning	2	1	0
Andet	2	1	1
Samlede antal timer	16.189	15.873	15.759

Note: Forsyningssekretariatet ændrede kontoplanen i juni 2012.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Den faglige tid til klagenævnssager udgjorde, ca. 1.700 timer (11 pct.) i 2011 og ca. 1.100 timer (7 pct.) i 2012. Tidsforbruget på klagenævnssager har altså udgjort en meget betydelig andel af Forsyningssekretariatets faglige tid i alle de år, hvor der har været individuelle effektiviseringskrav. Samtidig er der betydelig variation i aktivitetsniveauet, der blandt andet afspejler variation i antallet af klager.

Egen drift-sager omfatter Forsyningssekretariatets bidrag til og udarbejdelse af publikationer, for eksempel undersøgelsen af vandselskabernes takster og arbejdet med indberetningsskemaer til Forsyningsdata Online. Ekstern information og vejledning omfatter Forsyningssekretariatets råd og vejledning omkring henvendelser og udarbejdelse af informationsbladet Vandnyt. Interessenthåndtering er Forsyningssekretariatets deltagelse i konferencer, møder med vandselskaber og brancheorganisationer og kontakt til andre offentlige myndigheder. De tre kategorier er vigtige i Forsyningssekretariatets eksterne kommunikation.

Samlet set afspejler Forsyningssekretariatets ressourceforbrug et fokus på den økonomiske regulering i form af fastsættelse af prislofter og benchmarking. Dette er i overensstemmelse med vandsektorlovens formål.

4.3.2. Tilgængelige medarbejderressourcer

I løbet af 2013¹⁸ har Forsyningssekretariatet haft 21 medarbejdere tilknyttet, hvoraf 1 er kontorchef, 1 er specialkonsulent, 14 er fuldmægtige, og 5 er studerende, jf. Tabel 16.

Tabel 16. Stillingskategori for medarbejdere ansat i Forsyningssekretariatet i løbet af 2013

Stillingskategori	2013
Kontorchef	1
Specialkonsulent	1
Fuldmægtig	14
Student	5

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatets medarbejdere har overvejende en økonomisk eller juridisk uddannelsesmæssig baggrund. Tabel 17 viser, at 16 ud af 21 medarbejdere har en økonomisk eller juridisk uddannelse.

Tabel 17. Uddannelsesmæssig baggrund for medarbejdere ansat i Forsyningssekretariatet i løbet af 2013

Uddannelsesmæssig baggrund	2013
Økonomi	12
Jura	4
Cand.scient.agro.	2
Statskundskab	1
Ingeniør	1
Andet	1

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatets medarbejderressourcer er fokuseret på økonomiske og juridiske kompetencer, hvilket afspejler Forsyningssekretariatets vigtigste opgaver i form af fastsættelse af prislofter og benchmarking af vandselskaberne. Flere vandselskaber og kommuner påpeger dog, at det økonomiske og juridiske fokus skaber udfordringer i forhold til Forsyningssekretariatets stillingtagen til miljø-, sundheds- og forsyningsmæssige forhold.

Medarbejderne har i gennemsnit ca. halvandet års erfaring fra Forsyningssekretariatet og ca. fem års erfaring fra øvrige arbejdspladser. Kun én medarbejder har tidligere erfaring fra vandsektoren, inden vedkommende kom til Forsyningssekretariatet, som det fremgår af Tabel 18 nedenfor.

¹⁸ Frem til og med august 2013.

Tabel 18. Erfaring for medarbejdere ansat i Forsyningssekretariatet i løbet af 2013

Gennemsnit	Alle medarbejdere	Alle medarbejdere, eksklusive studerende
Erfaring fra Forsyningssekretariatet (år)	1,7	1,9
Erfaring fra øvrige arbejdspladser (år)	4,5	5,7
Antal medarbejdere med erfaring fra vandsektoren	1,0	1,0

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Mange forsyninger og kommuner har i forbindelse med interview givet udtryk for en oplevelse af, at den store omsætning af medarbejdere i Forsyningssekretariatet og medarbejdernes begrænsede erfaring fra vandsektoren skaber udfordringer i forhold til en ensartet og effektiv sagsbehandling og behov for fremsendelse af materiale flere gange. Dette fremhæves især i forhold til benchmarking og administration af særlige forhold og miljø- og servicemål. Deloitte vurderer, at den relativt store medarbejderomsætning udgør en udfordring set i forhold til kompleksiteten af opgaverne. Den hyppige udskiftning af medarbejdere betyder, at det bliver vanskeligere at opbygge en praksis på baggrund af tidligere sager, og at arbejdsbyrden derfor stiger for vandselskaberne såvel som for Forsyningssekretariatets medarbejdere.

Forsyningssekretariatet vurderer selv, at sekretariatet er underbemandet i forhold til det nuværende omfang af opgaver, hvilket kan være årsagen til den relativt store omsætning blandt medarbejderne.

4.4. Ressortmæssig placering af tilsynsmyndighed

I forbindelse med organiseringen af statens tilsyn har man valgt at placere Forsyningssekretariatet under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og dermed adskille tilsynsmyndigheden fra den regeludstedende myndighed, der henhører under Miljøministeriet. I lovforarbejdet blev en sådan placering begrundet med, at varetagelse af Forsyningssekretariatets opgaver kræver økonomisk indsigt og andre kompetencer i forhold til økonomisk regulering, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i højere grad råder over. I forlængelse heraf blev klageadgangen placeret i Konkurrenceankenævnet.

Deloitte vurderer, at placeringen af Forsyningssekretariatet under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sikrer, at tilsynet er uafhængigt og ikke påvirkes af særlige interesser. Fastsættelse af prislofter og benchmarking af vandselskaberne, der er Forsyningssekretariatets to væsentligste opgaver, kræver kompetencer indenfor økonomiske forhold og modelopbygning, hvilket Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen besidder.

4.5. Analyse og vurdering af finansieringsmodel

Forsyningssekretariatet finansieres af de vandselskaber, der indgår i den resultatorienterede benchmarking, jf. § 10 i vandsektorloven. Hvert lovomfattet vandselskab betaler en årlig afgift på 31.000 kr. korrigeret for prisudviklingen siden 2010. De lovomfattede selskaber betalte desuden en engangsafgift på 14.000 kr. i 2010 til etablering af Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatet oplyser, at det har været underfinansieret lige siden sekretariatets oprettelse, da antallet af lovomfattede selskaber var mindre end forventet. I bemærkningerne til loven forventede man 350 lovomfattede vandselskaber, mens der i praksis kun var 325 vandselskaber,

hvilket har resulteret i en underfinansiering på ca. 800.000 kr. Det må forventes, at arbejdsbyrden i forhold til sagsbehandling er reduceret tilsvarende, men dette gælder ikke for den samlede arbejdsbyrde. Underfinansieringen er indtil videre blevet dækket af videreført kapital fra etableringen af Forsyningssekretariatet. Hvis der fremadrettet sker en konsolidering i sektoren, vil finansieringsgrundlaget blive reduceret yderligere.

Finansiering af Forsyningssekretariatet rammer små og store selskaber forskelligt. Ifølge vandsektorloven skal et lille lovomfattet vandselskab betale den samme afgift som et stort lovomfattet selskab. Det store selskab kan dermed sprede betalingen ud på flere forbrugere og flere m³ vand. Den enkelte forbruger kommer dermed til at betale et større bidrag til Forsyningssekretariatet, hvis forbrugeren er kunde i et lille selskab.

Et argument for denne finansieringsform er, at hvert selskab skaber den samme arbejdsmængde for Forsyningssekretariatet – uanset selskabets størrelse. Det er dog Deloitte's vurdering, at det ikke forekommer realistisk, at alle selskaber skulle medføre samme arbejdsbyrde. Større selskaber har forventeligt flere ansøgninger om miljø- og servicemål, ligesom der vil være flere indberettede oplysninger, som Forsyningssekretariatet skal forholde sig til og kvalitetssikre.

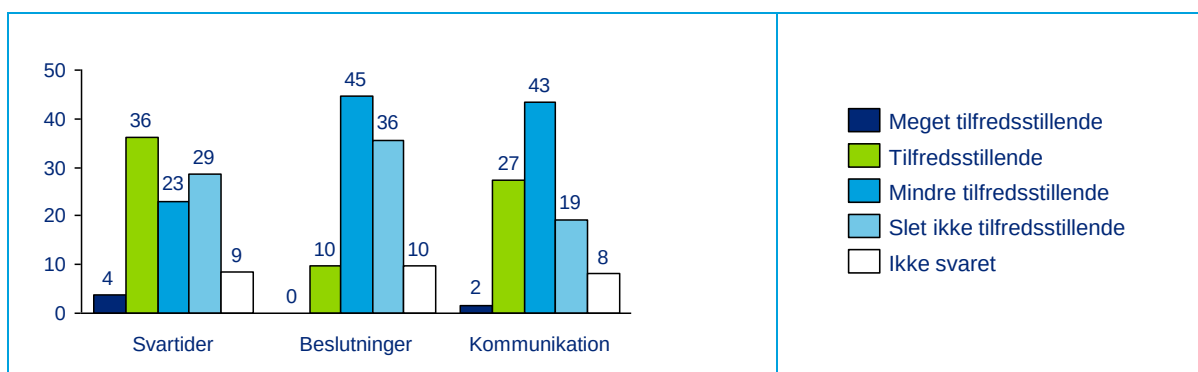
En alternativ finansieringsmodel, der både er enkel, robust og rimelig, kunne derfor være et bidrag til Forsyningssekretariatet per m³ leveret vand, eventuelt suppleret med et grundbeløb, hvor der foretages en årlig niveauregulering i bidragssatsen i forhold til forventet inflation og forventet udvikling i den samlede vandmængde. Dette vil sikre, at finansieringsgrundlaget for Forsyningssekretariatet ikke udhules af reduceret vandforbrug, færre vandselskaber eller lignende.

4.6. Analyse og vurdering af Forsyningssekretariatets tilsynspraksis

Størstedelen af vandselskaberne anfører i svarene på spørgeskemaundersøgelsen og i forbindelse med interview, at den nuværende regulering er blevet meget omfattende og administrativt tung og derfor ikke er i overensstemmelse med hensigten bag vandsektorloven. Endvidere vurderer størstedelen af vandselskaberne, at Forsyningssekretariatets opgaveportefølje ikke matches af sekretariatets ressourcer.

Dette kommer til udtryk i en udbredt utilfredshed med Forsyningssekretariatets arbejde som afspejlet i Figur 25. Mere end halvdelen af vandselskaberne vurderer Forsyningssekretariatets svartider som mindre tilfredsstillende eller slet ikke tilfredsstillende. Over 80 pct. af vandselskaberne finder kvaliteten af Forsyningssekretariatets beslutninger mindre tilfredsstillende eller slet ikke tilfredsstillende, mens under 30 pct. af vandselskaberne vurderer, at kvaliteten af Forsyningssekretariatets kommunikation er meget tilfredsstillende eller tilfredsstillende. Disse vurderinger deles af næsten alle vandselskaber, der har deltaget i interview. En årsag hertil kan være, at selskaber underlagt regulering må forventes at være utilfredse med regulator – særligt selskaber, der underlægges nye regulatoriske krav. Derudover er nogle af de regulerede vandselskaber relativt små og har begrænsede ressourcer til at sætte sig ind i reguleringen og kan derfor have svært ved at forstå kommunikationen fra Forsyningssekretariatet.

Figur 25. Vandselskabernes vurdering af Forsyningssekretariatets svartider, kvaliteten af Forsyningssekretariatets beslutninger og kvaliteten af Forsyningssekretariatets kommunikation i pct.



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Størstedelen af kommunerne har i forbindelse med interview givet udtryk for, at de er utilfredse med den økonomiske regulering og Forsyningssekretariatets administrationspraksis, og de ligger dermed på linje med vandselskaberne. Kommunerne mener, at den økonomiske regulering opstiller for stramme restriktioner for vandselskaberne i forhold til opfyldelse af miljø- og sundhedsmæssige målsætninger. Flere kommuner har endvidere påpeget, at der er et kompetenceproblem i forhold til Forsyningssekretariatets behandling af ansøgninger om miljø- og servicemål. Kommunerne ser dette som et væsentligt problem og ønsker, at sagsbehandlingen foretages af personer med miljøfaglig og teknisk indsigt.

Samlet set giver vandselskaber og kommuner udtryk for en oplevelse af, at Forsyningssekretariatet er ressourcemæssigt presset og har vanskeligt ved at allokere de rette ressourcer til at levere den fornødne kvalitet i opgaveløsningen, herunder især administration af prislofter og godkendelse af miljø- og servicemål. Vandselskaberne nævner for eksempel, at et forbrugerejet vandselskab indgik i fronten for prisloft 2013, hvorfor alle prislofter skulle genberegnes, eksempler på regnefejl i udkast til prisloft samt enkelte eksempler på udeladelse af godkendte omkostninger i udkast til prisloft og manglende sammenhæng med selskabets indberetninger, som vandselskaberne selv må opfange.

Flere af de øvrige interessenter har i forbindelse med interview givet udtryk for, at Forsyningssekretariatet gør et stort og godt stykke arbejde, og at den kritik, vandselskaberne måtte have, primært er et resultat af den meget omfattende regulering, vandselskaberne er blevet underlagt, og de frustrationer, dette giver anledning til i indkøringsfasen.

Deloitte anser det for forventeligt, at vandselskaberne er utilfredse med prisloftreguleringen, og at dette skaber en negativ bias i deres vurdering af Forsyningssekretariatets administrationspraksis. En sådan modstand må også forventes at være stærkere i de første år, efter reguleringen er indført. Selvom en meget stor del af vandselskaberne har klaget over afgørelserne, har en del af klagerne efter Forsyningssekretariatets oplysninger været identiske klager over principielle spørgsmål, hvor rækkevidden af lovgivningen har skullet afprøves. På den anden side er det også Deloitte's vurdering, at utilfredsheden er usædvanlig stærk i vandsektoren sammenlignet med andre regulerede forsyningssektorer, hvilket blandt andet kommer til udtryk i den store andel af vandselskaber, der har klaget. Til sammenligning behandlede Energiankenævnet i 2007, 2008 og 2009 henholdsvis 47, 99 og 27 klager over afgørelser fra Energitisynet, hvilket udgør under 10 pct. af Energitisynets årlige nye sager.¹⁹ Energitisynet har siden 2007 benchmarket de danske elnetselskaber (jf.

¹⁹ Energitisynets årsrapporter for 2007, 2008 og 2009.

bilag B).

I de følgende afsnit analyseres Forsyningssekretariatets tilsynspraksis indenfor en række konkrete opgaveområder.

4.6.1. Administration af prislofter

Den overordnede fastsættelse af prislofterne er detaljeret beskrevet i vandsektorloven og den tilhørende prisloftbekendtgørelse. Forsyningssekretariatet skal fastsætte prislofter for hvert enkelt selskab, hvilket er en ressourcekrævende proces, der kræver indsamling og kvalitetssikring af data og stillingtagen og vurdering af individuelle forhold.

Ifølge vandsektorloven skal Forsyningssekretariatet foretage benchmark af lovomfattede vandselskaber. Forsyningssekretariatet har efter inddragelse af vandsektoren valgt en DEA-benchmarkingmodel, hvor der for hvert selskab estimeres en netvolumen baseret på en række cost-drivere og omkostningssammenhænge, som beskrevet i kapitel 3. Modellen er baseret på selskabernes beholdning af tekniske anlæg mv. for at give et så præcist billede af selskabernes omkostningsstruktur som muligt. Derudover gennemfører Forsyningssekretariatet en række robusthedsanalyser og behandler ansøgninger om individuelle forhold fra vandselskaberne for at sikre, at modellen i tilstrækkelig grad tager højde for den usikkerhed, der er forbundet med vandselskabernes data og individuelle forhold.

Den valgte tilgang medfører betydelige arbejdsbyrder i forhold til indsamling og kvalitetssikring af data, estimering af modellens sammenhænge og behandling af individuelle forhold. Arbejdsbyrderne forstærkes af, at der fastsættes effektiviseringskrav for en meget stor andel af vandselskaberne, jf. kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav.

I det følgende analyseres en række udvalgte opgaveområder indenfor administration af prislofter.

Særlige forhold

Vandselskaberne har fremhævet den nuværende tilsynspraksis i forhold til ansøgninger om hensyn til særlige forhold som en væsentlig udfordring. Flere selskaber har en oplevelse af, at Forsyningssekretariatet ikke har ressourcer til at sætte sig ind i særlige forhold. Konkurrenceankenævnet underkendte også de første prislofter for 2012 på grund af manglende hensyn til individuelle forhold, jf. afsnittet om klagesager nedenfor. Efter genbehandling af ansøgningerne om særlige forhold blev de reviderede prislofter stadfæstet, og Forsyningssekretariatet har dermed Konkurrenceankenævnets anerkendelse af, at det i tilstrækkelig grad tager højde for særlige forhold.

Indberetninger og erklæringer

Under de gennemførte interview har næsten alle vandselskaber og kommuner givet udtryk for, at de er utilfredse med dokumentationskravene i forhold til den økonomiske regulering, som de opfatter som meget administrativt krævende. Vandselskaber og kommuner oplever, at de bruger tid på dobbeltindrapporteringer og indberetninger af mindre relevante oplysninger, og at de betaler for dyre revisorerklæringer, som de opfatter som unødvendige. Endvidere argumenterer vandselskaberne for, at de ressourcer, der bruges på at forstå og efterleve reglerne, med fordel kunne være brugt på reelle effektiviseringer. Det er forventeligt, at der kan være utilfredshed blandt vandselskaberne med de administrative byrder, reguleringen medfører, men som analysen af vandselskabernes administration i kapitel 3 viser, har vandselskaberne betydelige omkostninger forbundet

med administration i henhold til prisloftreguleringen og den øvrige økonomiske regulering. Det er Deloitte's vurdering, at det bør overvejes, hvordan omfanget af indberetninger og erklæringer kan nedbringes, for eksempel kan der ses nærmere på revisorerklæringer for investeringsregnskab, tilknyttede aktiviteter og intern overvågning.

Klagesager

Vandselskaberne har i høj grad benyttet muligheden for at klage over Forsyningssekretariatets afgørelser. Tabel 19 viser, at 69 pct. af spildevandsselskaberne og 54 pct. af vandforsyningselskaberne har klaget over en eller flere af Forsyningssekretariatets afgørelser.

Tabel 19. Vandselskabernes benyttelse af klagemuligheden

	Andel af vandselskaber, der har klaget	Antal klager per selskab, der har klaget
Spildevandshåndtering	69 %	2,0
Vandforsyning	54 %	1,7

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen til lovomfattede selskaber.

De høje klageprocenter er udtryk for vandselskabernes betydelige utilfredshed med Forsyningssekretariatets tilsynspraksis og fortolkning af loven. Af de 325 prislofter, Forsyningssekretariatet fastsatte for prisloft 2011, blev de 131 påklaget til Konkurrenceankenævnet, hvoraf 85 vandselskaber dog frafaldt klagen. For prisloft 2012 blev 194 påklaget til Konkurrenceankenævnet, mens kun 39 af prislofterne for 2013 blev påklaget. Det lave antal klager for prisloft 2013 tyder umiddelbart på en højere grad af konsensus om praksis i forhold til fastsættelse af prislofter (selvom det stadig er et betydeligt antal klager). Faldet fra prisloft 2012 til prisloft 2013 kan dog også skyldes, at der samtidig kørte sager for de reviderede prislofter for 2012, og at vandselskaberne valgte at afvente en afgørelse om de uafklarede forhold.

Tabel 20. Klager til Konkurrenceankenævnet

	PL 2011	PL 2012	PL 2013
Prislofter	131	194	39
Heraf frafaldne	85	-	-
Genoptagne prislofter	-	37	-
§ 8-forhøjelse	1	1	-
I alt	132	232	39

Note: Genoptagne prislofter dækker klager over de reviderede prislofter.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Konkurrenceankenævnet traf i 2012 afgørelse om 15 principielle sager om prislofter for 2012. De principielle sager blev udvalgt af nævnet efter indstilling fra DANVA og Forsyningssekretariatet. Sagerne drejede sig overordnet om følgende fire punkter:

- **Korrektion for generelt effektiviseringskrav:** Konkurrenceankenævnet stadfæstede Forsyningssekretariatets kendelser i forhold til at sætte det generelle effektiviseringskrav til 0 i år med negativ produktivitetsudvikling. Et negativt krav gav mulighed for at hæve priserne og var dermed ikke et krav.
- **Individuelt effektiviseringskrav og Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel:** Konkurrenceankenævnet hjemviste Forsyningssekretariatets kendelser i forhold til de individuelle effektiviseringskrav på grund af tre forhold. For det første tog Forsyningssekretariatet ikke i til-

strækkelig grad højde for den usikkerhed, der var forbundet med selskabernes fordeling af omkostninger på cost-driverne. For det andet fandt Konkurrenceankenævnet det ikke sandsynligt, at Forsyningssekretariatet i tilstrækkelig grad har foretaget et skøn for det enkelte selskabs særlige forhold (kun 2 ud af 314 enheder havde fået særlige forhold). For det tredje fandt Konkurrenceankenævnet ikke, at individuelle effektiviseringskrav for 80 pct. af alle vandforsyningselskaber og 90 pct. af alle spildevandsselskaber var i overensstemmelse med udtalelsen i lovforarbejdet om, at individuelle effektiviseringskrav alene var tænkt anvendt i de tilfælde, hvor benchmarkingmodellen finder særlig store effektiviseringspotentialer.

- **Miljømål, herunder fremlæggelse af nye oplysninger hertil:** For ikke at mindske incitamentet til rettidig indrapportering fandt Konkurrenceankenævnet ikke, at selskaberne havde ret til at få genberegnet deres prisloft, alene fordi nye oplysninger om miljømål var kommet frem.
- **1:1-omkostninger, herunder tab på debitorer, leje af grund og køb af vand:** Konkurrenceankenævnet stadfæstede Forsyningssekretariatets kendelser i forhold til, at køb af vand og måleroplysninger fra ikke-lovomfattede selskaber ikke er 1:1-omkostninger. Nævnet fandt desuden, at husleje ikke er en 1:1-omkostning.

Da de 15 principielle sager havde betydning for alle prislofter, skulle prislofter for 2012 behandles på ny. I begyndelsen af 2013 traf Forsyningssekretariatet afgørelse om reviderede prislofter for 2012. Forsyningssekretariatet udarbejdede robusthedsanalyser for at undersøge, om sammensætningen af cost-driverne kunne forklare effektiviseringspotentialer. Som følge heraf reducerede Forsyningssekretariatet effektiviseringspotentialerne for forsyninger med høje netvolumenbidrag fra særlige cost-driverne.²⁰ Forsyningssekretariatet lagde desuden 30 pct. af et selskabs driftsomkostninger til netvolumen for at sikre, at kun vandselskaber med et særlig stort effektiviseringspotentialer fik pålagt individuelle effektiviseringskrav. Dette svarer til, at hvert selskab får taget hensyn til særlige forhold svarende til 30 pct. af driftsomkostningerne. Forsyningssekretariatet foretog desuden en luftkorrektur, der reducerede alle selskabers driftsomkostninger i prisloftet til de faktiske driftsomkostninger.

DANVA indbragte de reviderede prislofter for Konkurrenceankenævnet på vegne af en række forsyninger. Konkurrenceankenævnet traf afgørelse om de reviderede prislofter i september 2013. Foruden en række individuelle klagesager drejede sagerne sig overordnet om følgende to punkter:

1. **Luftkorrektur:** Konkurrenceankenævnet hjemviste Forsyningssekretariatets luftkorrektur, hvor Forsyningssekretariatet fjernede forskellen mellem driftsomkostninger i prisloftet og selskabets faktiske driftsomkostninger, da nævnet ikke fandt, at der var tilstrækkelig hjemmel i vandsektorloven og prisloftbekendtgørelsen til denne korrektur.²¹ Forsyningssekretariatet skal dermed revidere de prislofter, hvor det har foretaget denne korrektur.
2. **Individuelle effektiviseringskrav og særlige forhold:** Konkurrenceankenævnet stadfæstede de individuelle effektiviseringskrav. Nævnet begrundede stadfæstelsen med, at de nye prislofter i tilstrækkelig grad tog højde for individuelle forhold og den usikkerhed, der var forbundet med vandselskabernes fordeling af omkostninger på cost-driverne.

²⁰ Stik og kunder for vandforsyningselskaber og ledninger, åbne bassiner og kunder for spildevandsselskaber.

²¹ Forsyningssekretariatet henviste til § 5, stk. 1, og hvile-i-sig-selv-princippet, men Konkurrenceankenævnet fandt ikke, at Forsyningssekretariatet havde godtgjort, at luften afspejlede forventet bortfald af væsentlige omkostninger.

Konkurrenceankenævnet har altså stadfæstet Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav (bortset fra luftkorrektion) og har dermed også stadfæstet sekretariatets benchmarkingmodel.

Omfanget af klagesager udgør et problem for prisloftreguleringen

Der må forventes et vist klageomfang i forbindelse med afprøvning af ny regulering og fastlæggelse af tilsynspraksis, men Deloitte vurderer, at det store antal klagesager og den store andel af vandselskaber, der har klaget, er en udfordring i forhold til funktionaliteten af prisloftreguleringen og en indikator på vandselskabernes store utilfredshed med reglerne og administrationen heraf. Stort set alle de vandselskaber, Deloitte har talt med, har indgivet klager over én eller flere afgørelser i forbindelse med administrationen af prislofter. Endvidere har flere vandselskaber anført, at de ikke forventer at overholde prislofterne og vil blive ved med at klage over afgørelserne, indtil reguleringen forhåbentlig på sigt ændres. Dette skal ses i sammenhæng med, at korrektionen for manglende overholdelse af prisloftet først endeligt rammer vandselskabet, et par år efter prisloftet er overtrådt.

Omfanget af klager udgør et problem for den nuværende prisloftregulering. Sagerne indebærer en belastning af Forsyningssekretariatet, der ikke er dimensioneret efter det omfattende klageomfang, og som derfor må nedprioritere eller udskyde andre vigtige opgaver for at leve op til vandselskabernes krav på at få deres sag behandlet.

Det er Deloitte's vurdering, at problemet ikke forsvinder, selvom Forsyningssekretariatet får tilført tilstrækkelige ressourcer til at behandle alle klagesagerne. Omfanget af klagesager udgør et resourcespild, der virker mod reguleringens hensigt om at effektivisere vandsektoren. Det er således centralt at få nedbragt omfanget af klagesager ved enten at ændre klageadgangen eller ændre reglerne og gøre administrationen mere gennemsigtig uden at ændre effektiviseringsmålsætningen, så færre vandselskaber finder anledning til at klage.

4.6.2. Administration af miljø- og servicemål

Miljø- og servicemål er, som beskrevet i afsnit 4.2.3., vandselskabernes tiltag rettet mod en forbedring af miljøet eller serviceniveauet for den enkelte borger eller tiltag, der giver en samfundsmæssig gevinst. I den nuværende reguleringsmodel skal Forsyningssekretariatet godkende vandselskabernes miljø- og servicemål, hvorefter driftsomkostningerne til disse mål indgår som en 1:1-omkostning og derfor ikke er underlagt effektiviseringskrav. Forsyningssekretariatet foretager en indholdsmæssig vurdering af ansøgningerne, herunder om formålet ligger indenfor reguleringens rammer, og om dokumentationskravet er opfyldt. Forsyningssekretariatet oplyser, at sekretariatet i tvivlstilfælde altid kontakter vandselskabet for at få det afklaret. Hvis selskaberne ikke giver en fyldestgørende begrundelse, vil Forsyningssekretariatet kontakte Naturstyrelsen.

Tabel 21 nedenfor viser, at antallet af godkendte ansøgninger om miljø- og servicemål er steget fra 25 i prisloft 2011 til 91 i prisloft 2013. Der findes ikke en opgørelse over antallet af ansøgninger om miljø- og servicemål, og det er derfor ikke muligt at vurdere, om stigningen skyldes, at en større andel af ansøgningerne godkendes, eller om der har været flere ansøgninger.

Tabel 21. Godkendte ansøgninger om miljø- og servicemål

	PL 2011	PL 2012	PL 2013
Godkendte ansøgninger	25	64	91

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Den økonomiske regulering giver vandselskaberne et incitament til at få omdannet så mange driftsomkostninger til miljø- og servicemål som muligt, da disse ikke er underlagt effektiviseringskrav. Størstedelen af de kommunalt ejede vandselskaber har i interview givet udtryk for, at de er blevet mere opmærksomme og fokuserede på mulighederne for at få godkendt omkostninger som miljø- og servicemål, hvilket kan være en årsag til det stigende antal godkendte ansøgninger. Enkelte vandselskaber har i forbindelse med interview desuden givet udtryk for, at de har opnået større erfaring med godkendelsesprocessen, hvilket også kan være en medvirkende årsag til stigningen i antallet af godkendte ansøgninger.

Som det fremgår af Tabel 22, får mange vandselskaber godkendt en meget lille andel af udgifterne til miljø- og servicemål i prisloftet. For ca. halvdelen af både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber er det kun 0-9 pct. af deres udgifter til miljø- og servicemål, der godkendes i prisloftet. Dette kan skyldes manglende ansøgninger eller manglende godkendelse af ansøgningerne. Ca. 30 pct. af vandforsyningsselskaberne og ca. 20 pct. af spildevandsselskaberne får godkendt alle deres udgifter til miljø- og servicemål.

Tabel 22. Andelen af vandselskabernes omkostninger til miljø- og servicemål, der godkendes i prisloftet (pct.)

	Vandforsyning	Spildevandshåndtering
0-9 %	51	48
10-49 %	7	8
50-99 %	10	22
100 %	32	22

Note: Tabellen indeholder alle vandselskaber, der har besvaret spørgeskemaet, og dermed også selskaber, der ikke har ansøgt om miljø- og servicemål.

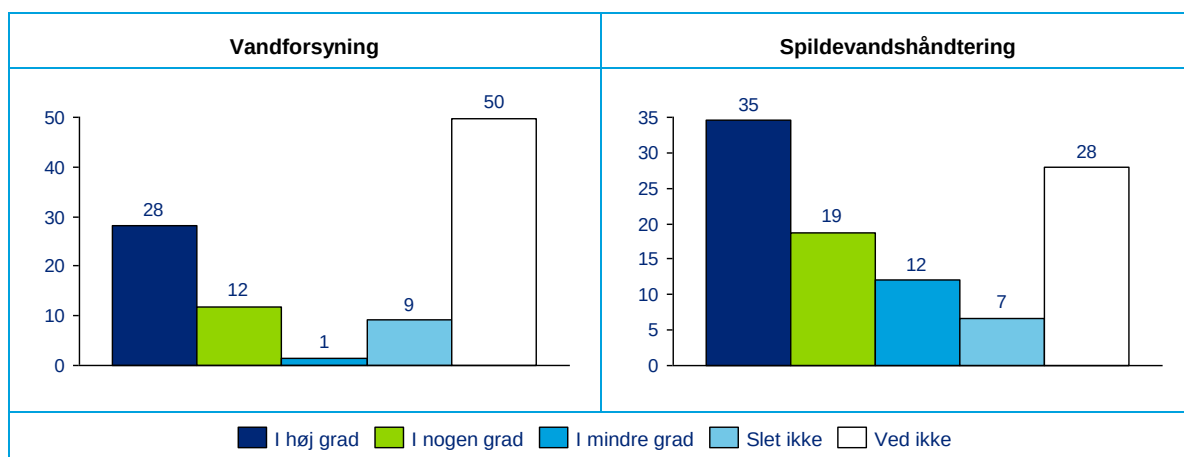
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Der er altså en stor gruppe vandselskaber, der stort set ikke får godkendt omkostninger til miljø- og servicemål, mens en mindre, men stadig betydelig, gruppe får godkendt alle deres omkostninger. Kommentarer i spørgeskemaet indikerer, at enkelte forsynings (primært mindre forsynings) ikke har ressourcerne til at søge om miljø- og servicemål.

Forsyningssekretariatet vurderer, at størstedelen af de afviste ansøgninger afvises, fordi dokumentationskravet ikke er opfyldt. Af Figur 26 fremgår det, at 28 pct. af vandforsyningsselskaberne og 35 pct. af spildevandsselskaberne i høj grad vurderer, at Forsyningssekretariatet underkender deres omkostninger til miljø- og servicemål med henvisning til, at målsætningen ikke opfylder de lovgivningsmæssige kriterier. En stor del af vandselskaberne vurderer altså, at Forsyningssekretariatet afviser deres ansøgninger som følge af sekretariatets indholdsmæssige vurdering af målsætningen for miljø- og servicemål (forbedring af miljø, forbedring af service eller samfundsmæssig gevinst).

Størstedelen af vandselskaberne har i forbindelse med interview givet udtryk for, at de vurderer, at Forsyningssekretariatet ikke har de tilstrækkelige miljømæssige og tekniske kompetencer til at vurdere, om konkrete miljø- og servicemål gavner miljøet eller forbedrer servicen, hvilket kan være en medvirkende årsag til den lave andel af godkendte miljø- og serviceomkostninger.

Figur 26. Vandselskabernes vurdering af, om Forsyningssekretariatet afviser deres ansøgning om miljø- og servicemål med henvisning til, at målene ikke opfylder de lovgivningsmæssige kriterier



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Forsyningssekretariatet har fokus på økonomiske og juridiske forhold for at varetage deres opgaver i forbindelse med fastsættelse af prislofter og benchmarking af vandselskaberne, hvilket lå bag overvejelserne om tilsynets placering, jf. lovforarbejderne til vandsektorloven. Forsyningssekretariatet kontakter Naturstyrelsen ved tvivlstilfælde i forbindelse med ansøgninger om miljø- og servicemål. Det er således Forsyningssekretariatet, der vurderer, om Naturstyrelsens kompetencer skal inddrages. Proceduren for sagsbehandling kan medføre dobbeltbehandling, når både Forsyningssekretariatet og Naturstyrelsen involveres. Det bør derfor overvejes, om sagsbehandlingen af miljø- og servicemål kan tilrettelægges på en sådan måde, at der fra start sikres inddragelse af de rette kompetencer i forhold til sagsbehandlingen.

Der er tale om en betydelig del af vandselskabernes omkostninger til miljø- og servicemål, der ikke er godkendt som miljø- og servicemål i prisloftet. Dette kan skyldes, at vandselskaberne undlader at søge om at få omkostningerne godkendt i prisloftet, men kan også skyldes, at vandselskaberne søger om godkendelse i prisloftet, men ikke får godkendt deres ansøgninger. Det er ikke muligt at adskille de to årsager, da det totale antal ansøgninger om miljø- og servicemål ikke opgøres. Uanset årsagen til, at omkostningerne til miljø- og servicemål ikke indgår i prisloftet, kan det medvirke til, at vandselskaberne bliver nødt til at skære i miljø- og serviceindsatsen, efterhånden som effektiviseringskravene indskrænker vandselskabernes råderum.

Hvis et vandselskab allerede havde bestemte miljø- og servicemål i perioden 2003-2005, indgår vandselskabets omkostninger til disse miljø- og servicemål i det historiske grundlag for vandselskabets driftsomkostninger. Vandselskaberne har ikke kunnet få disse historiske mål godkendt som miljø- og servicemål i prisloftet, selvom de pågældende mål fortsætter med at indebære udgifter efter 2010. Konsekvensen er, at omkostninger til miljø- og servicemål, der er etableret før 2003, indgår i den almindelige drift og dermed er underlagt generelle og individuelle effektiviseringskrav. Vandselskaber, der har etableret samme miljø- og servicemål efter 2005, kan derimod få godkendt dem som miljø- og servicemål, hvorefter omkostningerne indgår som 1:1-omkostninger og dermed ikke er underlagt hverken generelle eller individuelle effektiviseringskrav. Denne forskelsbehandling er efter Deloitte's vurdering hverken hensigtsmæssig eller fair, da vandselskaber, der har været på forkant med opfyldelse af miljø- og servicekrav, straffes, og vandselskaberne behandles uens.

Flere vandselskaber har i forbindelse med interview givet udtryk for, at manglende gennemsigtighed i sagsbehandlingen af miljø- og servicemål fører til forskelle i, hvilke miljø- og servicemål vandselskaberne får godkendt. Som beskrevet i afsnit 4.6.3. modtager Forsyningssekretariatet

mange spørgsmål, blandt andet om miljø- og servicemål, men der er ingen praksis omkring opsamling af principielle svar i en offentligt tilgængelig database. Forsyningssekretariatet oplyser, at alle afgørelser offentliggøres på Forsyningssekretariatets hjemmeside, men hvis andre selskaber skal finde oplysninger fra de øvrige selskabers prislofter, skal de gennemlæse et meget stort antal afgørelser, og desuden vil det være for sent i forhold til ansøgninger i det førstkommande prisloftår. Deloitte vurderer, at Forsyningssekretariatet kan øge indsatsen i forhold til vejledning og opsamling på principielle afgørelser for at sikre gennemsigtighed i sagsbehandlingen. Dette gælder alle Forsyningssekretariatets afgørelser og ikke kun afgørelser om miljø- og servicemål.

En stor del af vandselskaberne har i forbindelse med interview givet udtryk for, at den nuværende praksis med en frist for indsendelse af miljø- og servicemål 15. april i året før prisloftåret ikke er hensigtsmæssig. Fristen giver udfordringer i forhold til planlægningsomkostninger for miljø- og servicemål, der skal dækkes ud af den normale drift, hvis målet ikke godkendes, miljøtiltag med et kort tidsvindue, hvor chancen forpasses, hvis der ikke handles inden halvandet år (for eksempel grunde, der er til salg), og nødvendige omkostninger til uforudsete miljøtiltag i prisloftåret, som vandselskaberne ikke kan få tillæg for.

Efter Deloitte's vurdering er det ikke muligt at skubbe denne frist, uden at det presser det i forvejen komprimerede forløb omkring udarbejdelse af prislofter og dermed hæmmer Forsyningssekretariatets muligheder for en god opgaveløsning eller reducerer vandselskabernes tidsrum til at tilpasse driften til de udmeldte prislofter. For at sikre en mere fleksibel proces omkring godkendelse af miljø- og servicemål er det derfor værd at overveje en løbende godkendelsesproces med eksempelvis halvårlig sagsbehandling.

4.6.3. Generel kommunikation

Der er i interview med vandselskaber givet en række eksempler på, at Forsyningssekretariatets vejledninger er mangelfulde. I forbindelse med udarbejdelse af prislofter for 2014 har Forsyningssekretariatet afvejet fra sekretariatets egen vejledning i forhold til korrektion af vandselskabernes indtægtsramme. Afvigelse fra vejledningen betyder, at vandselskaberne træffer dispositioner ud fra en vejledning, der ikke følges, og dermed reelt ikke har en sikker viden om, hvordan prisloftet opgøres.

I flere tilfælde har Forsyningssekretariatet offentliggjort sekretariatets fortolkninger af bekendtgørelser i Vandnyt, hvilket er hensigtsmæssigt i forhold til en bredere formidling af budskaber. Sådanne fortolkninger af bekendtgørelserne bør dog samles op i deciderede vejledninger for at sikre let og lige adgang til denne information.

Forsyningssekretariatet har ligesom andre offentlige myndigheder pligt til at vejlede borgere og virksomheder omkring spørgsmål indenfor deres myndighedsområde, jf. § 7 i forvaltningsloven. Enkelte vandselskaber har i forbindelse med interview fremført den vurdering, at Forsyningssekretariatet ikke i tilstrækkelig grad overholder vejledningspligten. I flere af de individuelle klagesager fra kendelserne i 2012 har Konkurrenceankenævnet hjemvist prislofter til genbehandling som følge af manglende eller forkert vejledning fra Forsyningssekretariatet. I de fire individuelle sager om vejledningspligt i kendelserne fra 2013 vurderer Konkurrenceankenævnet dog, at Forsyningssekretariatet har overholdt vejledningspligten.

Forsyningssekretariatet udsender Vandnyt på ad hoc-basis, når sekretariatet vurderer, at det kan understøtte reglerne og informere om gældende frister. Tabel 23 viser antallet af udsendte eksemplarer og modtagere af Vandnyt.

Tabel 23. Informationsbladet Vandnyt

	2010	2011	2012
Udsendte eksemplarer	23	23	20
Modtagere af Vandnyt	850	1.100	1.170

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatets årsberetninger.

Forsyningssekretariatet har udsendt næsten to eksemplarer per måned og må derfor siges at være meget aktivt på kommunikationsfronten. Antallet af modtagere afspejler også en stor og stigende interesse fra vandsektoren. Vandnyt kan dog ikke erstatte officielle vejledninger, men virker som et supplement i Forsyningssekretariatets vejledningsindsats.

4.6.4. Sammenligning med tilsynspraksis i England

I dette afsnit analyseres tilsynspraksis og ressourceforbrug for tilsynet med den økonomiske regulering i England og Wales (herefter England). Den økonomiske regulering i England har et omfang, der kan sammenlignes med omfanget af den økonomiske regulering i Danmark (se nærmere i bilag A). Holland og Finland har derimod en mindre omfattende økonomisk regulering, hvorfor ressourceforbruget naturligt nok er langt mindre set i forhold til størrelsen af sektoren.

Tilsynsopgaven i England er delt mellem Ofwat, Environmental Agency og Drinking Water Inspectorate. Ofwat forestår tilsynspraksis i henhold til den økonomiske regulering, mens Environmental Agency og Drinking Water Inspectorate varetager det kvalitets- og miljømæssige tilsyn af henholdsvis spildevandshåndtering og vandforsyning. I sammenligning hermed varetager Forsyningssekretariatet tilsynet med den økonomiske regulering i Danmark, mens Naturstyrelsen og kommunerne varetager det kvalitets- og miljømæssige tilsyn. Forsyningssekretariatet har dog en opgave i forhold til det kvalitets- og miljømæssige tilsyn, idet sekretariatet er ansvarlig myndighed i forhold til godkendelse af miljø- og servicemål.

Ofwat udarbejder femårige prislofter for vandselskaberne i England. Tidligere er prislofterne blevet fastsat ud fra en dialog vedrørende hvert enkelt selskabs forretningsplaner, omkostninger og effektiviseringsmuligheder. En sådan tilgang kræver alt andet lige flere ressourcer fra tilsynsmyndighedens side og har været mulig på grund af strukturen i den engelske vandsektor med meget få og meget store selskaber.

Ofwat skal i 2014 fastsætte vandselskabernes prislofter for perioden 2015-2020. Ofwat foretager herefter et risikobaseret tilsyn baseret på kvaliteten af vandselskabernes forretningsplaner, herunder om de afspejler forbrugernes ønsker og forventninger. En lav kvalitet og en ringe afspejling af forbrugernes ønsker og forventninger i forretningsplanen medfører et skærpet tilsyn fra Ofwat. I de nye prislofter er det desuden vandselskabernes samlede omkostninger i stedet for kun driftsomkostningerne, der ligger til grund for effektiviseringskravene. Ofwat har valgt denne tilgang for at undgå spekulation i kapitalintensive løsninger for at minimere effektiviseringskrav.

Tabel 24 viser Ofwats samlede indtægter og omkostninger. Omkostningerne udgør mellem 18 og 20 mio. pund, hvilket svarer til 160-180 mio. kr. Ofwat har oplyst, at de har 180-200 årsværk. Ofwats indtægter stammer primært fra betaling fra vandselskaberne.

Tabel 24. Ofwats omkostninger i mio. £, årets priser

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Indtægter	22,2	22,9	23,9	19,0
Omkostninger	17,5	17,4	19,1	20,1
Særlige poster	-5,0	-5,3	-	-

Kilde: Ofwats årsrapporter.

Ofwat har betydelig flere ressourcer end Forsyningssekretariatet (korrigeret for population) på trods af langt færre selskaber. Dette skal ses i lyset af, at selskaberne er meget store, og at reguleringen er baseret på dialog og forhandling med det enkelte selskab, hvilket kræver detaljeret kendskab til det enkelte selskabs forhold. Den danske regulering er i højere grad baseret på gennemsnitsbetragtninger, selvom der også i en vis grad tages højde for individuelle forhold. Forsyningssekretariatets samlede ressourcer synes dog stadig meget lave sammenlignet med tilsvarende i England.

4.6.5. Vurdering af samlet tilrettelæggelse af tilsynet

Forsyningssekretariatet har en meget omfattende opgaveportefølje, der ikke synes at være matchet af sekretariatets ressourcer. Hvis Forsyningssekretariatet var dimensioneret efter dets opgavebyrde, ville den reelle omkostning være betydelig større end de ca. 10 mio. kr., som Forsyningssekretariatets omkostninger udgjorde i 2012. Dette er en konsekvens af den tilgang, der er fastlagt i vandsektorloven og prisloftreguleringen, hvor alle vandselskaber omfattes af et meget omfattende tilsyn og indgår i benchmarkingen.

Forarbejdet til vandsektorloven indeholder en forudsætning om, at prislofterne kan indeholde individuelle effektiviseringskrav for vandselskaber med et særlig stort effektiviseringsbehov. Resultatet af Forsyningssekretariatets benchmarking af alle lovomfattede vandselskaber i 2014 er, at der – med de i modellen indbyggede forsigtighedshensyn – fastsættes effektiviseringskrav (dvs. krav større end 0 pct. per år) for ca. 55 pct. af vandselskaberne og 75 pct. af spildevandsselskaberne.

Det bør overvejes, om tilsynet i højere grad kunne tilrettelægges ud fra en risikobaseret tilgang, hvor ressourcerne og kravene er yderligere fokuseret på de vandselskaber, der har de største effektiviseringspotentialer og er mindst tilbøjelige til at efterleve kravene i den økonomiske regulering.

4.7. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input, Deloitte har indsamlet som led i evalueringen, peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen.

- For at understøtte en mere gennemsigtig sagsbehandling på tværs af vandselskaber bør der ses på muligheden for at styrke vejledningsindsatsen og sikre tilgængeligheden af principielle afgørelser. En mulighed er at oprette en offentligt tilgængelig database med Forsyningssekretariatets afgørelser og svar på principielle spørgsmål, herunder Forsyningssekretariatets fortolkning af bekendtgørelser i forhold til fastsættelse af prislofter, særlige forhold i benchmarkingen, miljø- og servicemål, 1:1-omkostninger og § 8-ansøgninger.
- Der bør ses på, om finansieringen af Forsyningssekretariatet kan ændres, således at Forsyningssekretariatet sikres et mere stabilt finansieringsgrundlag, der er tilpasset opgaveporteføl-

jen. En mulighed er at lade vandselskaberne betale en årlig afgift, der består af et fast grundbeløb og et variabelt bidrag, der afhænger af vandselskabernes debiterede vandmængde. For at sikre et stabilt finansieringsgrundlag kunne modellen indeholde en årlig niveauregulering i bidragssatsen i forhold til den forventede inflation, antallet af vandselskaber og den forventede udvikling i den samlede debiterede vandmængde. Finansieringsgrundlaget vil dermed ikke blive påvirket af et reduceret vandforbrug, færre vandselskaber eller lignende.

- Endelig bør der mere grundlæggende ses på muligheden for tilrettelæggelse af et differentieret tilsyn som led i en alternativ prisloftreguleringsmodel, hvilket er behandlet under overvejelser om alternativ regulering i kapitel 10.

4.8. Samlet vurdering af statens tilsyn

Udøvelsen af den økonomiske regulering, herunder tilsynet med vandselskaberne, er placeret under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og er dermed adskilt fra den regeludstedende myndighed. Deloitte vurderer, at denne adskillelse er hensigtsmæssig i forhold til at sikre uafhængighed i tilsynet samt sikre de rette økonomiske kompetencer og kompetencer indenfor modelopbygning. Disse kompetencer er helt centrale i forhold til fastsættelse af prislofter og benchmarking, der er Forsyningssekretariatets væsentligste opgaver.

Forsyningssekretariatet har en meget omfattende opgaveportefølje, der vurderes ikke at være matchet af sekretariatets ressourcer, og der bør i højere grad skabes sammenhæng mellem opgaver og ressourcer. Dette understøttes af vandselskabernes opfattelse, en sammenligning med dimensioneringen af tilsynet i England og Forsyningssekretariatets egen opfattelse. Forsyningssekretariatets store opgaveportefølje er en konsekvens af den tilgang til tilsynet, der er fastlagt i vandsektorloven og prisloftbekendtgørelsen.

Det bør overvejes, om tilsynet i højere grad kan tilrettelægges efter en risikobaseret tilgang, hvor tilsynsindsatsen afhænger af en mere konkret vurdering af vandselskabernes performance og compliance, således at kravene kan lempes for de virksomheder, der af egen drift effektiviserer mest. Tilsynsressourcerne kunne dermed i højere grad fokuseres på vandselskaber med de største effektiviseringsbehov, og Forsyningssekretariatet vil få mulighed for at indgå i en tættere dialog med det enkelte selskab. Dette vil svare til den udviklingsretning, der er kendetegnende for tilsynsmyndigheden i England, der planlægger at inddele vandselskaberne i tre grupper, der vil få forskelligt fokus i prisloftreguleringen og tilsynet. Der henvises til kapitel 10 for nærmere overvejelser omkring tilrettelæggelse af et mere differentieret tilsyn.

Deloitte vurderer, at selvom der må forventes et vist klageomfang, når ny regulering indføres, udgør det store antal klagesager og den store andel af vandselskaber, der har klaget, en udfordring i forhold til funktionaliteten af prisloftreguleringen. Klageomfanget er desuden en indikator på vandselskabernes store utilfredshed med reglerne og administrationen heraf. Klagesagerne indebærer en belastning af Forsyningssekretariatet, der ikke er dimensioneret til omfanget af sagsbehandlingen i forbindelse med klagerne, og som derfor må nedprioritere eller udskyde andre vigtige opgaver for at leve op til vandselskabernes berettigede krav på at få deres sag behandlet.

Det er Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatet er præget af en for hurtig omsætning af medarbejdere, hvilket skaber udfordringer i forhold til at etablere en effektiv og gennemsigtig sagsbehandling. Den store medarbejderomsætning kan være en konsekvens af, at ressourcerne ikke

matcher Forsyningssekretariatets opgaver, og at medarbejderne derfor er udsat for et betydeligt arbejdspres.

Deloitte vurderer endvidere, at Forsyningssekretariatet med fordel kan styrke indsatsen i forhold til at udarbejde og efterleve vejledninger samt samle op på principielle spørgsmål og afgørelser om fortolkning af reguleringen. Vigtigheden af dette understreges af de mange ændringer, der har været i regelgrundlaget, hvilket har vanskeliggjort opbygning af en gennemsigtig og effektiv sagsbehandling – både for vandselskaber og for Forsyningssekretariatet.

Forsyningssekretariatet finansieres via årlige indbetalinger fra de lovomfattede vandselskaber. Siden etableringen har Forsyningssekretariatet haft en mindre finansiering end forventet i lovforarbejderne til vandsektorloven. Dette skyldes, at antallet af lovomfattede vandselskaber har været mindre end forventet. Samtidig har Forsyningssekretariatet haft opgaver i forbindelse med klagesager og efterfølgende revidering af prislofter, der har været større end forventet. Den nuværende finansieringsmodel tager ikke højde for ændringer i antallet af selskaber og indeholder ikke en mulighed for at korrigere for det mismatch, der har været mellem de forventede omkostninger og de forventede indtægter. Desuden rammes forbrugerne i mindre lovomfattede selskaber hårdere end forbrugerne i store selskaber af indbetalingerne til Forsyningssekretariatet. Efter Deloitte's vurdering bør der ses på mulighederne for at fastlægge en alternativ finansieringsmodel, der er robust over for ændringer i antallet af lovomfattede selskaber og har en mere fair fordeling af omkostningerne. En sådan finansieringsmodel kunne være baseret på vandselskabernes debiterede vandmængde, hvor den årlige sats reguleres efter prisudviklingen, antallet af vandselskaber og udviklingen i den samlede debiterede vandmængde.

5. Strukturudvikling og konsolidering

I dette kapitel belyses strukturudviklingen i vandsektoren. Det undersøges, i hvilket omfang vandsektorloven understøtter strukturudvikling og konsolidering. Analysen viser, at vandsektorloven og tilhørende regler indeholder betydelige barrierer for konsolidering. Dette skal ses i sammenhæng med Deloittes analyse af stordriftsfordele, der viser, at der er et stort effektiviseringspotentiale ved øget konsolidering af den danske vandsektor.

Den danske vandsektor er kendetegnet ved at være meget fragmenteret, særligt indenfor vandforsyningssektoren, hvor der eksisterer ca. 2.500 vandforsyningselskaber. Dette svarer til, at hvert vandforsyningselskab i gennemsnit forsyner ca. 2.200 indbyggere. Til sammenligning servicerer vandforsyningselskaberne i Finland og Tyskland 13.500-17.500 indbyggere i gennemsnit, og i Holland og England servicerer vandforsyningselskaberne i gennemsnit 1,7 mio., henholdsvis 2,7 mio., indbyggere. I et internationalt perspektiv er de danske vandforsyningselskaber således meget små.

Spildevandssektoren i Danmark er også fragmenteret, omend i mindre grad. Der eksisterer ca. 100 spildevandsselskaber i Danmark, der hver i gennemsnit servicerer 58.000 indbyggere. Til sammenligning servicerer hvert spildevandsselskab i Holland i gennemsnit 643.000 indbyggere, og i England servicerer spildevandsselskaberne i gennemsnit 5,6 mio. indbyggere per selskab.

Som grundlag for en analyse og vurdering af, om vandsektorloven understøtter en hensigtsmæssig udvikling i den danske vandsektor, giver dette kapitel et overblik over strukturudviklingen og konsolideringen i den danske vandsektor.

I afsnit 5.1. gives et overblik over de strukturelle kendetegn ved den danske vandsektor, herunder hvilke ejerstrukturer og organisationsformer der kendetegner sektoren. I afsnit 5.2. beskrives strukturudviklingen siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven og vandsektorlovens betydning for konsolidering. Herunder foretages en sammenligning med de mindre forbrugerejede vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven. De lovgivningsmæssige barrierer for øget konsolidering oprindses i afsnit 5.3. I afsnit 5.4. analyseres det, i hvilket omfang der er skalaøkonomi i henholdsvis spildevandssektoren og vandforsyningssektoren. Dette danner grundlag for en vurdering af et hensigtsmæssigt konsolideringsniveau og en vurdering af det økonomiske potentiale ved øget konsolidering. Afsnit 5.5. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen, mens afsnit 5.6. giver en samlet vurdering af vandsektorlovens betydning for strukturudvikling og konsolidering.

5.1. Overblik over strukturen i vandsektoren

5.1.1. Strukturelle kendetegn ved den danske vandsektor

Vandsektoren i Danmark består af en række kommunalt ejede vandselskaber, der indvinder, transporterer og leverer rent vand samt afleder, renses og udleder spildevand og regnvand. De kommunalt ejede vandselskaber varetager hovedparten af vand- og spildevandsaktiviteterne i Danmark. I vandforsyningssektoren står kommunalt ejede selskaber således for ca. 67 pct. af den samlede forsyning, og i spildevandssektoren varetager kommunalt ejede selskaber 98 pct. af den afledte vandmængde. Der er 184 kommunalt ejede vandselskaber.

Herudover består vandsektoren af en gruppe almene forbrugerejede vandselskaber, der hovedsageligt varetager vandforsyningsaktiviteter og i mindre omfang spildevandsrensning. De almene forbrugerejede vandværker varetager ca. 30 pct. af forsyningen af rent vand i Danmark og ca. 0,5 pct. af spildevandshåndteringen. Der er ca. 2.650 almene forbrugerejede vandforsyningsselskaber og spildevandsrensningsanlæg i Danmark.

Hertil kommer en stor gruppe ikke-almene forsyninger, for eksempel enkeltboringer, der forsyner en enkelt ejendom, og enkelte ikke-almene spildevandsanlæg. Disse håndterer henholdsvis ca. 3 pct. af vandforsyningen og 1,5 pct. af spildevandshåndteringen.

Tabel 25. Vandforsynings- og spildevandssektorens struktur med hensyn til ejerform og afgrænsning i forhold til vandsektorloven. Opgørelsen viser antal vandselskaber i hver kategori.

Vandforsyning		
Ejerform	Omfattet af VSL	Ikke omfattet af VSL
Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	87	0
Forbrugerejede forsyninger	135	Ca. 2.300
Ikke-almene forsyninger	0	Ca. 50.000

Spildevandshåndtering		
Ejerform	Omfattet af VSL	Ikke omfattet af VSL
Kommunalt ejede spildevandsselskaber	97	0
Forbrugerejede rensningsanlæg	0	214
Ikke-almene spildevandsanlæg	0	-

Kilde: Deloitte's estimater på basis af oplysninger fra Naturstyrelsen, Forsyningssekretariatet, DANVA og FVD.

Note: Ikke almene forsyninger er defineret som mindre forsyninger med under 10 tilslutninger. Ikke-almene spildevandsanlæg er defineret som anlæg med en mindre belastning end 30 personækvivalenter (PE).

Vandsektorloven omfatter samtlige kommunalt ejede vandselskaber såvel som de største almene forbrugerejede vandværker.²² Loven omfatter således 319 vandselskaber, hvoraf 58 pct. er kommunalt ejede selskaber, mens 42 pct. er private vandforsyningsselskaber. Der er herudover ca.

²² Vandselskaber, der leverer mindst 200.000 m³ vand eller behandler/transporterer mindst 200.000 m³ spildevand per år og leverer til/aftager fra mindst 10 ejendomme, er omfattet af vandsektorloven.

2.300 almene private vandforsyningsselskaber og lidt over 200 almene private rensningsanlæg, der ikke er omfattet af vandsektorloven.

De lovomfattede vandselskabers størrelse

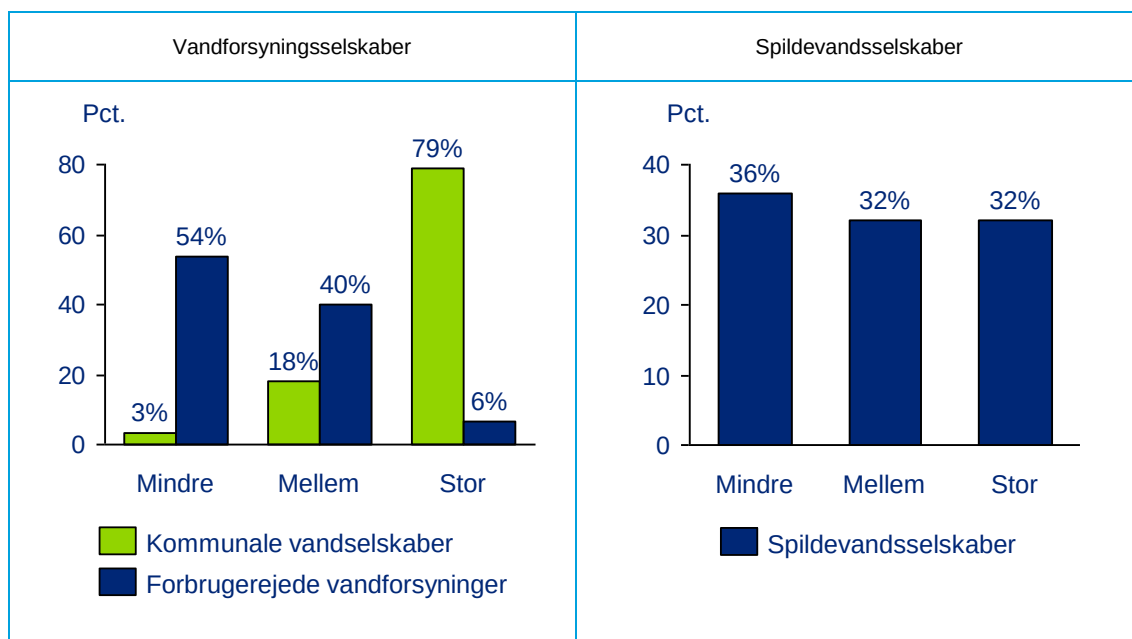
De danske spildevandsselskaber håndterer i gennemsnit 3,4 mio. m³ spildevand årligt. De mindste lovomfattede spildevandsselskaber håndterer 0,2-0,3 mio. m³ spildevand årligt, mens det største spildevandsselskab håndterer 30 mio. m³ årligt.

De kommunalt ejede vandforsyningsselskaber håndterer i gennemsnit 2,5 mio. m³ vand årligt. I denne gruppe varierer størrelsen fra 0,2 mio. m³ for de mindste selskaber til 14,3 mio. m³ for det største selskab.

Blandt de forbrugerejede vandselskaber er gennemsnittet 0,4 mio. m³. De mindste i denne gruppe håndterer 0,2 mio. m³ vand årligt, mens den største forbrugerejede vandforsyning håndterer 1,9 mio. m³ årligt.

I nedenstående analyser er de danske lovomfattede vandselskaber kategoriseret efter størrelse baseret på selskabernes debiterede vandmængde i 2012, hvilket inddeler selskaberne i kategorierne mindre, mellemstore og store vandselskaber. Spildevandsselskaber med en debiteret vandmængde op til 1,8 mio. m³ er kategoriseret som mindre, spildevandsselskaber mellem 1,8 mio. m³ og 2,8 mio. m³ er kategoriseret som mellemstore, og spildevandsselskaber med en debiteret vandmængde større end 2,8 mio. m³ er kategoriseret som store spildevandsselskaber. For vandforsyningsselskaberne gælder, at selskaber med en debiteret vandmængde op til 0,3 mio. m³ er kategoriseret som mindre, forsyninger mellem 0,3 mio. m³ og 1,1 mio. m³ er kategoriseret som mellemstore, og vandforsyningsselskaber med en debiteret vandmængde større end 1,1 mio. m³ er kategoriseret som store vandforsyningsselskaber.

Figur 27. Fordeling af vandselskabernes størrelse for henholdsvis spildevandsselskaber, kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og forbrugerejede vandforsyningsselskaber



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N spildevandsselskaber = 78, N kommunalt ejede vandforsyningsselskaber = 61, N forbrugerejede vandforsyningsselskaber = 95.

Som det fremgår af Figur 27 ovenfor, fordeler de danske spildevandsselskaber sig nogenlunde lige i kategorierne mindre, mellemstore og store. Derimod ligger langt hovedparten af de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber i kategorien store, mens kun 3 pct. kategoriseres som mindre. Blandt de forbrugerejede vandforsyningsselskaber forholder det sig omvendt, idet blot 6 pct. af de forbrugerejede vandforsyningsselskaber kategoriseres som store, mens 54 pct. kategoriseres som mindre og 40 pct. som mellemstore forsyninger. Det fremgår, at de forbrugerejede vandforsynings-selskaber overordnet set er væsentlig mindre end de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, og der er således en væsentlig strukturel forskel på den forbrugerejede og kommunalt ejede del af vandforsyningssektoren.

I kapitel 6 gives der et overblik over selskabsformerne i den danske vandsektor. Blandt de kommunalt ejede vandselskaber har 97 pct. valgt at organisere sig som aktieselskaber, mens blot 3 pct. af de kommunalt ejede vandselskaber er organiseret som anpartsselskaber. På spildevandsområdet er der desuden enkelte selskaber, der er organiseret i fælleskommunale selskaber oprettet i henhold til kommunestyrelseslovens § 60. Hele 76 pct. af de kommunalt ejede vandselskaber er ejet af et kommunalt holdingselskab.

Blandt de almene private vandforsyningsselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, har 81 pct. af forsyningerne angivet at være organiseret som et andelsselskab med begrænset ansvar (a.m.b.a.), mens 10 pct. har angivet at være organiseret som et andelsselskab med ubegrænset ansvar (A/ns). Blandt de ikke-lovomfattede private almene vandforsyningsselskaber har 59 pct. angivet at være et andelsselskab med begrænset ansvar, mens 26 pct. har angivet at være et interessentskab.

5.2. Konsolideringstendenser i vandsektoren

Som en konsekvens af kommunesammenlægningen i 2007 gennemgik særligt spildevandssektoren en markant konsolidering, idet der skete en række sammenlægninger af spildevandsselskaber i regi af de nye og større kommuner. Hermed blev antallet af kommunalt ejede kloakforsyninger reduceret fra 272 til 98. I dette afsnit afdækkes konsolideringstendenserne i den danske vandsektor, herunder i hvilket omfang vandselskaber indgår i henholdsvis fusioner og driftsfællesskaber med henblik på at realisere positive synergieffekter.

Egentlige fusioner vs. driftsfællesskaber

Der ses i vandsektoren flere former for samarbejder og sammenlægninger mellem vandselskaber. Overordnet set kan der sondres mellem fusioner og driftsfællesskaber. Forskellen på en egentlig fusion og et driftsfællesskab er, at der i førstnævnte er tale om en overdragelse af alle aktiverne, herunder også produktionsanlæg og ledningsnet, til et fælles selskab, mens der i driftsfællesskabet indgås aftaler mellem selvstændige selskaber om fælles udnyttelse af for eksempel medarbejdere, lokaler og driftsmidler.

En i praksis anvendt mellemform mellem en egentlig fusion og et driftsfællesskab er, når ejere af tidligere selvstændige selskaber danner en fælles holdingstruktur med et underliggende fælles serviceselskab, som alle medarbejderne i de tidligere selskaber overføres til, men hvor de underliggende fysiske anlægsaktiver fortsat er placeret i særskilte vandselskaber med hvert sit geografiske forsyningsområde. HOFOR og de få andre såkaldte fusioner, der siden vandsektorlovens

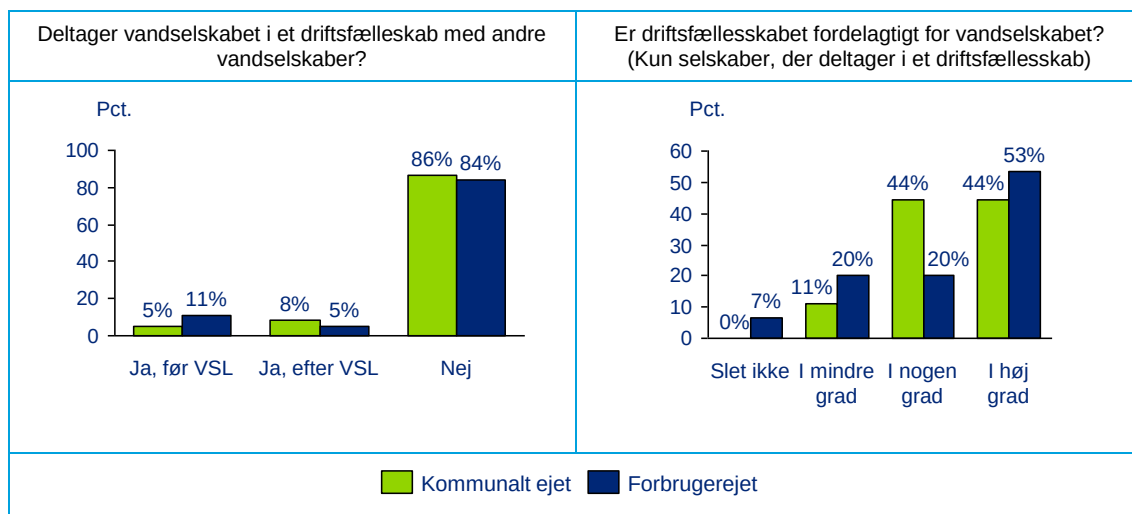
ikrafttrædelse er gennemført i den danske vandsektor, er alle eksempler på denne mellemform.²³ Der er tale om mere end et løst driftsfællesskab, eftersom der dannes nye fælles holding- og serviceselskaber med nyt fælles navn, logo, brevpapir osv. (for eksempel HOFOR og Nordvand), og eftersom medarbejderne typisk (i hvert fald efter nogen tid) overflyttes til det fælles serviceselskab, herunder fælles funktioner og lokaler.

Erfaringer fra andre sektorer viser, at mellemformen ikke udnytter de fulde synergieffekter og effektiviseringspotentialer ved en fusion, idet der er betydelige omkostninger knyttet til bevarelsen af de underliggende og særskilte selskaber. For vandsektoren er problemet ved mellemformen blandt andet, at der skal administreres et særskilt prisloft for de enkelte vandselskaber. Desuden fordrer den blandede ejerform en mere kompleks ledelsesstruktur, administration og regulering. Det må dog antages, at synergieffekterne på medarbejdersiden i højere grad udnyttes ved en holding- og serviceselskabssammenlægning end i de mere løse driftsfællesskaber, hvor der opretholdes separate arbejdspladser, og hvor udvekslingen af medarbejdere og driftsmidler sker i form af udlån mellem fuldt ud selvstændige selskaber med eget navn, logo, brevpapir, medarbejderstab osv.

5.2.1. Strukturudvikling og konsolideringstendenser blandt de lovomfattede vandselskaber

Som det fremgår af Figur 28, indgår blot 13 pct. af de kommunalt ejede og 16 pct. af de forbrugerejede vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, i et driftsfællesskab med andre vandselskaber. Det er Deloitte's opfattelse på baggrund af interview med vandselskaber og erfaringer fra vandsektoren, at der hovedsageligt er tale om løse driftsfællesskaber, hvor medarbejdere ikke er udskilt til selvstændige selskaber. Dette billede er ens på tværs af spildevandssektoren og vandforsyningssektoren.

Figur 28. Erfaringer med driftsfællesskaber, fordelt på ejerform



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N kommunalt ejet = 130, N forbrugerejet = 95.

²³ Der er dog tidligere eksempler på fulde fusioner, for eksempel TREFOR, der er dannet som en selvejende institution, hvor de deltagende kommuner i trekantsområdet valgte at indskyde både medarbejdere og alle aktiver på en række forsyningsområder, herunder vandforsyning.

Der er en tendens til, at de mindre selskaber er mere engagerede i driftssamarbejder, idet 19 pct. af de mindre vandforsyningsselskaber og 24 pct. af de mindre spildevandsselskaber indgår i driftsfællesskaber med andre vandselskaber. Dette indikerer, at de mindre selskaber har en større fordel af at indgå i driftsfællesskaber, sandsynligvis ved at realisere effektiviseringspotentialer gennem større drift, som de qua deres størrelse ikke kan realisere på egen hånd.

Som det fremgår af Figur 28, vurderer hele 88 pct. af de kommunalt ejede vandselskaber, der har engageret sig i driftsfællesskaber, at driftsfællesskabet i nogen eller høj grad er fordelagtigt. Blandt de forbrugerejede vandselskaber er andelen 73 pct. Blandt de relativt få vandselskaber, der har engageret sig i driftsfællesskaber, er der således en overvejende opfattelse af, at disse fællesskaber er fordelagtige for selskabet.

Fusioner blandt de lovomfattede vandselskaber

I spørgeskemaundersøgelsen er vandselskaberne blevet spurgt om, hvorvidt vandselskabet har gennemført en fusion eller sammenlægning med et andet vandselskab siden vandsektorlovens ikrafttrædelse. Heraf fremgår det, at 16 pct. af de lovomfattede vandselskaber har gennemført en fusion eller sammenlægning siden 2010, hvilket svarer til 39 vandselskaber i spørgeskemaundersøgelsen. Baseret på Deloitte's interview med vandforsyningsselskaber og erfaringer fra vandsektoren må det formodes, at hovedparten af de fusioner, vandselskaberne har angivet at have gennemført, reelt er holding- og serviceselskabsfusioner og ikke fusioner på vandselskabsniveau.

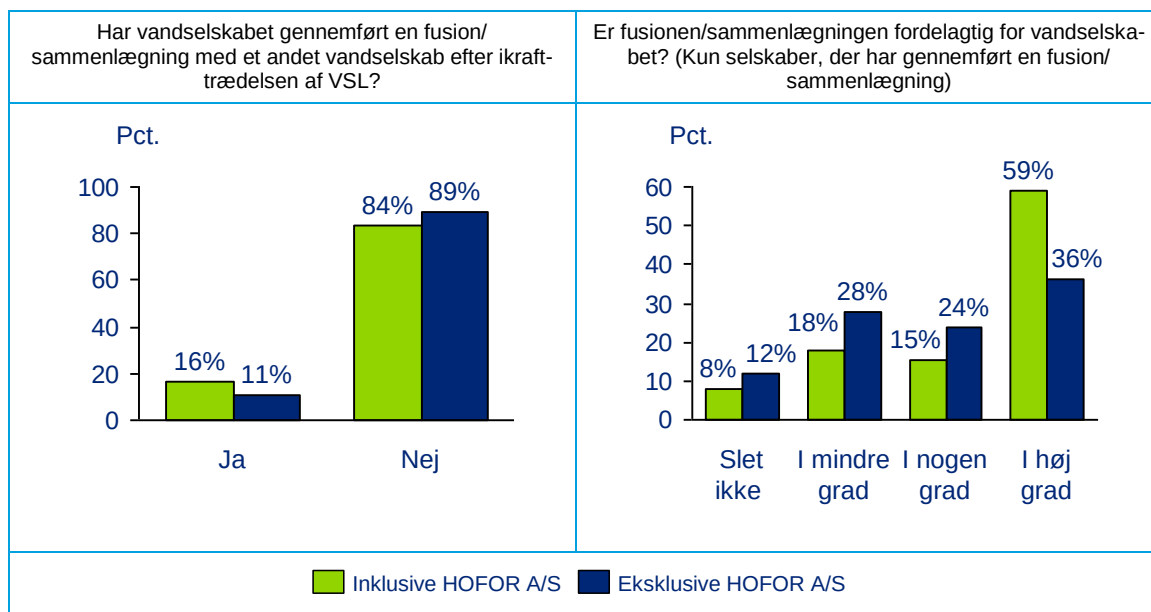
Af de 39 selskaber, der har angivet at have gennemført en fusion eller sammenlægning, er 14 vandselskaber gået sammen i HOFOR og fem vandselskaber er sammenlagt til Nordvand A/S. Disse to sammenlægninger dækker mindre, mellemstore og store kommunalt ejede vandselskaber indenfor både spildevandssektoren og vandforsyningssektoren. Der er i disse tilfælde tale om holding- og serviceselskabssammenlægninger, jf. ovenfor.

Af de resterende 20 vandselskaber, der har indgået i en fusion eller sammenlægning, er syv selskaber kommunalt ejede, 12 selskaber er forbrugerejede, og et selskab er selvejende. Disse selskaber repræsenterer næsten udelukkende vandforsyningssektoren, idet blot ét af selskaberne er et spildevandsselskab. Det er primært mellemstore og store vandselskaber, der har indgået i en fusion. Omtrent halvdelen af disse selskaber har angivet at have overtaget et mindre vandværk i forbindelse med fusionen.

Som det fremgår af Figur 29, vurderer langt hovedparten af vandselskaberne, at fusionen/sammenlægningen har været fordelagtig for vandselskabet. Blandt de 39 vandselskaber, der har gennemført en fusion eller sammenlægning, vurderer 74 pct., at dette i nogen eller høj grad har været fordelagtigt. De selskaber, der er sammenlagt til HOFOR A/S, udgør mere end en tredjedel af gruppen af fusionerede eller sammenlagte selskaber. Hvis der ses bort fra disse 14 selskaber, vurderer 60 pct., at fusionen i nogen eller høj grad har været fordelagtig.

Af de vandselskaber, der har gennemført en fusion eller en sammenlægning, har 70 pct. angivet ønsket om effektivisering og omkostningsreduktioner som en motivation for fusionen, mens 72 pct. har angivet ønsket om en øget professionalisering af driften som en motivation. 56 pct. af selskaberne har angivet, at fusionen/sammenlægning ville give bedre muligheder for at leve op til skærpede lovgivningskrav, mens 62 pct. har angivet, at fusionen/sammenlægningen ville skabe en mere interessant arbejdsplads og bedre rekrutteringsmuligheder. Enkelte vandværker har desuden angivet, at de er indgået i en fusion, eftersom det ikke var muligt for den ene part at fortsætte driften som selvstændigt selskab.

Figur 29. Erfaringer med fusioner/sammenlægninger, henholdsvis med og uden HOFOR A/S



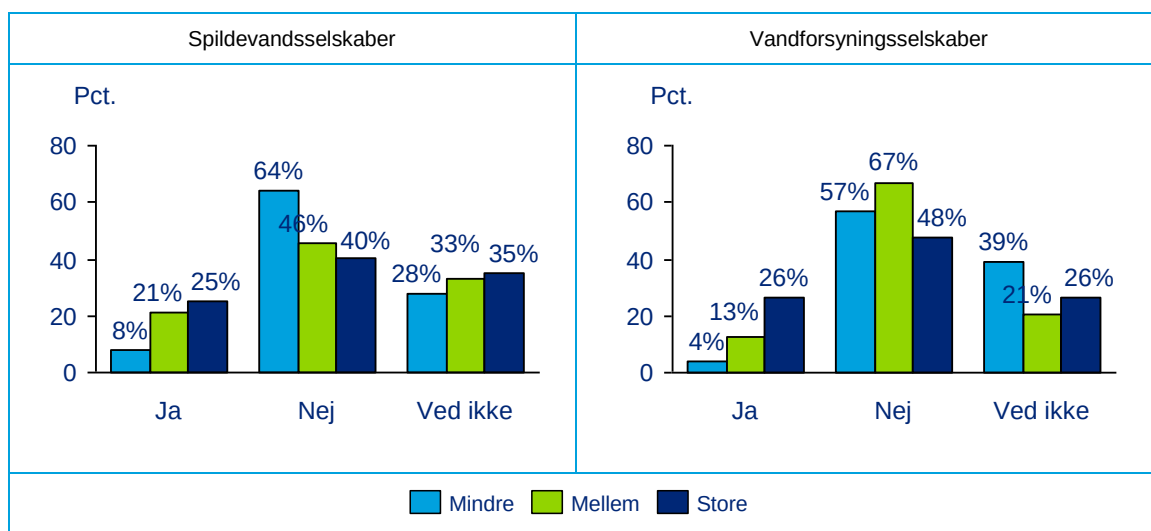
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N inklusive HOFOR A/S = 241, N eksklusive HOFOR A/S = 227.

Blandt de selskaber, der ikke har indgået i en fusion eller sammenlægning, overvejer 15 pct. at gøre det indenfor de næste 3 år. Denne andel er konstant på tværs af spildevands- og vandforsyningssektoren. Der er dog en markant større andel af kommunalt ejede (20 pct.) end forbrugerejede (10 pct.) vandselskaber, der overvejer at indgå i en fusion indenfor de næste 3 år.

Som det fremgår af Figur 30, er det særligt de mellemstore og store spildevandsselskaber og de store vandforsyningselskaber, der overvejer at indgå i en fusion eller sammenlægning indenfor de næste 3 år.

Figur 30. Overvejer selskabet at gennemføre en fusion/sammenlægning med et andet selskab indenfor de næste 3 år? Fordelt på selskabernes aktivitet og størrelse



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 69, N for vandforsyningselskaber = 130.

Resultaterne indikerer, at det særligt er mindre (og forbrugerejede) selskaber, der er tilbageholdende med at indgå i fusioner mv., hvilket står i kontrast til, at disse mindre selskaber i særlig grad må forventes at kunne opnå stordriftsfordele ved en fusion. Der er dog i såvel spildevandssektoren som i vandforsyningssektoren en relativ stor andel af vandselskaber, der ikke er afklaret i forhold til spørgsmålet om fremtidige fusioner.

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen har flere af selskaberne angivet, at effektiviseringer og synergieffekter i såvel driften som de administrative funktioner kunne være en motivationsfaktor for en fremtidig fusion eller sammenlægning med et andet vandselskab. Flere mindre selskaber fremhæver desuden, at det kan blive en nødvendighed at lægge sig sammen med andre for at kunne fortsætte driften i fremtiden. Det understøtter en opfattelse af, som det også blev bekræftet i interview, at de mindre forbrugerejede selskaber helst vil stå alene og ikke vil gå længere end til et driftsfællesskab. Det skyldes ikke kun barrierer i vandsektorloven for fusioner (se afsnit 5.3. nedenfor), men også et stærkt ønske hos ledelse og bestyrelse om at forblive et selvstændigt forbrugerejet vandværk. Dette ønske kan desuden virke som en barriere for sammenlægninger mellem kommunalt ejede vandselskaber og forbrugerejede vandselskaber.

Konsolidering gennem multiforsyninger

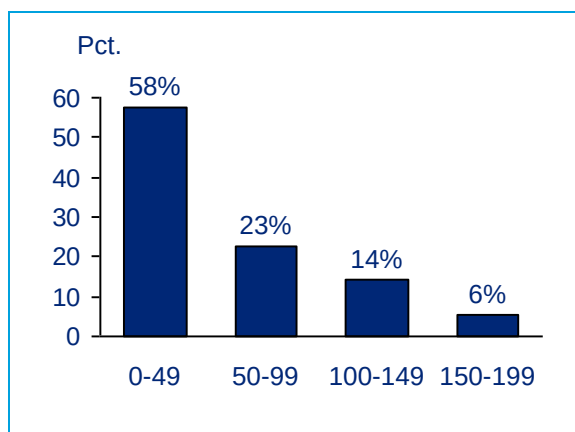
Udover fusioner og sammenlægninger mellem vandselskaber, der er beskrevet ovenfor, er der i mange kommuner sket en selskabsmæssig integration af forskellige forsyningsarter, eksempelvis varme- og vandforsyning, således at der er etableret multiforsyningskoncerner. Et eksempel herpå er Varde Forsyning A/S, der både håndterer affald, spildevand og vand- og varmeforsyning.

Ved at sammenlægge de kommunale forsyningsområder organisatorisk i koncerner kan de kommunale ejere realisere en række af de økonomiske effektiviseringspotentialer, der er beskrevet i afsnit 5.4.

5.2.2. Strukturudvikling og konsolideringstendenser i den ikke-lovomfattede del af vandsektoren

De ca. 2.500 private almene vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven, er kendetegnet ved at være små vandselskaber, primært vandforsyningsselskaber, med en udpumpet mængde vand på mindre end 200.000 m³ årligt.

Figur 31. Fordeling af ikke-lovomfattede forsyninger efter størrelse, målt på mængden af udpumpet vand i 2012 (1.000 m³)

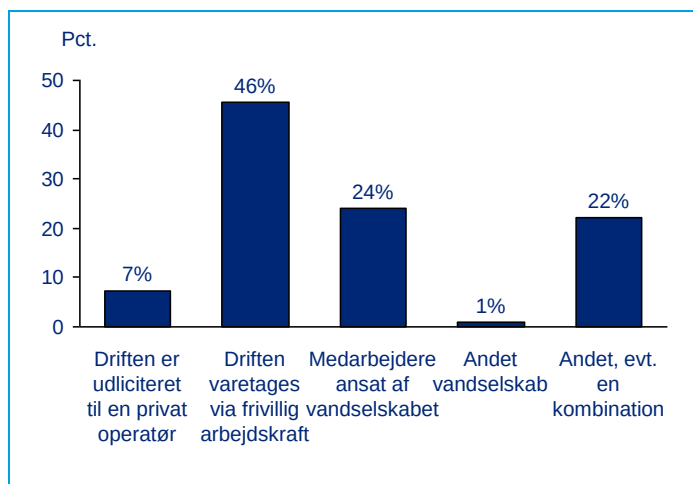


Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, N = 549.

Som det fremgår af Figur 31, udgør 58 pct. af de ikke-lovomfattede forsyninger, der har svaret på Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, små vandforsyningsselskaber, der udpumper under 50.000 m³ vand, mens 23 pct. udpumper mellem 50.000 og 100.000 m³ vand. 20 pct. af forsyningerne udpumper mere end 100.000 m³ vand.

Deloitte's spørgeskemaundersøgelse blandt de ikke-lovomfattede vandselskaber viser, at driften i hovedparten af de ikke-lovomfattede vandselskaber primært eller udelukkende varetages af frivilligt arbejde. På spørgsmålet om, hvordan driften varetages i vandforsyningen, har 46 pct. af de adspurgte vandselskaber angivet, at driften varetages via frivillig arbejdskraft, jf. Figur 32.

Figur 32. Hvordan varetages driften af forsyningen?

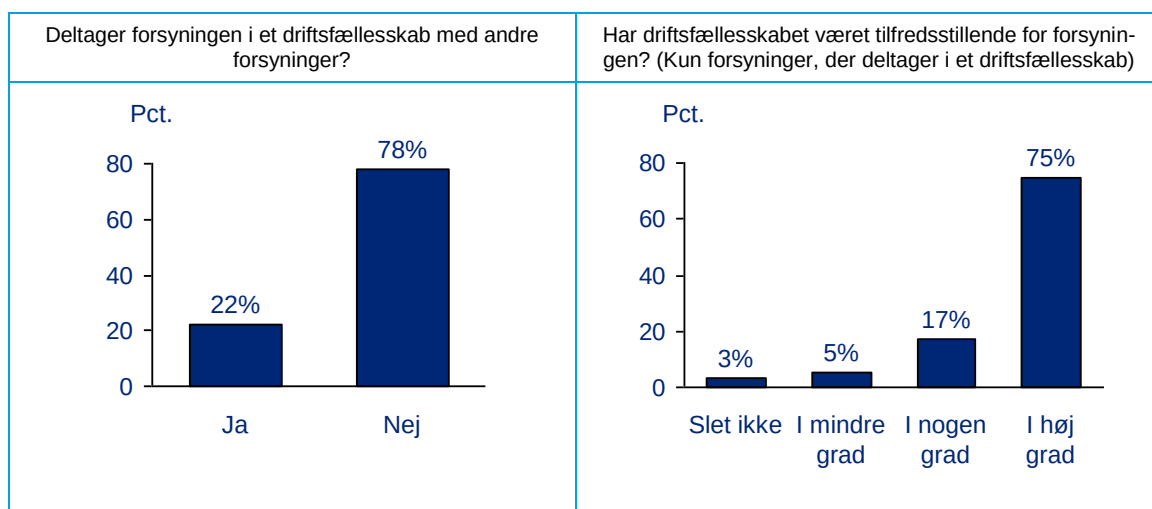


Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N = 564.

Blot 20 pct. af de ikke-lovomfattede vandselskaber har angivet at have mindst 1 lønnet årsværk ansat i forsyningen, mens yderligere 31 pct. har angivet at have mellem 0 og 1 lønnet årsværk ansat i forsyningen.

Figur 33. Erfaringer med driftsfællesskaber blandt ikke-lovomfattede forsyninger



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N = 555.

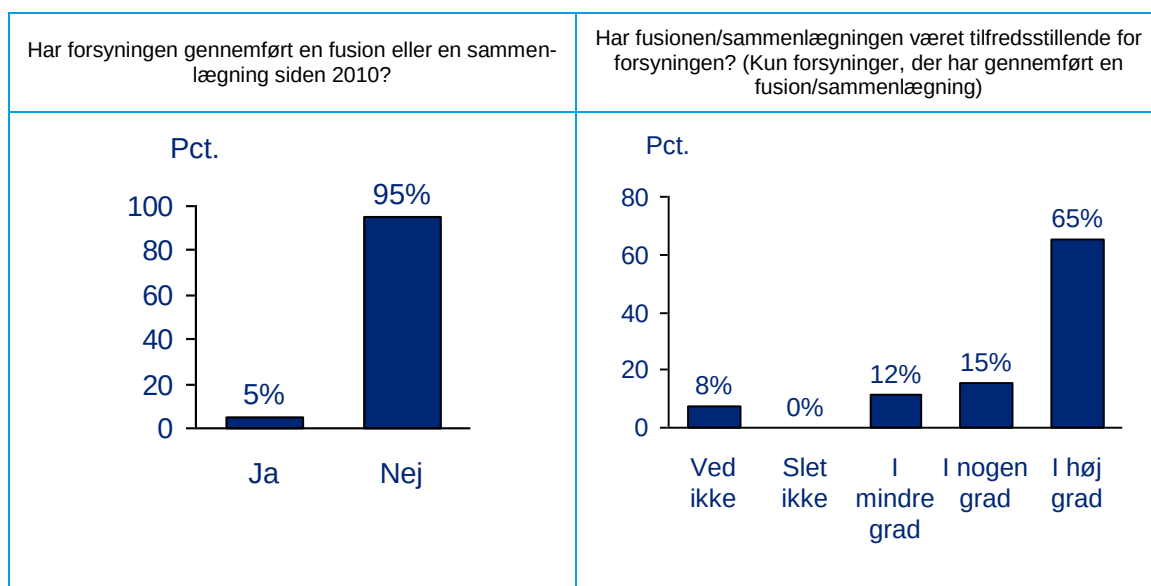
Som det fremgår af Figur 33, deltager 22 pct. af de ikke-lovomfattede vandforsyningsselskaber i et driftsfællesskab med andre forsyninger. Dette er væsentlig højere end gennemsnittet for de lovomfattede vandforsyningsselskaber og en anelse højere end for de mindre lovomfattede vandforsyningsselskaber. Dette kunne således indikere, at der er en tendens til, at mindre vandselskaber i højere grad engagerer sig i driftsfællesskaber.

Blandt de ikke-lovomfattede vandselskaber omfatter driftssamarbejdet som oftest beredskaber for at kunne opretholde forsyningssikkerheden i tilfælde af nedbrud eller ledningssamarbejder i forbindelse med, at én forsyning køber vand af en anden forsyning, samt til dels samarbejde om administration eller den daglige drift.

Som vist i Figur 34, har blot 5 pct. af de ikke-lovomfattede vandforsyningsselskaber gennemført en fusion eller sammenlægning med en anden forsyning siden 2010. Andelen af lovomfattede vandselskaber, der har gennemført en fusion eller sammenlægning, er 18 pct., og andelen af lovomfattede privatejede vandselskaber, der har gennemført en fusion eller sammenlægning, er 13 pct. Blandt de ikke-lovomfattede forsyninger overvejer 13 pct. at gennemføre en fusion med en anden forsyning.

Til sammenligning overvejer 20 pct. af de kommunalt ejede vandselskaber og 10 pct. af de lovomfattede private vandselskaber at gennemføre en fusion indenfor de næste 3 år. Det fremgår således, at omfanget af fusioner og sammenlægninger i den ikke-lovomfattede del af den danske vandsektor er markant lavere end omfanget i den lovomfattede del af vandsektoren. Som det fremgår af Figur 34, opleves fusionen dog positivt blandt de få ikke-lovomfattede vandselskaber, der har gennemført en fusion. Således vurderer 80 pct., at fusionen i nogen eller høj grad har været tilfredsstillende for forsyningen.

Figur 34. Erfaringer med fusioner blandt ikke-lovomfattede forsyninger



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N = 553.

Blandt de ikke-lovomfattede vandselskaber, der har gennemført en fusion eller sammenlægning siden 2010, angiver 41 pct. et ønske om bedre at kunne leve op til skærpede lovkrav som motivation for fusionen. Desuden har 22 pct. angivet ønsket om effektiviseringer og omkostningsreduktion.

ner som motivation, og 7 pct. har angivet et ønske om øget professionalisering. Ingen af de ikke-lovomfattede vandselskaber har angivet ønsket om bedre rekrutteringsmuligheder som begrundelse for fusionen/sammenlægningen.

Som det fremgår af ovenstående resultater, er de mindre forbrugerejede selskaber, særligt dem, der ikke er omfattet af vandsektorloven, mere tilbøjelige til at indgå i driftsfællesskaber med andre vandselskaber. Som resultaterne viser, er de dog mindre tilbøjelige til at indgå i egentlige fusioner end de kommunalt ejede vandselskaber er. Dette skyldes særligt to forhold. For det første ønsker særligt de ikke-lovomfattede vandselskaber ikke at blive bragt ind under vandsektorloven gennem en fusion, jf. afsnit 6.3.1. For det andet har mange forbrugerejede vandselskaber i forbindelse med interview og spørgeskemaundersøgelsen tilkendegivet, at der er et stærkt ønske hos ledelse og bestyrelse om at forblive et selvstændigt forbrugerejet vandselskab.

Set fra et samfundsøkonomisk synspunkt medfører disse motiver dog, at selskaberne afholder sig fra at udnytte de stordriftsfordele, der kunne opnås gennem større enheder, jf. afsnit 6.4. Igennem driftsfællesskaber kan forsyningerne dog i en vis udstrækning opnå en del af disse fordele, men ikke de fulde synergieffekter, og det er stadig kun et mindretal, der indgår i driftsfællesskaber.

5.3. Lovgivningsmæssige barrierer for øget konsolidering

De øgede lovgivningsmæssige krav til miljø- og klimainsats og det økonomiske pres for effektiviseringer samt ønsket om at kunne rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere skaber en række naturlige incitamenter til øget konsolidering i vandsektoren.

Der er ikke eksplicit indført positive incitamenter til fusioner eller sammenlægninger i vandsektorloven. Til gengæld viser en gennemgang af den eksisterende regulering og resultater fra Deloitte's spørgeskemaundersøgelse og interviewrunde blandt danske vandselskaber, at der er en række barrierer i den nuværende regulering, der medvirker til at hindre fusioner og sammenlægninger i vandsektoren, og som derigennem bremser en bevægelse mod øget konsolidering.

Ca. en tredjedel af de vandselskaber, der har deltaget i Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, har beskrevet en eller flere konkrete barrierer for fusioner og sammenlægninger. De adspurgte vandselskaber fremhæver eksempelvis forbud mod differentierede takster i spildevandssektoren, skattepligten og grænsen for, hvornår et vandselskab er omfattet af vandsektorloven, som barrierer, der afholder vandselskaber fra at indgå i fusioner og sammenlægninger. I det følgende afsnit gennemgås de centrale lovgivningsmæssige barrierer for øget konsolidering.

5.3.1. Oversigt over barrierer for konsolidering

I gennemgangen af barrierer sondres der mellem, hvilke og hvor store barrierer vandsektorloven og tilhørende regler indeholder for henholdsvis egentlige fusioner, holding- og serviceselskabs-sammenlægninger og løsere driftsfællesskaber, jf. sontringen i afsnit 6.2. Det generelle billede er, at vandsektorloven indeholder markante barrierer for egentlige fusioner, en række væsentlige barrierer for holding- og serviceselskabssammenlægninger og kun mindre barrierer for løsere driftsfællesskaber (der til gengæld realiserer et mindre økonomisk effektiviseringspotentiale).

Forbud mod differentierede takster på spildevandsområdet

Ifølge lov om betalingsregler for spildevandsselskaber mv. gælder, at et fusioneret spildevandsselskab kun kan have én og samme takst for vandaflledning overfor samme type (størrelse) forbruger. Dermed er der ikke mulighed for at fusionere to kommunalt ejede spildevandsselskaber og herefter etablere en overgangsordning med variable kubikmetertakster til udligning af økonomiske forskelle i de to fusionerede selskaber over en årrække. På dette punkt adskiller reguleringen af spildevandssektoren sig markant fra reguleringen af vandforsyningsselskaberne, idet vandforsyningsloven giver mulighed for at differentiere taksterne i forskellige vandindvindingsområder.

Forbuddet mod differentierede spildevandstakster er en central barriere for egentlige fusioner af spildevandsselskaber, idet det lokalpolitisk kan være yderst vanskeligt at argumentere for, at en kommunes spildevandsforbrugere skal være med til at betale for et eventuelt investeringsefterslæb eller højere driftsomkostninger i nabokommunens spildevandsselskab. Dette kan føre til, at der opretholdes flere selvstændige spildevandsselskaber, end hvad der er hensigtsmæssigt ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt.

Flere spildevandsselskaber og integrerede vandforsynings- og spildevandsselskaber fremhæver i interview forbuddet mod differentierede takster på spildevandsområdet som en central barriere for fusioner. Der er ligeledes konkrete eksempler på, at forbuddet mod at udligne forskelle i investeringsefterslæb og driftsomkostninger over en periode ved at indføre differentierede takster har været den direkte årsag til, at sammenlægninger af spildevandsselskaber, der ville være driftsmæssigt og økonomisk hensigtsmæssige, ikke er blevet gennemført.

På både elforsynings- og varmforsyningsområdet er der mulighed for at operere med differentierede takster i en overgangsperiode efter en fusion. På varmforsyningsområdet følger det således direkte af varmforsyningsloven, at de kollektive varmforsyningsanlæg kan fastsætte forskellige priser overfor enkelte forbrugere, grupper af forbrugere og i forskellige geografiske områder. På elforsyningsområdet følger det af elforsyningsloven, at kollektive elforsyningsvirksomheder kun kan prisdifferentiere på baggrund af en geografisk afgrænsning i særlige tilfælde. Energitilsynet har i hidtidig praksis givet tilladelse til prisdifferentiering, også i længere perioder helt op til 10 år.

Ovenstående kan være en vigtig årsag til, at der i højere grad etableres holding- og serviceselskabssammenlægninger eller løsere driftsfællesskaber i modsætning til egentlige fusioner blandt vandselskaber, da førstnævnte tillader spildevandsselskaberne at realisere nogle af stordriftsfordelene ved en sammenlægning, men samtidig fastholder muligheden for at operere med forskellige takster. Sammenlægningen af vandselskaber i det fælles holdingselskab HOFOR, der beskrives nærmere i tekstboksen nedenfor, er et eksempel på, hvordan forbuddet mod differentierede spildevandstakster kan afholde et vandselskab fra at indgå i en fuld fusion og i stedet etablere en holding- og serviceselskabssammenlægning.

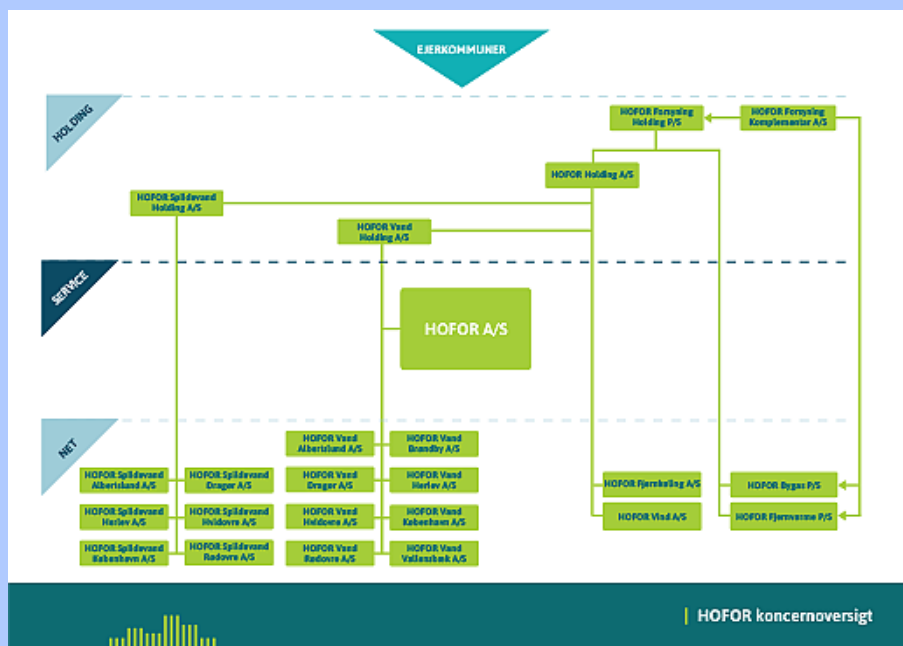
En ændring af forbuddet mod differentierede takster, således at der i en overgangsperiode tillades differentierede takster i selskaber på spildevandsområdet, angives af flere interessenter som et indsatsområde i forhold til at fremme konsolidering af spildevandssektoren.

HOFOR som eksempel på en holding- og serviceselskabssammenlægning

HOFOR er en fusion af Københavns Energi og vandselskaberne i kommunerne Albertslund, Brøndby, Dragør, Herlev, Hvidovre, Rødovre og Vallensbæk. HOFOR står endvidere for drift af spildevandsselskaberne i alle kommunerne på nær Brøndby og Vallensbæk.

Udover hensyn til synergieffekter og effektiviseringer er baggrunden for sammenlægningen især de voldsomme regnhændelser, der ramte København og nabokommunerne i juli 2011. Begivenhederne satte fokus på behovet for et selskab med kapacitet til at håndtere tilsvarende hændelser i fremtiden. Desuden var flere af de sammenlagte selskaber mindre og havde ikke kapacitet til at håndtere de nye krav fra vandsektorloven på effektiv vis.

Figur 35. Oversigt over HOFORs samlede organisationsmodel efter holdingsammenlægningen mellem Københavns Kommune og andre kommuner indenfor vand- og spildevand



Ejerkommunerne har valgt at indgå i en holdingsammenlægning, hvor medarbejderne er samlet i serviceselskabet HOFOR A/S, men hvor ejerskabet over ledningsnet og produktionsanlæg fortsat ligger i separate vandselskaber. Dette betyder blandt andet, at hvert vandselskab er en selvstændig reguleret enhed i relation til prisloftreguleringen.

HOFOR har i forbindelse med interview og spørgeskemaundersøgelsen angivet flere årsager til, at man ikke har valgt at gennemføre en fuld fusion, men i stedet at indgå i en holdingsammenlægning.

- Der er store forskelle i de oprindelige selskabers investeringsefterslæb og de enkelte kommuners klimatilpasningsbehov, hvorfor en tvungen harmonisering af spildevandstaksterne ville betyde en uacceptabel stor ændring i taksterne for flere kommuner. Kommunerne ønskede således ikke at betale for hinandens reinvesteringsefterslæb og forestående klimainvesteringer.
- Usikkerhed om, hvorvidt alderstillægget til netvolumen for gamle aktiver i prisloftet ville bortfalde ved en fusion, hvilket kunne risikere at indebære en reduktion i prisloftet med helt op til 20 pct.
- Endelig bevarede de mindre kommuner større selvbestemmelsesret og flere bestyrelsesposter ved at vælge en holdingsammenlægning med selvstændige vandselskaber fremfor en fuld fusion.

Ved at afholde sig fra en fuld fusion risikerer ejerkommunerne ikke at kunne realisere de fulde økonomiske potentialer, blandt andet som følge af manglende udnyttelse af synergieffekter i forhold til investeringer og asset management. Desuden medfører den nuværende holdingstruktur en kompleks selskabs- og ledelsesstruktur med deraf følgende omkostninger. Endelig opretholder man store administrationsomkostninger ved at have flere selvstændigt regulerede enheder under prisloftreguleringen fremfor én reguleret enhed. HOFOR-kommunerne var derfor som udgangspunkt interesserede i en fuld fusion, men ovenstående barrierer indebar, at en holdingsammenlægning var det, der kunne opnås tilslutning til.

Omkostninger til fusioner og sammenlægninger presser prisloftet

Flere vandselskaber har tilkendegivet, at de omkostninger, der er forbundet med at gennemføre en fusion eller en sammenlægning, presser deres prislofter, da disse omkostninger skal afholdes indenfor den eksisterende driftsøkonomi. Som reglerne i prisloftbekendtgørelsen i dag er udformet, kan vandselskaberne ikke få omkostninger til forundersøgelse og etablering af fusioner godkendt som 1:1-omkostninger.

Særligt vandselskaber, der er presset af deres prislofter, vil derfor opleve etableringsomkostningerne som en barriere for at indgå i fusioner eller holding- og serviceselskabssammenlægninger, idet omkostningerne skal afholdes indenfor den eksisterende driftsøkonomi. Dette kan have den konsekvens, at de vandselskaber, der potentielt vil have en stor fordel af at indgå i fusioner eller sammenlægninger, særligt afholdes herfra.

Det skal dog nævnes, at Forsyningssekretariatet i henhold til § 17, stk. 4, i bekendtgørelse om prisloftregulering mv. af vandsektoren i særlige tilfælde kan undlade at fastsætte et individuelt effektiviseringskrav for det fortsættende selskab i året efter fusionen, hvis selskabet kan dokumentere at have haft betydelige ekstraomkostninger til rådgivere mv. i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af en fusion. Vandselskaberne har dog ikke krav herpå. Forsyningssekretariatet har desuden oplyst, at sekretariatet har vejledt vandselskaber i, at de kan optage lån til at finansiere fusionsomkostningerne og finansiere disse lån over de ekstraordinære effektiviseringsgevinster, der forventes at blive realiseret som følge af fusionen.

Grænsen på 200.000 m³ afholder mindre vandselskaber fra at fusionere

Grænsen på 200.000 m³, der afgør, hvornår et privat vandselskab er omfattet af vandsektorloven, fungerer reelt som en barriere for fusioner blandt de mindre private vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven. Dette skyldes, at hvis en fusion mellem to små vandforsyningsselskaber medfører, at det nye vandselskab leverer mere end 200.000 m³ årligt, bliver selskabet omfattet af vandsektorloven og dermed den strammere regulering og de højere administrative omkostninger, dette medfører. Eftersom vandsektorloven særligt blandt små og mindre vandforsyningsselskaber opfattes som uigennemskuelig, administrationskrævende og indskrænkende for handlefriheden, er der en holdning til, at man ikke ønsker at blive omfattet af vandsektorloven gennem en fusion.

Blandt de små vandforsyningsselskaber, der har udfyldt Deloitte's spørgeskema, har flere netop tilkendegivet, at man afholder sig fra at fusionere med naboforsyningerne, da det ville bringe den samlede vandvolumen over grænsen på 200.000 m³. Enkelte af de mindste vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, har desuden tilkendegivet, at man ikke ønsker at fusionere med andre selskaber, da man herved bevæger sig længere væk fra grænsen på 200.000 m³ og dermed muligheden for fremover at komme ned under en størrelse, så selskabet kan undtages for reguleringen i vandsektorloven.

Skatteforhold og skattepligt

Igennem interview og spørgeskemaundersøgelsen har mange vandselskaber angivet, at en potentiel beskatning i forbindelse med fusioner med andre vandselskaber er en væsentlig barriere for fusioner. Enkelte vandselskaber, særligt mindre selskaber, har desuden angivet, at udsigten til en skatteforpligtigelse direkte har afholdt dem fra at fusionere med andre vandselskaber.

Gældende regler indenfor skatteområdet kan være begrænsende for fusioner mellem vandselskaber. Dette gælder både fusioner mellem skattepligtige selskaber og fusioner mellem henholdsvis

skattepligtige og skattefri vandselskaber.²⁴

I forbindelse med skattefri fusioner mellem skattepligtige vandselskaber risikeres det, at skattemæssige underskud i selskaberne fortabes.²⁵ Hvis fusionen i stedet gennemføres som en skattepligtig fusion, vil det ophørende selskab ligeledes fortabe eventuelle underskud. Derudover kan konsekvensen være, at en skattepligtig fusion udløser avancebeskatning og beskatning af gevundne afskrivninger. Den største udfordring i den forbindelse er værdiansættelsen af aktiverne.

Hvis et skattefritaget vandforsyningsselskab ved en sammenlægning overdrager sine aktiver og passiver til et skattepligtigt vandforsyningsselskab, uden at der ydes andet vederlag, end at det skattepligtige vandforsyningsselskab overtager forpligtelsen til forsyning med vand, medfører praksis, at det modtagende skattepligtige vandforsyningsselskab beskattes af overdragelsen som et selskabsskattepligtigt tilskud i henhold til statsskattelovens § 4. Det skattefritagne vandforsyningsselskab beskattes ikke af en eventuel fortjeneste ved afståelse af aktiver, da det er undtaget fra at betale selskabsskat.²⁶ Det modtagende vandselskab vil få et skattemæssigt afskrivningsgrundlag for de aktiver, der bliver overtaget. Den nuværende praksis medfører principielt den barriere, at det modtagende selskab skal beskattes af hele værdien af det indskudte selskab ved fusionen og først kan få fradrag for afskrivningerne i senere år. Dette kan føre til skattebetalinger, der ikke senere kan hentes hjem igen.

Ovenstående skatteregler for vandselskaber medfører, at vandselskaber risikerer at pådrage sig en beskatning eller fortabe skattemæssige underskud ved fusion med andre vandselskaber, hvilket kan virke som en barriere for fusioner. For at adressere disse problemstillinger har skatteministeren 2. oktober 2013 fremsat et nyt lovforslag, der vil give adgang til at lægge et lille skattefritaget vandforsyningsselskab sammen med et stort skattepligtigt vandforsyningsselskab, uden at det skattepligtige vandforsyningsselskab skal beskattes af den modtagne formue.²⁷

Usikkerhed om, hvorvidt alderstillæg for anlægsaktiver bortfalder ved fusion

En særlig barriere i prisloftreguleringen i forhold til en egentlig fusion mellem vandselskaber er, at der kan opstå usikkerhed om, hvorvidt alderstillægget for anlægsaktiver bortfalder, når der dannes et nyt fusioneret selskab med fælles ejerskab af anlægsaktiverne.

²⁴ Efter gældende ret kan skattepligtige vandforsyningsselskaber, der er organiseret som aktie- eller anpartsselskaber, fusionere skattefrit efter reglerne i fusionsskatteloven. Herudover kan andre former for skattepligtige vandforsyningsselskaber, det vil sige de vandforsyningsselskaber, der er omfattet af § 2, stk. 1, i vandsektorloven og dermed skattepligtsbestemmelsen i selskabsskattelovens § 1, stk. 1, nr. 2 h, fusionere skattefrit efter fusionsskattelovens regler. Der er tale om vandforsyningsselskaber, der leverer mindst 200.000 m³ vand årligt og forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme med vand. De små vandforsyningsselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven, for eksempel fordi de leverer mindre end 200.000 m³ vand årligt, er skattefri efter selskabsskattelovens § 3, stk. 1, nr. 4 a.

²⁵ Disse vilkår gælder alle typer virksomheder og er ikke særegne for vandselskaber.

²⁶ Skatterådet har blandt andet i afgørelsen SKM2011.628.SR slået fast, at en fusion mellem et vandværk, der var skattepligtigt efter selskabsskatteloven, og et vandværk, der ikke var skattepligtigt efter selskabsskattelovens regler, ville udløse tilskudsbeskatning hos det modtagende vandværk af de overdragne nettoaktiver i henhold til reglerne i statsskattelovens § 4. Skatterådet fandt ikke, at overtagelsen af en forpligtelse til at levere vand til medlemmerne af det indskydende vandværk havde en skattemæssig værdi og dermed modsvarede den formue (ledningsnet og tilslutningsafgift), der blev overtaget ved overdragelsen. Overtagelsen af forsyningspligten blev derfor ikke fundet at kunne udgøre en betaling for den modtagne formue.

²⁷ L4 – forslag til lov om ændring af fusionsskatteloven, selskabsskatteloven, ejendomsværdiskatteloven og forskellige andre love. Reglerne vil ifølge lovforslaget i hovedtræk blive udformet således, at den formue, der overdrages skattefrit, ikke bør kunne danne grundlag for senere skattefradrag hos det modtagende vandforsyningsselskab. Konkret skal det ske således, at det modtagende vandforsyningsselskab i den skattemæssige åbningsbalance skal medtage modtagne afskrivningsberettigede aktiver til 0 kr. Dermed kan der dog ikke skattemæssigt afskrives på aktiverne, hvorfor der ikke opnås afskrivningsgrundlag, og dermed bliver beskatningsgrundlaget og de skattemæssige konsekvenser blot udskudt.

På baggrund af oplysninger om længden og alderen af det enkelte vandselskabs ledningsnet bliver der beregnet et såkaldt alderskorrigeret netvolumenmål. Det alderskorrigerede netvolumenmål indgår i fastsættelsen af det individuelle effektiviseringskrav og skal kompensere for de forøgede omkostninger, der er forbundet med vedligeholdelsen af et ældre ledningsnet. Det er ikke reguleret i prisloftbekendtgørelsen, hvordan de individuelle effektiviseringskrav skal fastsættes. Dette beror således på Forsyningssekretariatets fastsatte praksis. Tilsvarende fremgår det ikke af prisloftbekendtgørelsen, hvordan det alderskorrigerede netvolumenmål vil indgå i beregningen efter en fusion mellem to vandselskaber.

Den omstændighed, at man ikke har krav på et bindende forhåndstilsagn om, hvordan ledningsnetets alder vil indgå i fastsættelsen af det individuelle effektiviseringskrav efter en eventuel fusion, bidrager til en væsentlig usikkerhed om de økonomiske konsekvenser af en eventuel fusion og kan dermed virke som barriere for, at vandselskaber indgår i egentlige fusioner.

Dette er for eksempel en af de vigtige årsager til, at HOFOR har valgt en holding- og serviceselskabssammenlægning fremfor en egentlig fusion. HOFOR vurderer således, at prislofterne ville være blevet reduceret med op til 20 pct., hvis sammenlægningskommunerne havde valgt at fusionere aktiverne med deraf følgende bortfald af alderstillægget.

Kommunernes indflydelse begrænses – et spørgsmål om bestyrelsesposter

En væsentlig barriere i forhold til fusioner af kommunalt ejede vandselskaber udspringer af politisk modstand mod at ændre ejerforholdet for de kommunalt ejede selskaber. Som følge af selskabsudskillelse af driftsopgaven er kommunernes styringsmidler i forhold til vandselskabet begrænsede og baserer sig – udover aktionær- og myndighedsrollen – på samarbejde, eventuel ejerstrategi, planarbejdet i kommunen og dialogen med vandselskabet. I tilfælde af fusion mellem to eller flere kommunalt ejede vandselskaber vil kommunerne kunne opleve, at deres indflydelse i forhold til vandselskabet svækkes, når der kommer flere ejere til, og at der vil kunne være modstridende ejerinteresser i relation til vandselskabet. Dette vil kunne afholde kommunerne fra at tilslutte sig en fusion.

Af interview med interessenter og vandselskaber fremgår det, at en ikke ubetydelig barriere i denne relation knytter sig til kommunernes praksis for fordeling af bestyrelsesposter. Jo færre selvstændige kommunalt ejede vandselskaber, desto færre bestyrelsesposter og desto mere modstand kan der være fra kommunalpolitiske særinteresser mod fusioner, der ellers kunne være hensigtsmæssige ud fra et effektiviseringsperspektiv. I princippet er det muligt at udvide bestyrelsen i forbindelse med en fusion, således at det samlede antal bestyrelsesposter er uændret, men i praksis ses oftest en reduktion i antallet af bestyrelsesposter ved sammenlægninger af selskaber.

Myndighedsansvar deles mellem flere kommuner

Som reglerne er i dag, er det ikke muligt for en kommune at varetage myndighedsudøvelsen overfor vandselskaber på vegne af andre kommuner. En undtagelse hertil er dog, at det vil være hjemstedsadressen for et fusioneret spildevandsselskab, der er afgørende for, hvilken kommunalbestyrelse der godkender spildevandsselskabets samlede takstfastsættelse.²⁸ Dermed er det ikke muligt at foretage myndighedsudøvelse på tværs af kommunegrænser. I tilfælde af egentlige fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber vil man derfor ende i en situation, hvor der ikke er den

²⁸ Jf. betalingslovens § 3, stk. 1, sidste punktum.

samme geografiske afgrænsning for driftsorganisationen som for myndighedsorganisationen, idet vandselskabet vil operere på tværs af en eller flere kommunegrænser, mens flere kommuner vil skulle udføre deres myndighedsopgaver i relation til det samme vandselskab. Dette vil medføre et øget koordinationsbehov mellem kommunerne med deraf følgende omkostninger.

En anden konsekvens vil være, at de ansvarlige kommuner vil være nødt til at opbygge parallelle kompetencer og ikke vil have mulighed for at udnytte synergieffekterne ved én samlet tilsynsmyndighed. Hvis der derimod blev mulighed for, at én kommune kunne varetage myndighedsopgaven for flere kommuner, ville denne kommune kunne opbygge en større fagspecifik kompetence. I praksis kan det dog være svært at forestille sig, at eksempelvis kommunalbestyrelsen i spildevandselskabets hjemstedskommune skulle udarbejde spildevandsplaner for de øvrige kommuner, håndtere tilslutningstilladelser til borgere og virksomheder i de andre kommuner, udstede udledningstilladelser til rensningsanlæg mv.

Økonomisk regulering af fusioner mellem lovomfattede og ikke-lovomfattede vandselskaber

Prisloftbekendtgørelsen indeholder særlige regler ved fusion af vandselskaber, der begge er underlagt prisloftet. I tilfælde af en overtagelse af eller sammenlægning med et vandselskab, der ikke er omfattet af prisloftet, findes der ikke i reguleringen konkrete regler for, hvordan dette håndteres. På nuværende tidspunkt håndteres sådanne overtagelser eller sammenlægninger i henhold til Forsyningssekretariatets administration af reglerne. Uklarheden omkring, hvilke regler der gælder ved sådanne overtagelser eller sammenlægninger, er en barriere for at overtage en vandforsyning eller sammenlægge sig med nogen, der ikke er underlagt prisloftet.

Administrationen af reglerne betyder, at vandselskaberne har mulighed for enten at anvende fusionsreglerne eller reglerne omkring udvidelse af forsyningsområde, jf. prisloftbekendtgørelsens § 8, når der overtages et ikke-lovomfattet vandselskab. Anvendelse af fusionsreglerne betyder, at der (som ved indtræden under vandsektorloven) skal opgøres et teknisk prisloft med anvendelse af historiske tal for den overtagne forsyning og en reguleringsmæssig åbningsbalance, der danner grundlag for indregning af afskrivninger og afvikling af en eventuel over- eller underdækning. Anvendelse af § 8 kræver, at der er tale om en væsentlig udvidelse af forsyningsområdet. Er der ikke tale om en væsentlig udvidelse, kan der ikke opnås en forhøjelse af driftsomkostningerne i prisloftet. Dette kan have konsekvenser for vandselskaber, der overtager flere mindre vandselskaber ad flere omgange, der hver især er uvæsentlige, men samlet set over en årrække bliver væsentlige for vandselskabets mulighed for at overholde driftsomkostningerne i prisloftet.

Klarhed over reglerne i overtagelsessituationer, hvori der indgår ikke-lovomfattede vandselskaber, vil være med til at understøtte en større grad af konsolidering.

Stoploven

Reglerne i stoploven medfører usikkerhed om, hvorvidt en kommune modregnes i bloktilskuddet, hvis kommunen afstår ejerandele i et vandselskab, der er 100 pct. kommunalt ejet, mod at opnå delvist ejerskab i et efter en fusion fortsættende vandselskab eller holdingselskab. Derfor kan reglerne i stoploven virke begrænsende på kommunernes incitament til at lade et kommunalt ejet vandselskab indgå i fusioner, både på vandselskabs- og holdingselskabsniveau.

Stoploven indebærer, at enhver form for afståelse af ejerandele i vandselskaber medfører registrering af værdien af afståelsesvederlaget som et rådighedsbeløb i henhold til stoploven, hvilket kan medføre modregning i kommunens bloktilskud. Dette gælder både for direkte kommunalt ejede

vandselskaber og vandselskaber, der er ejet af kommuner via et holdingselskab. Det er udelukkende såkaldte selskabsmæssige omstruktureringer, der ifølge stoploven er undtaget fra registreringspligten.

Ifølge bestemmelsen om selskabsmæssige omstruktureringer er det en nødvendig betingelse for at blive fritaget for registreringspligten, at der alene opnås et vederlag i form af ejerandele i den fortsættende virksomhed, der skal være i samme indbyrdes forhold som ejerandelene i den virksomhed, der bestod før den selskabsmæssige omstrukturering. Reglerne synes primært udformet med sigte på koncerninterne omstruktureringer, hvor der eksempelvis gennemføres en holdingselskabsstiftelse, hvor en kommune som vederlag for 100 pct. direkte ejerandele i et vandselskab modtager indirekte ejerandele i form af 100 pct. ejerskab af holdingselskabet.

Reguleringen giver således anledning til udfordringer i forbindelse med fusioner mellem både vandselskaber og holdingselskaber, hvor der deltager en eller flere kommunalt ejede forsyninger. Som reglerne er udformet nu, vil en konkret påtænkt transaktionsmodel i en fusion som regel altid nødvendiggøre en forelæggelse for Forsyningssekretariatet med henblik på afklaring af, om den konkrete fusionsmodel medfører modregning i nogen af de involverede kommuners bloktilskud.

Sammenfatning vedrørende barrierer

Som det fremgår af ovenstående, er der en række barrierer for egentlige fusioner mellem vandselskaber, der i væsentligt omfang forhindrer sådanne fusioner. De ovenfor nævnte barrierer er medtaget, fordi de alle vurderes at være en væsentlig del af forklaringen på, at der ikke er sket en mere udbredt konsolidering i den danske vandsektor siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven.

Den vigtigste forklaring på, hvorfor der kun er gennemført meget få egentlige fusioner, men en del holding- og serviceselskabssammenlægninger af spildevandsselskaber, vurderes at være forbuddet mod differentierede takster indenfor samme spildevandsselskab.

En væsentlig pointe i denne sammenhæng er, at de barrierer, der knytter sig til forbuddet mod differentierede takster og til de kommunale interesser, bestyrelsesposter, skattemæssige forhold og myndighedsopgaver, ikke direkte udspringer af vandsektorloven, men delvist af anden regulering. Vandsektorloven formår dog ikke at imødegå disse barrierer gennem bestemmelser, der skaber positive incitamenter til sammenlægninger. De prisloftmæssige barrierer udspringer direkte af vandsektorloven og den deraf følgende regulering og vil derfor kunne imødegås ved at ændre på prisloftbekendtgørelsen. Ligeledes vil en øget klarhed over reglerne i overtagelsessituationer, hvori der indgår ikke-lovomfattede vandselskaber, kunne understøtte en større grad af konsolidering.

5.4. Opgørelse af stordriftsfordele på vandforsynings- og spildevandsområdet

5.4.1. Overblik over fordele og ulemper ved øget konsolidering i vandsektoren

Evalueringen af vandsektorloven har afdækket en række fordele ved en øget konsolidering af den danske vandsektor. I Tabel 26 fremhæves de væsentligste fordele og ulemper ved øget konsolidering. Disse er baseret på interview med vandselskaber og repræsentanter fra vandteknologisektoren, Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, internationale erfaringer samt økonomisk teori. De enkelte fordele og ulemper uddybes nedenfor. I de efterfølgende afsnit afdækkes de skalaøkonomi-

ske fordele ved en øget konsolidering, og de økonomiske potentialer ved øget konsolidering estimeres.

Tabel 26. Fordele og ulemper ved øget konsolidering i vandsektoren

Fordele	Ulemper
Synergi og økonomiske stordriftsfordele	Potentiel forringelse af forbrugeroplevelsen
Øget kapacitet med hensyn til miljø og forsynings sikkerhed	Mindre lokal forankring og kontrol
Styrket teknologi- og erhvervsudvikling	Risiko for øget intern bureaukratisering, når størrelsen af selskaberne forøges
Bedre rekrutteringsmuligheder for vandselskaber	Engangsinvesteringer i sammenlægninger
Mulighed for forenkling af den økonomiske regulering, idet færre selskaber skal reguleres	

Styrket teknologi- og erhvervsudvikling er af repræsentanter for vandindustrien og de rådgivende virksomheder i branchen i forbindelse med interview fremhævet som en af de centrale fordele ved en øget konsolidering blandt vandselskaberne. Dette skyldes, at øget konsolidering vil kunne medvirke til at løfte efterspørgslen efter teknologi og rådgivningsydelser, ligesom det vil styrke leverandørernes muligheder for at indgå i samarbejder med vandselskaberne om udviklingsprojekter og erhvervsfremmende aktiviteter. Større vandselskaber er i denne sammenhæng mere oplagte, da de i højere grad har kapaciteten til at indgå i teknologiudviklingsprojekter og testsamarbejder og oftere har råderum til at efterspørge nye avancerede teknologiske løsninger, der kan bidrage til at understøtte leverandørernes hjemmemarked. Som det fremgår af kapitel 9 om erhvervspotentiale og teknologiudvikling, understøtter resultater besvarelser af Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, at det primært er de store vandselskaber, der engagerer sig i udviklingsprojekter og erhvervssamarbejder, omend omfanget heraf generelt er lavt i den danske vandsektor.

Særligt de store vandselskaber har i forbindelse med interview tilkendegivet, at en væsentlig fordel ved konsolidering er, at større selskaber har bedre mulighed for at tilbyde mere interessante arbejdsopgaver og derved styrke selskabets profil i forhold til rekruttering. Som eksempler nævner vandselskaberne muligheden for at engagere sig i udviklingsaktiviteter eller internationale aktiviteter. I afsnit 5.2. fremgår det, at 62 pct. af de lovomfattede vandselskaber, der har gennemført en fusion eller holding- og serviceselskabssammenlægning siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, har angivet, at en motivation for sammenlægningen var at skabe en mere interessant arbejdsplads og bedre rekrutteringsmuligheder.

Flere af de interviewede eksperter og interessenter vurderer, at en øget konsolidering vil medføre forbedrede præstationer i forhold til miljø- og servicemål. Dette skyldes, at de større selskaber i højere grad har kapaciteten til at investere i den nødvendige teknologi og til at implementere kvalitets- og kontrolprocesser, ligesom disse selskaber har en større innovationskapacitet i forhold til at udvikle nye løsninger. I visse tilfælde kan en konsolidering være en direkte forudsætning for, at vandselskabet opnår den nødvendige kapacitet til at leve op til nye lovgivningsmæssige krav til miljø og kvalitet.

En afledt effekt af øget konsolidering i vandsektoren er en forenkling af den reguleringsmæssige proces. Erfaringer fra England viser for eksempel, at en konsolideret vandsektor muliggør en højere grad af interaktion og dialog mellem den centrale regulator og vandselskaberne i forbindelse

med prisloftreguleringen og derigennem en mere robust og fremadskuende reguleringstilgang, hvor der tages højde for de individuelle vandselskabers forhold og forretningsplaner.

Endelig tilsiger økonomisk teori og internationale erfaringer, at der er potentielle økonomiske stordriftsfordele i vandsektoren, og at en konsolidering af danske vandselskaber derfor kan være med til at realisere effektiviseringsgevinster i såvel anlægsomkostningerne som driftsomkostningerne knyttet til vandforsyning og spildevandshåndtering. Dette belyses nærmere i nedenstående afsnit 5.4.2.

Der er dog også potentielle ulemper ved en øget konsolidering. Større selskaber, der dækker større geografiske områder, vil kunne medføre øget afstand til forbrugerne og i nogle tilfælde en mere upersonlig kontakt mellem forbrugerne og vandselskabernes servicemedarbejdere.

Særligt blandt de mindre forbrugerejede vandforsyningsselskaber fremhæves det, at man i bestyrelsen ønsker at fastholde den lokale forankring af forsyningen og sikre et lokalt selvstændigt vandselskab. En øget konsolidering harmonerer ikke med dette ønske. Det skal dog i denne forbindelse fremhæves, at hovedparten af de mindre vandforsyningsselskaber har tilkendegivet, at der er et meget begrænset fremmøde til selskabets generalforsamling, og flere mindre vandforsyningsselskaber har oplyst, at det kan være et problem at få tilstrækkelige andelshavere til at stille op til bestyrelsen. Dette sætter spørgsmålstegn ved forbrugernes engagement i den lokale vandforsyning, og hvorvidt forbrugerne har et reelt generelt ønske om lokalt forankrede vandforsynings-selskaber.

Øget konsolidering medfører herudover en risiko for bureaukratisering i form af stigende ressourceanvendelse til ledelse og administration, der kan udhule de skalaøkonomiske fordele, der eksisterer i forhold til anlæg og drift af de tekniske anlæg. Dette vil dog kunne imødegås gennem målrettede forretningsplaner og sund økonomisk regulering. Potentielt set er der således også betydelige besparelеспotentialer i forhold til sammenlægning og rationalisering af administrative funktioner.

Endelig indebærer øget konsolidering transaktionsomkostninger til realisering af sammenlægninger samt i de fleste tilfælde ekstraordinære investeringer i anlæg og infrastruktur, hvis man vil forfølge mulighederne for at samle produktionen i større anlæg, for eksempel færre og større vandværker og renseanlæg, hvilket kan være en forudsætning for at opnå de fulde konsolideringspotentialer.

5.4.2. Opgørelse af skalaøkonomi og stordriftsfordele

Nedenfor foretages en opgørelse af potentielle økonomiske stordriftsfordele i henholdsvis spildevandssektoren og vandforsyningssektoren ved at estimere sammenhængen mellem et selskabs størrelse målt i debiteret vandmængde og selskabets omkostningsniveau per m³ vand.

Analysen gennemføres på baggrund af de indberettede data til Forsyningssekretariatet, der giver et bedre grundlag, end man tidligere har haft, for at opgøre de skalaøkonomiske fordele i den danske vandsektor. Datamaterialet indeholder information om driftsomkostninger, indtægtsramme og hver enkelt cost-driver for samtlige lovomfattede vandselskaber. Forsyningssekretariatets data skaber nye muligheder for at analysere stordriftsfordele i den danske vandsektor, da det er muligt at kontrollere for en lang række forhold, der påvirker vandselskabernes omkostningsniveau, og dermed i langt højere grad end tidligere isolere effekten af stordriftsfordele.

De skaløkonomiske effektiviseringspotentialer ved øget konsolidering opgøres for to scenarier for den fremtidige danske vandsektor, hvor antallet af vandselskaber reduceres til henholdsvis 50 pct. eller 25 pct. af det nuværende antal selskaber. Potentialerne estimeres for henholdsvis den kommunalt ejede vandforsyningssektor og spildevandssektoren (der er kommunalt ejet). Det bemærkes, at der er tale om estimering på et overordnet plan, der ikke tager højde for, hvilke vandselskaber det i givet fald ville være hensigtsmæssigt at sammenlægge, og dermed heller ikke konkrete geografiske og selskabsmæssige forhold. Det er desuden vigtigt at påpege, at der er tale om effektiviseringspotentialer på sektorniveau og ikke på selskabsniveau, og at en realisering af de estimerede effektiviseringspotentialer forudsætter en grundlæggende strukturel ændring af den danske vandsektor.

Eftersom der i dag kun er ganske få store vandselskaber i Danmark, er der generelt større usikkerhed forbundet med at estimere potentialerne i de scenarier, der forudsætter meget store selskaber. Dette er især tilfældet for estimering af potentialerne i det scenarie, hvor antallet af kommunalt ejede vandselskaber reduceres til 25 pct. af det nuværende antal.

Spildevandshåndtering

Analyserne af stordriftsfordele i den danske vandsektor er baseret på en metode, hvor omkostningsniveauet for det enkelte vandforsyningssekskab er korrigeret for de cost-driver, Forsyningssekretariatet lægger til grund for beregning af vandselskabernes prislofter og effektiviseringskrav. Det drejer sig for eksempel om oppumpet vandmængde fra borer, udpumpet vandmængde fra vandværker med forskellig type vandbehandling, antallet af trykforøgerstationer i forskellige kategorier og længden af vandledninger i city-, by- og landzone.

For hvert vandselskab er der foretaget en korrektion i de faktiske omkostninger, svarende til hvor meget dette vandselskabs teoretiske omkostninger (forudsagt på baggrund af dets unikke sammensætning af cost-driver) afviger fra det gennemsnitlige vandselskabs driftsomkostninger. De cost-driverkorrigerede omkostninger, der fremkommer på basis heraf, er således rensset for vandselskabernes givne fordele og ulemper, idet de viser, hvor store omkostninger hvert vandselskab forventeligt ville have haft, hvis ingen af dem var værre eller bedre stillet end de øvrige med hensyn til sammensætningen af cost-driverne. De resterende forskelle i enhedsomkostninger må derfor skyldes andre forhold, herunder især størrelsen af vandselskaberne. En uddybende forklaring af korrektionsmetoden fremgår af bilag L.

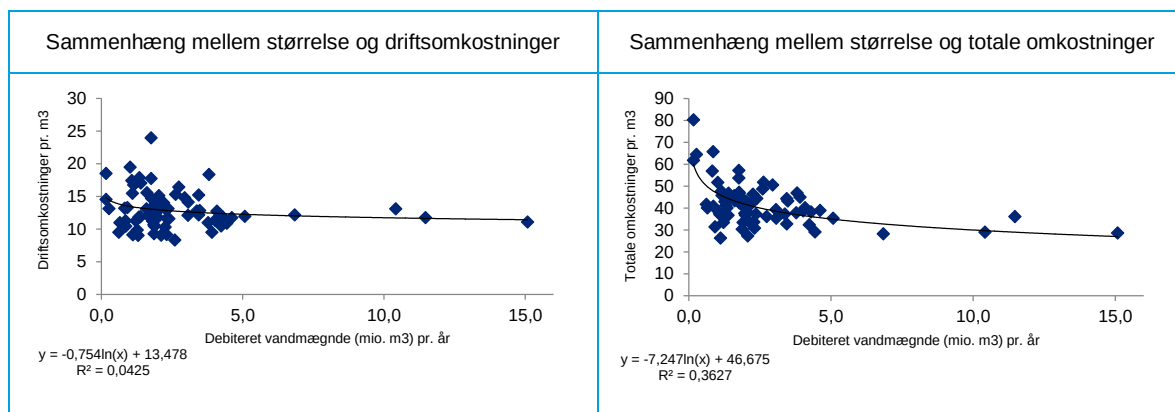
Analyserne af stordriftsfordele i den danske spildevandssektor indikerer, at der er en markant sammenhæng mellem selskabernes størrelse og omkostninger per m³ spildevand. Af Figur 36 fremgår dels sammenhængen mellem debiteret vandmængde og cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m³ vand, dels sammenhængen mellem debiteret vandmængde og cost-driverkorrigerede totalomkostninger per m³ vand (inklusive driftsomkostninger, finansielle omkostninger og afskrivninger på anlægsinvesteringerne) for danske spildevandsvandselskaber. Der er i denne analyse udelukkende medtaget spildevandsselskaber, der både transporterer og behandler spildevand.²⁹ Resultaterne viser, at der er en væsentlig sammenhæng mellem selskabernes størrelse og driftsomkostningerne per m³ vand. En stigning i spildevandsselskabets størrelse fra 2 mio. m³ til 4 mio. m³ vil således gennemsnitligt og alt andet lige medføre et fald i de cost-driverkorrigerede

²⁹ Spildevandsselskaber, der udelukkende transporterer eller renser spildevand, vil naturligt have lavere enhedsomkostninger end spildevandsselskaber, der både transporterer og renser spildevand. Udelukkelsen af selskaber fra analysen er baseret på Forsyningssekretariatets kategorisering af spildevandsselskaber. Se bilag L for en oversigt over udeladte spildevandsselskaber.

driftsomkostninger fra 13 kr. per m³ til 12,40 kr. per m³, svarende til en reduktion i enhedsomkostningerne på 5 pct.

Tidligere analyser indenfor spildevandsområdet indikerer ligeledes, at der er en markant sammenhæng mellem kapaciteten på renseanlæg og anlægsomkostninger målt per kapacitetsenhed.³⁰

Figur 36. Sammenhæng mellem debiteret vandmængde (m³) og henholdsvis cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m³ og cost-driverkorrigerede totale omkostninger per m³ for danske spildevandsselskaber, 2012



Kilde: Data fra Forsyningssekretariatets.

Note: Regressionsstatistikkerne fremgår af bilag L.

Som det fremgår af Figur 36, er der ligeledes en markant sammenhæng mellem spildevandsselskabernes størrelse og de totale cost-driverkorrigerede enhedsomkostninger. En stigning i vandselskabets størrelse fra for eksempel 2 mio. m³ til 4 mio. m³ vil ifølge modellen alt andet lige medføre et fald i de totale omkostninger på ca. 12 pct. Grunden til, at effekten er større end de 5 pct., der blev estimeret på baggrund af sammenhængen mellem størrelse og driftsomkostninger per m³ vand, er først og fremmest, at der her ses på totalomkostninger, herunder også kapitalomkostninger, hvor der ligeledes er betydelige stordriftsfordele, idet det bedre kan betale sig at investere i store anlæg.

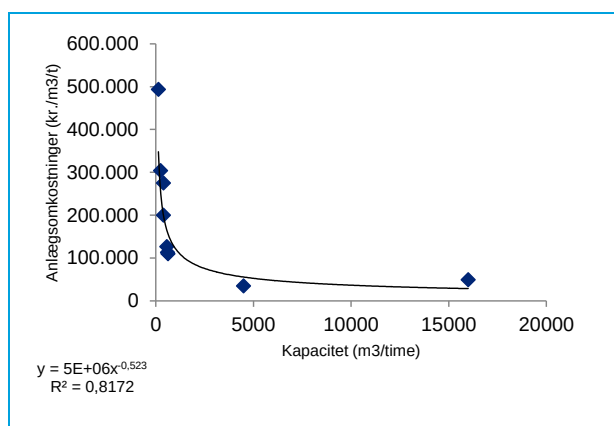
Vandforsyning

Analyserne af sammenhængen mellem vandforsyningsselskabernes størrelse og deres enhedsomkostninger giver et billede af, at der også er økonomiske stordriftsfordele i vandforsyningssektoren.

Analyserne af nyetablerede vandforsyningsanlæg indikerer, at der er skalaøkonomiske fordele ved at anlægge større forsyninger. Figur 37 viser således sammenhængen mellem anlægskapaciteten og anlægsomkostningerne per kapacitetsenhed. Det fremgår, at der er en markant negativ sammenhæng mellem anlæggets størrelse og anlægsomkostningerne per kapacitetsenhed. Den positive økonomiske effekt er dog umiddelbart størst i bunden af intervallet og aftager efter en anlægskapacitet på 5.000 m³ per time.

³⁰ Winther, Leif, Mogens Henze, Jens Jørgen Linde og H. Thorkild Jensen: Spildevandsteknik, Polyteknisk Forlag (2009)

Figur 37. Sammenhæng mellem vandforsyningsselskabers anlægskapacitet (m³/t) og anlægsomkostninger per kapacitetsenhed (kr./m³/time)



Kilde: Oplysninger fra Krüger og Envidan om anlægsomkostninger for kendte nyere anlæg i Danmark og Norge.

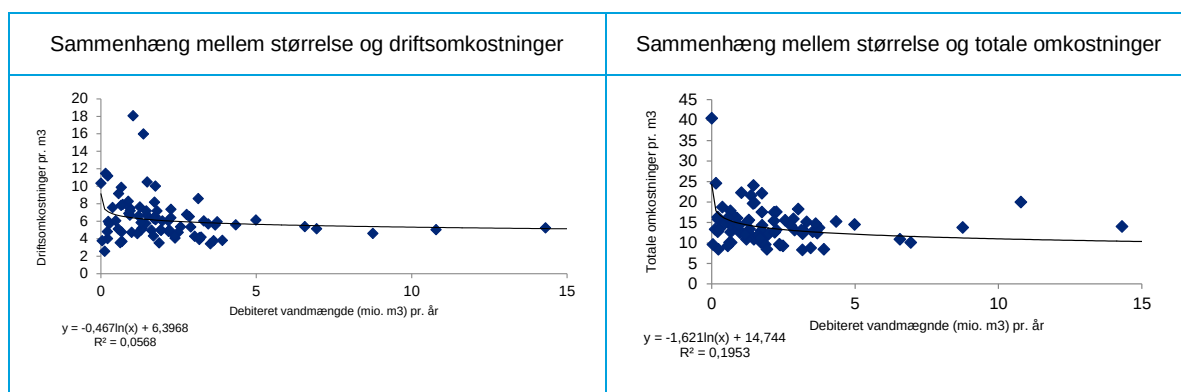
Note: Analysen er baseret på anlæg fra Høje-Taastrup, Skive, Vestforsyningen, Ringkøbing-Skjern, Kalundborg Forsyning, Aarhus Vand (Truelsbjerg), HOFOR, Borregaard i Norge og Oset ved Oslo i Norge. Disse anlæg er udvalgt til analysen, da der er tale om sammenlignelige anlæg, og da vandsektoren i Danmark og Norge generelt er sammenlignelig.

Analysen af sammenhængen mellem vandforsyningsselskabernes størrelse og driftsomkostninger understøtter ligeledes, at der er stordriftsfordele i vandforsyningssektoren. Af Figur 38 fremgår dels sammenhængen mellem den debiterede vandmængde og de cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m³ vand, dels sammenhængen mellem den debiterede vandmængde og cost-driverkorrigerede totale omkostninger per m³ vand for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber i Danmark.³¹ Resultaterne viser, at der er en væsentlig sammenhæng mellem selskabernes størrelse og driftsomkostningerne per m³ vand. En stigning i vandselskabets størrelse fra 2 mio. m³ til 4 mio. m³ vil således alt andet lige medføre et fald i driftsomkostningerne fra 6,07 kr. per m³ til 5,75 kr. per m³, svarende til en reduktion i enhedsomkostningerne på 5 pct.

Analyserne i Figur 38 er baseret på ovennævnte metode, hvor omkostningsniveauet for det enkelte vandforsyningsselskab er korrigeret for de cost-drivere, Forsyningssekretariatet lægger til grund for beregning af vandselskabernes prislofter og effektiviseringskrav. Den sammenhæng, der estimeres i modellen, er således korrigeret for en lang række forhold, der påvirker vandselskabernes omkostningsniveauer, og de resterende forskelle i enhedsomkostninger kan derfor i høj grad tilskrives andre forhold såsom vandselskabernes størrelse. Sammenhængen i Figur 38 illustrerer dermed i væsentlig højere grad den isolerede effekt af stordrift, end vandselskabernes ikke-korrigerede driftsomkostninger ville gøre.

³¹ Der er væsentlige udsving i enhedsomkostningerne for de forbrugerejede vandforsyningsselskaber blandt forsyninger af nogenlunde samme størrelse, hvorfor det indenfor denne gruppe af vandselskaber ikke er muligt at identificere en klar sammenhæng mellem forsyningernes størrelse og enhedsomkostninger. Vandselskaber, der udelukkende står for indvinding af eller handel med vand, er udeladt af analysen, da disse naturligt vil have lavere enhedsomkostninger end vandforsyningsselskaber, der både varetager indvinding og distribution af vand. Se bilag L for en oversigt over udeladte vandforsyningsselskaber.

Figur 38. Sammenhæng mellem debiteret vandmængde (m³) og henholdsvis cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m³ og cost-driverkorrigerede totale omkostninger per m³ for danske kommunalt ejede vandforsynings-selskaber



Kilde: Deloitte's bearbejdning af Forsyningssekretariatets benchmarkingdata for 2012.

Note: Omkostningerne er opgjort eksklusive afgifter. Regressionsstatistik fremgår af bilag L.

Som det fremgår af Figur 38, er der en væsentlig sammenhæng mellem vandforsynings-selskabernes størrelse og de totale enhedsomkostninger. En stigning i vandselskabets størrelse fra 2 mio. m³ til 4 mio. m³ vil ifølge modellen alt andet lige medføre et fald i de totale omkostninger på 8 pct.

5.4.3. Vurdering af scenarier for øget konsolidering

Som det fremgår af bilag A, har Danmark en i international sammenhæng meget fragmenteret vandsektor. Særligt England og Holland har en meget konsolideret vandsektor med få, men meget store, vandselskaber, der i gennemsnit forsyner væsentlig flere forbrugere end de danske vandselskaber.

- I England forsyner det gennemsnitlige vandforsynings-selskab således 2,7 mio. indbyggere, og i Holland er tallet 1,7 mio. indbyggere. Til sammenligning forsyner et gennemsnitligt dansk vandselskab 2.200 indbyggere.
- I spildevandssektoren forsyner et gennemsnitligt dansk spildevandsselskab 57.700 indbyggere, mens tallet for Holland er 643.000 indbyggere. Et gennemsnitligt engelsk vandselskab forsyner hele 5,6 mio. indbyggere.

Set i et internationalt perspektiv er der således betydeligt rum for øget konsolidering af den danske vandsektor. Selv med en halvering af antallet af selskaber indenfor vandforsyningssektoren vil den danske sektor være markant mere fragmenteret end vandforsyningssektoren i England, Holland, Tyskland og Finland.

I spildevandssektoren vil en halvering af antallet af selskaber medføre, at det gennemsnitlige spildevandsselskab servicerer ca. 115.000 indbyggere, hvilket svarer til 18 pct. af antallet af indbyggere, som et gennemsnitligt hollandsk spildevandsselskab servicerer, og ca. 2 pct. af antallet af indbyggere, som et engelsk spildevandsselskab servicerer.

En konsolideringsgrad i den danske vandsektor på niveau med den engelske og waliske vandsektor er ikke realistisk, alene af den grund, at flere af de store vandselskaber i England servicerer flere indbyggere, end der bor i Danmark. Af ovenstående fremgår det dog, at en konsolideringsproces, der medfører, at det fremtidige antal vandforsynings- og spildevandsselskaber udgør mellem 25 pct. og 50 pct. af det nuværende antal selskaber, ikke ligger udenfor rammerne af, hvad der

burde være muligt at realisere over en tilpas lang tidshorisont. I den forbindelse henvises til bilag A, der viser den markante konsolidering, som de hollandske vandforsyningsselskaber har gennemgået siden 1970'erne – fra et udgangspunkt, der var lige så fragmenteret som i Danmark.

Estimering af effektiviseringspotentialer ved konsolideringsscenarier for spildevand

Nedenfor estimeres effektiviseringspotentialerne ved øget konsolidering i den danske spildevandssektor med udgangspunkt i modellerne for sammenhængen mellem spildevandsselskabernes størrelse og enhedsomkostninger korrigeret for Forsyningssekretariatets cost-drivere.

Af Tabel 27 fremgår de estimerede effektiviseringspotentialer ved de to scenarier for konsolidering af den danske spildevandssektor.³²

Tabel 27. Effektiviseringspotentiale ved konsolidering af spildevandssektoren i Danmark

	Status quo	Scenarie 1	Scenarie 2
<i>Fremtidigt antal vandselskaber i forhold til nuværende antal vandselskaber</i>	<i>100 pct.</i>	<i>50 pct.</i>	<i>25 pct.</i>
Vandselskabernes gennemsnitlige størrelse (m ³ vand)	2.610.000	5.220.000	10.440.000
Gennemsnitlige omkostninger per m ³ , højt estimat (kr. per m ³)	44,2	40,8	37,3
Gennemsnitlige omkostninger per m ³ , lavt estimat (kr. per m ³)	35,2	28,7	22,1
Effektiviseringspotentiale, højt estimat for enhedsomkostninger	N/A	8 pct.	16 pct.
Effektiviseringspotentiale, lavt estimat for enhedsomkostninger	N/A	19 pct.	37 pct.

Som det fremgår af tabellen, er den gennemsnitlige størrelse for et dansk spildevandsselskab i den anvendte sample ca. 2,6 mio. m³ målt i debiteret vandmængde. I de to opstillede scenarier vil den gennemsnitlige størrelse for spildevandsselskaberne være henholdsvis 5,2 mio. m³ og 10,4 mio. m³. Der er for hvert scenarie estimeret såvel et højt som et lavt estimat for de gennemsnitlige enhedsomkostninger. Disse er udtryk for henholdsvis den øvre og nedre værdi i et konfidensinterval på 95 pct.-niveau. De faktiske gennemsnitlige enhedsomkostninger for de enkelte scenarier vil således med 95 pct. sandsynlighed alt andet lige ligge indenfor det interval, der afgrænses af det høje og lave estimat for de gennemsnitlige enhedsomkostninger. De beregnede gennemsnitlige totalomkostninger per m³ for de to scenarier er henholdsvis 28,70-40,80 kr. per m³ og 22,10-37,30 kr. per m³.

Effektiviseringspotentialet ved de to konsolideringsscenarier er beregnet som den relative forskel mellem de faktiske enhedsomkostninger i status quo og de estimerede enhedsomkostninger i de enkelte scenarier. Som det fremgår, er effektiviseringspotentialet 8-19 pct. for scenarie 1 og 16-37 pct. for scenarie 2.

For at estimere det rene konsolideringspotentiale i den danske spildevandssektor tages der udgangspunkt i de samlede omkostninger for de danske spildevandsselskaber fraregnet de indre

³² Enhedsomkostninger er estimeret med udgangspunkt i modellen for sammenhængen mellem selskabsstørrelse og de totale omkostninger per m³ vand for danske spildevandsselskaber som præsenteret i Figur 36.

effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er identificeret i kapitel 3.³³ Omkostningsgrundlaget for spildevandssektoren opgøres på denne baggrund til 7,8 mia. kr. Hermed kan konsolideringspotential for spildevandssektoren i Danmark estimeres til 0,6-1,5 mia. kr. for scenarie 1 og 1,2-2,9 mia. kr. for scenarie 2. Dette udtrykker således et rent konsolideringspotentiale, der ikke overlapper med de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er identificeret i kapitel 3.

Det er vigtigt at understrege, at der er tale om effektiviseringspotentialer på sektorniveau og ikke på selskabsniveau, og at det vil kræve grundlæggende strukturelle ændringer af den danske vandsektor at realisere disse potentialer. Desuden skal potentialerne ses i sammenhæng med, at der i nogle tilfælde vil være ekstraordinære engangsomkostninger forbundet med at realisere fusioner.

På trods af disse ekstraordinære omkostninger i den indledende fase er det derfor Deloitte's vurdering, at der er et ganske betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale ved at fremskynde en konsolidering i den danske spildevandssektor. Nedenfor ses der nærmere på mulighederne for at realisere disse konsolideringspotentialer. Ud fra Deloitte's kendskab til spildevandssektoren og de gennemførte interview fremgår det, at mange selskaber p.t. er i gang med at afdække potentialerne ved centralisering af deres forsyningsstruktur, og i mange af disse businesscases anvises der betydelige effektiviseringspotentialer på selskabsniveau.

Estimering af effektiviseringspotentialer ved konsolideringsscenarier for vandforsyning

Af Tabel 28 fremgår de estimerede effektiviseringspotentialer ved to konsolideringsscenarier for den danske vandforsyningssektor.³⁴

Den gennemsnitlige størrelse for et dansk vandforsyningsselskab i den anvendte sample er ca. 2,8 mio. m³ målt i debiteret vandmængde. I de to konsolideringsscenarier vil et dansk vandforsyningsselskab i gennemsnit være henholdsvis 5,6 mio. m³ eller 11,2 mio. m³.

Som ovenfor er der estimeret såvel et højt som et lavt estimat for de gennemsnitlige enhedsomkostninger for hvert scenarie. Disse er 9,7-14,2 kr. per m³ for scenarie 1 og 8,1-13,6 kr. per m³ for scenarie 2.

Effektiviseringspotentialet ved de to konsolideringsscenarier set i forhold til status quo er 4-14 pct. for scenarie 1 og 8-29 pct. for scenarie 2. Effektiviseringspotentialet for konsolidering af vandforsyningssektoren er således noget mindre end for spildevand, men stadig ganske betragteligt. Dog er størrelsen af potentialet noget mere usikkert, da skalaøkonomi ikke har en helt så stærk forkla-
ringskraft for vandforsyning som for spildevand.

³³ Det samlede omkostningsniveau opgøres på baggrund af de enkelte spildevandsselskabers indtægtsramme som opgjort af Forsyningssekretariatet. Opgørelsen er eksklusive spildevandsafgifter. Afgifterne er ekskluderet ved at fraregne 1:1-omkostninger fra spildevandsselskabernes indtægtsramme, da disse omkostninger indeholder spildevandsselskabernes afgifter. Denne metode er anvendt, da der i det eksisterende datagrundlag ikke er eksplicite opgørelser af de enkelte spildevandsselskabers udgifter til spildevandsafgifter. De indre effektiviseringspotentialer i spildevandsselskaberne, der er opgjort i kapitel 3, er herefter fraregnet det samlede omkostningsniveau.

³⁴ Enhedsomkostninger er estimeret med udgangspunkt i modellen for sammenhængen mellem selskabsstørrelse og de cost-driverkorrigerede totale omkostninger per m³ vand for danske kommunalt ejede vandforsyningsselskaber som præsenteret i Figur 38.

Tabel 28. Effektiviseringspotentiale ved konsolidering af den kommunalt ejede vandforsyningssektor

	Status quo	Scenarie 1	Scenarie 2
<i>Fremtidigt antal vandselskaber i forhold til nuværende antal vandselskaber</i>	<i>100 pct.</i>	<i>50 pct.</i>	<i>25 pct.</i>
Vandselskabernes gennemsnitlige størrelse (m ³ vand)	2.788.000	5.576.000	11.152.000
Gennemsnitlige omkostninger per m ³ , højt estimat	14,8	14,2	13,6
Gennemsnitlige omkostninger per m ³ , lavt estimat	11,4	9,7	8,1
Effektiviseringspotentiale, højt estimat for enhedsomkostninger	N/A	4 pct.	8 pct.
Effektiviseringspotentiale, lavt estimat for enhedsomkostninger	N/A	14 pct.	29 pct.

For at estimere det rene konsolideringspotentiale i den danske vandforsyningssektor tages der som ovenfor udgangspunkt i de samlede omkostninger for de danske vandforsyningselskaber, eksklusiv afgifter og fraregnet de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er opgjort i kapitel 3. Omkostningsgrundlaget opgøres på denne baggrund til 2,4 mia. kr. Herved kan det samlede effektiviseringspotentiale ved øget konsolidering i den danske kommunalt ejede vandforsyningssektor opgøres til 0,1-0,3 mia. kr. for scenarie 1 og 0,2-0,7 mia. kr. for scenarie 2. Dette udtrykker således et rent konsolideringspotentiale, der ikke overlapper med de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er identificeret i kapitel 3.

Ligesom i spildevandssektoren er disse potentialer udtryk for effektiviseringspotentialer på sektor-niveau og ikke selskabsniveau og vil kræve grundlæggende strukturelle ændringer af vandforsyningssektoren, hvis de skal realiseres. Ligeledes vil det i visse tilfælde kræve ekstraordinære investeringer at realisere disse effektiviseringspotentialer. Det er dog Deloitte's vurdering, at der på trods af disse initiale omkostninger er et betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale ved at tilskynde til en øget konsolidering, også i den kommunalt ejede vandforsyningssektor.

Overvejelser om muligheder for realisering af konsolideringspotentialer

Ovenstående konsolideringspotentialer er groft estimerede og aggregerede potentialer, der blandt andet ikke tager højde for vandselskabernes geografiske placering eller selskabsform. Der er behov for en nærmere analyse for at afdække de konkrete tiltag, der er nødvendige for at opnå en øget konsolidering og dermed realisere de estimerede potentialer. Det er dog muligt at pege på nogle vigtige løftestænger, der vil kunne anvendes til at øge konsolideringen blandt danske vandselskaber.

I afsnit 5.3.1. blev der påvist en række barrierer for konsolidering af den danske vandsektor, der direkte eller indirekte udspringer af vandsektorloven og den relaterede regulering. Et væsentligt skridt i retning af at realisere de økonomiske potentialer ved øget konsolidering i den danske vandsektor er at imødegå eller helt fjerne disse barrierer for konsolidering.

Herudover er der nogle vigtige løftestænger, der vil kunne anvendes til at skabe positive incitamenter til øget konsolidering blandt danske vandselskaber. Én mulighed er at ophæve hvile-i-sig-selv-princippet og give vandselskaberne mulighed for at optjene profit. Dette vil give vandselskaberne stærkere incitamenter til at forfølge effektiviseringsmuligheder, herunder realisere besparelser på drifts- og anlægsomkostninger ved at indgå i fusioner med andre vandselskaber. Ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil desuden kunne medføre, at private kommercielle aktører i stigende grad investerer i danske vandselskaber. Erfaringsmæssigt vil dette indebære tendenser til øget

konsolidering, idet det typisk forøger investorenes afkast. Der henvises til kapitel 10 for yderligere analyse af mulighederne for og konsekvenserne af ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet.

En anden mulighed for at skabe et positivt incitament til konsolidering i vandsektoren er at inddrage kapitalomkostningerne (og dermed anlægsinvesteringerne) i prisloftreguleringen. Herved vil vandselskaberne få øget incitament til at realisere stordriftsfordele, der er knyttet til anlægssiden. Der henvises til kapitel 10 for yderligere analyse af mulighederne for en totex-tilgang i forbindelse med prisloftregulering.

Konsolideringsprocessen i den danske vandsektor vil også kunne fremmes ved, at der arbejdes for at forpligte kommunerne til at afdække muligheder og potentialer ved fusioner af vandselskaber. Erfaringerne fra den hollandske vandsektor viser, at der kan opnås en markant konsolidering gennem en frivillig og dialogbaseret proces.

En øget konsolidering af den danske vandsektor og realiseringen af de økonomiske stordriftsfordele vil være en gradvis proces, der vil strække sig over en årrække. Hvor lang denne periode vil være afhænger blandt andet af omfanget af incitamenter til og barrierer for, at vandselskaberne indgår i fusioner. Herudover afhænger processen af det politiske fokus på potentialerne ved fusioner og sammenlægninger. Erfaringer fra Holland indikerer, at det ad frivillighedens vej er realistisk at opnå en betydelig konsolidering på mindre end 10 år.

Dele af det konsolideringspotentiale, der knytter sig til mere effektiv drift og administration, vil kunne realiseres på relativt kort sigt gennem øget brug af administrations- og driftsfællesskaber. Derimod kræver realiseringen af de potentialer, der knytter sig til skalaøkonomien i anlægsinvesteringer, større strukturelle omlægninger og mere omfattende investeringer. De vil derfor skulle realiseres over en længere tidshorisont i passende takt med den løbende reinvestering i vandselskabernes kapitalapparat. Som det fremgår af ovenstående analyser af stordriftsfordele, har vandforsyningsselskabernes og spildevandsselskabernes debiterede vandmængde større forklaringskraft på selskabernes totale enhedsomkostninger end på driftsomkostningerne. Dette indikerer, at det primære konsolideringspotentiale findes i de anlægsrelaterede skalaøkonomiske fordele.

Forudsat at der blandt kommunerne opnås politisk enighed om at arbejde frem mod fusioner af vandselskaber, vil der – fra det tidspunkt, hvor der er opnået enighed om at iværksætte undersøgelse af fusionsmulighederne og potentialerne – forløbe i omegnen af 2-3 år, før en fusion er realiseret. Derudover vil der typisk forløbe en yderligere periode på 2-10 år, før det fusionerede vandselskab har gennemført investeringer i nye og større anlæg som erstatning for de nuværende (hvis dette er fordelagtigt). Timingen af anlægscentraliseringer afhænger dog i meget høj grad af økonomiske overvejelser om det optimale tidspunkt for nyinvesteringer, hvilket blandt andet afhænger af restlevetiden for de eksisterende anlæg versus de relative fordele ved nye større anlæg.

5.5. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input, Deloitte har indsamlet som led i evalueringen, peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen.

- Det er i dag ikke muligt for et spildevandsselskab at have differentierede spildevandstakster, bortset fra hvad der følger af trappemodellen³⁵ overfor større spildevandsafledere. For at understøtte flere fusioner på spildevandsområdet kan der med fordel ses på at ændre betalingsloven således, at det efter fusionen fortsættende selskab i en overgangsperiode kan operere med forskellige takster i de fusionerede selskabers tidligere forsyningsområder.
- De nuværende regler i stoploven kan medføre, at en kommune modregnes i bloktilskuddet, hvis kommunen ombytter ejerandele i et af kommunen ejet vandselskab med ejerandele i et nyt fusioneret vandselskab eller i et nyt fælles holdingselskab. Der kan med fordel ses på muligheden for, at der ved ombytning af ejerandele i forbindelse med fusioner (og andre selskabsmæssige omstruktureringer) skal ske vederlæggelse udelukkende i ejerandele i det fortsættende selskab, og at værdien af de nye ejerandele skal modsvare værdien af de afståede ejerandele. Dette ville smidiggøre adgangen til at gennemføre fusioner.
- Som reglerne i prisloftbekendtgørelsen i dag er udformet, kan vandselskaberne ikke få omkostninger til forundersøgelse og etablering af fusioner godkendt som 1:1-omkostninger, hvilket betyder, at forberedelsen af en fusion vil indebære engangsomkostninger, der presser vandselskaberne i forhold til deres prisloft, hvorfor mange afholder sig fra at undersøge mulighederne eller tage det fulde skridt hen imod en fusion. Der bør ses på muligheden for, at omkostninger vedrørende analyse og forberedelse af egentlige fusioner og overdragelser (både aktie- og aktiv-/passivoverdragelser) fritages fra effektiviseringskrav, eksempelvis ved at lægge disse omkostninger under en ny kategori til nøje afgrænsede formål, der kan betegnes fusionsomkostninger eller lignende, og som giver tillæg i vandselskabernes prislofter. Hvis fusionen gennemføres, bør omkostninger til fusionsforberedelse til gengæld finansieres af de følgende års ekstraordinære effektiviseringsgevinster.
- Konsolideringsprocessen i den danske vandsektor vil kunne fremmes ved, at der arbejdes for at forpligte kommunerne til at afdække muligheder og potentialer ved fusioner af vandselskaber. Det bør overvejes at iværksætte en dialog med kommunerne med henblik på at påbegyn- de denne proces.

5.6. Samlet vurdering af vandsektorlovens betydning for strukturudvikling og konsolidering

I en international sammenhæng er den danske vandsektor yderst fragmenteret. Siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven er der gennemført relativt få fusioner og sammenlægninger i den danske vandsektor, og disse er primært holding- og serviceselskabssammenlægninger og ikke egentlige fusioner.

Det er Deloitte's vurdering, at dette i høj grad skyldes, at vandsektorloven og den relaterede regulering indebærer en række barrierer for konsolidering af den danske vandsektor. Disse barrierer er:

- Forbud mod differentierede spildevandstakster.
- Omkostninger til fusioner og sammenlægninger skal afholdes indenfor vandselskabernes prislofter og presser dermed deres økonomiske råderum.

³⁵ Jf. bekendtgørelse om fastsættelse af den variable del af vandaflædningsbidraget mv., der blev vedtaget i september 2013.

- Små vandselskaber ønsker ikke at blive omfattet af vandsektorloven som følge af fusioner.
- Risiko for beskatning ved overførsel af værdier som følge af fusioner mellem vandselskaber.
- Usikkerhed ved håndtering af alderskorrektion af netvolumenmål i forbindelse med fusioner.
- Begrænsning af kommunernes indflydelse på de kommunalt ejede vandselskaber ved fusioner.
- Myndighedsansvar deles mellem forskellige kommuner ved fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber.
- Usikkerhed om den økonomiske regulering i forbindelse fusioner mellem lovomfattede og ikke-lovomfattede vandselskaber.
- Kommuner risikerer modregning i bloktilskud ved fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber som følge af bestemmelser i stoploven.

Barriererne for konsolidering skal ses i sammenhæng med, at Deloitte analyser af stordriftsfordele i den danske vandsektor afdækker væsentlige økonomiske potentialer ved en øget konsolidering i vandsektoren. Analyserne er gennemført på baggrund af de indberettede data til Forsyningssekretariatet, der giver et bedre grundlag, end man tidligere har haft, for at opgøre de skalaøkonomiske effekter i den danske vandsektor. Gennem anvendelse af data vedrørende cost-drivere er det således muligt at kontrollere for en lang række forhold, der påvirker vandselskabernes omkostningsniveau, og dermed isolere effekten af stordriftsfordele.

I spildevandssektoren er de isolerede konsolideringspotentialer af Deloitte estimeret til en reduktion af de totale omkostninger på 0,6-1,5 mia. kr. ved en moderat konsolidering af sektoren, hvilket vil stige til 1,2-2,9 mia. kr. ved en markant konsolidering af sektoren. I vandforsyningssektoren er de isolerede konsolideringspotentialer estimeret til 0,1-0,3 mia. kr. ved en moderat konsolidering af sektoren, hvilket vil stige til 0,2-0,7 mia. kr. ved en markant konsolidering af sektoren. Ved en markant konsolidering af vandsektoren vil der være 25 pct. af det nuværende antal vandselskaber, men den gennemsnitlige størrelse for disse selskaber vil stadig være væsentlig mindre end den gennemsnitlige størrelse for vandselskaberne i eksempelvis Holland og England. Selv ved denne konsolideringsgrad vil potentialerne for konsolidering derfor ikke være udtømt. Det vurderes dog, at disse konsolideringsniveauer er det realistiske niveau at opnå indenfor en kort til mellemlang tids-horisont.

Disse potentialer overlapper ikke med de indre effektiviseringspotentialer i selskaberne, der er identificeret i kapitel 3, men er udtryk for egentlige konsolideringspotentialer. Potentialerne er udtryk for effektiviseringspotentialer på sektorniveau og ikke på selskabsniveau og forudsætter særligt for den høje ende af potentialerne grundlæggende strukturelle ændringer af vandsektoren.

Ovenstående barrierer står i vidt omfang i vejen for realiseringen af konsolideringspotentialerne. Et væsentligt skridt i retning af at realisere de økonomiske potentialer ved øget konsolidering i den danske vandsektor er at imødegå eller helt fjerne barriererne for konsolidering.

Herudover er der nogle vigtige løftestænger, der vil kunne anvendes, til at skabe positive incitamenter til øget konsolidering blandt danske vandselskaber. En ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil give vandselskaberne mulighed for at optjene profit, hvilket vil give vandselskaberne stærkere incitamenter til at forfølge effektiviseringsmuligheder, herunder realisere besparelser på

drifts- og anlægsomkostninger ved at indgå i fusioner med andre vandselskaber. Ophævelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil desuden kunne medføre, at private kommercielle aktører i stigende grad investerer i danske vandselskaber. Erfaringsmæssigt vil dette indebære tendenser til øget konsolidering, idet det typisk forøger investorernes afkast.

En yderligere løftestang til at skabe et positivt incitament til konsolidering i vandsektoren er at indtage kapitalomkostningerne (og dermed anlægsinvesteringerne) i prisloftreguleringen. Herved vil vandselskaberne få øget incitament til at realisere stordriftsfordele, der er knyttet til anlægssiden.

Konsolideringsprocessen i den danske vandsektor vil også kunne fremmes ved, at der arbejdes for at forpligte kommunerne til at afdække muligheder og potentialer ved fusioner af vandselskaber. Erfaringerne fra den hollandske vandsektor viser, at der kan opnås en markant konsolidering gennem en frivillig og dialogbaseret proces.

Dele af konsolideringspotentialet, der knytter sig til mere effektiv drift og administration, vil kunne realiseres på relativt kort sigt gennem øget brug af administrations- og driftsfællesskaber. Derimod kræver realiseringen af de potentialer, der knytter sig til skalaøkonomien i anlægsinvesteringer, større strukturelle omlægninger og mere omfattende investeringer. De vil derfor skulle realiseres over en længere tidshorisont i passende takt med den løbende reinvesterings i vandselskabernes kapitalapparat.

6. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

Adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret – og dermed adskillelse af beslutninger vedrørende kommunernes skattefinansierede aktiviteter og vandselskabernes takstfinansierede aktiviteter – var et af de centrale formål med vandsektorloven. Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven overordnet set har medvirket til at sikre gennemsigtighed og klar opgavefordeling mellem vandselskaberne og kommunerne. Der er dog en række områder, hvor opgave- og ansvarsfordelingen med fordel kunne tydeliggøres. Samtidig er der enkelte områder, herunder i forhold til klimatilpasning, hvor den nuværende opgave- og ansvarsfordeling udgør en barriere for samfundsøkonomisk hensigtsmæssige løsninger.

6.1. Introduktion og hovedproblemstillinger

Vandsektorlovens krav om udskillelse af de kommunalt drevne forsyninger i selvstændige selskaber havde til formål at understøtte målet om en mere gennemsigtig og effektiv vandsektor. Udskillelsen blev foretaget for at sikre en klar og gennemsigtig adskillelse af kommunernes myndighedsansvar og ansvaret for varetagelsen af driftsopgaverne i vandselskaberne. Overdragelsen af ansvaret for driftsopgaverne til vandselskaberne havde til formål at sikre større fokus på driften af de enkelte vandselskaber og dermed realisering af de identificerede effektiviseringspotentialer.

Dette kapitel har til formål at belyse, om vandsektorloven har medført større klarhed om opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber, herunder om der er foretaget en reel adskillelse mellem vandselskabernes ansvar som driftsoperatør og kommunernes rolle som myndighed.

Den klare opgave- og ansvarsfordeling er i høj grad afhængig af kommunernes håndtering af dobbeltrollen som ejer og myndighed. Kapitlet belyser derfor også kommunernes håndtering af ejer- og myndighedsrollen i forbindelse med definitionen og udmøntningen af bestyrelsens rolle i vandselskaberne, herunder den valgte sammensætning af bestyrelsen.

Forsyningssekretariatet har med adgangen til fastsættelse af de indtjeningsmæssige rammer for vandselskaberne en vis indflydelse på dels rækkevidden af kommunernes ejer- og myndighedsrolle, dels vandselskabernes muligheder for at foretage drifts- og investeringsmæssige prioriteringer. Sidstnævnte del af denne indflydelse er behandlet i kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav.

Endelig har kapitlet til formål at belyse, om der i forbindelse med udskillelsen af de kommunale forsyningsaktiviteter er foretaget en reel adskillelse af de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber.

Vandsektorloven har til formål at sikre større gennemsigtighed for forbrugerne i grundlaget for de fastsatte vandpriser. Realiseringen af dette formål er behandlet i kapitel 7 om forbrugerforhold.

Dette kapitel indeholder indledningsvist i afsnit 6.2. en redegørelse for udviklingen i organiseringen og driften af de kommunalt ejede vandselskaber. Efterfølgende gives i afsnit 6.3. en overordnet gennemgang af de centrale regler for selskabsudskillelsen og adskillelsen af myndigheds- og driftsansvaret i vandsektoren. Erfaringerne fra selskabsudskillelsen, herunder forløbet omkring udskillelsen, vandselskabernes varetagelse af ledelses- og driftsopgaverne og kommunernes varetagelse af ejerrollen, er behandlet i afsnit 6.4. Afsnittet afsluttes med en opsummering af henholdsvis vandselskabers og kommuners vurdering af forløbet omkring og resultatet af selskabsudskillelsen. Afsnit 6.5. indeholder en gennemgang af erfaringerne med opgave- og ansvarsfordelingen mellem vandselskaber og kommuner, herunder gennemsigtigheden i den tilsigtede opdeling. Afsnittet er opdelt efter kommunernes centrale myndighedsopgaver i vandsektoren. Det skal for en god ordens skyld nævnes, at det ikke har været en del af opdraget for evalueringen at vurdere, om kommunerne har tilstrækkelige virkemidler til at sikre håndhævelsen af kommunernes myndighedsrolle på området.

Klimatilpasning er indført som et nyt opgaveområde i vandsektoren efter vedtagelse af vandsektorloven. Konsekvenserne af dette initiativ er beskrevet i afsnit 6.6. Afsnit 6.7. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen. Afslutningsvist indeholder afsnit 6.8. Deloitte's samlede vurdering af, i hvilket omfang vandsektorloven har sikret gennemsigtighed og klar opgavefordeling i vandsektoren.

6.2. Udviklingen i organisering og drift af de kommunalt ejede vandselskaber

Vandsektoren i Danmark var før vedtagelsen af vandsektorloven organiseret i en række kommunalt ejede og drevne spildevandsselskaber, hvor kommunalbestyrelsen havde både drifts- og myndighedsansvaret for vandforsyningen og spildevandshåndteringen. Kommunerne havde dermed ansvaret for opgavevaretagelsen, udviklingen og påvirkningen af det omkringliggende miljø. Kommunerne var ligeledes på vandforsyningsområdet både driftsoperatør og myndighedsansvarlig for en del af den samlede vandforsyning. I denne del af sektoren har der dog historisk set været en omfattende tradition for lokalt forankrede forbrugerejede vandværker, der har forsynet afgrænsede lokalområder.

Med kommunalreformen i 2007 skete der en konsolidering af de kommunalt ejede vandforsynings- og spildevandsenheder i kraft af sammenlægning af kommuner. Sammenlægningen betød primært en reduktion i antallet af administrative enheder og driftsorganisationer, mens der ikke er sket en væsentlig ændring i placeringen og udformningen af de fysiske anlæg.

Kommunernes ansvar for både drifts- og myndighedsopgaver før vedtagelsen af vandsektorloven betød, at kommunalbestyrelsen som myndighed skulle udstede planer og meddele tilladelser til sig selv som driftsorganisation med ansvar for et rensningsanlæg eller et vandværk. Den tætte forbindelse mellem kommunernes miljø- og teknikforvaltning og den enkelte forsyningsenhed betød desuden anvendelse af medarbejdere og dermed fagkompetencer og erfaringer på tværs af de enkelte opgaveområder. Således blev de enkelte medarbejdere anvendt både i forbindelse med myndighedsopgaver såsom udarbejdelse af vandforsynings- og spildevandsplaner og ved håndtering af drifts- og planlægningsopgaver i relation til den faktiske varetagelse af forsyningsaktiviteterne. Med vedtagelsen af vandsektorloven og udskillelsen i selvstændige selskaber er der også sket en ad-

skillelse af medarbejderressourcerne, så de medarbejdere, der nu er ansat i de enkelte vandselskaber, ikke kan løse opgaver for kommunen uden særskilt honorering.

Før vedtagelsen af vandsektorloven havde kommunalbestyrelsen desuden det øverste ansvar for de driftsmæssige dispositioner i de kommunalt forankrede forsyninger. Det betød, at kommunalbestyrelsen traf prioriteringsmæssige beslutninger omkring investeringer og de opgaver, der skulle håndteres af forsyningen under rammerne af vandforsyningsloven, miljøbeskyttelsesloven, betalingsloven og kommunalfuldmagten. Det overordnede ansvar for de driftsmæssige dispositioner er med vedtagelsen af vandsektorloven og dermed selskabsudskillelsen placeret i vandselskabernes bestyrelse.

Kommunerne og dermed de kommunalt ansatte medarbejdere har efter ikrafttrædelse af vandsektorloven ikke mulighed for at varetage opgaver for vandselskaberne. Dette gælder med undtagelse af en overgangsperiode fra 1. januar 2010 til 1. januar 2013. I overgangsperioden kunne kommunerne bistå de mindre vandselskaber³⁶ med en række administrative opgaver i form af drift af it-systemer, bogholderi, afregning, fakturering og bistand i forbindelse med indrapporteringer til Forsyningssekretariatet.

Den økonomiske regulering af driften af både vandforsyninger og spildevandsselskaber var oprindeligt udelukkende underlagt hvile-i-sig-selv-princippet. Dette havde til formål at sikre, at forbrugernes betaling for levering af rent vand og afledning af spildevand udelukkende gik til driften af forsyningerne og dermed ikke til almindelige skattefinansierede aktiviteter såsom myndighedsudøvelse, udarbejdelse af planer og øvrige kommunale driftsopgaver. Den økonomiske afgrænsning mellem takstmidler og skattemidler gik som følge af hvile-i-sig-selv-princippet også den anden vej, så omkostninger til drift og vedligeholdelse af de pågældende anlæg udelukkende kunne finansieres via de takster, der blev opkrævet hos forbrugerne. Der var således allerede før implementeringen af vandsektorloven et system, der skulle sikre den økonomiske adskillelse mellem myndighedsopgaverne og de forsyningsrelaterede driftsopgaver.

Historisk set har ikke alle kommuner været konsistente med overholdelse af hvile-i-sig-selv-princippet, hvilket også blev fremhævet i konkurrenceredegørelsen,³⁷ der ligger til grund for initiativerne i vandsektorloven og den tilhørende regulering. Tidligere har sammenblanding af det skatte- og det takstfinansierede område ikke medført økonomiske sanktioner for kommunerne. Dette er imidlertid ændret, idet der nu er adgang til at foretage modregning i bloktilskuddet til den enkelte kommune, hvis der konstateres sammenblanding af aktiviteter og indtægtsgrundlag.

6.3. Centrale regler for selskabsudskillelse og adskillelse af myndighed og drift

Der findes en række forskellige regler, der påvirker og regulerer udskillelsen af de kommunalt ejede vand- og spildevandsaktiviteter i selvstændige selskaber. Dette afsnit indeholder en kort beskrivelse af de centrale regler, der har betydning for udskillelsen samt interaktionen mellem kommuner og vandselskaber på både myndigheds- og driftsområdet.

³⁶ Vandselskaber med en samlet kapacitet på under 1 mio. m³, jf. bekendtgørelsen om kommuners varetagelse af administrative opgaver for visse vandselskaber.

³⁷ Konkurrencestyrelsens analyse af effektiviseringspotentialerne i vandsektoren i Konkurrenceredegørelse 2003.

6.3.1. Regler omkring adskillelse af myndigheds- og driftsansvar og selskabsudskillelsen

Adskillelsen af myndigheds- og driftsansvaret og udskillelsen af de kommunale forsyningsaktiviteter i selvstændige selskaber følger af vandsektorloven. Vandsektorlovens § 15, stk. 1, bestemmer således, at *"Kommuner kan kun deltage i aktiviteter forbundet med vand- eller spildevandsforsyning ..., hvis aktiviteterne udøves i et eller flere selskaber, som drives i aktie- eller anpartsselskabsform."*

Følgelovgivningen til vandsektorloven (konsekvensloven) medførte en række konsekvensmæssige rettelser omkring fordelingen af myndigheds- og driftsansvaret. Det følger af det generelle forbud mod delegation af myndighedsudøvelse til private aktører, at myndighedsopgaver fortsat udelukkende kan varetages i kommunalt regi.

I forhold til vandselskabernes økonomi og dermed de overordnede rammer for driften er det vandselskaberne, der under hensyntagen til prisloftreguleringen fastætter taksterne. Det er videre vandselskaberne, der vedtager betalingsvedtægten på spildevandsområdet og vandforsyningsregulativet på drikkevandsområdet. Betalingsvedtægten og vandforsyningsregulativet med tilhørende takstblade fastsætter bestemmelser om forbrugernes betaling af faste og variable takster samt tilslutningsafgifter til vandselskabet.

Det er kommunalbestyrelsen, der godkender de fastsatte takster, betalingsvedtægten for spildevandsaktiviteterne og vandforsyningsregulativet.

6.3.2. Regler omkring kommunale myndighedsopgaver

Vandsektorloven har ikke haft den store betydning for reguleringen af de kommunale myndighedsopgaver. Disse er fortsat i al væsentlighed reguleret i vandforsyningsloven, for så vidt angår drikkevandsområdet og miljøbeskyttelsesloven, inklusive det underliggende bekendtgørelsesgrundlag, for så vidt angår spildevandsområdet. Ansvar for løsningen af myndighedsopgaver ligger således fortsat i kommunalbestyrelserne.

Med udskillelsen af vandselskaberne er der sket en begrænsning i vandselskabernes muligheder for at bistå kommunerne med varetagelse af myndighedsopgaver. Vandsektorloven og den tilhørende regulering indebærer ikke et fuldstændigt forbud mod involvering af vandselskaberne i varetagelsen af myndighedsopgaverne, men denne involvering er begrænset i forhold til tidligere. Vandselskaberne kan fortsat bidrage med dele af grundlaget til brug for udarbejdelse af vand- og spildevandsforsyningsplaner uden særskilt betaling for dette, idet vandselskaberne har pligt til at udlevere oplysninger til kommunerne.

Vandselskaberne har desuden i henhold til reglerne om tilknyttede aktiviteter mulighed for at varetage visse opgaver for kommunerne mod betaling. Det er en betingelse, at disse opgaver varetages på kommercielle vilkår. Vandselskabernes mulighed for at varetage opgaver for kommunerne er primært styret af grænserne for, hvilke opgaver kommunerne kan overdrage til eksterne aktører, herunder de selskabsgjorte vandselskaber. Det er tilladt for kommunerne at udlicitere rent sagsforberedende arbejde, mens kvalitetssikring af plangrundlaget og den egentlige beslutningskompetence vedrørende indholdet af planerne ikke kan overdrages til eksterne aktører.

Vandselskaberne har som udgangspunkt ikke mulighed for at udøve indflydelse på kommunernes myndighedsudøvelse. De har dog som følge af forvaltningsloven adgang til at blive partshørt i for-

hold til de af kommunens myndighedsafgørelser, der har væsentlig betydning for det enkelte vandselskab. I praksis medfører et tæt og løbende samarbejde mellem kommunen og det enkelte vandselskab dog, at der ofte vil være en uformel dialog mellem kommunen og vandselskabet om den enkelte myndigheds afgørelse for at sikre, at den enkelte afgørelse tager højde for sammenhængen mellem de myndighedsmæssige beslutninger og vandselskabets driftsmæssige dispositioner.

Kommunernes myndighedsopgaver vedrørende drikkevand

På drikkevandsområdet har kommunen ansvar for udarbejdelse af vandforsyningsplaner, indsatsplaner for beskyttelse af grundvandsressourcen og fastsættelse af krav til vandmålere. Det er desuden fortsat kommunerne, der varetager tilsynet med vandværkerne.

Vandforsyningsplanerne er dog ikke direkte bindende overfor vandselskaberne. Kommunerne har dog pligt til at sikre inddragelse af vandforsyningsselskaberne i udarbejdelsen af disse planer. Denne forpligtelse kan kommunerne med fordel anvende til at sikre en hensigtsmæssig afvejning af kommunens og vandforsyningsselskabernes interesser og til at understøtte efterfølgende realisering.

Herudover godkender kommunen vandforsyningsselskabernes vandforsyningsregulativ, der indeholder bestemmelser om tilslutning til drikkevandsnettet og forbrugernes betaling af anlægsbidrag.

Kommunernes myndighedsopgaver vedrørende spildevand

På spildevandsområdet har kommunerne ansvar for udarbejdelse af spildevandsplaner. Som for vandforsyningsplanerne er spildevandsplanerne ikke bindende for vandselskaberne. Kommunerne har dog ligeledes på dette område pligt til at sikre inddragelse af spildevandsselskaberne i udarbejdelsen af spildevandsplanerne. Denne forpligtelse kan kommunerne med fordel anvende til at sikre realiserbare planer, der er udtryk for en hensigtsmæssig afvejning af kommunens og spildevandsselskabets interesser.

Det er kommunerne, der udsteder tilladelser til spildevandsselskaberne vedrørende udledning i vandløb, søer eller havet, ligesom det er kommunerne, der har tilsynet med denne udledning. Kommunerne har ligeledes ansvar for godkendelse af spildevandsselskabernes betalingsvedtægter, der blandt andet regulerer tidspunktet for betaling af tilslutningsbidrag ved udbygning af ledningsnettet og dermed kloakering af nye områder.

I forhold til borgeres og virksomheders adgang til kloaknettet er det kommunerne, der udsteder tilslutningstilladelser. Det er ligeledes kommunerne, der kan tillade benyttelse af det justerede betalingsprincip, der betyder, at en ejendom kan opnå tilladelse til selv at transportere spildevand direkte til rensningsanlægget og dermed undgå betaling for brug af kloaknettet. Kommunerne kan desuden påbyde borgere og virksomheder, der selv håndterer deres spildevand, at forbedre løsningerne for denne håndtering. Det følger af betalingslovens bestemmelser, at vandselskabet ved kommunens udstedelse af sådanne påbud skal tilbyde den pågældende borger eller virksomhed et kontraktligt medlemskab af det lokale rensningsanlæg.

6.3.3. Regler omkring driftsopgaver

Ansvar for løsningen af driftsopgaverne på vand- og spildevandsområdet ligger efter vedtagelse af vandsektorloven hos vandselskaberne.

Kommunerne kan indirekte udøve indflydelse på driften af det enkelte vandselskab i kraft af deres rolle som ejere af de kommunalt ejede vandselskaber. Indflydelsen kan udøves i form af udarbejdelse af vedtægter og adgangen til at udpege bestyrelsen i vandselskabet og udarbejde ejerstrategier for bestyrelsens varetagelse af opgaven. Ejerstrategierne kan som udgangspunkt udelukkende have en betydning for bestyrelsesmedlemmernes varetagelse af bestyrelseshvervet. Vandselskabet er dog ikke bundet af en kommunal ejerstrategi, medmindre vandselskabet har tiltrådt ejerstrategien, og der således er tale om en egentlig aftale.

En mere direkte indflydelse på vandselskabernes drift kan rent undtagelsesvist opnås ved adgangen til at kræve afholdelse af ekstraordinære generalforsamlinger i de kommunalt ejede vandselskaber. På en ekstraordinær generalforsamling kan bestyrelsens beslutninger om drift, nyanlæg og renoveringer omgøres eller ændres. Selskabslovens principper betyder dog, at generalforsamlingen ikke generelt må overtage alle beslutninger vedrørende driften af vandselskabet.

6.4. Erfaringer fra selskabsudskillelsen

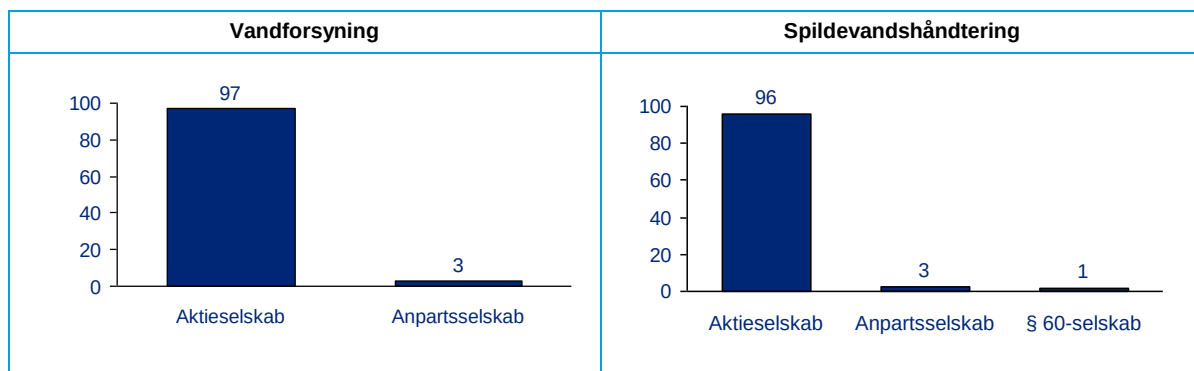
Dette afsnit indeholder en redegørelse for forløbet omkring udskillelsen af de kommunalt ejede vand- og spildevandsaktiviteter, herunder hvordan vandselskaberne varetager de drifts- og ledelsesmæssige opgaver, og hvordan kommunerne varetager deres rolle som ejer af vandselskaberne. Afsnittet indeholder desuden både vandselskabers og kommuners vurdering af selskabsudskillelsen.

6.4.1. Forløbet omkring udskillelse af de kommunalt ejede vandselskaber

Hovedparten af de kommunalt ejede vandselskaber er blevet udskilt fra den kommunale forvaltning og oprettet som selvstændige selskaber i forbindelse med vandsektorlovens ikrafttrædelse for at leve op til lovens krav om selskabsudskillelse. Således er 91 pct. af de kommunalt ejede vandselskaber stiftet i perioden 2007-2010, og hele 65 pct. er stiftet i 2009 og 2010.

Som det fremgår af Figur 39 nedenfor, er størstedelen af de kommunalt ejede vandselskaber på både vandforsynings- og spildevandsområdet organiseret som aktieselskaber. På spildevandsområdet ses enkelte selskaber, der er organiseret i fælleskommunale selskaber oprettet i henhold til kommunestyrelseslovens § 60. Sidstnævnte organisationsform er alene en mulighed for vandselskaber, der forud for vandsektorlovens ikrafttrædelse var organiseret som et fælleskommunalt selskab. Den store udbredelse af aktieselskabsformen blandt vandselskaberne må antages at være begrundet i det forhold, at aktieselskaber typisk forbindes med en større soliditet og derfor er et oplagt valg for vandselskaber med en relativt stor aktivmasse.

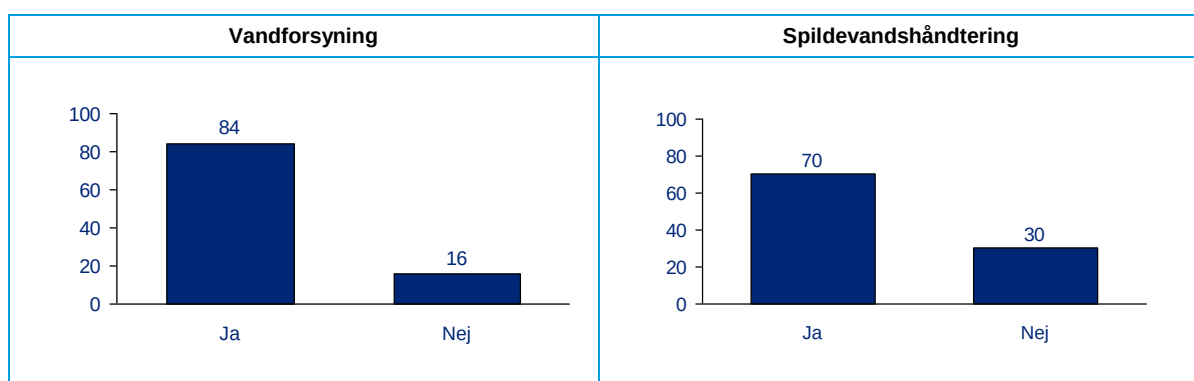
Figur 39. Den valgte selskabsform i vandselskaberne i pct.



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Som det fremgår af Figur 40 nedenfor, er det karakteristisk, at størstedelen af de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaberne er ejet af et holdingselskab.

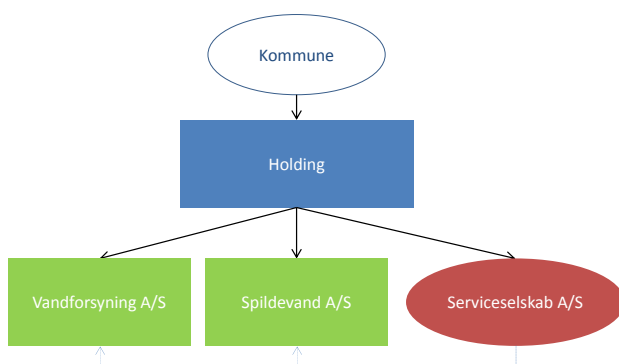
Figur 40. Er vandselskabet ejet af et holdingselskab (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Organiseringen i en holdingstruktur er af flere vandselskaber valgt for at lette adgangen til, at nye selskaber på et senere tidspunkt kan indtræde i selskabet, og for at sikre mulighed for at anvende differentierede takster. Holdingstrukturen er desuden valgt flere steder, hvor spildevandsaktiviteter og eventuelt vandforsyningsaktiviteter drives i samme selskabskonstruktion som andre forsyningsområder, herunder for eksempel fjernvarmeforsyning.

Figur 41. Eksempel på kommunal holdingstruktur



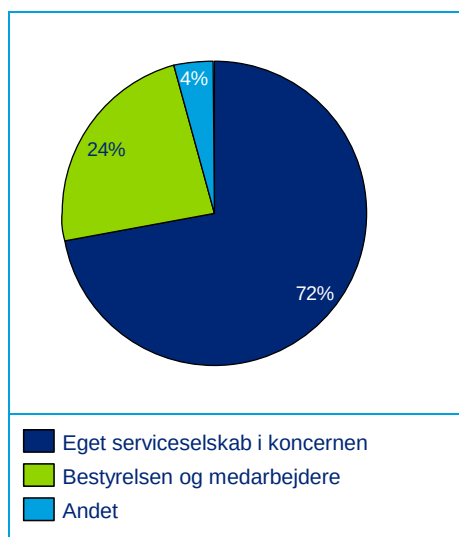
Vandselskabernes ønske om at kunne anvende differentierede takster er delvist affødt af kommunesammenlægningen på vandområdet, hvor der er foretaget sammenlægning af vandselskaber,

der historisk set opkrævede forskellige takster i de forskellige kommuner. Takstdifferentiering anvendes desuden på vandforsyningsområdet til at sikre forskellige takster til forskellige forbrugergrupper. For eksempel betaler storforbrugere en mindre takst per m³ vand end forbrugere med et mindre forbrug, mens beboere i landområder og større virksomheder betaler større anlægsbidrag i forbindelse med tilslutning som følge af større dimensionering og større udgifter til fremføring af ledningsnet. Der er ikke adgang til at anvende differentierede takster på spildevandsområdet.

6.4.2. Varetagelse af drifts- og ledelsesopgaverne

Med udskillelsen af de kommunalt ejede forsyningsaktiviteter i selvstændige selskaber er det som tidligere nævnt de enkelte forsyningselskaber, der har ansvaret for varetagelse af drifts- og ledelsesopgaverne. Der er ikke fastsat nærmere regler for organiseringen af disse opgaver. Som det fremgår af Figur 42 nedenfor, er der en tydelig fordeling af organiseringen af vandselskabernes drifts- og ledelsesopgaver. Langt størstedelen af de kommunalt ejede vandselskaber anvender et internt serviceselskab til at varetage driften. Det er primært de mindre vandselskaber, der varetager driften via egne medarbejdere og i begrænset omfang via involvering af bestyrelsen.

Figur 42. Organisering af driftsopgaver i pct.



Note: Kategorien *Andet* dækker, at driften varetages af et andet vandselskab, at driften er udliciteret til en privat aktør eller en helt tredje mulighed, der også kan omfatte en kombination af de øvrige organiseringsmuligheder.

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Den valgte organisering af drifts- og ledelsesopgaverne vurderes at hænge sammen med udbredelsen af holdingstrukturen. En række af de interviewede vandselskaber har tilkendegivet, at de har valgt at samle alle medarbejderne, herunder selskabets ledelse, i et selvstændigt serviceselskab. Dette giver mulighed for en bedre kapacitetsudnyttelse på tværs af de enkelte forretningsområder. Anvendelse af et serviceselskab, hvor alle medarbejdere er ansat, er ensbetydende med, at vandselskabet, henholdsvis spildevandsselskabet, på timebasis køber ledelses- og medarbejderressourcer i serviceselskabet. Hvis vand- og spildevandsaktiviteterne indgår i et holdingselskab med varetagelse af flere forsyningsarter, er der tilsvarende salg af ressourcer til disse enheder fra det fælles serviceselskab.

6.4.3. Kommunernes varetagelse af ejerrollen

Som det er angivet ovenfor, kan kommunen varetage sin ejerrolle via adgangen til at udpege med-

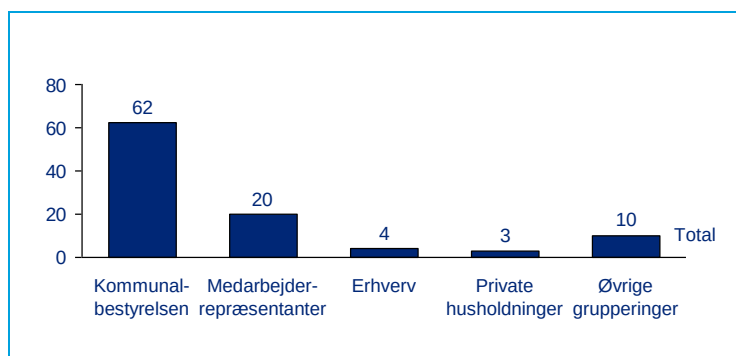
lemmerne i vandselskabets bestyrelse og via generalforsamlingens vedtagelse af vedtægter for selskabet og udstedelse af ejerstrategier rettet mod bestyrelsens arbejde. Erfaringerne med kommunernes varetagelse af ejerrollen er afspejlet i dette afsnit.

Sammensætning af vandselskabets bestyrelse

Det følger af selskabslovens § 120, at det er generalforsamlingen, der skal udpege flertallet af bestyrelsens medlemmer. Generalforsamlingen består af ejerne af det pågældende selskab. I vandselskaber, der udelukkende er ejet af én kommune, er det således kommunalbestyrelsen, der afgør, hvordan kommunen som eneaktionær i selskabet skal stemme på generalforsamlingen.

Bestyrelsessammensætningen i de kommunalt ejede vand- og spildevandsselskaber fremgår af Figur 43 nedenfor. Bestyrelserne består primært af personer, der også indgår i kommunalbestyrelsen. Den begrænsede forekomst af bestyrelsesmedlemmer fra erhvervslivet og private husholdninger skyldes, at reglerne om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse i overensstemmelse med de fastsatte frister endnu ikke er fuldt ud implementeret.

Figur 43. Bestyrelsessammensætning i de kommunalt ejede vandselskaber i pct.



Note: Øvrige grupperinger dækker personer fra den kommunale forvaltning, offentlige serviceinstitutioner, forsknings- og uddannelsesinstitutioner, forbrugerorganisationer, miljøorganisationer eller øvrige grupperinger, der ikke er præciseret nærmere.

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Det er kommunalbestyrelsen, der som øverste kommunale beslutningsorgan udpeger bestyrelsen. I en lang række kommuner foregår udpegningen af bestyrelsesmedlemmer som led i den øvrige konstituering som følge af et kommunalvalg. Det er derfor det overvejende udgangspunkt, at vandselskabets bestyrelse er udpeget for en firårig periode.

Sammensætningen af bestyrelsen foretages som følge af konstitueringen på tværs af de politiske grupperinger, men primært med afsæt i medlemmerne af kommunernes teknik- og miljøudvalg og økonomiudvalg. Under de gennemførte interview med vandselskaber og kommuner er det tilkendegivet, at enkelte kommuner lægger vægt på, at vandselskabets bestyrelse sammensættes på en måde, der sikrer involvering af professionelle bestyrelsesmedlemmer som supplement til de folkevalgte i kommunalbestyrelsen. Involveringen af professionelle bestyrelsesmedlemmer, der ikke har tilknytning til kommunalbestyrelsen, finder i disse tilfælde sted ud fra hensynet om at involvere personer med solid indsigt i selskabsledelse for at sikre den bedst mulige sparring til vandselskabets øverste ledelse. Enkelte kommuner og vandselskaber har på den anden side fremhævet, at de folkevalgte politikere i kommunalbestyrelsen qua deres forskellige roller i samfundet udgør et solidt fundament for ansvarlig drift med fokus på samfundsmæssige forhold, som vandselskaberne udgør en væsentlig del af.

Enkelte kommuner har tilkendegivet, at de for at undgå interessesammenfald ikke udpeger medlemmer til vandselskabernes bestyrelse fra kommunens teknik- og miljøudvalg. I andre kommuner er det dog udgangspunktet, at det er teknik- og miljøudvalget, der er repræsenteret i bestyrelsen. Løsningen er valgt for at sikre så gode muligheder for videnovertførsel mellem kommunen og vandselskabet som muligt. Det er således ønsket om at tilgodese forskellige forhold, der har resulteret i de forskellige løsningsmodeller for sammensætningen af vandselskabets bestyrelse.

De gennemførte interview med kommuner har afdækket, at direktøren for teknik- og miljøforvaltningen i enkelte tilfælde har deltaget i bestyrelsen. De kommuner, der har fremhævet dette, har samtidig tilkendegivet, at dette primært har været i perioden efter udskillelsen. Fremgangsmåden er nu ændret i disse kommuner, idet den har vist sig at kunne medføre interessekonflikter mellem den kommunale forvaltning og vandselskabet.

I enkelte kommuner og i enkelte vandselskaber arbejder man ifølge de gennemførte interview målrettet med vejledning og uddannelse af bestyrelsesmedlemmerne i forhold til betydningen af at sidde i en selskabsbestyrelse og være underlagt selskabsretligt ansvar mv. Denne tilgang er valgt i erkendelse af, at der er forskel på at varetage rollen som demokratisk valgt kommunalbestyrelsesmedlem og bestyrelsesmedlem i et selskab, der er underlagt selskabslovgivningen. Desuden fremhæver både forsyninger og kommuner, at varetagelsen af bestyrelsesrollen i et vandselskab kræver både økonomisk og organisatorisk indsigt i forhold omkring drift af selskaber.

Det er Deloitte's vurdering på baggrund af de gennemførte interview, at udpegning af medlemmerne til vandselskabernes bestyrelse som led i konstitueringen efter et kommunalvalg ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for sikring af de nødvendige økonomiske og ledelsesmæssige kompetencer og erfaringer, der er behov for i forhold til at kunne bestride en bestyrelsespost i et selskab.

Endvidere kan kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i vandselskabernes bestyrelse indebære en habilitetsmæssig risiko i forhold til at sikre den faktiske adskillelse mellem kommunernes skattefinansierede og vandselskabernes takstfinansierede opgavevaretagelse. Den nuværende model indebærer, at det er op til det enkelte bestyrelsesmedlem at identificere og fremhæve eventuelle habilitetsmæssige udfordringer i forhold til både det politiske arbejde og arbejdet i vandselskabets bestyrelse.

Kommunalpolitikernes bestyrelsesansvar

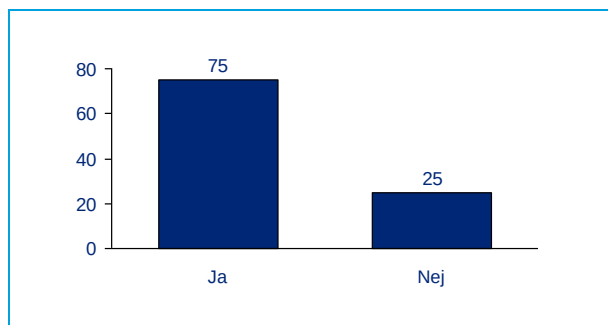
I kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber kan der ofte forekomme situationer, hvor ejerinteressen ikke er sammenfaldende med vandselskabets interesse. Det følger af selskabsrettens grundprincipper, at alle bestyrelsesmedlemmer, herunder både de generalforsamlingsvalgte, de forbrugervalgte og eventuelt de medarbejdervalgte, er forpligtet til udelukkende at varetage selskabets interesser.

I forhold til de af kommunalbestyrelsen valgte bestyrelsesmedlemmer, der i praksis oftest er kommunalpolitikere, men i få tilfælde også kan være erhvervsfolk, betyder dette, at det lovgivningsmæssigt ikke er legalt at tilgodese ejerkommunens interesser, hvis det konkret er i modstrid med vandselskabets interesser. Alle bestyrelsesmedlemmerne er til enhver tid forpligtet til udelukkende at varetage selskabets interesser i sager om eksempelvis fastsættelse af anlægsbidrag på vandforsyningsområdet eller fastsættelse af særbidrag på spildevandsområdet. Dette kan indebære en potentiel habilitetsmæssig udfordring, hvis vandselskabets bestyrelse skal tage stilling til håndtering af krav til vandselskabet fra kommunalbestyrelsen.

Varetagelse af ejerrollen via ejerstrategier og selskabets vedtægter

Kommunernes udøvelse af indflydelse på vandselskaberne via udarbejdelse af ejerstrategier og vandselskabernes vedtægter er, jf. Figur 44, udbredt blandt størstedelen af de kommunalt ejede vandselskaber. De gennemførte interview med kommuner og vandselskaber illustrerer dog en forholdsvis forskelligartet tilgang til anvendelse af ejerstrategier. Under de gennemførte interview med kommuner, der ikke har udarbejdet en ejerstrategi, er det generelt tilkendegivet, at der ikke vurderes at være behov for en egentlig ejerstrategi. I disse kommuner afklares kommunens ejermæssige forventninger til vandselskabet i en løbende dialog med vandselskabets ledelse.

Figur 44. Kommuner, der har udarbejdet en ejerstrategi, i pct.



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

På tværs af en lang række vandselskaber og kommuner fremhæves de kommunale ejerstrategier som et effektivt redskab til at afklare opgave- og ansvarsfordelingen i forhold til de grænseflader, der er mellem det enkelte vandselskab og den enkelte kommune. Ejerstrategierne er således fremhævet som værende et instrument, der sikrer en nødvendig dialog og afklaring omkring håndteringen af det løbende samarbejde.

Ifølge de gennemførte interview anvender nogle kommuner ejerstrategier som et målrettet instrument til at forpligte vandselskabets bestyrelse til at følge kommunens politiske prioriteringer i forhold til især miljøforhold. Der ses således i flere tilfælde eksempler på, at kommunerne i deres ejerstrategier har forpligtet vandselskaberne til at overholde kommunens vandforsynings- og spildevandsplaner. Ejerstrategierne er dog, jf. afsnit 6.3.3., ikke direkte juridisk forpligtende for vandselskaberne, og en kommunes eneste sanktionsmulighed overfor et vandselskabs manglende overholdelse af ejerstrategien er indkaldelse til ekstraordinær generalforsamling med henblik på at afsætte bestyrelsen i vandselskabet eller omgøre bestyrelsens beslutning vedrørende konkrete forhold. Det er på denne baggrund Deloitte's vurdering, at ejerstrategierne ikke er tilstrækkelige til at sikre, at vandselskaberne realiserer kommunens vandforsynings- og spildevandsplaner.

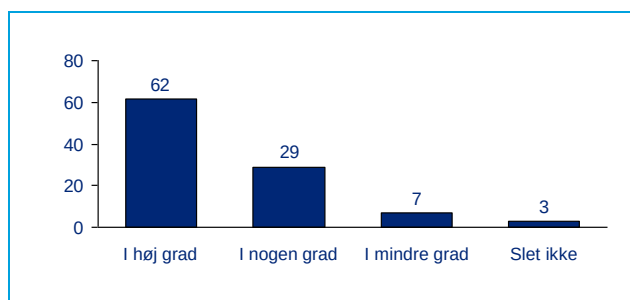
I andre kommuner anvendes ejerstrategien ikke som et målrettet instrument til kommunikation af kommunens ønsker og forventninger til vandselskabets bestyrelse og dermed de overordnede linjer for driften af vandselskabet. Afstemning af kommunens forventninger til vandselskabet håndteres i disse tilfælde via løbende drøftelser mellem vandselskabets øverste ledelse og ledelsen i den kommunale forvaltning.

6.4.4. Vandselskabernes vurdering af selskabsudskillelsen

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse og de supplerende interview med vandselskaber og kommuner har blandt andet fokuseret på effekten af udskillelsen, håndteringen af drifts- og ledelsesansvaret i vandselskaberne og kommunernes varetagelse af rollen som ejer af de kommunalt

ejede vandselskaber. På baggrund af de gennemførte undersøgelser kan det, jf. Figur 45, konstateres, at det overordnet set er vandselskabernes vurdering, at selskabsudskillelsen har været en succes for vandselskabet.

Figur 45. Vandselskabernes vurdering af, om udskillelsen har været en succes for vandselskabet, i pct.



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Succesen skyldes ifølge de gennemførte interview primært, at udskillelsen har medført større fokus på driften i vandselskaberne via en professionalisering i ledelsen og driften af selskaberne. Professionaliseringen i ledelsen og driften af vandselskaberne har fået gunstige betingelser, idet vandselskaberne efter udskillelsen i højere grad kan drives uafhængigt af de politiske interesser i kommunen, og fordi udskillelsen og reguleringen i vandsektorloven har skabt større gennemsigtighed i vandselskabernes økonomi. Vandselskaberne vurderer, at udskillelsen har givet langt bedre vilkår for en ledelse og drift med fokus på kerneforretningen og rentabiliteten af de enkelte drifts- og investeringsmæssige dispositioner. Det skal dog i den forbindelse nævnes, at de politisk udpegede medlemmer af vandselskabernes bestyrelser potentielt kan indebære en barriere for at sikre en drift af vandselskabet, der er uafhængig af ejerkommunens politiske interesser. Dette vil særligt være gældende i de tilfælde, hvor de politisk udpegede bestyrelsesmedlemmer ikke i tilstrækkelig grad er opmærksomme på og sikrer efterlevelse af det selskabsretlige bestyrelsesansvar.

Det er kendetegnende på tværs af vandselskaber, at udskillelsen har været ressourcekrævende i forhold til afklaring af opgave- og ansvarsfordelingen i forhold til den kommunale organisation. De fleste vandselskaber vurderer samtidig, at samarbejdet med de kommunale ejere og myndigheder i dag fungerer rigtig godt, og at der således udelukkende har været tale om en naturlig overgangsperiode med tilpasning til de nye forudsætninger for samarbejdet.

Der ses dog også i praksis ofte eksempler på ejerstrategier, hvor kommunen ved fastlæggelse af de styringsmæssige rammer for driften af vandselskabet ønsker at forpligte vandselskaberne til at varetage generelle erhvervspolitiske tiltag og/eller varetage generel miljø- og klimarådgivning til kommunens borgere, hvilket ikke ligger indenfor vandselskabernes kerneopgaver. Det er vandselskabernes vurdering, at forpligtelsen til at varetage ikke direkte vand- og spildevandsrelaterede aktiviteter via ejerstrategierne er særdeles u hensigtsmæssig, idet vandselskaberne herved fra politisk side kan blive pålagt at afholde omkostninger, der i visse tilfælde ikke med rette kan indregnes i taksterne. Herudover risikerer kommunerne modregning i de kommunale bloktilskud, hvis der decideret er tale om skattefinansierede opgaver. Endelig kan kommunernes fremgangsmåde gøre det vanskeligt for vandselskaberne at overholde prisloftreguleringen, hvis de politiske krav til opgavevaretagelsen ikke kan godkendes som miljø- og servicemål, jf. kapitel 8 om miljø-, sundheds- og forsyningsforhold.

I forbindelse med evalueringen er der modtaget eksempler på, at kommuner via vandselskabernes vedtægter forsøger at pålægge det enkelte vandselskab forpligtelser, der strider mod vandsektor-

lovens formål om udskillelse af driftsansvaret til de enkelte vandselskaber. De konkrete eksempler går på udøvelse af indflydelse på vandselskabernes ret til at beslutte, om de finder det økonomisk fordelagtigt at give borgere henstand og lån i forbindelse med betaling af tilslutningsbidrag til kloaksystemet. Som det fremgår af afsnit 6.3.1., er det vandselskabet der – indenfor rammerne af den økonomiske regulering – fastsætter takstern, herunder betingelserne for forbrugernes betaling af tilslutningsafgifter. En vedtægtsbestemmelse, der pålægger et vandselskab at give udvalgte forbrugergrupper henstand med betalingen af tilslutningsafgifter, vil således betyde direkte indflydelse på vandselskabets indtægtsgrundlag og dermed likviditet, hvilket ikke vurderes at være i overensstemmelse med formålet med selskabsudskillelsen.

Enkelte vandselskaber påpeger i forbindelse med de gennemførte interview, at samarbejdet med kommunerne fortsat er vanskeligt efter selskabsudskillelsen. Udfordringerne gør sig gældende i forhold til både kommunens varetagelse af ejerrollen i bestyrelsen og i forbindelse med kommunens myndighedsudøvelse. De gennemførte interview med vandselskaberne viser en sammenhæng mellem de fortsatte udfordringer og det forhold, at der ikke tidligt i forløbet er foretaget en afklaring af opgave- og ansvarsfordelingen mellem vandselskabet og kommunen. I de kommuner, hvor der ikke er foretaget afklaring af opgave- og ansvarsfordelingen (eventuelt suppleret med fælles styringsdokumenter), er der flere eksempler på, at der fortsat er problemer med samarbejdet mellem vandselskabet og kommunen.

En begrænset del af de interviewede vandselskaber har tilkendegivet, at bestyrelsen ikke i fuldt omfang har de fornødne faglige og ledelsesmæssige erfaringer til at udgøre en professionel virksomhedsrettet sparring til vandselskabets ledelse. Enkelte af de interviewede vandselskaber ser dog ikke dette som et problem, idet det ejermæssige setup betyder, at det er væsentligt, at vandselskabets ledelse har mulighed for at anvende bestyrelsen som politisk sparringspartner.

6.4.5. Kommunernes vurdering af selskabsudskillelsen

Kommunernes vurdering af erfaringerne fra selskabsudskillelsen er kortlagt via interview med udvalgte kommuner og input fra KL og KTC som følge af deres deltagelse i kontaktudvalget for evalueringen.

Overordnet set er kommunerne enige med vandselskaberne i, at udskillelsen af de kommunalt ejede vand- og spildevandsaktiviteter på en række områder har været en succes. Kommunerne er desuden enige med vandselskaberne i karakteren af de positive effekter af selskabsudskillelsen, herunder at der er foretaget en adskillelse af det takst- og det skattefinansierede område.

Der er i forbindelse med evalueringen dog også fra kommunernes side fremhævet en række ulemper som følge af udskillelsen. Kommunerne har tilkendegivet, at muligheden for at styre forsyningerne er blevet begrænset, herunder i forhold til varetagelse af lokalpolitiske interesser vedrørende for eksempel generelt serviceniveau, erhvervspolitiske interesser og miljømæssige hensyn.

Enkelte af de interviewede kommuner tilkendegiver, at de har formålet at skabe hensigtsmæssige rammer for vandselskabernes drifts- og investeringsmæssige tiltag i forhold til den politiske linje i kommunerne via anvendelse af dialog og målrettede ejerstrategier. Andre kommuner fremhæver, at ejerstrategier og kommunernes mulighed for at indkalde til ekstraordinære generalforsamlinger ikke vurderes at være tilstrækkelige styringsinstrumenter. Dette synspunkt understøttes af KL og KTC, der varetager kommunernes interesser, og som samtidig fremhæver, at det er vigtigt at have for øje, at vandselskaberne – på trods af det indførte armslængdeprincip – har vigtige samfundsmæssige interesser og opgaver udover de snævre økonomiske, der også bør kunne varetages.

Det er Deloitte's vurdering, at en sikring af adskillelsen af det skatte- og det takstfinansierede område forudsætter, at kommunerne ikke via deres ejerbeføjelser kan pålægge vandselskaberne yderligere opgaver, end dem der er lovhjemlet som følge af kommunernes myndighedsrolle.

Kommunerne har desuden fremført, at de øgede omkostninger til revisorer og advokater er en u hensigtsmæssig konsekvens af vandsektorloven. Endelig har kommunerne fremhævet, at den udstrakte organisering af vandselskaberne i en holdingstruktur begrænser den gennemsigtighed omkring vandselskabernes drift og økonomi, der var tiltænkt med selskabsudskillelsen.

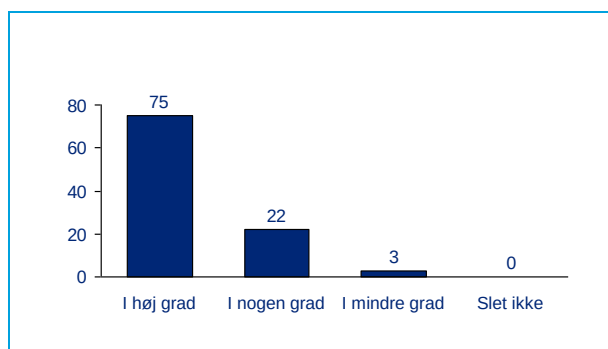
6.5. Opgavefordeling og gennemsigtighed

Det følger af den politiske aftale bag vandsektorloven, at udskillelsen af de kommunalt ejede vand- og spildevandsaktiviteter havde til formål at sikre ophævelse af u hensigtsmæssige dobbeltroller, hvor kommunerne optrådte som både myndighed og driftsenhed. Den politiske aftale fastslår desuden, at formålet med udskillelsen var at sikre en tydeliggørelse og fokusering af henholdsvis kommunens og vandselskabets rolle som henholdsvis bestiller og udfører.

6.5.1. Overordnet vurdering af opgavefordelingen

På baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de lovomfattede vandselskaber kan det, jf. Figur 46 nedenfor, konkluderes, at en overvejende del af vandselskaberne opfatter opgavefordelingen mellem kommunerne og vandselskaberne som værende klar.

Figur 46. Vandselskabernes vurdering af, om opgavefordelingen mellem vandselskaber og kommuner er klar (pct.)

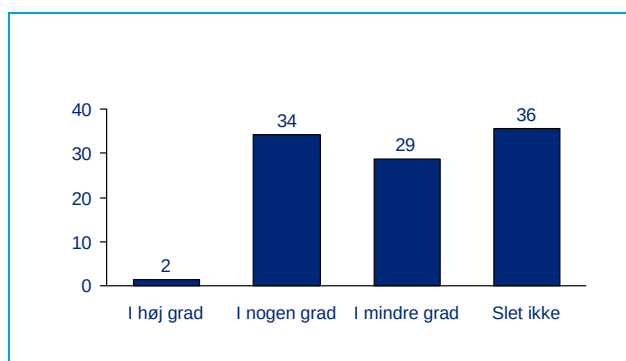


Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

De interviewede vandselskaber og kommuner er desuden overvejende enige om, at eventuelle uklarheder kan klares via dialog og løbende koordinering.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de lovomfattede vandselskaber har desuden, jf. Figur 47, vist, at vandselskaberne mener, at der på enkelte områder opbygges parallelle kompetencer i vandselskaberne og kommunerne til varetagelse af opgaver, herunder for eksempel i forhold til klimatilpasning. De gennemførte interview viser samtidig, at kommuner og vandselskaber er enige om, at den delvise opbygning af parallelle kompetencer er hensigtsmæssig i forhold til at sikre et positivt samarbejde om eksempelvis udarbejdelse af plangrundlag og varetagelse af de øvrige opgaver på området.

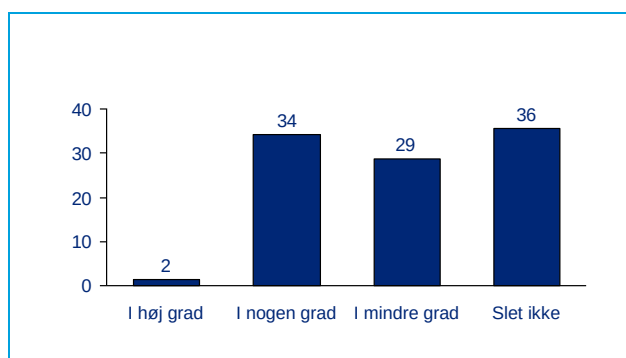
Figur 47. Oplever vandselskabet eksempler på opbygning af kompetencer i kommunen og vandselskabet til at løse de samme opgaver (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Endelig oplever ca. en tredjedel af vandselskaberne i nogen grad interessekonflikter som følge af, at kommunalbestyrelsesmedlemmer indgår i vandselskabets bestyrelse.

Figur 48. Oplever vandselskabet interessekonflikter ved kommunalbestyrelsesmedlemmers engagement i vandselskabets bestyrelse (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Størstedelen af de interviewede kommuner og vandselskaber har dog fremhævet, at de ikke oplever en interessekonflikt som følge af kommunalbestyrelsesmedlemmernes dobbeltrolle som politiker og bestyrelsesmedlem i vandselskabet. Det er således opfattelsen blandt kommuner og vandselskaber, at byrådspolitikerne i vandselskabernes bestyrelse som udgangspunkt formår at varetage interesserne i det enkelte vandselskab. På den måde opleves der blandt vandselskaber og kommuner en overvejende overensstemmelse mellem selskabsretlige regler og en begrænset varetagelse af politiske hensyn i forbindelse med arbejdet i vandselskabets bestyrelse.

Det skal dog i den sammenhæng fremhæves, at den nuværende praksis med udpegning af medlemmer til vandselskabernes bestyrelse i forbindelse med konstituering af kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 6.4.3. ovenfor, indebærer både habilitetsmæssige og kompetencemæssige udfordringer. Vandselskabernes og kommuners vurdering af problemets omfang kan være præget af, at det før vandsektorlovens ikrafttrædelse var helt sædvanligt med politisk indflydelse på de drifts- og investeringsmæssige dispositioner i vandselskaberne. Vurderingerne fra vandselskaber og kommuner kan således tolkes som et tegn på, at selskabsudskillelsen har begrænset den politiske indflydelse i vandselskaberne, men kan ikke tages til indtægt for, at den politiske indflydelse er lav sammenlignet med indflydelsen i ethvert andet privatejet selskab.

Vandselskaber og kommuner fremhæver samstemmende, at når der ikke opleves et større omfang af interessekonflikter, end tilfældet er, så skyldes det følgende:

- Det tætte samarbejde om udarbejdelse af ejerstrategier og øvrige styringsdokumenter, der fastlægger opgave- og ansvarsfordelingen.
- Der er etableret en løbende og positiv dialog mellem vandselskabet og den kommunale forvaltning, hvor dialogen er baseret på gensidig respekt om hinandens interesser.
- Der er etableret et tæt samarbejde om udarbejdelse af kommunalt ejede vandforsynings- og spildevandsplaner.

KL har desuden i forbindelse med evalueringen fremført et behov for, at der trods et overvejende godt samarbejde mellem vandsektoren og kommunerne bør etableres et juridisk fundament, der mere entydigt fastlægger opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber. Dette skal kunne anvendes i de tilfælde, hvor parterne ikke via dialog kan opnå enighed om en fornuftig opgave- og ansvarsfordeling. Analyserne i det følgende understøtter KL's vurdering af, at der for at undgå konflikter er behov for en tydeliggørelse af opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber.

6.5.2. Vandforsynings- og spildevandsplaner

Kommunerne har, jf. afsnit 6.3.2., ansvar for udarbejdelse af vandforsynings- og spildevandsplaner, mens vandselskaberne er forpligtet til at bidrage med informationer til brug for udarbejdelse af plangrundlaget. Vandforsynings- og spildevandsplanerne har blandt andet til formål at beskrive målsætningerne for henholdsvis beskyttelse af grundvandsressourcen, beskyttelse af vandmiljøet og udbygning af kloaknettet. Både vandforsynings- og spildevandsplaner er en udmøntning af kommuneplanen, der er bindende for borgere og virksomheder.

Langt størstedelen af de vandselskaber og kommuner, der har deltaget i interview, har tilkendegivet, at der er etableret et godt og nyttigt samarbejde mellem kommunerne og de respektive vandselskaber om udarbejdelse af plangrundlaget. En række af de interviewede kommuner har etableret projektteam, som kommunen er ansvarlig for, men som vandselskaberne deltager i. Det er dog typisk de kommunalt ejede vandselskaber, der bidrager til udarbejdelse af plangrundlaget, mens de privatejede drikkevandsselskaber inddrages som led i en orienterings- og høringsproces.

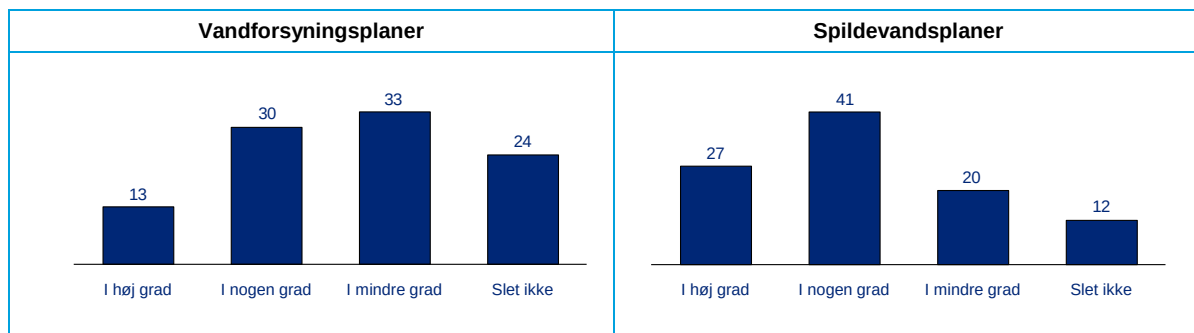
Vandforsynings- og spildevandsplanerne er som udgangspunkt ikke bindende for vandselskaberne, hvilket kommunerne fremhæver som problematisk i forhold til at sikre, at vandselskaberne medvirker til udmøntningen af de kommunale forpligtelser og prioriteringer. Især i forhold til indvinding og levering af drikkevand vurderer kommunerne, at det er en udfordring, at vandforsynings-selskaberne ikke via vandforsyningsplanerne kan forpligtes til at medvirke til realisering af kommunernes forpligtelser i henhold til de nationale vandplaner. På spildevandsområdet eksisterer der en tilsvarende problemstilling i forhold til de kommunale prioriteringer i forhold til kravene til benyttelse af det offentlige kloaksystem.

Som det fremgår af afsnit 6.4.3. ovenfor, er det praksis i flere af de interviewede kommuner, at kommunerne skriver ind i ejerstrategierne, at vandselskaberne er forpligtede til at overholde vandforsynings- og spildevandsplanerne.

Af de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, har 68 pct. via den gennemførte spørgeskemaundersøgelse tilkendegivet, at de på spildevandsområdet i høj eller nogen grad oplever, at kommunerne udøver indflydelse på vandselskabets drift og planlægning gennem kommunalbestyrelsens kompetence til at fastlægge spildevandsplaner. Til sammenligning er det 43 pct. af vand-

selskaberne, der, jf. Figur 49 nedenfor, anfører, at de i høj eller nogen grad oplever en tilsvarende indflydelse via de kommunalt ejede vandforsyningsplaner.

Figur 49. Oplever vandselskabet, at kommunalbestyrelsen udøver indflydelse på vandselskabets drift og planlægning via plankompetencen (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

Miljøbeskyttelsesloven, der ligger til grund for kommunernes udarbejdelse af spildevandsplaner, indeholder, jf. boksen nedenfor, en detaljeret opstilling af de elementer, der skal være indeholdt i kommunernes spildevandsplaner.

Boks 3. Miljøbeskyttelseslovens krav til indholdet af de kommunale spildevandsplaner

- Kommunalbestyrelsen udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand. Planen skal indeholde oplysninger om:
1. Eksisterende og planlagte kloakeringsområder og renseforanstaltninger.
 2. Områder, hvor kommunalbestyrelsen er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten helt eller delvist.
 3. Områder, hvor kommunalbestyrelsen er indstillet på at give en ejendom tilladelse til direkte tilslutning til spildevandsselskabet.
 4. Den eksisterende tilstand af kloakanlæg og planlagte fornyelser af disse.
 5. Eksisterende områder udenfor kloakeringsområder, hvor der sker nedsivning, og planlagte områder udenfor kloakeringsområder, hvor der skal ske afledning til nedsivningsanlæg.
 6. Eksisterende områder udenfor kloakeringsområder, hvor der sker rensning svarende til et bestemt rensningsniveau, og planlagte områder udenfor kloakeringsområder, hvor der skal ske rensning svarende til et bestemt rensningsniveau.
 7. Hvorvidt der er tale om et spildevandsforsyningsselskab omfattet af § 2, stk. 1, i loven om vandsektorens organisering og økonomiske forhold.
 8. Afgrænsningen mellem de enkelte vandselskabers kloakeringsområder.
 9. Efter hvilken tidsfølge projekterne forudsættes at være udarbejdet og anlæggene udført.

Kilde: Miljøbeskyttelseslovens § 32.

Det er Deloitte's vurdering, at det især er punkt 9 vedrørende den tidsmæssige følge af de enkelte projekter, der indebærer udfordringer i forhold til vandselskabernes ret til og muligheder for at sikre en økonomisk hensigtsmæssig tilrettelæggelse af de fremtidige investeringer. På vandforsyningsområdet findes der i bekendtgørelsen om vandforsyningsplanlægning en række krav, der tilnærmelsesvis svarer til miljøbeskyttelseslovens krav til kommunernes spildevandsplaner.

Under de gennemførte interview og via det modtagne materiale har vandselskaberne fremhævet, at kommunerne blandt andet stiller miljømæssige krav til driften af vandselskaberne, der ikke tager højde for de økonomiske forudsætninger, som vandselskaberne har for driften og den løbende planlægning. Kravene omfatter blandt andet detaljerede planer for udbygningstakten på kloaknettet og krav til varetagelse af opgaver, der reelt ligger udenfor vandselskabernes kerneopgaver, herunder for eksempel generel rådgivning af borgerne i kommunen om miljømæssige forhold og klimatilpasning. Enkelte af de interviewede vandselskaber har dog samtidig anført, at de via dialog med kommunen har fået afpasset kommunens ambitionsniveau på området, så det i højere grad afspej-

ler vandselskabets økonomiske råderum og de opgaver, der ligger indenfor vandselskabets ansvarsområde. Disse vandselskaber har samtidig anført, at dialogen om kommunens ejerstrategi for vandselskabet har medvirket til at sikre enighed om opgave- og ansvarsfordelingen mellem vandselskabet og kommunen, herunder også i forhold til vandselskabets medvirken til realisering af det kommunale plangrundlag og dermed de politiske målsætninger.

KL har i forbindelse med evalueringen fremhævet, at vandsektoren, herunder især spildevandsselskaberne, spiller en nøglerolle for en række af kommunernes øvrige myndighedsområder, herunder miljøområdet, planområdet, vandløbs- og overfladevandområdet, vejområdet, beredskabsområdet og området for klimatilpasning. Da miljøbeskyttelsesloven ikke indeholder bestemmelser, der giver kommunerne hjemmel til at bestille opgaver udført af spildevandsforsyningsselskaberne, ser kommunerne et behov for at kunne stille krav til vandselskaberne via det kommunale plangrundlag, herunder pålægge vandselskaberne at iværksætte projekter/varetagelse opgaver.

Det er Deloitte's vurdering, at en adgang for kommunerne til at bestille opgaver hos vandselskaberne, der ligger udover de lovhjælmede opgaver og dermed afgrænsningen af kommunernes myndighedsrolle, ikke harmonerer med den økonomiske adskillelse af det skattefinansierede område og det takstfinansierede område. Der bør i den sammenhæng sikres en overensstemmelse mellem kommunernes myndighedsmæssige rettigheder og forpligtelser og mulighederne for at stille krav til vandselskabernes varetagelse af deres forsyningsvirksomhed.

KL og KTC har dog i forbindelse med evalueringen også fremhævet, at den manglende binding i vandforsynings- og spildevandsplanerne kan have den modsatrettede effekt, at vandselskaberne iværksætter tiltag, der ikke er understøttet i plangrundlaget, og dermed af egen drift beslutter foranstaltninger til beskyttelse af miljøet eller forbedring af serviceniveauet overfor borgerne. Hvis der er tale om aktiviteter, der ligger indenfor vandselskabets lovlige forsyningsmæssige opgaver og dermed muliggør takstfinansiering, kan vandselskabet iværksætte disse aktiviteter, så længe driftsomkostningerne kan afholdes indenfor det af Forsyningssekretariatet udmeldte prisloft.³⁸ Dette forhold gør sig især gældende på spildevandsområdet, hvor spildevandsselskaberne for eksempel kan anlægge kloakker i strid med spildevandsplanen eller udbygge et renseanlæg til et mere vidtgående renseniveau, end der er forudsat i spildevandsplanen. På vandforsyningsområdet er adgangen for vandselskaberne til at iværksætte aktiviteter og dermed investeringer begrænset en smule, idet vandforsyningsloven fastslår, at et vandforsyningsselskab ikke må anlægge ledninger i strid med vandforsyningsplanen.

Der er i forbindelse med evalueringen fremlagt eksempler fra kommuner, hvor vandselskaber som led i varetagelsen af deres driftsansvar har taget initiativ til projekter/investeringer, der udover de rent forsyningsmæssige formål også varetager øvrige – eksempelvis miljømæssige – formål, der samlet set medvirker til en fordyrelse af den konkrete investering. Det er vandselskabet, der afholder omkostningerne til den samlede investering, herunder også de tiltag, der sikrer de positive miljømæssige effekter. KTC og KL ser det som værende problematisk, at vandselskaberne på det takstfinansierede område kan iværksætte sådanne initiativer, der ligger udenfor vandselskabernes kerneområde og dermed deres direkte driftsansvar. Vandselskaberne kan på denne måde hæve serviceniveauet på områder, der reelt ligger indenfor kommunernes prioriteringsområde. KTC har i forbindelse med de fremlagte eksempler fremhævet, at der i de konkrete tilfælde har været tale om tilvejebringelse af en service på eksempelvis det miljømæssige område, som den pågældende kommune ikke var enig i skulle prioriteres. Det er Deloitte's vurdering, at en effektiv prisloftregule-

³⁸ Jf. afsnit 6.5.3. nedenfor vedrørende forholdet til kommunernes godkendelse af vandselskabernes takster.

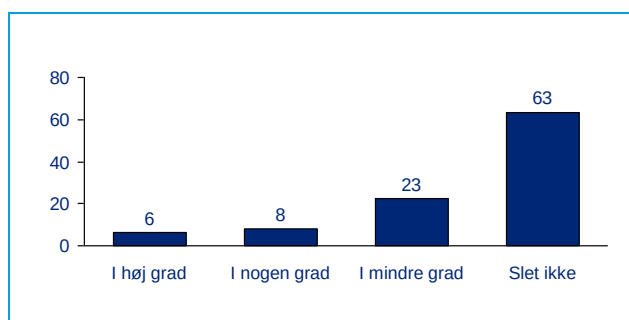
ring vil kunne sikre, at der ikke gennemføres sådanne serviceforbedrende tiltag, der ligger udenfor vandselskabernes forsyningsmæssige forpligtelser. Det bør dog undersøges nærmere, i hvilket omfang kommunerne har tilstrækkelige virkemidler til at sikre varetagelse af deres myndigheds-mæssige rettigheder og forpligtelser overfor vandselskaberne.

6.5.3. Godkendelse af takster og indtægtsgrundlag

Det er vandselskaberne, der under overholdelse af de udmeldte prislofter fastsætter taksterne og fastlægger vilkårene for forbrugernes betaling af takster, anlægsbidrag mv. i form af vandforsyningsregulativ vedrørende drikkevand og betalingsvedtægt på spildevandsområdet. Kommunerne har, som det fremgår af afsnit 6.3.2. ovenfor, til opgave at godkende takster og henholdsvis vandforsyningsregulativ og betalingsvedtægt.

Selvom der udelukkende er tale om en legalitetskontrol fra kommunernes side af takster, oplever ca. 37 pct. af vandselskaberne, jf. Figur 50, at kommunalbestyrelsen påvirker eller forsøger at påvirke vandselskabernes drift og planlægning i kraft af godkendelsesrollen. Det er dog udelukkende 6 pct., der tilkendegiver, at påvirkningen finder sted i meget høj grad.

Figur 50. Oplever vandselskabet, at kommunerne påvirker vandselskabets drift og planlægning gennem takstgodkendelsen (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen.

I forbindelse med de gennemførte interview har enkelte vandselskaber fremhævet, at kommunalbestyrelsens ønske om at påvirke fastsættelsen af vandselskabets takster indebærer en uhen-sigtsmæssig begrænsning af vandselskabernes muligheder og behov for at sikre en langsigtet balance mellem investeringer og driftsomkostninger. Der ses således eksempler på vandselskaber, hvor kommunalbestyrelsen i forbindelse med godkendelsen af taksterne har afvist forhøjelser med henvisning til hensynet til kommunens erhvervspolitik. Dette selvom takstforhøjelsen kunne rummes indenfor det udmeldte prisloft for vandselskabet og i øvrigt var begrundet i et behov for investeringer med henblik på at sikre, henholdsvis opretholde, et effektivt anlæg. Enkelte af de interviewede vandselskaber har herudover fremhævet, at kommunerne via deres godkendelse af vandforsyningsregulativ og betalingsvedtægt har mulighed for at påvirke vandselskabernes likviditetsmæssige forhold. Dette skyldes, at kommunerne af erhvervspolitiske hensyn kan have en interesse i at sikre en tidsmæssig forskydning af tidspunktet for anlægsbidrag, hvilket ikke er i vandselskabernes interesse i forhold til at sikre løbende dækning af de afholdte anlægsomkostninger i forbindelse med byggemodninger mv.

En stor del af de interviewede kommuner og vandselskaber har desuden fremhævet, at kommunernes legalitetskontrol af de kommunalt ejede vandselskabers takster er overflødig, da Forsyningssekretariatet fastsætter prislofter, som vandselskaberne er bundet af. Både kommuner og vandselskaber fremhæver desuden, at kommunernes forudsætninger for at foretage en reel kontrol

af sammenhængen i de af vandselskabet fastsatte takster ikke er til stede. Vandselskaberne fremfører, at den dobbelte kontrol af taksterne mest af alt opfattes som mangel på tillid fra lovgivers side i forhold til vandselskabernes evner til og ønsker om at varetage en effektiv drift af vandforsynings- og spildevandsaktiviteterne.

Kommunernes rolle i forhold til takstgodkendelsen betyder reelt, at kommunerne ikke kan forhindre, at spildevandsselskaberne for eksempel kan anlægge kloakker i strid med spildevandsplanen eller udbygge et renseanlæg til et mere vidtgående renseniveau, end hvad der fremgår af spildevandsplanen. Dette skyldes, at så længe der er tale om spildevandsaktiviteter, kan aktiviteterne takstfinansieres, og der vil være mulighed for at opnå tillæg til prisloftet i overensstemmelse med reglerne om prislofter. Da der udelukkende er tale om en legalitetskontrol, kan kommunalbestyrelsen ikke nægte at godkende en takstforhøjelse alene med den begrundelse, at den ikke ønsker et af selskabet fastsat skærpet kvalitets- eller investeringsniveau.

Spildevandsselskabernes betalingsvedtægt, herunder især størrelsen af det årlige vejbidrag, som kommunerne skal betale for afledning af vejvand fra kommunale og private fællesveje, har desuden givet anledning til en række tvister i vandsektoren.

Vejbidraget må ifølge betalingsloven ikke overstige 8 pct. af udgifterne til kloakledningsanlæggene. Eftersom spildevandsselskaberne og kommunerne har indbyrdes modstridende interesser med hensyn til fastsættelsen af vejbidragets størrelse, har kommunerne i praksis forsøgt at få spildevandsselskaberne til at fastsætte en lav vejbidragssats via deres kompetence til at godkende spildevandsselskabets betalingsvedtægt, der omfatter størrelsen af vejbidraget.

I forbindelse med varetagelsen af godkendelseskompetencen agerer kommunalbestyrelsen myndighed i henhold til betalingsloven og er forpligtet til at påse, at vejbidragsprocentsatsen er fastsat indenfor betalingslovens rammer. Der har i praksis været tvist om forståelsen af bestemmelsen i betalingsloven om omfanget af de udgifter, der skal medregnes i forbindelse med fastlæggelsen af vejbidragets størrelse. Forsyningssekretariatet har truffet afgørelse om konstatering af rådighedsbeløb for en række kommuner og har indberettet til Økonomi- og Indenrigsministeriet, at der skal modregnes i kommunernes bloktilskud. Det er ved afslutningen af evalueringen ikke afklaret, om der i den anledning eventuelt vil blive anlagt retssager af en eller flere kommuner med henblik på en retlig prøvelse af spørgsmålet.

Det skal i tilknytning til spørgsmålet om kommunernes godkendelse af takster nævnes, at der er set eksempler på, at kommuner som direkte ejer af spildevandsselskaber har ønsket at behandle godkendelsen af betalingsvedtægten og herunder vejbidrag på selskabets generalforsamling. Dette medfører i realiteten, at kommunen agerer ejer, hvor det i betalingsloven er forudsat, at spørgsmålet er led i myndighedsudøvelsen. I den forbindelse skal det bemærkes, at kommunerne i relation til eventuel behandling af vejbidragssatsen på spildevandsselskabets generalforsamling fortsat vil være underlagt det almindelige forvaltningsretlige saglighedskrav. Det betyder, at kommunens beslutninger skal være i overensstemmelse med gældende lovgivning og være båret af relevante og saglige hensyn. Kommunen er således ikke berettiget til at varetage egne økonomiske interesser ved behandlingen. Endvidere vil en vejbidragssats, der ligger under den lovlige grænse efter bestemmelserne i betalingsloven, kunne føre til modregning i kommunens bloktilskud.

6.5.4. Myndighedsbehandling og tilsyn

Udover udarbejdelse af plangrundlaget på vandforsynings- og spildevandsområdet og godkendelse af vandselskabernes takster og bestemmelser om forbrugernes betaling har kommunerne en rolle i

forhold til at sikre myndighedsbehandling og tilsyn med vandforsynings- og spildevandsaktiviteterne, jf. afsnit 6.3.2. ovenfor.

I forhold til kommunernes myndighedsbehandling og tilsynet med vandselskaberne er der udelukkende fremhævet enkelte eksempler på uhensigtsmæssigheder i samarbejdet, der alle kan henføres til ressourcemæssige udfordringer i kommunerne som følge af udskillelsen.

Enkelte vandselskaber har desuden fremhævet, at det vurderes at være uhensigtsmæssigt, at spildevandsselskaber kan blive holdt ansvarlige for eventuelle miljømæssige overskridelser af udledningsgrænserne, uden at spildevandsselskabet tilsvarende har beføjelser til at sanktionere de forbrugere, der er årsagen til overskridelserne. Kommunernes udstedelse af udledningstilladelser risikerer på den måde at medføre uforholdsmæssigt store omkostninger for spildevandsselskaberne.

Det er Deloitte's vurdering, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en ændring af opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber i relation til udstedelse af udledningstilladelser. Dette skyldes, at vandselskaberne i overensstemmelse med formålet med vandsektorloven om adskillelse af myndigheds- og driftsansvaret ikke bør tillægges myndighedsmæssige beføjelser. Vandselskaberne bør derfor fortsat i disse tilfælde være henvist til at opfordre kommunerne til at sikre opfølgning via myndighedsansvaret overfor de pågældende forbrugere.

6.5.5. Varetagelse af relaterede opgaveområder

Som det fremgår af kapitel 9 om erhvervspotentiale og teknologiudvikling kan vandselskaberne – med undtagelse af reglerne om tilknyttede aktiviteter – udelukkende varetage aktiviteter, der er knyttet til deres forsyningsforpligtelse. Dette er ensbetydende med, at der er en række opgaver, der direkte eller indirekte har betydning for vandselskabernes planlægning og drift, som vandselskaberne ikke kan varetage i forbindelse med driften af aktiviteterne i vandselskabet.

Især i forhold til håndtering af overfladevand i det samlede vandkredsløb har en række vandselskaber og kommuner via de gennemførte interview givet udtryk for, at en ændret opgavefordeling mellem kommunen og spildevandsselskaberne kan være hensigtsmæssig. I dag har spildevandsselskaberne udelukkende ansvaret for overfladevand, i det omfang vandet befinder sig i spildevandsselskabets ledningsnet.

Ønsket om en ændret opgavefordeling i forhold til håndtering af overfladevand er begrundet i, at det samlede vandkredsløb ved store regnskyl har betydning for vandselskabets muligheder for at sikre en fuldt funktionsdygtig vandafledning fra hele forsyningsområdet. Der er således set eksempler på, at overløb fra søer eller vandløb ender i kloaknettet og reducerer kapaciteten til at aftage overflade- og spildevand fra andre dele af forsyningsområdet. Når det er kommunerne, der administrerer og finansierer vedligeholdelsen af vandløb og søer, er der ifølge vandselskaberne ikke tilstrækkelige incitamenter til at sikre et vedligeholdelsesniveau, der tager højde for spildevandsselskabernes kapacitetsproblemer i forbindelse med store regnskyl.

Hvis vandselskaberne har ansvaret for drift og vedligeholdelse af søer og vandløb, kan disse i stedet i perioder med store regnmængder anvendes som reservoir med henblik på at reducere belastningen af kloaknettet. Dette kan dog få negativ indflydelse på de omkringliggende lodsejere, hvorfor det vil være vigtigt, at der er en tæt koordinering i forhold til kommunerens myndighedsansvar på området, så der bliver fastlagt entydige grænser for vandselskabernes råderum i forhold til eksempelvis oversvømmelse af lavtliggende områder i forbindelse med store regnskyl.

Det er desuden fremhævet i forbindelse med de gennemførte interview, at overdragelse af ansvaret for drift og vedligeholdelse af vandløb og søer vil kunne bidrage til udnyttelse af synergieffekter i form af kapacitet og viden i forhold til vandselskabernes øvrige driftsopgaver. Enkelte vandselskaber har desuden fremhævet, at kommunerne ikke vurderes at have tilstrækkelig viden og kapacitet til at håndtere vedligeholdelsesopgaven.

Både kommuner og vandselskaber har i forbindelse med de gennemførte interview fremhævet, at myndighedsansvaret i forhold til vandløb og søer mv. fortsat skal være placeret hos kommunerne.

På den anden side er der dog samtidig enkelte vandselskaber og kommuner, der i forbindelse med de gennemførte interview har fremført synspunkter om, at der ikke skal ændres på den nuværende opgavefordeling i forhold til drift og vedligeholdelse af vandløb og søer. Dette er begrundet i, at disse opgaver ikke er en del af vandselskabernes kerneopgaver, og at der som følge heraf ikke kan realiseres tilstrækkelige synergieffekter til, at det vil være hverken økonomisk eller miljømæssigt hensigtsmæssigt.

Enkelte vandselskaber har desuden i forbindelse med de gennemførte interview fremhævet, at en ændret opgavefordeling i forhold til håndtering af overfladevand vil kunne resultere i en bedre håndtering af klimatilpasning, der er behandlet i afsnit 6.6. nedenfor.

6.6. Klimatilpasning som nyt opgaveområde

Spildevandsselskaberne har historisk set haft ansvaret for at etablere et kloaksystem, der kan håndtere normale nedbørsmængder og naturligvis spildevand fra borgere og virksomheder i det pågældende forsyningsområde. Normale nedbørsmængder betragtes i dag som 10 års regnhændelse i fælleskloakerede områder og 5 års regnhændelse i separatkloakerede områder.

I januar 2013 fik spildevandsselskaberne mulighed for at medfinansiere kommunale og private klimatilpasningsprojekter. Klimatilpasningsprojekterne vedrører således de regnmængder, der ligger udenfor spildevandsselskabernes normale ansvarsområde. Medfinansieringsmuligheden betyder, at vandselskabet kan finansiere de dele af det enkelte projekt, der har med håndtering af tag- og overfladevand at gøre. Medfinansieringen forudsætter dog forudgående godkendelse af projektets omfang, formål og omkostningsfordeling mellem projektejer og vandselskab i Forsyningssekretariatet.

Spildevandsselskabet kan trods medfinansieringen ikke eje og drive projektet. Dette ansvar ligger i stedet hos kommunen eller den private aktør. Spildevandsselskabet må derfor kun stå for drift og vedligeholdelse i henhold til reglerne om tilknyttede aktiviteter.

Der er forskellige regler for spildevandsselskabernes medfinansiering alt efter projektets placering. Hvis der er tale om et projekt i vandløb i landzone eller i rekreative områder, må selskabet finansiere de meromkostninger, der skyldes projektets evne til at håndtere tag- og overfladevand. Hvis der er tale om et projekt i vandløb i byzone eller et vejprojekt, skal alle omkostninger fordeles mellem spildevandsselskabet og projektejer. Selskabet betaler alle omkostninger, der er nødvendige af hensyn til håndteringen af tag- og overfladevand, herunder omkostninger til investering, drift og vedligeholdelse. For projekter i vandløb i byzone eller vejprojekter, hvor aftalen først indgås efter 1. januar 2015, gælder det, at spildevandsselskabet maksimalt kan finansiere 75 pct. af de samlede investeringsomkostninger til håndtering af tag- og overfladevand.

Spildevandsselskaberne kan desuden tage initiativ til etablering af egentlige spildevandstekniske anlæg til håndtering af overfladevand. Disse projekter kan spildevandsselskaberne selv finansiere, eje og drive.

En stor del af både kommuner og spildevandsselskaber, der er blevet interviewet i forbindelse med evalueringen, har tilkendegivet, at det delte ansvar for implementering og finansiering af klimatilpasningsprojekter udgør en barriere for realiseringen af samfundsøkonomisk rentable klimaprojekter. Det delte ansvar på området ses desuden som et tilbageskridt i forhold til vandsektorlovens adskillelse af myndigheds- og driftsansvaret i vandsektoren.

Især det fremadrettede krav om, at vandselskaberne udelukkende kan finansiere op til 75 pct. af omkostningerne til håndtering af tag- og overfladevand, vurderes af både kommuner og vandselskaber som værende en væsentlig barriere. Kravet betyder, at hvis en kommune af prioriteringsmæssige årsager ikke kan afsætte de nødvendige midler til et projekt, kan vandselskabet ikke realisere det på egen hånd, selvom det ville være økonomisk rentabelt for vandselskabet selv. Kommunerne ser dog samtidig kravet om selskabernes begrænsede medfinansiering som et middel til at sikre, at vandselskaberne ikke tager initiativ til etablering af projekter, der efter kommunens opfattelse ikke er nødvendige og/eller hensigtsmæssige. Det er yderligere i forbindelse med de gennemførte interview blevet fremhævet, at denne godkendelsesrolle mere hensigtsmæssigt ville kunne varetages, hvis dette hensyn blev en del af kommunernes myndighedsrolle i form af plan- og godkendelseskompetencerne. Spildevandsselskaberne har på den anden side fremhævet, at kommunerne på nuværende tidspunkt har de fornødne prioriteringsværktøjer via mulighederne for udarbejdelse af ejerstrategier og sektorplaner, herunder mulighederne for opstilling af funktionskrav til de fremtidige løsninger. Det skal samtidig fremhæves, at bekendtgørelsen på området allerede stiller krav om dokumentation af en kommunal beslutning om, at projektet er hensigtsmæssigt og omkostningseffektivt, før vandselskabernes medfinansiering kan indregnes som udgifter i prisloftet. Det vurderes således, at kommunerne på nuværende tidspunkt har en mulighed for at forhåndsgodkende vandselskabernes iværksættelse af initiativer.

Endvidere har især vandselskaberne fremhævet, at kommunerne ikke vurderes at have de fornødne kompetencer og ressourcer til at drive de enkelte projekter.

Både vandselskaber og kommuner fremhæver rollefordelingen vedrørende tiltag og løsninger til håndtering af forskellige størrelser af regnmængder som værende uhensigtsmæssig, idet det hindrer en samlet planlægning og drift af løsningerne til håndtering af overfladevand. Det er derfor af både kommuner og vandselskaber under de gennemførte interview blevet foreslået, at vandselskaberne bør tillægges det fulde ansvar for etablering og drift af de fornødne regnrelaterede løsninger. Prioriteringer og design af de enkelte løsninger bør dog foretages i tæt samarbejde med kommunerne qua deres plan- og myndighedsrolle.

Da mange af løsningerne typisk vil udgøre en integreret del af den eksisterende kommunale infrastruktur, kan vandselskaberne ikke opnå et egentligt ejerskab af de fysiske aktiver, der etableres som led i klimatilpasningen. Vandselskaber og kommuner foreslår derfor indførelse af et funktionsbestemt ejerskab, der kan muliggøre aktivering og følgende afskrivning af spildevandsselskabernes klimarelaterede investeringer, så disse kan finansieres 100 pct. over taksterne.

I forbindelse med de gennemførte interview har flere spildevandsselskaber desuden fremhævet, at de nuværende regler om spildevandsselskabernes medfinansiering af klimatilpasningsprojekter opleves som et tilbageskridt i forhold til vandsektorlovens adskillelse af det skatte- og det takstfinansierede område. Dette skyldes, at kommunerne reelt har initiativet i forhold til at fastlægge ind-

holdet og omfanget af de klimatilpasningsprojekter, som spildevandsselskaberne kan medfinansiere. Vandselskaberne oplever således en indirekte mulighed for kommunerne til at trække ressourcer ud af spildevandsselskaberne som følge af retten til at fastlægge omfanget af projekterne. Dette selvom denne mulighed, jf. forarbejderne til bekendtgørelsen om klimatilpasning, ikke har været hensigten.

Det vurderes dog, at denne problemstilling ikke kan fjernes fuldt ud, da det er kommunerne, der har myndighedsansvaret omkring klimatilpasningspolitikken og dermed retten til at fastlægge omfanget af de enkelte projekter. Hvis vandselskaberne mener, at de konkrete projekter omfatter mere og andet end det, der med rimelighed kan finansieres over taksterne, har de ret til at afstå fra muligheden for at medfinansiere det enkelte projekt.

6.7. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input, Deloitte har indsamlet som led i evalueringen, peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen:

- Vandselskaberne oplever i en vis udstrækning, at kommunernes arbejde omkring både spildevands- og vandforsyningsplaner udgør en indgriben i vandselskabernes muligheder for at foretage hensigtsmæssige drifts- og planlægningsmæssige dispositioner. Der bør derfor ses nærmere på miljøbeskyttelseslovens § 32 og de tilsvarende bestemmelser i bekendtgørelse om vandforsyningsplanlægning, så kravene til indholdet af kommunernes spildevands- og vandforsyningsplaner tilpasses – særligt med hensyn til den tidsmæssige tilrettelæggelse og udførelsen af konkrete projekter. I den sammenhæng kan der eventuelt udarbejdes en vejledning, der fastlægger grænserne for kommunernes planlægningskompetence med henblik på at sikre, at vandselskaberne reelt kan bibeholde drifts-, vedligeholdelses- og renoveringskompetencen, samtidig med at kommunernes berettigede interesser som myndighed på området kan oprettholdes.
- Både vandselskaber og kommuner vurderer, at den kommunale legalitetskontrol af de kommunalt ejede vandselskabers takster og eventuelt betalingsvedtægter/vandforsyningsregulativer er overflødig. Dette skyldes, at Forsyningssekretariatet med udmeldingen af prislofter fastsætter de øvre grænser for vandselskabernes takster. Der kan derfor med fordel ses på muligheden for at flytte godkendelseskompetencen i forhold til de kommunalt ejede vandselskabers takster fra kommunalbestyrelserne til Forsyningssekretariatet. Endvidere kan det overvejes, om betalingsvedtægter på spildevandsområdet og vandforsyningsregulativer på vandområdet i stedet skal godkendes af en central statslig myndighed. Kommunerne bør fortsat bibeholde godkendelseskompetencen for de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven.
- Der kan med fordel overvejes tiltag, der sikrer, at bestyrelsen i det enkelte vandselskab sammensættes på en måde, der sikrer reel adskillelse mellem kommunens ejerrolle og myndighedsrolle. Endvidere bør der i samarbejde mellem vandselskaberne og kommunerne være yderligere fokus på uddannelse af medlemmerne af vandselskabernes bestyrelse i forhold til god selskabsledelse, det økonomiske grundlag for drift af vandselskaber, inhabilitet samt erstatnings- og strafansvar.

- Kommuner og vandselskaber er generelt enige om, at den nuværende opgave- og ansvarsfordeling i forhold til klimatilpasningsprojekter ikke er hensigtsmæssig. Kravet om vandselskabernes begrænsede medfinansiering medfører i flere tilfælde, at projekter, der er hensigtsmæssige for vandselskaberne, ikke realiseres som følge af manglende medfinansieringstilsagn i kommunerne. Der bør derfor ses på mulighederne for, at det nuværende regelgrundlag vedrørende finansiering af klimatilpasningstiltag justeres, så vandselskaberne får mulighed for at foretage fuld finansiering af regnrelaterede klimatilpasningsprojekter. Dette dog uden at muliggøre vandselskabernes finansiering af tiltag, der ikke direkte har til formål at håndtere de regnrelaterede forhold.

6.8. Samlet vurdering vedrørende gennemsigthed og klar opgavefordeling

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven samlet set har bidraget til større klarhed om opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber. Det kan dog samtidig konstateres, at der i forbindelse med udskillelsen er anvendt mange ressourcer i både vandselskaber og kommuner på at udmønte opgave- og ansvarsfordelingen i praksis. Det er Deloitte's vurdering, at den praktiske udmøntning er lykkedes i størstedelen af kommunerne, men at der fortsat eksisterer områder, hvor kommuner og vandselskaber endnu ikke har fundet et godt og stabilt samarbejde og fortsat har intense og løbende drøftelser om en hensigtsmæssig fordeling af opgaver og ansvar. Især den politiske aftales fokusering på kommunernes bestillerrolle og vandselskabernes rolle som udførende vurderes at være en del af årsagen til denne problemstilling. Hvis kommunerne bestiller opgaver, som vandselskaberne skal udføre, er der risiko for, at der sker en delvis sammenblanding af det skatte- og det takstfinansierede område. Dette skyldes, at kommunerne med henvisning til bestillerrollen kan hævde, at de har ret til at igangsætte opgaver hos de takstfinansierede vandselskaber, selvom disse opgaver rettelig set er en kommunal og dermed skattefinansieret opgave.

Kommunerne ønsker med henvisning til bestillerrollen i kraft af både deres ejerrolle og deres myndighedsrolle indflydelse på vandselskabernes driftsmæssige prioriteringer under de udmeldte prislofter. Det vurderes, at særligt de detaljerede krav til kommunernes spildevands- og vandforsyningsplanlægning i henholdsvis miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelsen om vandforsyningsplanlægning er en medvirkende årsag til, at nogle kommuner ser det som deres opgave at påvirke vandselskabernes driftsmæssige dispositioner. Det er Deloitte's vurdering, at bestemmelserne om indholdet af spildevands- og vandforsyningsplaner ikke i fuldt omfang understøtter adskillelsen af myndigheds- og driftsansvaret, der var tiltænkt med selskabsudskillelsen af de kommunalt ejede forsyningsaktiviteter.

Vandselskabernes varetagelse af drifts- og ledelsesopgaverne fungerer overordnet set efter hensigten i vandsektorloven. Prislofter og effektiviseringskrav har dog betydet et meget ensidigt fokus på økonomi og effektiviseringer, der dog i visse tilfælde kan konstateres at have medvirket til konflikter med kommunerne omkring fastlæggelse af hensigtsmæssigt snit i opgave- og ansvarsfordelingen.

Endelig viser de gennemførte undersøgelser entydigt, at opgave- og ansvarsfordelingen på klimatilpasningsområdet ikke opleves som værende hensigtsmæssig.

I forhold til kommunernes udmøntning af ejerrollen kan der konstateres uhensigtsmæssigheder i forhold til især bestyrelsernes sammensætning, der potentielt resulterer i interessekonflikter mellem kommunernes myndighedsrolle og bestyrelsens forpligtelse til at varetage vandselskabets interes-

ser. Det er Deloitte's vurdering, at disse uhensigtsmæssigheder vil kunne håndteres via et større fokus på, at bestyrelsesmedlemmerne har de rette kompetencer og en bevidst stillingtagen i kommunerne i forhold til at sikre sammensætning af deltagerne i vandselskabets bestyrelse, så risikoen for interessekonflikter minimeres og samtidig håndteres professionelt i de tilfælde, hvor de opstår.

Det er Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatets adgang til at fastsætte de indtjeningsmæssige rammer for vandselskaberne via udmeldingen af prislofter overordnet set er hensigtsmæssig, men den overflødig gør samtidig kommunernes rolle som godkender af de kommunalt ejede vandselskabers takster. Kommunernes godkendelse af vilkårene for forbrugernes betaling af takster og anlægsbidrag indebærer desuden en ikke-hensigtsmæssig mulighed for at påvirke vandselskabernes likviditet.

Ovenstående omfatter opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber. Afslutningsvist skal det fremhæves, at Deloitte ikke har konstateret udfordringer i forhold til realisering af målsætningen omkring reel indbyrdes adskillelse af de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber.

7. Forbrugerforhold

Effektiviseringspotentialiet i vandsektoren skal udnyttes til fordel for forbrugerne, som samtidig skal have indsigt i driften af vandselskaberne. Forbrugerne har som følge af dette fået mulighed for at vælge medlemmer til vandselskabernes bestyrelse. Desuden har offentlighedsloven og krav om offentliggørelse af Forsyningssekretariatets benchmark til formål at øge forbrugernes indsigt i prisdannelsen i sektoren. Vandsektorloven har i et vist omfang medført større indsigt for forbrugerne i grundlaget for prisdannelsen. Forbrugernes muligheder for indflydelse på driften af vandselskaberne er derimod efter Deloitte's vurdering ikke øget væsentligt med de indførte regler om forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer.

7.1. Introduktion og hovedproblemstillinger

Det følger af den politiske aftale om en mere effektiv vandsektor, at effektiviseringspotentialiet i sektoren skal udnyttes til gavn for blandt andet forbrugerne i form af lavere priser. Som led i opfyldelse af dette formål skulle forbrugerne sikres større gennemsigtighed i grundlaget for de fastsatte priser og mulighed for indflydelse på driften af de kommunalt ejede vandselskaber. Reglerne om forbrugernes indflydelse er udelukkende fokuseret på de kommunalt ejede vandselskaber, da forbrugerne allerede har indflydelse i de privatejede vandselskaber qua det direkte ejerskab. I de privatejede vandselskaber har forbrugerne mulighed for at varetage deres interesser via deltagelse i generalforsamlingen.

Dette kapitel har til formål at belyse, i hvilket omfang vandsektorloven sikrer forbrugerne større gennemsigtighed i grundlaget for de fastsatte vandpriser, og hvilke muligheder forbrugerne har for at udøve indflydelse på driften af det enkelte vandselskab og dermed prisdannelsen. Indledningsvis beskrives i afsnit 7.2 de vedtagne initiativer til at sikre øget forbrugerindflydelse i vandsektoren. Dette efterfølges i afsnit 7.3 af en beskrivelse af konsekvenserne af de vedtagne initiativer. Konsekvensbeskrivelserne indledes med en status på vandselskabernes gennemførelse af valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabets bestyrelse og en redegørelse for forbrugernes rolle i forhold til bestyrelsesansvar. Konsekvenserne af initiativerne vedrørende forbrugerindsigt beskrives desuden via en redegørelse for vandselskabernes initiativer til at sikre forbrugerindsigt i henholdsvis priser og serviceniveau. Afsnit 7.4 indeholder en beskrivelse af mulighederne for at sikre øget forbrugerindflydelse via oprettelse af forbrugerpaneler. Afsnit 7.5 indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen. Kapitlet afsluttes i afsnit 7.6 med en vurdering af, i hvilket omfang de iværksatte initiativer har sikret eller kan forventes at sikre forbrugerne større indsigt i prisdannelsen i vandsektoren og indflydelse på vandselskabernes drift.

7.2. Initiativer til øget forbrugerindsigt og indflydelse

I forbindelse med vedtagelse af vandsektorloven blev det besluttet, at de kommunalt ejede vandselskaber skulle omfattes af offentlighedslovens regler for at sikre, at forbrugernes muligheder for indsigt ikke blev reduceret som følge af selskabsudskillelsen. Desuden indeholder prisloftbekendtgørelsen, der er behandlet nærmere i kapitel 3 om den økonomiske regulering og effektiviseringskrav, et krav om offentliggørelse af Forsyningssekretariatets benchmarking og grundlaget for den. Disse tiltag har til formål at sikre forbrugerne indsigt i prisdannelsen i vandsektoren.

For at sikre forbrugerne indflydelse på driften i vandselskaberne er der udstedt en bekendtgørelse, der stiller krav om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse.³⁹ Bekendtgørelsen har til formål at sikre øget forbrugerindflydelse i de kommunalt ejede vandselskaber, idet forbrugerne i de private forbrugerejede vandselskaber allerede i kraft af selskabsformen direkte eller indirekte vælger flertallet af bestyrelsesmedlemmerne i vandselskabet. Kravet om valg af forbrugerrepræsentanter gælder desuden ikke for de vandselskaber, der er organiseret som fælleskommunale selskaber i overensstemmelse med reglerne i kommunestyrelseslovens § 60.

Reglerne om forbrugervalg til vandselskabernes bestyrelse er udformet på en sådan måde, at der er direkte sammenfald mellem stemmeberettigelse og forbrugerstatus i det enkelte vandselskab. Det betyder, at private husstande, virksomheder, foreninger, institutioner og offentlige myndigheder har stemmeret til valgene, og at mulighederne for at udøve indflydelse ikke er afhængig af forbrugets størrelse. Der skal vælges mindst to forbrugerrepræsentanter til de kommunalt ejede vandselskabers bestyrelse, medmindre vandselskabet direkte er omfattet af selskabslovens regler om medarbejderrepræsentation.⁴⁰ I sådanne tilfælde har vandselskabet udelukkende pligt til at sikre valg af én forbrugerrepræsentant. Alle fysiske og myndige personer kan vælges til bestyrelsen, hvilket betyder, at der ikke stilles særlige krav til forudgående erfaringer eller viden hos de valgte forbrugere. Naturstyrelsen har dog som supplement til bekendtgørelsen fastslået, at det vil være tilladt for vandselskaberne at stille krav om, at en kandidat skal være opstillet af en eller flere forbrugere i vandselskabet.

Bekendtgørelsen om forbrugerindflydelse i vandselskaber fastlægger ikke præcise regler for, hvordan gennemførelsen af forbrugervalget til vandselskabernes bestyrelse skal foregå. Det fremgår dog, at vandselskabernes vedtægter skal indeholde bestemmelser om dette, herunder om valget foregår direkte til bestyrelsen eller til et repræsentantskab, der efterfølgende vælger eller udpeger bestyrelsen. Der er i praksis stor metodefrihed i forhold til, hvordan valgbehandlingen konkret skal gennemføres (digitalt, ved brevstemmeafgivning, ved fremmøde eller ved en kombination af disse muligheder). Bekendtgørelsen stiller dog krav om, at alle forbrugervalg skal være gennemført inden 31. december 2013, og at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer skal være indtrådt i vandselskabets bestyrelse senest 31. december 2014. Det betyder, at det langt fra er alle de kommunalt ejede vandselskaber, der har forbrugerrepræsentanter i bestyrelsen, jf. opgørelsen i juni og juli 2013 over bestyrelsessammensætningen i de kommunalt ejede vandselskaber.⁴¹

³⁹ Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i vandsektorlovens § 12, der bestemmer, at miljøministeren kan fastsætte regler om forbrugerrettigheder i forbindelse med levering af vand eller afledning af spildevand.

⁴⁰ Jf. selskabslovens § 140.

⁴¹ Jf. afsnit 6.4.3 om kommunernes varetagelse af ejerrollen i kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling.

Udover reglerne om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse giver vandsektorloven miljøministeren ret til at fastsætte regler om gennemsigtighed i forhold til priser og vilkår. Denne mulighed er ikke udnyttet, men kan potentielt resultere i regler om varsling af prisforhøjelser, fakturering og specificering af omkostninger. Princippet om gennemsigtighed i forhold til priser og vilkår kan siges allerede at være opfyldt i et vist omfang som følge af, at offentlighedsloven også gælder for de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven.⁴²

7.3. Konsekvenserne af initiativerne

7.3.1. Status på gennemførelse af forbrugervalget

Valget af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse skal som nævnt ovenfor først være gennemført med udgangen af 2013. Deloitte's spørgeskemaundersøgelse viser, at valget langt fra er gennemført i alle de lovomfattede vandselskaber. Det er således udelukkende 9 pct. af de vandselskaber, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen, der har tilkendegivet, at der er gennemført valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabets bestyrelse.

Arbejdet med tilrettelæggelse og gennemførelse af valget har blandt andet været præget af usikkerhed i vandselskaberne på grund af den høje grad af metodefrihed omkring valgene. Der anvendes for eksempel meget forskellige bestemmelser vedrørende opstilling af kandidater, ligesom fælles valg til selskaberne i en koncern har medført forskelligartede regler om antallet af stemmer for en vand- og spildevandsforbruger, der modtager forsyningsydelser fra både et vand- og et spildevandsselskab.

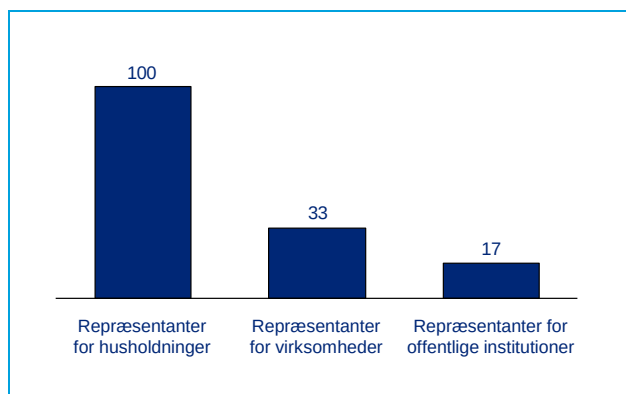
Især i forhold til multiforsyningskoncerner har bekendtgørelsen om forbrugerindflydelse i vandselskaber givet anledning til mange overvejelser om tilrettelæggelse og gennemførelse af valgene. Det skyldes, at der udelukkende gives adgang til afholdelse af fælles valg i koncerner, der udover et eller flere vandselskaber består af en el- og varmedistributionsvirksomhed. Det er desuden en betingelse for afholdelse af fælles valg, at valget i rimeligt omfang afspejler antallet af forbrugere og det faktiske forbrug af de enkelte forsyningsarter.⁴³ Reglerne om afholdelse af fælles valg indebærer udfordringer for en del af de kommunalt ejede koncerner, idet en række af disse er etableret med eksempelvis vand- og spildevandsvirksomhed og affaldshåndtering i den pågældende kommune. Efter den nuværende bekendtgørelse er det i den sammenhæng ikke legalt at afholde et fælles forbrugervalg, hvor både vandforbrugerne, spildevandsforbrugerne og affaldsforbrugerne stemmer ved ét fælles valg. Hvis der afholdes fælles valg i multikoncerner, der også omfatter affaldshåndtering, kan forbrugerne af affaldshåndteringsydelserne ikke stemme ved valget.

Resultatet af valget af forbrugerrepræsentanter, der var gennemført per juli 2013, viser, at der i samtlige af de vandselskaber, hvor der er gennemført forbrugervalg, er valgt minimum én repræsentant for de private husholdninger. Virksomhederne er kun repræsenteret i en tredjedel af bestyrelserne i de vandselskaber, hvor der er gennemført valg af forbrugerrepræsentanter.

⁴² Jf. vandsektorlovens § 14.

⁴³ Jf. den seneste bekendtgørelse om forbrugerindflydelse.

Figur 51. Sammensætning af forbrugerrepræsentanter i de lovomfattede vandselskaber i pct.

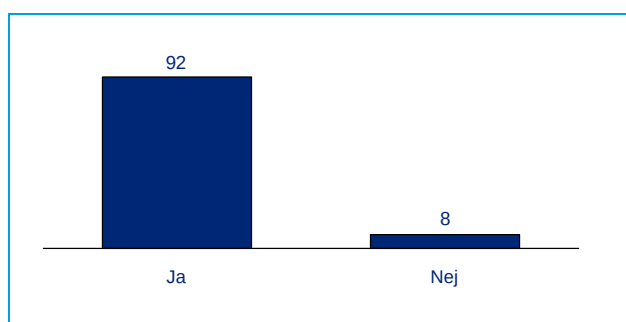


Note: Ved besvarelse af spørgsmålet har vandselskaberne svaret på, om de valgte forbrugerrepræsentanter stammer fra én eller flere af de opstillede kategorier. Det har været muligt at afgive flere svar. Det forhold, at der er tale om 100 pct. repræsentanter for husholdninger, betyder således, at der i samtlige de vandselskaber, der har besvaret spørgsmålet, er valgt en eller flere repræsentanter for husholdningerne.

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt vandselskaber omfattet af vandsektorloven.

Langt størstedelen af de vandselskaber, der har gennemført valg af forbrugerrepræsentanter, har desuden tilkendegivet, at forbrugerrepræsentanterne anvender deres indflydelse i vandselskabets bestyrelse til at påvirke pris- eller serviceniveauet i vandselskabet. Enkelte af de interviewede vandselskaber har fremhævet dette som værende en udfordring, idet forbrugerrepræsentanternes adfærd i forbindelse med bestyrelsesarbejdet ikke nødvendigvis afspejler tilstrækkelig forståelse for forsyningens driftsmæssige forhold og dermed behovet for investeringer og vandselskabets interesser. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at det, jf. afsnit 7.3.2. nedenfor, ikke er muligt for forbrugerrepræsentanterne at varetage forbrugernes interesser i det omfang, disse interesser er i strid med vandselskabets interesser. Dette skyldes, at medlemmerne i vandselskabets bestyrelse ifølge det selskabsretlige grundprincip er forpligtet til udelukkende at varetage selskabets interesser.⁴⁴

Figur 52. Har forbrugerrepræsentanterne brugt deres indflydelse til at påvirke pris- eller serviceniveau (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt vandselskaber omfattet af vandsektorloven.

Det er fra flere forsyninger og kommuner fremhævet, at der efter deres vurdering ikke er behov for valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse, da de folkevalgte kommunalpolitikere varetager borgernes interesser og dermed også forbrugernes interesser via deres deltagelse i vandselskabets bestyrelse.⁴⁵ Enkelte vandselskaber har desuden fremhævet, at der vurderes at

⁴⁴ Jf. beskrivelsen af dette grundprincip nedenfor i afsnit 7.3.2 om forbrugerindflydelse og bestyrelsesansvar.

⁴⁵ Det skal for god ordens skyld fremhæves, at alternativet om at lade kommunalpolitikere varetage forbrugerinteresserne i vandselskabernes bestyrelse ikke harmonerer med de selskabsretlige grundsætninger om bestyrelsens rolle og ansvar, jf. afsnit 7.3.2 nedenfor.

være uforholdsmæssig store administrative omkostninger forbundet med gennemførelsen af forbrugervalg.

Reglerne om valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse har i sektoren givet anledning til drøftelse af uhensigtsmæssigheden i, at vandselskabernes bestyrelse bliver meget stor. Selskabsloven bestemmer, at flertallet af bestyrelsens medlemmer til enhver tid skal være valgt af generalforsamlingen.⁴⁶ Dette kan i praksis sammenholdt med krav om indvalg af to forbrugervalgte medlemmer og eventuelt også medarbejderrepræsentanter give sig udslag i nogle meget store bestyrelser. Problemstillingen gør sig især gældende i de tilfælde, hvor vandselskaberne også – pligtmæssigt eller på frivillig basis – har medarbejderrepræsentanter i bestyrelsen. I mange multiforsyningskoncerner, hvor medarbejderne alle er ansat i et serviceselskab, er der for eksempel frivilligt etableret medarbejderrepræsentation i selve vandselskaberne, selvom disse reelt operer uden ansatte medarbejdere. Det er derfor generelt i sektoren drøftet, at det vil være hensigtsmæssigt, om alle vandselskaber fik mulighed for kun at vælge ét forbrugervalgt bestyrelsesmedlem.⁴⁷

Problemstillingen med store bestyrelser skal ses i forhold til synspunktet fra især Landbrug & Fødevarer, der fremhæver et behov for, at minimum én bestyrelsesplads reserveres til en repræsentant fra virksomhederne, der er kunder i det enkelte vandselskab.

7.3.2. Forbrugerindflydelse og bestyrelsesansvar

Som nævnt ovenfor har formålet med indførelsen af reglerne om forbrugerindflydelse blandt andet været at sikre forbrugerne i vandselskaberne en direkte repræsentation i vandselskabernes bestyrelse eller repræsentantskab.

Det følger af almindelige grundsætninger i dansk selskabsret, at ledelsen i et selskab, herunder den overordnede ledelse i form af bestyrelsen, er forpligtet til at varetage selskabets interesser. Denne grundsætning gælder både for aktieselskaber, anpartsselskaber, A.m.b.a.'er, A/ns'er og I/S'er. Det betyder, at bestyrelsen i både de kommunalt ejede og de forbrugerejede vandselskaber er forpligtet til udelukkende at varetage vandselskabets interesser. Endvidere skal det fremhæves, at bestyrelsesmedlemmerne – og herunder de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i både kommunalt ejede og forbrugerejede selskaber – selvsagt vil være forpligtet til at varetage (forsynings-) lovgivningen i bred forstand i forbindelse med udøvelsen af bestyrelseshvervet. Disse almindelige selskabsretlige grundsætninger vil i vid udstrækning indebære begrænsninger i forhold til de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmers muligheder for at varetage forbrugernes interesser i forbindelse med bestyrelsesarbejdet. Der er således tale om forbrugerrepræsentanter, som det fremgår af bekendtgørelsen vedrørende forbrugerindflydelse i vandselskaber, men disse kan reelt ikke varetage forbrugernes interesser.⁴⁸

I forbrugerejede og forbrugerstyrede selskaber kan der normalt antages at være sammenfald mellem interesserne i den samlede forbrugerkreds og vandselskabets konkrete interesser. Der kan

⁴⁶ Jf. selskabslovens § 120.

⁴⁷ Dette gælder for de vandselskaber, der er direkte omfattet af selskabslovens § 140, hvorefter medarbejderne har krav på medarbejderrepræsentation i selskabets bestyrelse, jf. afsnit 7.2 ovenfor.

⁴⁸ Jf. eksempelvis bekendtgørelsens § 2, stk. 1: *"I vandselskaber skal forbrugerindflydelsen sikres ved, at mindst to medlemmer af bestyrelsen (forbrugerrepræsentanter) vælges af vandselskabets forbrugere."*

dog være forskelle på større og mindre vandforbrugeres konkrete interesser i forbindelse med behandlingen af sager i bestyrelsen, for eksempel i forbindelse med fastlæggelsen af størrelsen af anlægs- og driftsbidrag på forskellige forbrugergrupper. Denne interessemodsatning kan betyde, at der kan forekomme sager til behandling i bestyrelsen, hvor der indenfor rammerne af den eksisterende lovgivning lovligt kan være flere udfald af en beslutning. I disse tilfælde vil selskabets interesser skulle gå forud i forbindelse med det enkelte bestyrelsesmedlems stillingtagen til en sag, uanset om den pågældende er valgt ind som repræsentant for større eller mindre vandforbrugere, for et geografisk område eller lignende.

I kommunalt ejede vandselskaber kan der oftere forekomme situationer, hvor forbrugerinteresserne – akkurat som ejerinteresserne, der er beskrevet i afsnit 6.4.3. – ikke er sammenfaldende med vandselskabets interesser. Alle bestyrelsesmedlemmerne vil til enhver tid være forpligtet til udelukkende at varetage selskabets interesser, for eksempel i sager om fastsættelse af anlægsbidrag eller henstand til kommuner vedrørende tilslutningsbidrag på vandforsyningsområdet eller fastsættelse af særbidrag på spildevandsområdet. Det vil især være i forhold til bestemmelser om forfaldstidspunktet for bidrag/henstand, at der vil være modstridende likviditetsmæssige interesser. Vandselskaberne vil have en interesse i opkrævning af disse bidrag så tidligt som muligt, mens forbrugere har en interesse i at udskyde disse betalinger så længe som muligt.

7.3.3. Forbrugernes indsigt i prisgrundlaget

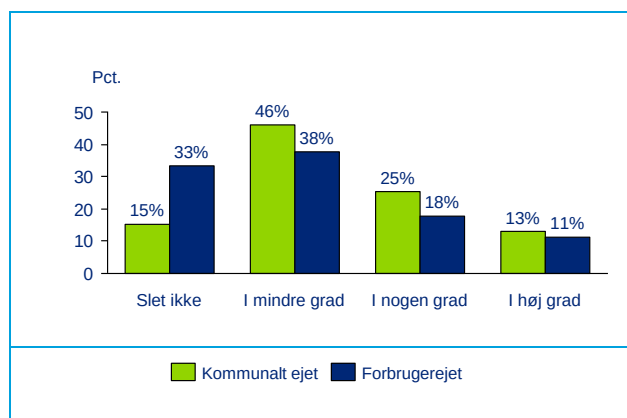
Kravet om offentliggørelse af Forsyningssekretariatets benchmark af de vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, har blandt andet haft til formål at sikre forbrugerne øget indsigt i grundlaget for og udviklingen i prisdannelsen i sektoren. På baggrund af de gennemførte interview til brug for evalueringen kan der dog konstateres en opfattelse på tværs af vandselskaber og andre interessenter i sektoren om, at forbrugere reelt ikke forstår indholdet af Forsyningssekretariatets benchmarking og dermed grundlaget for priserne.

På den anden side er det også opfattelsen hos såvel reguleringsmyndigheder som vandselskaber, at vandselskaberne ikke i tilstrækkelig grad har løftet den opgave, de blev pålagt i medfør af vandsektorlovens § 5 og prisloftbekendtgørelsens § 29 i forhold til at gennemføre procesbenchmarking og årligt offentliggøre nøgletallene på selskabernes respektive hjemmesider. Det er desuden ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt de lovomfattede vandselskaber ca. halvdelen af de lovomfattede vandselskaber, der deltager i DANVAs resultatbenchmarking, hvor der for eksempel offentliggøres nøgletal for deltagernes omkostninger til produktion, distribution, administration og investeringer samt vandpriser.

Kortlægningsaktiviteterne i forbindelse med evalueringen har vist, at der i dag eksisterer væsentligt bedre og mere tilgængelig information om omkostnings- og prisdannelsen i vandsektoren end tidligere. Dette hænger for det første sammen med, at der i forbindelse med selskabsudskillelsen af de kommunale forsyninger og kravene om ægte omkostningsbaserede regnskaber er skabt større økonomisk gennemsigtighed i selskaberne, jf. afsnit 6.4.4. og 6.4.5. i kapitlet om gennemsigtighed og klar opgavefordeling. For det andet er DANVA begyndt at offentliggøre nøgletal for det betydelige antal vandselskaber, der deltager i DANVAs benchmarking. Endelig giver Forsyningssekretariatets opgørelser af effektiviseringspotentialer forbrugere information, der gør det muligt at forholde sig kritisk til priserne i deres vandselskab, omend det er vanskeligt for almindelige forbrugere (og for størstedelen af vandselskaberne) at forstå beregningsgrundlaget for effektiviseringspotentialerne.

Vandselskaberne, der er omfattet af vandsektorloven, har i forbindelse med den gennemførte spørgeskemaundersøgelse svaret på, i hvilken udstrækning de formidler den øgede indsigt, de har opnået som følge af benchmarkingen. Som det ses af Figur 53 nedenfor, er den overvejende tendens, at vandselskaberne, der er omfattet af vandsektorloven, slet ikke eller i mindre grad selv sørger for formidling til forbrugerne. Figuren illustrerer desuden en forskel mellem de kommunalt ejede og de forbrugerejede vandselskaber, hvor de kommunalt ejede vandselskaber varetager den største formidlingsindsats. Dette hænger dog sammen med selskabernes størrelse, jf. lige nedenfor.

Figur 53. Graden af vandselskabernes formidling af vandselskabets forhold i pct.

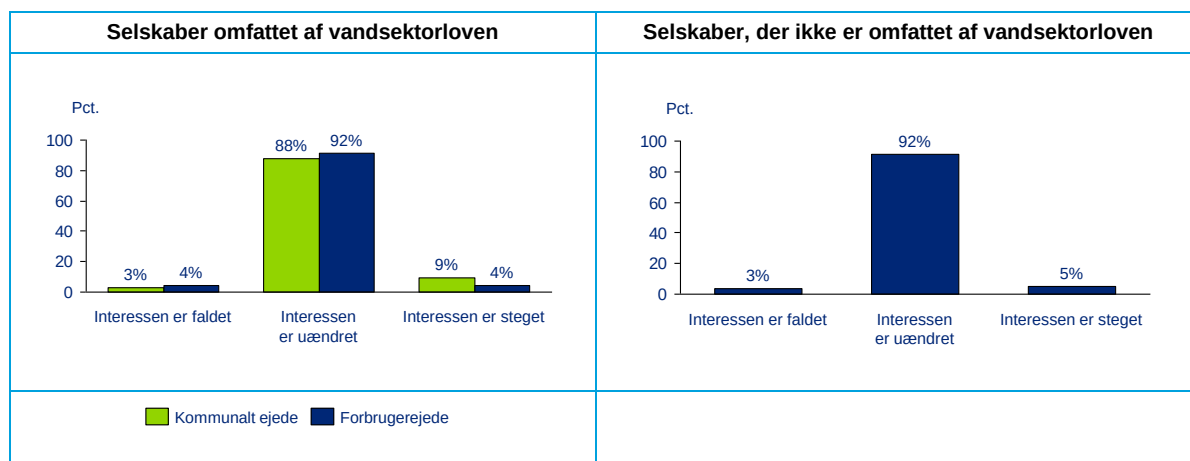


Note: Vandselskaberne har svaret på spørgsmålet "I hvilken udstrækning sørger vandselskabet selv for at formidle den øgede indsigt i vandselskabets forhold, som benchmarkingen medfører, til vandselskabets forbrugere?"

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt vandselskaber omfattet af vandsektorloven.

Vandselskabernes formidlingsindsats hænger samtidig sammen med den interesse, de oplever fra forbrugerne. Langt størstedelen af både de lovomfattede og de ikke-lovomfattede vandselskaber har, jf. Figur 54, tilkendegivet, at forbrugernes interesse er uændret i forhold til perioden før vedtagelsen af vandsektorloven.

Figur 54. Har forbrugerne vist større interesse for at få indsigt i vandpriserne (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt de lovomfattede og de ikke-lovomfattede vandselskaber.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at forbrugernes muligheder for indsigt i grundlaget for og prisdannelsen i vandsektoren er forbedret væsentligt siden vedtagelsen af vandsektorlo-

ven. Det kan dog samtidig konstateres, at forbrugernes interesse i disse oplysninger ikke er ændret markant.

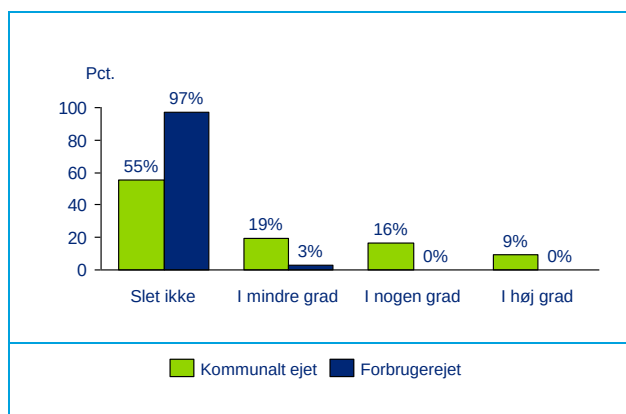
De interesseorganisationer, der repræsenterer forbrugerne i industrien og landbruget, har dog i forbindelse med de gennemførte interview fremhævet, at virksomhedernes interesse for information om prisdannelsen er øget. Vandsektorloven har desuden givet vandselskaberne bedre forudsætninger for at besvare virksomhedernes spørgsmål om driften i det enkelte vandselskab og grundlaget for prisdannelsen. Det er dog samtidig interesseorganisationernes oplevelse, at langt fra alle vandselskaber imødekommer virksomhedernes efterspørgsel efter informationer i tilstrækkeligt omfang. Interesseorganisationerne fremhæver endvidere, at det vurderes at være en svaghed ved den nuværende regulering, at indflydelsen på prisdannelsen, herunder forbrugernes klagemuligheder i forhold til fastsættelsen af taksterne, reelt ikke eksisterer. Det er Deloitte's vurdering, at denne opfattelse blandt interesseorganisationerne er reel, idet reglerne om forbrugerrepræsentanter i vandselskabernes bestyrelse, jf. ovenfor, reelt ikke giver forbrugerne mulighed for at varetage deres interesser i forbindelse med bestyrelsesarbejdet.

7.3.4. Forbrugernes tilfredshed med serviceniveauet

Dette afsnit er baseret på vandselskabernes opfattelse af forbrugertilfredsheden suppleret med input fra de relevante interesseorganisationer, der har deltaget i kontaktudvalget omkring evalueringen.⁴⁹ Der er ikke som led i evalueringen gennemført en forbrugertilfredshedsundersøgelse.

Som det kan ses af Figur 55 nedenfor, er det især de kommunalt ejede – og dermed de selskabsudskilte – vandselskaber, der oplever, at deres forbrugeres tilfredshed med vandselskabets serviceniveau er øget efter ikrafttrædelsen af vandsektorloven.

Figur 55. Oplever vandselskabet, at vandsektorloven har ført til en forbedring af det forbrugeroplevede serviceniveau (pct.)?

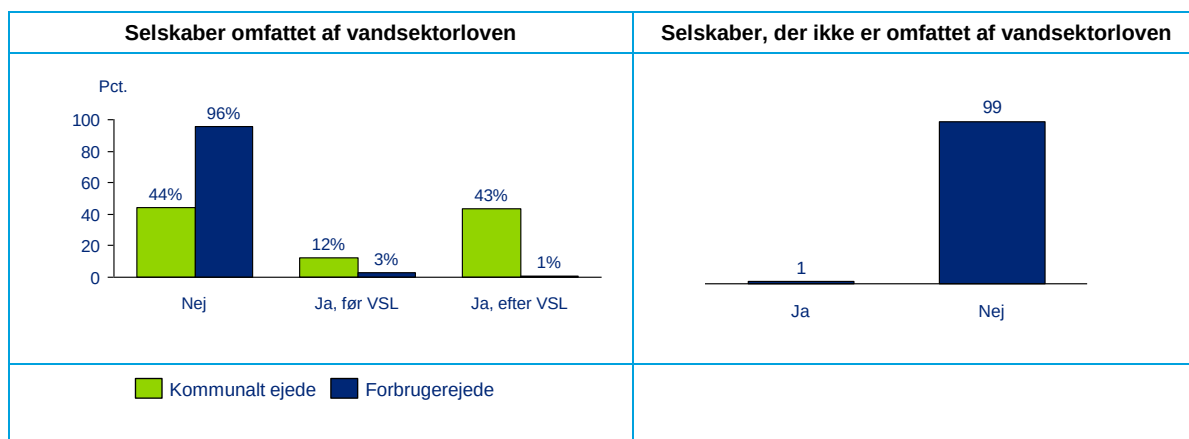


Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelsen blandt de lovomfattede vandselskaber.

⁴⁹ DANVA har gennemført undersøgelser af forbrugertilfredsheden i perioden 2004-2012. Resultatet af disse undersøgelser er stillet til rådighed for evalueringen. Forbrugernes gennemsnitlige tilfredshed med informationen fra vandselskaberne er målt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er meget utilfreds, og 5 er meget tilfreds. Forbrugertilfredshedsundersøgelsen viser, at forbrugernes tilfredshed med informationen fra vandselskaberne er steget fra 3,5 i 2004 til 3,9 i 2012. DANVAs undersøgelse omfatter desuden forbrugernes gennemsnitlige tilfredshed med prisen for levering af rent vand og afledning af spildevand. Der er dog ved undersøgelsen i 2012 anvendt en ændret spørgeramme, hvor spørgsmålet om forbrugernes tilfredshed med prisen er ændret til et mindre vejledende spørgsmål. Der er således ikke direkte sammenlignelighed med de tidligere gennemførte undersøgelser på dette område, hvorfor resultatet af undersøgelsen af forbrugernes tilfredshed med prisen ikke er inddraget i evalueringen.

Den øgede tilfredshed vurderes at hænge sammen med, at de kommunalt ejede vandselskaber selv vurderer, at selskabsudskillelsen har været en succes og har ført til bedre service overfor forbrugerne, der nu betragtes som kunder fremfor borgere.⁵⁰ Som det fremgår af Figur 56, er det primært de kommunalt ejede vandselskaber, der har gennemført undersøgelser af tilfredsheden blandt deres forbrugere.

Figur 56. Har vandselskabet gennemført en forbrugertilfredshedsundersøgelse (pct.)?



Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på spørgeskemaundersøgelser blandt de lovomfattede og de ikke-lovomfattede vandselskaber.

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at det meget begrænsede omfang af forbrugertilfredshedsundersøgelser blandt både de forbrugerejede vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, og de vandselskaber, der ikke er omfattet af loven, kan udgøre en del af forklaringen på de forbrugerejede vandselskabers vurdering af forbrugernes tilfredshed med vandselskabets serviceniveau. Dette skyldes, at der i mangel af reelle oplysninger om tilfredsheden kan være en udokumenteret tendens til, at der sættes lighedstegn mellem et lavt antal klager fra forbrugerne og en høj tilfredshed. Det er Deloitte's vurdering, at der ikke i alle tilfælde med rimelighed kan drages sådanne konklusioner.

En række af de forbrugerejede vandselskaber har i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen og de gennemførte interview fremhævet, at fremmødet på generalforsamlingerne ses som en indikator på, om forbrugerne er tilfredse med vandselskabernes serviceniveau og de tilhørende priser. De forbrugerejede vandselskaber har derfor selv givet udtryk for, at de ikke ser behov for gennemførelse af undersøgelser af forbrugernes tilfredshed med vandselskabet.

Det meget begrænsede omfang af forbrugertilfredshedsundersøgelser i de forbrugerejede vandselskaber kan reelt betyde, at vandselskaberne ikke har fuldt indblik i forbrugernes opfattelse af serviceniveauet, herunder også prisniveauet og prisudviklingen. Vandselskabernes tilkendegivelser i forbindelse med evalueringen af et begrænset fremmøde på generalforsamlinger mv. behøver ikke nødvendigvis afspejle tilfredshed fra forbrugernes side, men kan lige så vel skyldes, at forbrugerne ikke har interesse i eller viden om vandselskabets forhold. Det er således Deloitte's vurdering, at der ikke entydigt kan konstateres en større tilfredshed blandt forbrugerne i de forbrugerejede vandselskaber i sammenligning med de kommunalt ejede vandselskaber.

⁵⁰ Jf. kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling.

7.4. Muligheder for oprettelse af forbrugergrupper

Som reaktion på, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer ikke har direkte mulighed for at varetage forbrugerinteresser under bestyrelsesarbejdet i vandselskabet, er det fra flere sider foreslået, at forbrugerindflydelsen i stedet kan varetages i form af obligatoriske forbrugertilfredshedsundersøgelser og oprettelse af forbrugerpaneler, repræsentantskaber eller lignende, der får taleret på det respektive vandselskabs generalforsamling.

Som det fremgår af bilag A arbejdes der i England i dag målrettet med forbrugergrupper til sikring af forbrugernes interesser og muligheder, for at forbrugerne får mulighed for at påvirke den økonomiske strategi, herunder pris og serviceydelser, for deres respektive vandselskaber. Vandselskaberne i England vil således fremover have pligt til at sikre, at forbrugernes forventninger til den fremtidige udvikling og drift afspejles i forretningsplanen for det enkelte vandselskab ved at inddrage de nævnte forbrugergrupper. Vandselskaberne bliver målt på omfanget og kvaliteten af involveringen af de respektive forbrugergrupper, og dette er bestemmende for det fokus, vandselskabet efterfølgende får fra den nationale reguleringsmyndighed, Ofwat.

Kravet om oprettelse af forbrugergrupper i England er indført som led i udarbejdelse af prislofter for 2015-2020, hvorfor der endnu ikke kan dokumenteres en effekt af den valgte fremgangsmåde.

I Danmark har repræsentanterne for virksomhederne fremført argumenter for, at forbrugerne, herunder især de virksomheder, der er storforbrugere i forhold til vand- og spildevandsaktiviteter, bør sikres større indflydelse på driften af vandselskaberne. DANVA har fremsat forslag om, at forbrugerne kan sikres større indflydelse i de kommunalt ejede vandselskaber, ved at det enkelte vandselskab forpligtes til at oprette et forbrugerpanel, der har mulighed for løbende at indmelde forslag og synspunkter til vandselskabets bestyrelse.

Forslaget om oprettelse af forbrugerpaneler med taleret vil dog ikke sikre, at vandselskaberne reelt forpligtes af forbrugernes holdninger til eksempelvis takster, serviceniveau mv. Det kunne derfor for eksempel overvejes at udvide modellen til at sikre opfølgning på forbrugerinvolveringen via den økonomiske regulering af sektoren, som det ses i England. Det er dog Deloittes vurdering, at denne model umiddelbart vil være vanskelig at indføre i Danmark, da den kræver en systematisk opfølgning fra regulators side på inddragelsen af forbrugergrupperne, som vil være meget krævende at implementere i henseende til det høje antal lovomfattede vandselskaber i Danmark.

Forbrugerne i Danmark har under den nuværende regulering ingen reelle klagemuligheder i forhold til vandselskabernes fastsættelse af takster mv., men er henvist til domstolene ved eventuelle tvister med vandselskaberne. DANVA har derfor foreslået, at der oprettes et nationalt vandklagenævn, der finansieres af vandselskaberne. Argumentet er, at et eksternt brancheklagenævn vil give adgang til hurtigere og billigere behandling af klager og vil kunne opfordre til fornuftige forretningsmetoder og overholdelse af god forretningssskik med fokus på forbrugernes interesser. Forud for etablering af et sådant brancheklagenævn bør der dog foretages en nærmere analyse af de forventede omkostninger til oprettelse og drift af et sådant nævn sammenholdt med den forventede effekt af nævnets tilstedeværelse i forhold til forbrugerpriser og serviceniveau. Der bør endvidere ses nærmere på alternative løsningsmodeller i form af pligt til offentliggørelse af benchmarkdata og eventuelle krav til oprettelse af forbrugerpaneler.

7.5. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input Deloitte har indsamlet som led i evalueringen peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen:

- Reglerne om valg af forbrugerrepræsentanter vurderes at kunne føre til uhensigtsmæssigt store bestyrelser. Der kan med fordel ses på reglerne for valg af forbrugerrepræsentanter, så det ikke kun er de vandselskaber, der er forpligtet til at foretage valg af medarbejderrepræsentanter efter selskabslovens § 140, der kan begrænse antallet af forbrugerrepræsentanter i vandselskabets bestyrelse til 1.
- Der bør ses på muligheden for at gennemføre samlede valg af forbrugerrepræsentanter til selskabernes bestyrelse i alle typer multiforsyningskoncerner, hvori indgår vandforsyning og/eller spildevandshåndtering.

7.6. Samlet vurdering af forbrugerforhold

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven og den tilhørende regulering vedrørende forbrugerindflydelse i vandselskaber og prisloftreguleringen overordnet set har ført til en væsentlig forbedring af forbrugernes muligheder for øget indsigt i især prisdannelsen i de kommunalt ejede vandselskaber. Det vurderes samtidig – på baggrund af kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling – at de kommunalt ejede vandselskaber har fået langt bedre forudsætninger for at give forbrugerne denne indsigt. Det er Deloitte's vurdering, at vandselskaberne generelt set i højere grad kan kommunikere benchmarkingresultater samt planer og strategier angående deres omkostninger og priser til forbrugerne. Det er dog samtidig vigtigt at erkende, at forbrugerne forventeligt kun i begrænset omfang efterspørger den viden, der stilles til rådighed af vandselskaberne. Der er derfor efter Deloitte's vurdering ikke behov for en væsentlig optrapning af omkostningskrævende aktiv kommunikation til forbrugerne, men alene for at procesbenchmarking gennemføres som forudsat på selskabernes og branchens eget initiativ, og at resultaterne klart formidles på selskabernes hjemmeside.

En af de positive konsekvenser af vandsektorloven har været, at vandselskaberne i højere grad er begyndt at udarbejde planer og strategier vedrørende deres fremadrettede økonomi – for eksempel investeringsplaner og effektiviseringsstrategier – og stiller denne information til rådighed på selskabernes hjemmeside. Deloitte vurderer, at der er behov for, at denne praksis udbredes til at omfatte flere vandselskaber, og at planerne og strategierne i endnu højere grad offentliggøres.

Forbrugernes muligheder for at udøve indflydelse på prisdannelsen, herunder driften i de enkelte vandselskaber, vurderes ikke at være forbedret som følge af reglerne om forbrugerindflydelse i vandselskabernes bestyrelse. Dette skyldes, at de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer som følge af selskabslovgivningen er forpligtet til at varetage vandselskabets interesser og således ikke har mulighed for at varetage egne interesser som forbrugere. Reglerne om forbrugerindflydelse i vandselskabernes bestyrelse vurderes derfor blot at have medført øgede administrative byrder for vandselskaberne til forberedelse og gennemførelse af valgene. Der må desuden forventes en vis indsats i forhold til integration af de forbrugervalgte bestyrelsesmedlemmer i bestyrelserne, da der ikke er opstillet krav til disses erfaringer eller faglige forudsætninger.

Det er samtidig Deloitte's vurdering, at forbrugernes interesser ikke hensigtsmæssigt alene kan varetages via folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i vandselskabernes bestyrelse. Dette skyldes for det første, at bestyrelsen i et vandselskab, jf. ovenfor, udelukkende kan varetage vandselskabets interesser. I det omfang der trods de selskabsretlige principper om bestyrelsesansvar kan sikres en kommunalt funderet indflydelse på vandselskabernes drift, vurderes denne desuden ikke i tilstrækkeligt omfang at resultere i fokus på reduktion af forbrugerpriserne, idet det politiske fokus typisk omfatter en række øvrige hensyn. Det vurderes desuden på baggrund af de gennemførte interview, at en rent politisk funderet bestyrelse kan indebære risiko for sammenblanding af interesserne på det skatte- og takstfinansierede område som følge af habilitetsmæssige udfordringer, jf. beskrivelsen af kommunernes varetagelse af ejerrollen i afsnit 6.4.3. Dette vil langt fra altid være i forbrugernes interesse, da det vil medføre risiko for, at de forbrugerbetalte takster anvendes til at finansiere aktiviteter, der burde være skattefinansieret. Ønsket om adskillelse af det skattefinansierede og det takstfinansierede område var netop én af grundtankerne bag vandsektorloven.

Forslaget om oprettelse og inddragelse af forbrugerpaneler samt en opfølgning på vandselskabernes pligt til at offentliggøre benchmarkingresultater vurderes samlet set at resultere i større positive effekter end resultaterne af de eksisterende regler for valg af forbrugerrepræsentanter til vandselskabernes bestyrelse.

8. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold

I dette kapitel analyseres vandselskabernes indsats, der er rettet mod miljø-, sundheds- og forsyningsmæssige forhold, og det vurderes, om den økonomiske regulering i tilstrækkelig grad tager hensyn til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed. Desuden vurderes konsekvenserne af, at benchmarkingen ikke indeholder miljømæssige parametre.

8.1. Introduktion og hovedproblemstillinger

Det fremgår af vandsektorlovens formålsparagraf, at loven skal medvirke til at sikre en vandforsyning og spildevandshåndtering af høj miljø- og sundhedsmæssig kvalitet, der tager hensyn til forsyningssikkerhed. I forligsaftalen bag vandsektorloven lægges der vægt på, at "Kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes."

I afsnit 8.2. analyseres den overordnede udvikling i miljø- og sundhedsindsatsen baseret på tilgængelige kilder. Afsnit 8.3. indeholder en tilsvarende analyse af udviklingen i forsyningssikkerheden. Afsnit 8.4. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen. Kapitlet afsluttes i afsnit 8.5. med en samlet vurdering af, om vandsektorloven i tilstrækkeligt omfang har medvirket til at fastholde kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed samt konsekvenserne af, at der ikke indgår miljømæssige parametre i benchmarkingen.

Kapitlet behandler ikke en vurdering af, om indberetninger til Forsyningssekretariatet med fordel kunne indeholde oplysninger om vedligeholdelsestilstanden af de fysiske anlæg. Dette spørgsmål behandles i kapitel 3 om økonomisk regulering og benchmarking.

Regler og praksis for godkendelse af miljø- og servicemål samt udfordringer forbundet hermed behandles i kapitel 4, da det hænger tæt sammen med statens tilsyn. I dette kapitel behandles konsekvenserne for miljøindsatsen og serviceniveauet.

8.2. Udviklingen i miljø- og sundhedsindsats

I de følgende afsnit analyseres det, hvordan vandsektorloven og den tilhørende regulering har påvirket udviklingen i miljø- og sundhedsindsatsen, samt eventuelle effekter på miljø- og forsyningsmæssige forhold. Problemstillinger ved klimatilpasning behandles i kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav og i kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling.

8.2.1. Vandselskabernes vurdering

Tabel 29 viser, at over halvdelen af vandselskaberne vurderer, at vandsektorloven slet ikke eller kun i ringe grad giver incitament til at iværksætte tiltag rettet mod miljø, sundhed og forsyningssikkerhed. Kun ca. 5 pct. af selskaberne vurderer, at vandsektorloven i høj grad giver incitament til sådanne tiltag.

Tabel 29. Vandselskabernes vurdering af, om vandsektorloven giver incitament til at iværksætte tiltag rettet mod miljø, sundhed og forsyning (pct.)

	Vandforsyning	Spildevandshåndtering
I høj grad	4	7
I nogen grad	12	24
I ringe grad	21	33
Slet ikke	63	36

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Langt de fleste vandselskaber og kommuner, som Deloitte har gennemført interview med, har desuden givet udtryk for, at de ikke mener, at den nuværende regulering og tilsynspraksis i tilstrækkelig grad tager højde for miljø-, sundheds- og forsyningsmæssige forhold, da vandselskaberne ikke måles på deres indsats, der er rettet mod miljø, sundhed og forsyningssikkerhed.

Eftersom den økonomiske regulering pålægger vandselskaberne at effektivisere deres driftsomkostninger, mens miljø- og servicemål er fritaget for effektiviseringskrav, giver reguleringen et incitament til at omdanne en så stor andel af driftsomkostningerne til miljø- og servicemål som muligt. Vandselskaberne har dog ikke et økonomisk incitament til at igangsætte nye tiltag rettet mod forbedring af miljø og service udover de i lovgivningen fastsatte krav, da vandselskaberne ikke måles på miljø- og serviceindsatsen. Forudsat at omkostningerne til miljø- og servicemål godkendes, er igangsættelse af miljø- og servicetiltag heller ikke forbundet med en økonomisk ulempe. Som det fremgår af kapitel 4, er der dog en stor del af vandselskabernes omkostninger til miljø- og servicemål, der ikke godkendes.

Det fremgår af Tabel 30, at størstedelen af vandselskaberne vurderer, at deres miljøomkostninger har haft samme udvikling efter vandsektorlovens ikrafttrædelse som før. Henholdsvis 15 og 28 pct. af vandforsyningsselskaberne og spildevandsselskaberne mener, at omkostningerne er steget, mens knap 5 pct. mener, at omkostningerne er faldet. Dette skal ses i sammenhæng med selskabernes vurdering af, at vandsektorloven kun i meget begrænset omfang giver incitament til at investere i tiltag rettet mod forbedring af miljøforhold (eksklusive investeringer i klimatilpasning). Fordeelingen for de ikke-lovomfattede vandforsyningsselskaber afviger ikke markant fra de lovomfattede vandforsyningsselskaber.

Tabel 30. Vandselskabernes vurdering af udviklingen i de samlede miljøomkostninger efter vandsektorlovens ikrafttrædelse (pct.)

	Vandforsyning	Spildevandshåndtering	Ikke-lovomfattet vandforsyning
Omkostningerne er steget	15	28	21
Samme udvikling	81	69	77
Omkostningerne er faldet	4	3	2

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

I spørgeskemaundersøgelsen vurderer spildevandsselskaberne, at de i højere grad har et investerings efterslæb i forhold til investeringer i miljø, sundhed og forsyningssikkerhed, hvilket kan være

en del af forklaringen på, at spildevandsselskaberne i højere grad vurderer, at de samlede miljøomkostninger er steget.

Ca. 35 af vandselskaberne har i besvarelsen af Deloitte's spørgeskema angivet, at de mener, at de udmeldte prislofter vil få konsekvenser for den leverede service. 10 pct. af vandselskaberne angiver endvidere, at de udmeldte prislofter vil få konsekvenser for miljøet, da vandselskabet må overveje at reducere miljøindsatsen.

8.2.2. Vandforsyningsselskabernes miljø- og sundhedsindsats

I dette afsnit analyseres forskellige indikatorer for vandforsyningsselskabernes miljø- og sundhedsindsats. Tabel 31 viser udvalgte indikatorer for miljø- og sundhedsindsatsen for vandforsyningsselskaber. Andelen af kildepladszonen, der er beskyttet, er steget fra ca. 45 pct. i 2007 til godt 60 pct. i 2011. Tallene er dog kun baseret på udviklingen for 13 vandforsyningsselskaber. I samme periode er midlerne til grundvandsbeskyttelse først steget fra 4,6 mio. kr. per selskab i 2007 til 7,5 mio. kr. per selskab i 2009 for derefter at falde til 4,1 mio. kr. per selskab. Denne opgørelse er også baseret på 13 vandforsyningsselskaber.

Andelen af overskridelser i lovpligtige mikrobiologiske prøver er stort set uændret fra 0,7 pct. i 2008 til 0,8 pct. i 2011. Andelen af overskridelser i lovpligtige fysisk-kemiske prøver er derimod faldet fra 1,5 pct. i 2008 til 1,1 pct. i 2011. Disse opgørelser er baseret på oplysninger fra 54 vandforsyningsselskaber og repræsenterer dermed et bredere udsnit af de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber.

Tabel 31. Indikatorer for miljø- og sundhedsindsatsen for vandforsyningsselskaber

	2007	2008	2009	2010	2011	N
Beskyttelse af kildepladszone (andel i pct.)	44	60	57	61	62	13
Grundvandsbeskyttelse (mio. kr. per selskab)	4,6	4,0	7,5	4,6	4,1	13
Overskredne mikrobiologiske prøver (pct.)	-	0,7	0,5	1,0	0,8	54
Overskredne fysisk-kemiske prøver (pct.)	-	1,5	1,5	1,1	1,1	54

Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden. Alle prøver refererer til lovpligtige prøver.

Kilde: DANVAs benchmarkingdata.

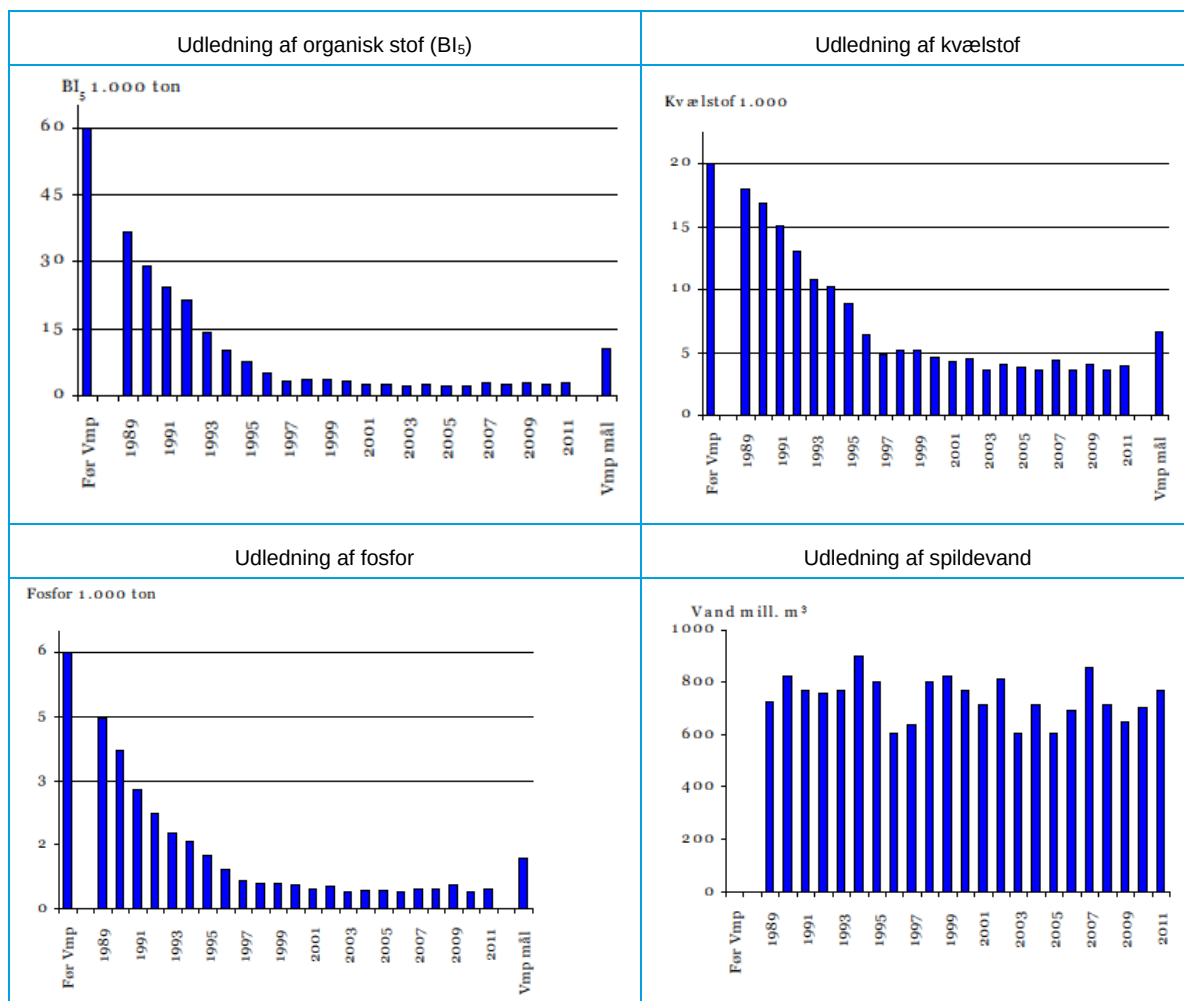
Samlet set er der ikke tegn på betydelige ændringer i miljø- og sundhedsindsatsen for vandforsyningsselskaber fra 2008 til 2011.

8.2.3. Indikatorer for miljø- og sundhedsindsats for spildevandsselskaber

Som det fremgår af Figur 57 nedenfor, er udledningen af organisk stof, kvælstof og fosfor faldet kraftigt fra 1989 til 1997, men har siden haft et konstant niveau. Den samlede udledning af spildevand har samtidig været relativt konstant.

Der er altså ikke tegn på, at rensningen af spildevand er blevet bedre eller værre indenfor de seneste år. Dette skyldes blandt andet, at spildevandsselskaberne ikke kan få godkendt omkostninger til spildevandsrensning, der er bedre end krævet af myndighederne. Spildevandsselskaberne har dermed ikke incitament til at rense bedre end lovkravene, da omkostningerne til dette skal dækkes af den almindelige drift og dermed også er underlagt effektiviseringskrav. På den anden side er der heller ikke tegn på, at indsatsen er blevet reduceret.

Figur 57. Udledning af organisk stof og næringsstoffer fra rensningsanlæg



Kilde: Figur 3.1 i Naturstyrelsen: Punktkilder 2011 (2012).

Data afspejler ret tydeligt, at den kraftige vækst i miljø- og sundhedsindsatsen på spildevandsområdet, der fandt sted i 1990'erne – primært i form af investeringer i mere avancerede rensesanlæg – er klinget af. Den aftagne vækst i miljø- og sundhedsindsatsen har dog været gældende i hele perioden fra 2000 til 2011, og det kan således ikke tilskrives vandsektorloven. På den anden side har vandsektorloven heller ikke afstedkommet yderligere miljøforbedringer på spildevandsområdet.

Deloitte vurderer, at vandsektorloven ikke tilskynder til at øge ressourceanvendelsen på miljøforbedringer, men at der omvendt heller ikke er tale om, at vandsektorloven indtil nu har indebåret en generel reduktion i omkostninger til miljøindsatsen.

8.2.4. Fraværet af miljøparametre i benchmarkingen

Forsyningssekretariatets benchmarking af vandselskaberne indeholder alene økonomiske parametre og afspejler derfor ikke vandselskabernes miljø- og serviceindsats. Konsekvensen er, at vandselskaberne ikke belønnes for deres individuelle performance indenfor miljø og service. Dermed har vandselskaberne reelt ikke noget incitament til at overgå lovkravene, hvilket også afspejler sig i den uændrede indsats rettet mod miljø og service.

I DANVAs benchmarkingdatabase indgår en række forhold, der afspejler vandselskabernes miljø- og serviceindsats, hvor flere er illustreret i afsnittene ovenfor. En del vandselskaber anfører, at

sådanne parametre burde indgå i benchmarkingen for at tilskynde selskaberne til i højere grad at fokusere på miljø- og servicetiltag, men inddragelse af parametre for miljø- og serviceforhold kan medføre udfordringer i forhold til opgørelse og kvalitetssikring. Andre vandselskaber anfører dog, at der vil være betydelige udfordringer ved at udvide benchmarkingmodellen med miljø- og serviceparametre, idet det vil være vanskeligt at opstille entydige indikatorer for miljø- og serviceniveau og vurdere selskabernes præstationer i forhold til disse samt vægte præstationerne op mod omkostningerne for tilvejebringelsen af ydelserne.

I den udstrækning, at der som følge af lovgivningen gælder de samme miljøstandarder for alle vandforsynings- og spildevandsanlæg, kan der argumenteres for, at der ikke er behov for incitamenter i benchmarkingmodellen til at yde en ekstra indsats overfor miljøet. Efter Deloitte's vurdering er det dog – særligt i de tilfælde, hvor der som følge af vandrammedirektivet og andre forpligtelser vil blive stillet skærpede krav til individuelle renseanlæg og andre spildevandsanlæg med henblik på at indfri målsætningerne i vandplaner mv. – nødvendigt at overveje enten, om prisloftreguleringen bør medtage benchmarkingelementer, der kompenserer vandselskaberne for deres præstationer eller byrder i relation til miljø og service, eller om det i stedet fortsat bør håndteres som godkendelse af særlige miljø- og servicemål efter ansøgning. Dette spørgsmål behandles i kapitel 10.

8.3. Udviklingen i investeringer i forsyningssikkerhed

I kapitlet om økonomisk regulering og effektiviseringskrav fremgik det, at vandselskabernes investeringer er steget betydeligt, hvilket afspejler behovet for at forbedre infrastrukturen, styrke forsyningssikkerheden og investere i klimatilpasning. Ca. 20 pct. af vandforsyningsselskaberne og 50 pct. af spildevandsselskaberne vurderer, at de har et investeringsefterslæb i forhold til at leve op til de lovmæssige og kommunale krav om miljø-, sundheds- og forsyningsforhold.

Som det fremgik i afsnit 8.2., finder vandselskaberne ikke, at der er betydelige incitamenter i vandsektorloven til investeringer i miljø, sundhed og forsyningsforhold. Alligevel vurderer ca. 30 pct. af vandforsyningsselskaberne og ca. 45 pct. af spildevandsselskaberne, at investeringer i ledningsnet og anlæg for at sikre forsyningssikkerheden er steget siden vandsektorlovens ikrafttrædelse (Tabel 32). Dette hænger sammen med et investeringsefterslæb ved selskabsudskillelsen og et stigende behov for investeringer i klimatilpasning, jf. kapitel 3.

Tabel 32. Vandselskabernes vurdering af udviklingen i investeringer i forsyningssikkerhed efter vandsektorlovens ikrafttrædelse (pct.)

	Vandforsyning	Spildevandshåndtering
Omkostningerne er steget	31	45
Samme udvikling	65	52
Omkostningerne er faldet	4	3

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Tabel 33 viser, at vandforsyningsselskaberne har haft et fald i brudfrekvens fra 1,3 brud per 10 km ledning i 2007 til 0,9 brud per 10 km ledning i 2011. Dette tyder på en forbedring af forsyningssikkerheden for vandforsyningsselskaberne. Denne opgørelse er baseret på oplysninger fra 38 vandforsyningsselskaber.

Tabel 33. Indikatorer for forsyningssikkerhed for vandforsyningsselskaber

	2007	2008	2009	2010	2011	N
Brudfrekvens (brud per 10 km ledning)	1,3	1,0	1,1	0,9	0,9	38

Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: DANVAs benchmarkingdata.

Som det fremgår af Tabel 34, har spildevandsselskaberne fra 2009 til 2011 gennemført forholdsvis større fornyelser af hovedledninger i løbet af det sidste år sammenlignet med de seneste 10 år. Antallet af afløbsstop lå omkring 84-89 per selskab fra 2007 til 2009, men steg til 104 i 2010 for derefter at falde til 68 i 2011. Antallet af berettigede klager over teknik vedrørende afløbssystemet, det vil sige klager, der har fået medhold, er samtidig faldet fra mere end 160 i 2007 til 105 i 2011. Disse opgørelser er baseret på data for 19 selskaber, hvilket udgør ca. en femtedel af det samlede antal spildevandsselskaber.

Tabel 34. Indikatorer for forsyningssikkerhed for spildevandsselskaber

	2007	2008	2009	2010	2011	N
Fornyelse af hovedledninger (km per selskab)	4,6	6,5	8,4	10,4	10,0	19
Fornyelse af hovedledninger de sidste 10 år (km per selskab)	60,5	65,8	71,4	97,2	89,0	19
Afløbsstop (per selskab)	87	84	89	104	68	19
Berettigede klager over teknik (per selskab)	162	149	129	137	105	16

Note: Indeholder kun selskaber med oplysninger gennem hele perioden.

Kilde: DANVAs benchmarkingdata.

Både vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber har haft stigende investeringer efter vandsektorlovens ikrafttrædelse. Investeringerne er blandt andet blevet brugt på fornyelse og renowing af infrastrukturen. Dette har været nødvendigt for at opretholde niveauet for forsyningssikkerheden og har til dels også givet sig udslag i en forbedret forsyningssikkerhed. Det stigende investeringsniveau afspejler dog også en ompostering fra drift til investeringer som beskrevet i kapitel 3.

Samlet set viser data, at reinvesteringsniveauet og forsyningssikkerheden generelt er steget efter vedtagelsen af vandsektorloven, hvilket skal ses i sammenhæng med, at prisloftreguleringen ikke giver incitamenter til at holde igen med investeringerne i anlægsaktiver. Dette står i modsætning til udgifter til indsatsen rettet mod miljø- og servicemæssige forhold, som nærmere har været konstant.

8.4. Udvalgte problemfelter, der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input Deloitte har indsamlet som led i evalueringen peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen:

- Det er efter Deloitte's vurdering en udfordring for Forsyningssekretariatet at varetage administrationen af godkendelse af ansøgninger om dækning af omkostninger til miljø- og service-mål, blandt andet af ressourcemæssige årsager. Der bør ses nærmere på, hvordan der kan sikres de nødvendige tekniske og faglige kompetencer til vurdering af disse forhold.

- Under den nuværende regulering kan omkostninger til miljø- og servicereleaterede indsatser fra før 2003-2005 ikke godkendes som miljø- og servicemål, men indgår i stedet i den almindelige drift og er dermed underlagt generelle og individuelle effektiviseringskrav. Dermed udhules omkostningerne til de historiske miljø- og servicemål i modsætning til de senere miljø- og servicemål, der godkendes som 1:1-omkostninger. Der bør ses på muligheden for, at vandselskaberne efter en nærmere vurdering kan få godkendt miljø- og servicemål fra før 2003-2005 som miljø- og servicemål i prislofterne og reducere driftsomkostningerne tilsvarende, så de historiske miljø- og servicemål ikke udhules af effektiviseringskrav. Alternativt bør der som led i fremadrettede overvejelser om en mere totaløkonomisk model for benchmarking og effektiviseringskrav, jf. overvejelserne i kapitel 10, foretages en ensartet fastlæggelse af effektiviseringskrav for omkostninger til miljø- og servicemål på tværs af forskellige perioder.
- Der bør ses nærmere på at skabe mulighed for efterregulering af omkostninger til miljø- og servicemål, så vandselskaberne efterfølgende kan få godkendt tillæg til uforudsete miljø- og servicemål. I så fald vil vandselskaberne bedre kunne reagere på muligheder for miljø- og servicetiltag og uforudsete omkostninger. Det bør i den sammenhæng også overvejes, om der kan indføres mulighed for, at vandselskaberne kan få godkendt planlægningsomkostninger til ikke-godkendte miljø- og servicemål.

8.5. Samlet vurdering af fastholdelse af krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed

Som nævnt i de indledende kapitler, er det centrale formål med evalueringen at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og en mere klar opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes.

Samlet set er der ikke indikationer på, at miljø- og sundhedsindsatsen er blevet påvirket, efter at vandsektorloven trådte i kraft.

Vandselskaberne vurderer dog, at vandsektorloven kun i ringe omfang giver incitament til nye indsatser i forhold til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed, og vandselskaberne har oplevet en del vanskeligheder ved at få godkendt de ønskede udgifter til miljø- og servicemål af Forsyningssekretariatet som tillæg til prislofterne, jf. kapitel 4. Givet at vandselskaberne under den gældende regulering – hvor investeringer i og udgifter til miljø- og servicemål er undtaget fra effektiviseringskrav – ikke har incitamenter til at begrænse udgifterne hertil, finder Deloitte det som udgangspunkt naturligt, at ansøgninger kun imødekommes, hvis de er tilstrækkeligt dokumenterede.

Det store antal afvisninger betyder, at omkostninger til en række miljø- og sundhedsinitiativer må afholdes indenfor en økonomisk ramme, der er bestemt af effektiviseringskravene, der gælder for de almindelige driftsomkostninger. På denne baggrund anfører næsten halvdelen af vandselskaberne i spørgeskemaundersøgelsen, at de vil blive tvunget til at reducere miljø- og serviceindsatsen, efterhånden som de over tid bliver mere presset af effektiviseringskravene i prisloftreguleringen. De fleste vandselskaber er dog ikke nået til dette punkt endnu, selvom der flere steder rapporteres om initiativer til grundvandsbeskyttelse (for eksempel dyrkningsaftaler, arealopkøb og skovrejsning), der må opgives eller udskydes på grund af administrative barrierer i forhold til at få det godkendt som miljømål i rette tid eller i det hele taget.

Der er ikke desto mindre gennemført betydelige tiltag rettet mod forbedring af miljø- og sundhedsindsatsen under vandselskabernes anlægsinvesteringer, som vandsektorloven ikke regulerer lige så stramt. Den overvejende del af investeringerne er rettet mod forsyningssikkerhed, og det vurderes at være en relativt begrænset del, der er rettet mod miljø og sundhed.

I løbet af de seneste år er vandselskabernes investeringsniveau steget, hvilket afspejler et behov for at renovere og udbygge ledningsnettet samt et stigende behov for tiltag rettet mod klimatilpasning. En stor del af vandselskaberne vurderer også selv, at omkostninger til tiltag rettet mod forsyningssikkerhed er steget. Faktuelle data viser, at reinvesteringsniveauet og forsyningssikkerheden generelt er steget efter vedtagelsen af vandsektorloven, hvilket skal ses i sammenhæng med, at prisloftreguleringen ikke giver incitamenter til at holde igen med investeringerne i anlægsaktiver. Dette står i modsætning til udgifter til miljø- og servicemål, der er sværere at få godkendt i selskabernes indtægtsramme, medmindre de kan klassificeres som investeringer.

De gennemførte analyser viser samlet set, at kravene til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed i medfør af fx miljømålsloven, vandforsyningsloven og miljøbeskyttelsesloven stadig overholdes af vandselskaberne på det generelle plan. Det kan dermed konkluderes, at der tale om en fastholdelse af kravene efter gennemførelsen af vandsektorloven.

Der har ikke i perioden efter vandsektorlovens vedtagelse været tale om en fortsat vækst i miljø- og sundhedsindsatsen, som den der har fundet sted over de seneste 10-20 år op til vedtagelsen af vandsektorloven. Det tyder på, at den gældende økonomiske regulering begrænser incitamenterne for vandselskaberne til at efterspørge nye uprøvede miljøteknologier og -løsninger, da forsyningerne, jf. kapitel 9 giver udtryk for, at de vælger de sikre løsninger.

9. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling

Vandsektorloven og den tilhørende regulering begrænser vandselskabernes økonomiske råderum til at afholde driftsomkostninger til udviklingsaktiviteter, og begrænser mulighederne for udsving i driften, hvilket medfører en udfordring i forhold til at bære risici relateret til de driftsøkonomiske effekter af nye teknologier. Dermed opstiller vandsektorloven barrierer for vandselskabernes muligheder for at engagere sig direkte i teknologiudvikling og partnerskaber, begrænsninger i selskabernes incitament til at udlicitere opgaver og begrænsninger i selskabernes muligheder for at efterspørge ny teknologi. Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven derfor hæmmer mulighederne for at realisere erhvervspotentialerne og vækstmulighederne på vandteknologiområdet.

I regeringens vækstplan for vand, bio og miljøløsninger fra 12. marts 2013 introduceres en vision om Danmark som et samlingssted for viden om og produktion af vandløsninger, hvor der skabes grobund for arbejdspladser, vækst og eksport. Der forventes at være et betydeligt potentiale på det internationale marked for vandteknologi, et marked der i 2011 vurderedes til at udgøre ca. 2.500 mia. kr., hvilket er ca. 3 gange større end vindmølleindustrien.⁵¹

Danmark har traditionelt set haft betydelige styrkepositioner indenfor vandteknologi og er blandt de førende på verdensplan målt på antal patenter per indbyggere i perioden 2000-2011 og målt på vandteknologieksportens andel af den samlede eksport. Analyser af Dansk Industri viser, at ca. 35.000 personer er beskæftiget i den danske vandteknologisektor.

Sammenlignet med Danmarks internationale konkurrenter er den danske vandsektor meget decentraliseret, og den samlede vandsektor, der omfatter både vandindustrien, forsyningsselskaberne og de rådgivende virksomheder, er meget fragmenteret. Dette er i sig selv en væsentlig strukturel barriere for yderligere markedsdrevet vækst i den danske vandsektoreksport.

Af kommissoriet for evaluering af vandsektorloven, jf. bilag O, fremgår det, at evalueringen skal afdække, hvordan vandsektorloven påvirker udviklingen indenfor dansk vandteknologi, herunder hvordan loven påvirker vandselskabernes rolle i denne udvikling, samt hvorvidt loven understøtter vækstmuligheder og eksport af dansk vandteknologi. I dette kapitel analyseres derfor vandsektorlovens betydning for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter og lovens betydning for væksten i vandindustrien. Kapitlet giver desuden en vurdering af forudsætningerne for og konsekvenserne af større inddragelse af vandselskaberne i vækstfremmende aktiviteter.

⁵¹ Kilde: Grontmij (2011). *Fra vandteknologi til Grøn Vækst*

Afsnit 9.1 beskriver kort Danmarks styrkepositioner på vandteknologiområdet. Afsnit 9.2 fokuserer på støtteordninger til teknologiudvikling og erhvervsfremme af vandteknologi, herunder VTU. I afsnit 9.3. analyseres vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og samarbejder med kommercielle aktører. Afsnit 9.4. fokuserer på omfanget af udlicitering i vandsektoren, konsekvenserne heraf for teknologiudvikling og erhvervsfremme, samt effekterne af programmet for intern overvågning. I afsnit 9.5. foretages en sammenligning med erfaringerne fra Holland, England, Tyskland og Finland med særligt fokus på konsekvenserne af de reguleringsmæssige og strukturelle rammer. I afsnit 9.6. analyseres strukturelle og reguleringsmæssige barrierer for udvikling og vækst i vandsektoren. Afsnit 9.7. indeholder en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen. Kapitlet afsluttes i afsnit 9.8. med en samlet vurdering af, i hvilket omfang vandsektorloven fremmer erhvervsudvikling og vækst.

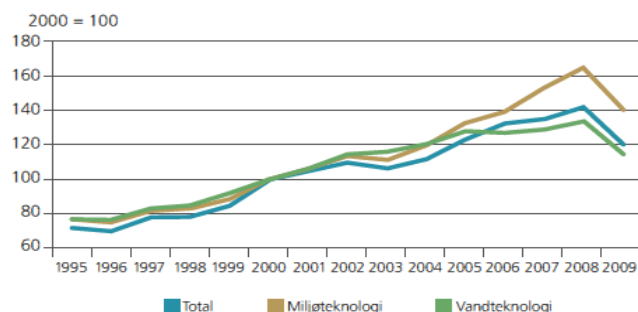
9.1. Udfordringer og muligheder i forhold til erhvervsfremme og vækst

Det er ambitionen, at Danmark positioneres til at udnytte det vækstpotentiale, der er på det globale marked for vandteknologi – et marked der forventes at vokse i fremtiden som følge af et øget globalt pres på verdens vandressourcer. Ifølge FN vil verdens vandforbrug stige med 30 pct. frem mod 2030, og der forventes at blive forbrugt ca. 40 pct. mere ferskvand, end der gendannes. Ligeledes har en stor del af verdens befolkning stadig ikke adgang til sanitære forhold, og særligt i Afrika, Asien og Sydamerika vil det kræve store investeringer at opnå dette. I takt med at de globale vækstøkonomier vokser, må det forventes, at investeringerne i vandbehandling vil stige dramatisk i disse lande.

9.1.1. Danske styrkepositioner med hensyn til eksport af vandteknologi

Dansk eksport af vandteknologi fik et kraftigt løft i begyndelsen af 1990'erne som følge af betydelige investeringer i spildevandsanlæg i forlængelse af Vandmiljøplanen, EU's spildevandsdirektiv samt den danske stats miljøstøtteprogrammer (DANCEE og DANCED), der medførte betydelige vandteknologiske aktiviteter for danske virksomheder i Østeuropa, Asien og Afrika. Som det fremgår af Figur 58, fortsatte væksten i eksport af dansk vandteknologi frem til begyndelsen af finanskrisen i 2008, hvor der var et kraftigt fald. Efter 2009 viser eksporten igen stigende tendenser, selv om den endnu ikke er oppe på niveauet fra før finanskrisen.

Figur 58. Dansk eksport indenfor vand- og miljøteknologi

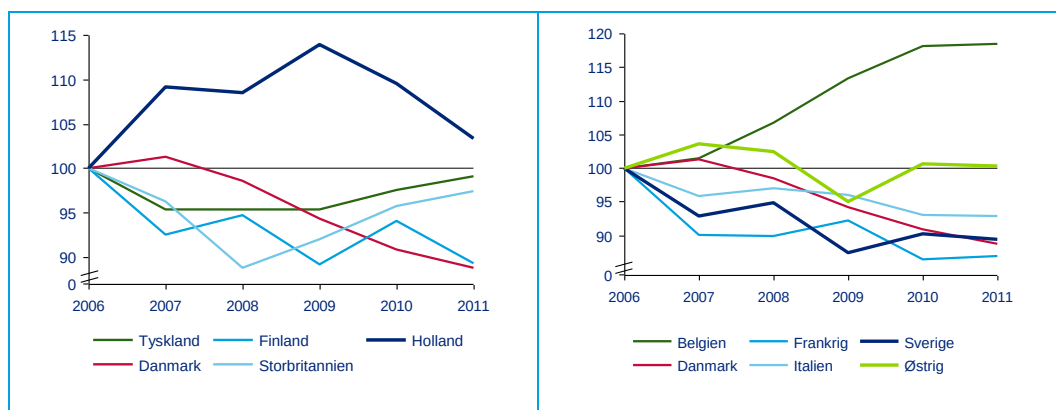


Kilde: ATV (2011). Fra Vandteknologi til Grøn vækst – baseret på en analyse foretaget af DI.

Danmarks eksport af vandløsninger var 14,3 mia. kr. i 2011 svarende til 2,3 pct. af den samlede eksport. Ifølge analyser foretaget af DAMVAD er dette en høj vandsektoreksportandel i forhold til andre EU-lande.⁵²

Siden starten af årtusindet har Danmark dog tabt markedsandele til andre EU-lande på eksporten af vandteknologi. Som det fremgår af Figur 59 har Danmark mistet markedsandele til nogen af de øvrige store vandeksportlande som for eksempel Holland, Tyskland og Storbritannien.

Figur 59. Andel af vandsektoreksporten i EU-15 (indeks 2006 = 100)



Kilde: DAMVAD, udtræk fra Eurostat.

Danmark udemærker sig ved at have styrkepositioner på en række lovende vækstområder (jævnfør Vores vand – Miljøministeriets vækststrategi på vandområdet, 2012):

- Frontteknologier indenfor vandbesparelser og avanceret vandbehandling og spildevandsrensning.
- Monitorings- og overvågningsteknikker samt sensorer til organiske mikroforureninger og skadelige mikroorganismer.
- Anvendelse af satellitbilledinformation, radar til ekstrem regn og modellering som middel til styring af vandudnyttelsen.
- Sikker drikkevandsforsyning uden desinfektionsmiddel ved tæppestedet, baseret på bæredygtig grundvandsindvinding og mikrobielt baseret/bioteknologisk vandbehandling.
- Systemløsninger til operationel og bæredygtig håndtering af vand i byen og anvendelse af vand i industrien og i landbrug, der kombinerer styrke indenfor processtyring og -udstyr, samt online målinger, datahåndtering og modellering.
- Klimaadaptering af vandafledningen, herunder spildevand- og regnvandsafledning under hensyntagen til ændret nedbør, og muligheder for at differentiere genanvendelse af vand.

Analyser foretaget af DAMVAD indikerer, at der er betydelige kompetencer indenfor dansk vandindustri i forhold til systemløsninger, men at disse primært sælges til hjemmemarkedet, og fylder

⁵² DAMVAD (2012). *Danske virksomheder på vandområdet*

mindre i den danske vandteknologiekseport. Derimod fokuserer eksporten i høj grad på pumper, ventiler, rør, slanger, pakninger og måleinstrumenter.

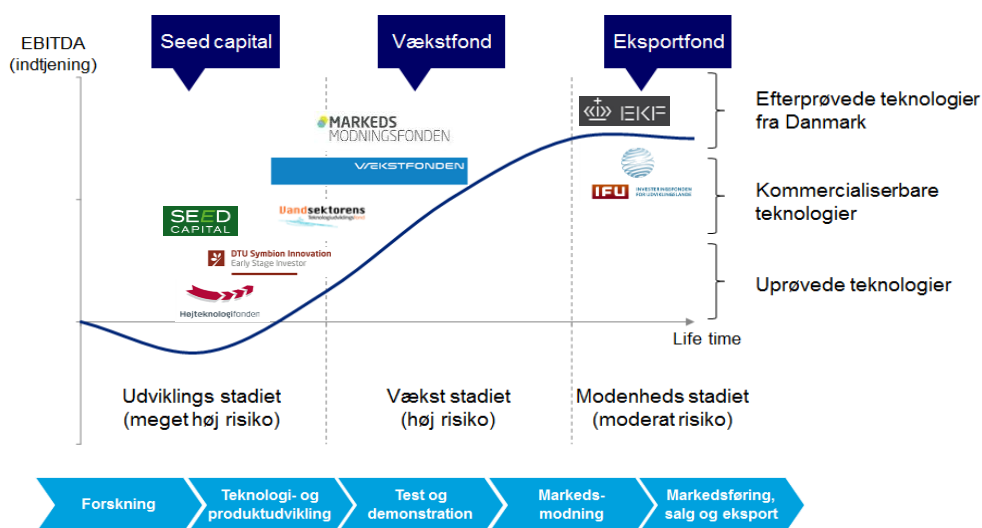
Danmarks eksport af vandteknologier er primært centreret omkring nærmarkederne (Tyskland, Sverige, Norge og det øvrige EU). Der er således store uudnyttede eksportpotentialer i at sælge systemløsninger til de markeder, der forventes at vokse mest over de næste 10 år, nemlig Nordamerika, Mellemøsten/Nordafrika, Asien og de resterende BRIK-lande.

9.2. Støtte til udvikling og erhvervsfremme af vandteknologi

9.2.1. Vandsektorens Teknologiuudviklingsfond

VTU er det centrale virkemiddel i vandsektorloven, der skal øge vandselskabernes engagement i teknologiuudvikling. VTU's aktiviteter er rettet mod at samle vandsektorens aktører i innovationsprojekter, der bevæger sig i grænselandet mellem forskning og produktudvikling samt demonstration og afprøvning, og løfter primært opgaver i det før-modne udviklingsstadium i teknologiuudviklingsprocessen. VTU indgår i et samspil med andre danske udviklingsfonde, der typisk har et bredere formål end fremme af vandteknologien, jf. Figur 60. Figuren viser det typiske udviklings- og vækstforløb for succesfulde virksomheder, hvor EBITDA er negativ i det tidlige udviklingsstadium efterfulgt af stærk vækst i nettoindtjeningen i vækststadiet, indtil der nås en stabil høj netto-indtjening i modenhedsstadiet, hvor risici er aftaget markant. Udviklingsfondene opererer indenfor kategorierne seed capital, vækstfonde og eksportfonde. VTU placerer sig i grænselandet mellem seed capital og vækstfond.

Figur 60. Innovationsstadier og fondsmodeller



Kilde: Deloitte (2013). Afklaringsforløb i relation til etablering af en investeringsfond for vandteknologi.

Midlerne til VTU udløber efter planen i 2013, hvorfor der er behov for at evaluere, om VTU effektivt har understøttet teknologiuudvikling i vandsektoren og overveje behovet for videreførelse af fonden.

Beskrivelse af VTU

VTU er oprettet med hjemmel i vandsektorloven § 21 med det formål at yde støtte til projekter, der kan forbedre vandsektorens effektivitet og kvalitet. Det fremgår af vandsektorloven, at VTU skal oprettes som et uafhængigt organ ledet af en egen bestyrelse, der udpeges af miljøministeren. Bestyrelsen består af tre medlemmer, som udpeges efter indstilling fra henholdsvis Dansk Vand- og Spildevandsforening, Foreningen af Vandværker i Danmark, og Dansk Miljøteknologi.

I fondens 3 første år (2011-2013) bidrager miljøministeren til fonden med et beløb svarende til de indbetalinger, der er modtaget fra branchen, dog maksimalt 10 mio. kr. årligt. Fondens budget er ca. 20 mio. kr. årligt.

VTU er således branchens egen fond, og med undtagelse af en række indsatsprogrammer under Miljøministeriet, for eksempel Program for Grøn Teknologi, er VTU den eneste fond, der er særligt målrettet vandsektoren. Fondens formål er igennem sine fondsaktiviteter at bidrage til en bedre kobling mellem vandselskaberne, forskningsverdenen og industrien. Fondens vision er at *"være den danske vandsektors foretrukne samarbejdspartner, når det gælder støtte til projekter, der udvikler teknologier, metoder, ledelsesformer, ledelsessystemer og viden i vandsektoren"*.

Det er VTU's strategi at støtte projekter, der medfører konkrete forbedringer for vandsektorens forsyninger og forbrugere indenfor områderne kvalitet, forsyningssikkerhed, miljø og effektivitet. I 2011 og 2012 har VTU bevilget støtte til i alt 30 udviklingsprojekter indenfor kategorierne drikkevand (vandbehandling, effektivisering og kvalitet), spildevand (procesoptimering og energi), samt klima (tilpasning, det urbane vandkredsløb og drivhusgasser). VTU har bevilget mellem 0,1 og 2,4 mio. kr. per projekt, og i gennemsnit har hvert projekt modtaget 1,2 mio. kr. i støtte fra VTU. VTU's andel af den samlede finansiering varierer fra 10 pct. til 80 pct. med en gennemsnitlig finansieringsgrad på 60 pct. I bilag M fremgår en oversigt over de projekter, VTU har bevilget støtte til i 2011 og 2012.

I 2013 har VTU anlagt en todelt strategi for uddeling af fondsmidler. For det første støtter fonden en række mindre projekter med begrænsede midler for at skabe et udviklingsrum til nye teknologier. VTU har således uddelt 4 mio. kr. til fem mindre udviklingsprojekter indenfor kategorierne spildevand og drikkevand. VTU's gennemsnitlige andel af finansieringen af disse projekter er 50 pct.

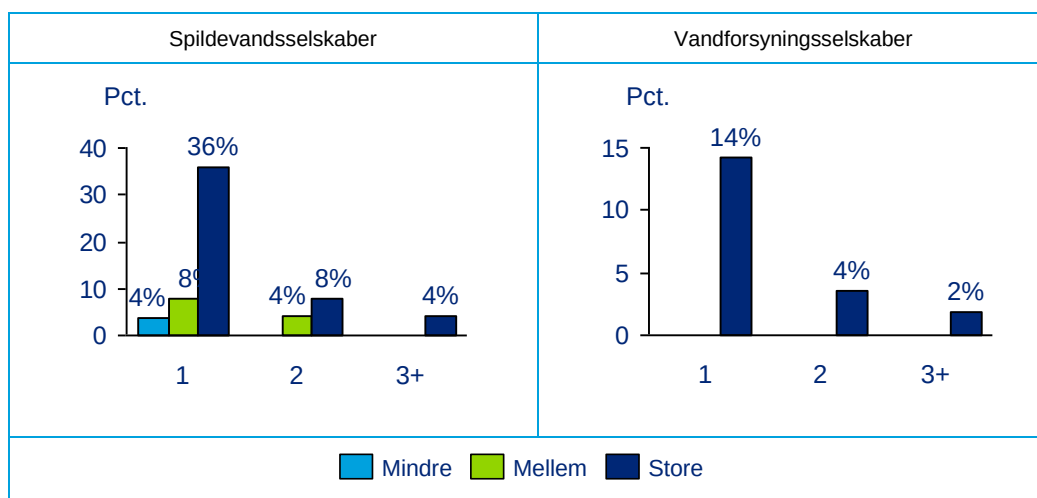
For det andet indgår VTU i 2013 i samarbejde med Miljøministeriet (Program for Grøn Teknologi) for at støtte strategiske fyrtårnsprojekter. Konkret har VTU støttet Fremtidens Renseanlæg og Fremtidens Vandforsyningsanlæg. Begge projekter er kendetegnet ved at fokusere på fremme af dansk eksport ved at skabe øget udenlandsk opmærksomhed om dansk vandteknologi. VTU har i fællesskab med Miljøministeriet givet tilsagn om støtte for 15 mio. kr. til Fremtidens Renseanlæg og 13 mio. kr. til Fremtidens Vandforsyningsanlæg. De projekter, VTU har støttet i 2013, fremgår af bilag M.

For at bidrage til en bedre kobling mellem vandselskaber, forskningsinstitutioner og industrien, og for at sikre solide og levedygtige udviklingsprojekter, lægger VTU vægt på, at ansøgere stiller med et team, der går på tværs af slutbrugere (vandselskaberne), forskere og producenter. VTU bidrager ofte til at facilitere kontakter på tværs af netværk. Af de projekter VTU har ydet tilskud til i 2011, 2012 og 2013 (med undtagelse af fyrtårnsprojekterne), var der i gennemsnit fire projektpartnere per projekt, og 29 ud af de 35 projekter havde mindst 3 projektpartnere.

Vandselskabernes anvendelse af VTU

Af de lovomfattede vandselskaber i Danmark har 12 pct. angivet at have deltaget i et udviklingsprojekt med støtte fra VTU, svarende til 27 ud af de 224 vandselskaber, der har besvaret spørgsmålene om VTU. Data viser, at spildevandssektoren er overrepræsenteret i udviklingsprojekterne, idet 21 pct. af samtlige spildevandsselskaber har deltaget i VTU-støttede projekter, mens det kun er tilfældet for 7 pct. af vandforsyningsselskaberne. Dette kan blandt andet tilskrives, at spildevandssektoren generelt er kendetegnet ved større selskaber, mens der i vandforsyningssektoren er flere mindre selskaber. Det er i høj grad de store vandselskaber, der engagerer sig i udviklingsprojekter med støtte fra VTU og i teknologiudvikling generelt.

Figur 61. Andel af vandselskaber, der har deltaget i henholdsvis 1, 2, 3 eller flere VTU-støttede projekter, fordelt på selskabernes størrelse og aktivitet



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 78, N for vandforsyningsselskaber = 161

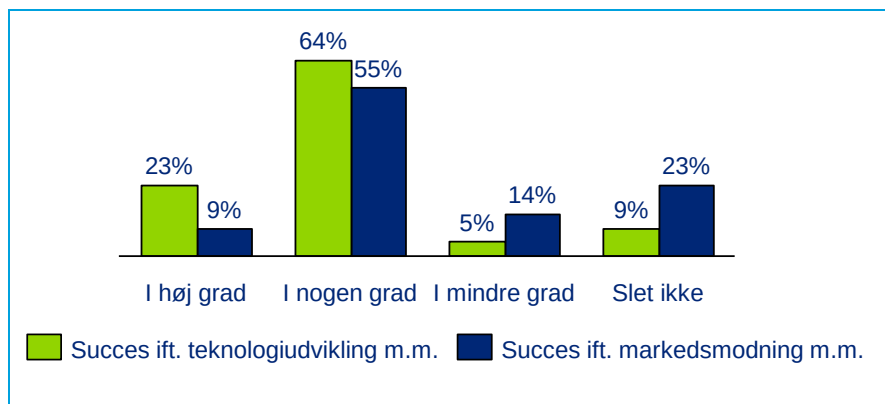
Som det fremgår af Figur 61, har 48 pct. af de store og 12 pct. af de mellemstore spildevandsselskaber deltaget i udviklingsprojekter med støtte fra VTU, mens kun 4 pct. af de mindre spildevandsselskaber har deltaget. I vandforsyningssektoren er det udelukkende de store vandselskaber, der har engageret sig i VTU-støttede projekter, og for denne gruppe er andelen 20 pct. Analysen understøtter således, at det i alt overvejende grad er de store vandselskaber, der engagerer sig i VTU-støttede projekter.

Evaluering af VTU

De vandselskaber, der har deltaget i udviklingsprojekter med støtte fra VTU, vurderer i overvejende grad, at projekterne har været succesfulde i nogen eller høj grad set i forhold til projekternes effekt på henholdsvis teknologiudvikling, test og demonstration, og projekternes effekt på markedsmodning og målsætninger for salg til hjemmemarked og eksport. Markedsmodning defineres i denne sammenhæng som test og demonstration af udviklingsprojekter, og den overordnede proces med at gøre udviklingsprojekter modne til markedsintroduktion. Som det fremgår af Figur 62, vurderer 87 pct. af de vandselskaber, der har deltaget i et VTU-støttet projekt, at projekterne i nogen eller høj grad har været succesfulde i forhold til teknologiudvikling, test og demonstration. Selskaberne vurderer, at projekterne i forhold til markedsmodning og målsætninger for salg til hjemmemarked og eksport har været mindre succesfulde, idet blot 64 pct. har vurderet, at projekterne i nogen eller høj grad har været succesfulde. Dette kunne indikere, at VTU har større succes med at understøtte teknologiudvikling i de tidlige stadier end den efterfølgende markedsmodning af teknologierne. Det

bemærkes, at det kun er vandselskaber, der har deltaget i VTU-projekterne, der har haft mulighed for at svare på spørgsmålet.

Figur 62. Vandselskabernes vurdering af VTU-projekternes succes ift. teknologiudvikling og markedsmodning (kun vandselskaber, der har deltaget i et VTU-støttet projekt)

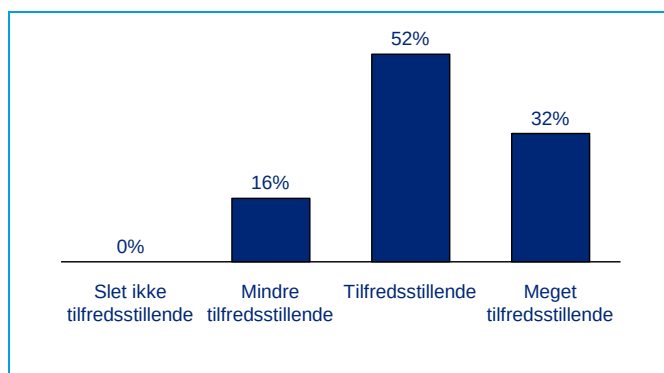


Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N = 22

De vandselskaber, der har deltaget i VTU-støttede projekter, vurderer i altovervejende grad VTU's facilitering af projekterne som positiv. Af Figur 63 fremgår det, at 84 pct. af de adspurgte selskaber vurderer VTU's facilitering som tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende, og ingen har vurderet VTU's facilitering til slet ikke at være tilfredsstillende.

Figur 63. Vandselskabernes vurdering af VTU's facilitering af projekterne



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

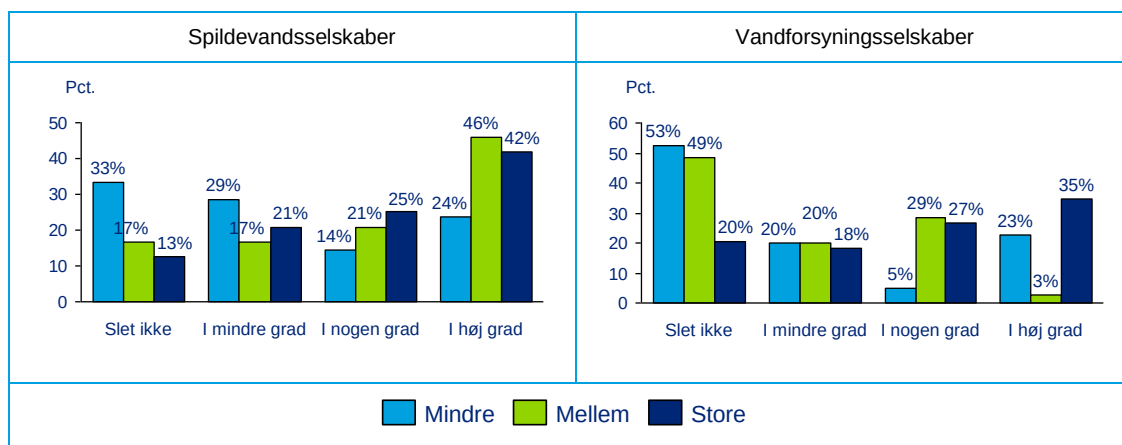
N = 25

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det således, at set fra vandselskabernes synspunkt har VTU-projekterne overordnet set været succesfulde, og at VTU opfattes som en professionel facilitator af udviklingsprojekterne. Kortlægningen inklusive interview viser dog, at VTU fortrinsvis har fokus på og kompetencer til at understøtte teknologiudvikling i de tidlige stadier, mens der efterlyses udviklingsaktiviteter, der i højere grad understøtter markedsmodning og erhvervsfremme.

Adspurgte om, hvorvidt der er et behov for at fortsætte finansieringen af VTU efter 2013, deler vandselskaberne sig overordnet i to grupper. Som det fremgår af Figur 64, vurderer hovedparten af spildevandsselskaberne, at der er et fortsat behov for at finansiere VTU. Der er dog en gruppering blandt de mindre spildevandsselskaber, der vurderer, at der slet ikke er behov for at fortsætte VTU. Blandt vandforsyningsselskaberne er der mindre udtalt opbakning til VTU, og særligt blandt de

mindre og mellemstore vandforsyningsselskaber er der en væsentlig andel, der vurderer, at der slet ikke er behov for at fortsætte finansieringen af VTU. Dette skal ses i sammenhæng med, at ingen af de mindre eller mellemstore vandforsyningsselskaber har deltaget i udviklingsprojekter med støtte fra VTU. De store vandforsyningsselskaber udtrykker nogenlunde samme opbakning til VTU som de store spildevandsselskaber.

Figur 64. Vandselskabernes vurdering af behovet for fortsat finansiering af VTU, fordelt på selskabernes størrelse



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 68, N for vandforsyningsselskaber = 124

De vandselskaber, der har tilkendegivet, at der er et behov for fortsat finansiering af VTU, har blandt andet begrundet dette med, at der er et stort udviklingsbehov i sektoren og derfor et behov for ekstern finansiering. Enkelte vandselskaber fremhæver direkte, at dette er særligt vigtigt i lyset af, at prislofterne presser flere selskaber til at nedprioritere deres udviklingsindsats. I denne optik ses VTU som en nødvendighed, hvis ikke finansieringen til udvikling af vandteknologi skal tørre ud. I forbindelse med såvel interview og spørgeskemaundersøgelse har flere selskaber desuden tilkendegivet, at de finder det naturligt, at vandselskaberne bidrager med finansiering til udviklingen af sektoren, også selvom de ikke deltager i de konkrete udviklingsprojekter.

Blandt de vandselskaber, der vurderer, at der ikke er et fortsat behov for VTU, fremhæves der to argumenter. Et udbredt synspunkt, der særligt er kommet til udtryk i forbindelse med interview blandt de mindre og mellemstore vandforsyningsselskaber er, at det ikke er vandselskabernes rolle at engagere sig i udviklingsprojekter, da det ikke kommer forbrugerne (som for disse selskaber ofte også er ejerne) direkte til gode. I disse vandselskabers optik er det deres rolle at levere godt og billigt vand til forbrugerne, og den nødvendige udvikling af vandsektoren må foregå i regi af de private leverandører og rådgivere. For det andet har enkelte vandselskaber udtrykt, at de nødvendige udviklingsaktiviteter hellere skal udspringe af bilaterale aftaler mellem interesserede samarbejdspartnere uden involvering af en udviklingsfond. Disse selskaber er således ikke nødvendigvis modstandere af, at vandselskaberne engagerer sig i udviklingsaktiviteter, men mener ikke, at VTU er den rette model.

Det er Deloitte's vurdering, at VTU har levet op til hensigten med fonden, idet VTU har udfyldt en væsentlig rolle som finansieringskilde til udviklingsprojekter og har bidraget til at facilitere netværk indenfor vandteknologisektoren, mellem vandselskaber, leverandører, rådgivere og forskningsinstitutioner. På baggrund af tidligere analyser udarbejdet af Deloitte vurderes det dog, at VTU's årlige budget på 20 mio. kr. til udviklingsprojekter ikke til fulde dækker behovet for ekstern finansiering i vandteknologisektoren, hvis der ønskes et særligt fokus på markedsmodnings- og eksportfasen af

udviklingsprocessen.⁵³ Det skal dog bemærkes, at markedsrettede aktiviteter, herunder eksportstøtte, ligger udenfor VTU's støtteområde, jf. VTU's vedtægter § 15 stk. 4.

9.2.2. Andre støtte- og erhvervsfremmeordninger på vandsektorumrådet

Ud over VTU er der en række andre støtte- og erhvervsfremmeordninger, der yder støtte til projekter indenfor vandsektoren. Disse ordninger har ofte et bredere fokus end blot vandteknologi, og nogle af ordningerne fokuserer på andre stadier i innovationsprocessen end VTU, jf. Figur 60 ovenfor. Nedenfor analyseres vandselskabernes engagement i forskning, teknologiudvikling og markedsmodning udenfor VTU-regi.

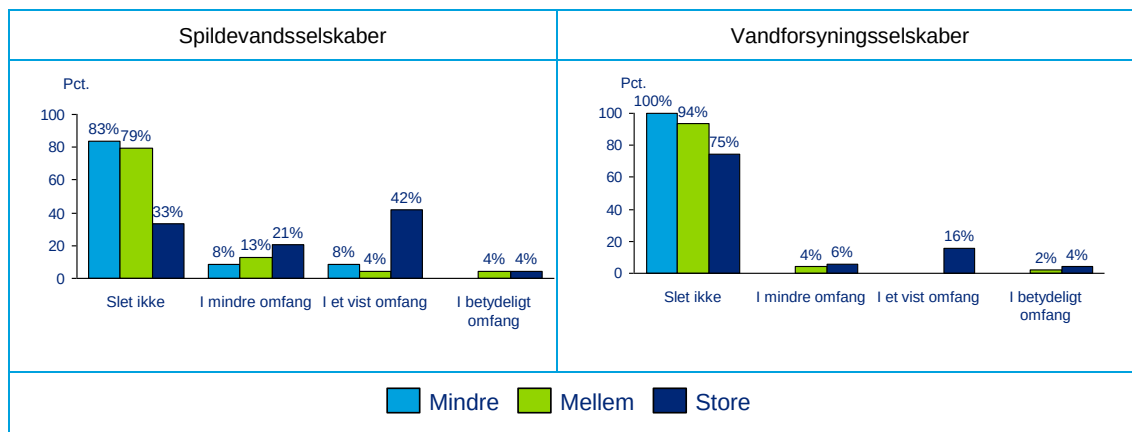
Vandselskabernes engagement med andre fonde end VTU

Deloitte's analyser viser, at 18 pct. af de danske lovomfattede vandselskaber har været engageret i forskning, produktudvikling, test eller lignende med støtte fra andre fonde end VTU. For spildevandsselskaberne er andelen 34 pct., mens den for vandforsyningsselskaberne er 11 pct.

I spildevandssektoren deltager 67 pct. af de store selskaber i varierende omfang i projekter med støtte fra andre fonde eller programmer end VTU, mens det er tilfældet for 21 pct. af de mellemstore spildevandsselskaber. Blot 16 pct. af de mindre spildevandsselskaber deltager i sådanne projekter.

I vandforsyningssektoren er 26 pct. af de store selskaber og 6 pct. af de mellemstore selskaber i varierende omfang engageret i projekter med støtte fra andre fonde eller programmer end VTU. Ingen af de mindre vandforsyningsselskaber er engageret i sådanne projekter.

Figur 65. Andel af vandselskaber, der deltager i projekter med støtte fra andre fonde eller programmer end VTU, fordelt på selskabernes størrelse



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 72, N for vandforsyningsselskaber = 150

Resultaterne understøtter, at det hovedsageligt er de store vandselskaber, der engagerer sig i teknologiudvikling og markedsmodningsaktiviteter. Resultaterne indikerer desuden, at der er en større tendens i spildevandssektoren til at engagere sig i teknologiudvikling og erhvervsfremme end i

⁵³ Kilde: Deloitte (2013). *Afklaringsforløb i relation til etablering af investeringsfond for vandteknologi*.

vandforsyningssektoren, også når der tages højde for forskelle i selskabsstørrelse mellem de to sektorer.

Som det fremgår af Tabel 35 nedenfor, er Miljøteknisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (nu Program for Grøn Teknologi) og Fornyelsesfonden (nu Markedsmodningsfonden) de centrale fonde og programmer i relation til vandselskabernes engagement i udviklings- og markedsmodningsprojekter udenfor VTU-regi. Disse beskrives nedenfor. Kategorien ”Diverse andre fonde” dækker over en bred og uhomogen gruppe af samarbejdspartnere.

Tabel 35. Vandselskabernes engagement i projekter, støttet af fonde udenfor VTU-regi, opgjort per fond

	Antal projekter
Miljøteknisk Udviklings- og Demonstrationsprogram	12
Højteknologifonden	1
Fornyelsesfonden	8
Vækstfonden	2
Eksportkreditfonden	0
Investeringsfonden for udviklingslande	0
Det strategiske forskningsråd	3
EU	4
Diverse andre fonde	17

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Program for Grøn Teknologi (tidligere MUDP)

Programmet er forankret i sekretariatet for miljøeffektiv teknologi under Miljøministeriet. Sekretariatets opgaver er at ”*hjælpe virksomheder, iværksættere og forskere med at få et bedre grundlag for udvikling af miljøteknologi, så teknologierne målrettes til forventningerne til fremtidens miljøudfordringer i DK, EU og globalt*”. Program for Grøn Teknologi 2013 fokuserer på seks hovedområder: Vand og klimatilpasning, Ressourcer og affald, Virksomheders ressourceeffektivitet, Økologisk byggeri, Ren luft og mindre støj samt Kemikalier. Programmet har således kun en delvis relevans for understøttelse af vandteknologisk udvikling og markedsmodning.

Der er i 2013 afsat ca. 90 mio. kr. til Program for Grøn Teknologi.

Markedsmodningsfonden (tidligere Fornyelsesfonden)

Markedsmodningsfonden har til formål at ”*fremme vækst, beskæftigelse og eksport, herunder særligt i små og mellemstore virksomheder indenfor områder, hvor Danmark har særlige styrker og potentialer*”. Fonden har et kommercielt fokus og støtter markedsmodning af nye produkter, såvel som efterspørgslen efter innovative løsninger, ved at støtte offentlige institutioner i processen med at efterspørge nye løsninger. Herved fokuserer fonden på at styrke både efterspørgslen efter og udbuddet af innovative løsninger.

I perioden 2013-2015 er der afsat 135 mio. kr. årligt til Markedsmodningsfonden.

9.3. Vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter

Vandselskaberne påvirker udviklingen af vandteknologi og erhvervsfremme på flere måder. Vandselskabernes udlicitering af opgaver og efterspørgsel efter ny og innovativ teknologi har stor betydning for etableringen af et hjemmemarked for vandteknologi og dermed for vandteknologileverandørernes og rådgivernes erhvervs- og udviklingsmuligheder. Vandsektorlovens betydning for vandselskabernes udlicitering og efterspørgsel behandles i afsnit 6.4.

Herudover har vandselskabernes aktive engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter betydning for vandsektorens udvikling. Dels er der behov for, at vandselskaberne bringer deres kompetencer og viden i spil i forhold til de tidlige faser i teknologiudviklingen, dels er vandselskaberne centrale samarbejdspartnere for vandteknologivirksomhederne i udvikling og markedsmodning af ny teknologi, idet de kan stille faciliteter til rådighed i test- og udviklingsfasen. I dette afsnit behandles vandsektorlovens betydning for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter.

9.3.1. Vandselskabernes eget ressourceforbrug på F&U-aktiviteter i relation til vandteknologi

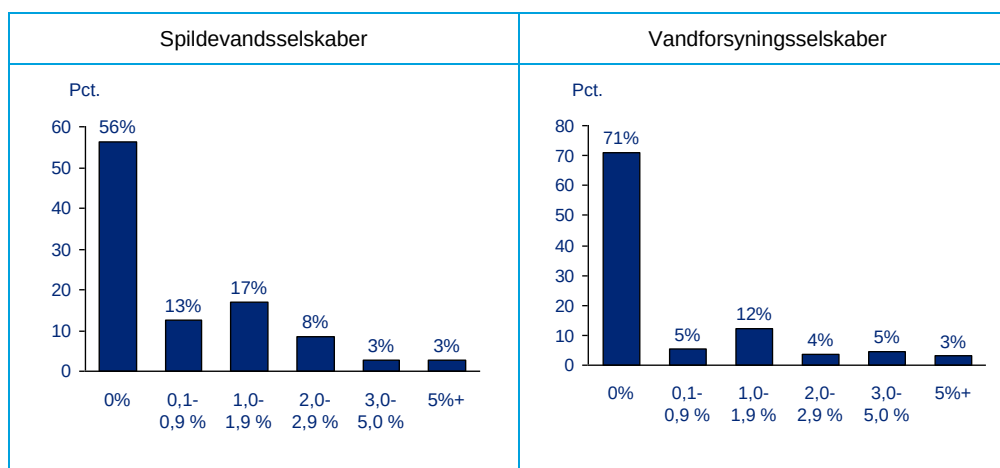
Indenfor den nuværende regulering er det en legitim aktivitet for vandselskaberne at engagere sig i udviklingsprojekter med fokus på teknologiudvikling og markedsmodning af vandteknologi. Genererer disse aktiviteter en omsætning for vandselskabet, er de dog underlagt reglerne om tilknyttede aktiviteter og anden virksomhed, der beskrives nedenfor.

Omkostninger, som vandselskaberne måtte afholde i forbindelse med deltagelse i udviklingsprojekter, skal afholdes indenfor selskabernes driftsomkostninger, og i det omfang at et vandselskab har et økonomisk råderum givet selskabets prislofter, kan selskabet anvende dette råderum til at engagere sig i udviklingsprojekter. Udgifterne til udviklingsprojekter kan dog ikke henføres til 1:1-omkostninger eller miljø- og servicemål. Et vandselskab kan således ikke få kompensation i prisloftet for de udgifter, der knytter sig til udviklingsprojekter. Derfor kan prislofterne sætte en begrænsning på vandselskabernes engagement i teknologiudviklings- og markedsmodningsprojekter i relation til vandteknologi.

Deloitte's analyser viser, at ca. 2/3 af de danske vandselskaber, der er omfattet af vandsektorloven, slet ikke anvender ressourcer til forskning, produktudvikling, markedsmodning eller test- eller demonstrationsprojekter. Som det fremgår af Figur 66 nedenfor, anvender 44 pct. af spildevandsselskaberne ressourcer på udviklingsprojekter i varierende omfang, mens andelen blandt vandforsyningsselskaber blot er 29 pct. Blandt de største spildevandsselskaber anvender 81 pct. af selskabernes ressourcer på udviklingsprojekter, mens andelen er 58 pct. blandt de største vandforsyningsselskaber.

Den gennemsnitlige, ikke-vægtede andel af omsætning anvendt på forskning, produkt- og teknologiudvikling, test og demonstration og/eller markedsmodning af vandteknologier er 0,5 pct. af omsætningen på tværs af samtlige danske, lovomfattede vandselskaber. Blandt de største spildevandsselskaber er gennemsnittet 0,7 pct., mens gennemsnittet blandt de mindre spildevandsselskaber er 0,2 pct. I vandforsyningssektoren anvender de store selskaber i gennemsnit 0,5 pct. af omsætningen på udviklingsprojekter, mens de mindre selskaber i gennemsnit anvender 0,1 pct. af omsætningen.

Figur 66. Fordeling af vandselskaber efter andel af omsætning anvendt på forskning, produkt- og teknologiudvikling, test og demonstration og/eller markedsmodning af vandteknologier



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 71, N for vandforsyningsselskaber = 131

De gennemførte interview med de danske vandselskaber viser, at der er et ønske om at engagere sig i vandsektorens udvikling, særligt blandt de mellemstore og store selskaber der opfatter det som en naturlig og driftsmæssig fornuftig del af deres virksomhed. Herudover fremhæver flere selskaber, at det er en måde, hvorpå de kan skabe nogle interessante arbejdsopgaver, der kan bidrage til at tiltrække og fastholde kvalificeret arbejdskraft. Som det fremgår af kapitel om strukturudvikling og konsolidering, angiver 2/3 af de vandselskaber, der har indgået i en fusion eller sammenlægning, at netop hensynet til rekruttering og ønsket om at skabe en mere interessant arbejdsplads har indgået i overvejelserne forud for fusionen eller sammenlægningen. Det er dog også tydeligt, at prisloftreguleringen udgør en potentiel barriere for vandselskabernes engagement. Direkte adspurgt har de fleste af de vandselskaber, der har deltaget i interviewene, anført, at når driftsøkonomien bliver presset som følge af prislofterne og effektiviseringskravene, er forsknings- og udviklingsprojekter ét af de oplagte steder at gennemføre besparelser.

9.3.2. Regler for vandselskabernes engagement i tilknyttede aktiviteter og samarbejde med kommercielle aktører

Vandselskabernes muligheder for at engagere sig i aktiviteter, der ligger udenfor selskabets hovedvirksomhed (forsyningsvirksomhed), er reguleret i vandsektorloven § 18 og i bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed.

Regler om udskillelse af anden virksomhed i selvstændigt selskab

Af vandsektorloven § 18 fremgår det, at vandselskaber kun kan deltage i anden virksomhed, når denne anden virksomhed har nær tilknytning til forsyningsvirksomheden, og når den udøves på kommercielle vilkår i et selvstændigt selskab med begrænset ansvar. Vandselskaberne skal således i udgangspunktet udskille sine øvrige aktiviteter i selvstændige selskaber og dermed økonomisk adskille selskabets hovedvirksomhed fra selskabets anden virksomhed.

Hvis vandselskabets samlede omsætning fra anden virksomhed ikke overstiger 2 mio. kr. årligt (2010-niveau), kan vandselskabet dog undlade at udskille aktiviteterne i et selvstændigt selskab.

Af bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed § 5 fremgår det, at vandselskaber kun kan deltage som ejer eller medejer af selskaber, der udfører anden virksomhed, hvis omsætningen fra disse selskaber højst udgør henholdsvis 2,5 mio. kr., 6 mio. kr. eller 10 mio. kr., afhængig af om vandselskabets samlede omsætning er under 250 mio. kr., mellem 250 mio. kr. og 750 mio. kr., eller over 750 mio. kr. (2010-niveau).

Bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed § 2 fastlægger en positivliste over øvrige aktiviteter, som vandselskaber kan deltage i, såkaldte tilknyttede aktiviteter. Vandselskaber kan dog kun deltage i tilknyttede aktiviteter, hvis der er en snæver og naturlig sammenhæng mellem hovedvirksomheden og den tilknyttede aktivitet, samt hvis den samlede virksomhed med tilknyttede

aktiviteter har et arbejdsmæssigt og økonomisk omfang, der er væsentligt mindre end hovedvirksomheden. Bekendtgørelsen § 4 fastlægger desuden, at tilknyttede aktiviteter skal udføres på kommercielle vilkår, og ikke må påføre andre virksomheder urimelig konkurrence, eller påføre hovedvirksomheden en urimelig risiko.

Positivliste over tilladte tilknyttede aktiviteter, jf. bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed

- 1) Salg af overskuds- eller biprodukter.
- 2) Udnyttelse af overkapacitet i form af udleje eller bortforpagtning af bygninger, lokaler eller fast ejendom i øvrigt.
- 3) Udnyttelse af uundgåelig fysisk, driftsmæssig og administrativ overkapacitet, der er nødvendig af hensyn til vandselskabets sikring af forsyningssikkerheden og af hensyn til øvrige lovkrav.
- 4) Udnyttelse af vandselskabernes særlige viden, herunder til kursusvirksomhed og deltagelse i samarbejder med private aktører.
- 5) Salg af rettigheder til resultaterne af udvikling, der hidrører fra udviklings- og demonstrationsvirksomhed vedrørende vandforsynings- eller spildevandsvirksomheden.
- 6) Drift af vejafvandingsanlæg i vandselskabets eget forsyningsområde.
- 7) Rottebekæmpelse i vandselskabets eget forsyningsområde.
- 8) Aktiviteter, der er nævnt i bekendtgørelsen § 3, stk. 2.
- 9) Fortsættelse af vandselskabets igangværende og hidtil lovligt tilknyttede aktiviteter.

Kilde: Bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed

Regler vedrørende 40/60-selskaber uden grænser for omsætningen

Af bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed § 5 stk. 2. fremgår det, at vandselskabet ikke er underlagt ovennævnte begrænsninger for engagement i tilknyttede aktiviteter, hvis disse aktiviteter er udskilt i et selskab, hvor mere end 60 pct. af ejerandelene er ejet af en privat aktør. Denne private aktør må ikke direkte eller indirekte besidde ejerandele i et vandselskab, eller helt eller delvist være ejet af en aktør, som besidder ejerandele i et vandselskab.

Denne bestemmelse giver vandselskaber mulighed for at indgå i et partnerskab med en privat aktør, eksempelvis en rådgiver eller en leverandør, og herigennem engagere sig mere omfattende i tilknyttede aktiviteter, uden begrænsninger på hvor stor en omsætning vandselskabet må have fra disse aktiviteter. Dette gælder dog ikke i det tilfælde, at vandselskabet indgår i et partnerskab med et andet vandselskab, eller med et selskab der har ejermæssig tilknytning til et vandselskab.

Sammenfatning af regler for engagement i anden virksomhed

Opsummerende kan det konstateres, at vandselskabernes muligheder for at engagere sig i aktiviteter af udviklingsmæssig og kommerciel karakter er stærkt reguleret af vandsektorloven og bekendtgørelse om vandselskabers engagement i anden virksomhed, og at denne regulering lægger en række begrænsninger for vandselskabernes muligheder. Tilknyttede aktiviteter med en omsætning på op til 2 mio. kr. kan gennemføres uden udskillelse i selvstændigt selskab. Ved udskillelse af aktiviteterne kan vandselskaber have en omsætning fra tilknyttede aktiviteter på op til 2,5 mio. kr., 6 mio. kr. eller 10 mio. kr., afhængig af vandselskabets størrelse. Den eneste mulighed for vandselskabet for at engagere sig yderligere i tilknyttede aktiviteter af kommerciel eller udviklingsmæs-

sig karakter er ved at udskille aktiviteterne i et selskab, hvor vandselskabet ejer mindre end 40 pct. af ejerandelene.

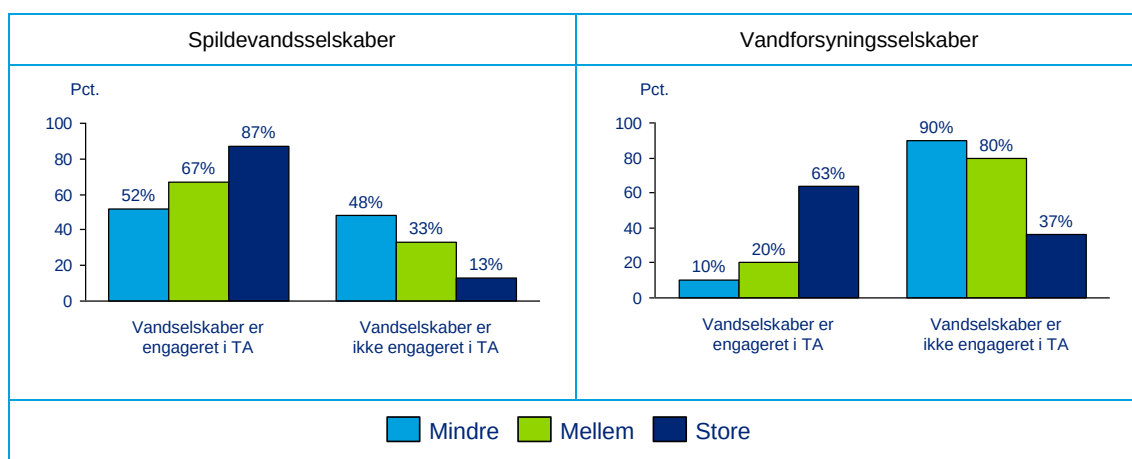
Reglerne om tilknyttede aktiviteter afskærer ikke direkte vandselskaberne fra at engagere sig i udviklingsprojekter, men begrænser den omsætning vandselskaberne må have fra disse aktiviteter. Dermed sætter vandsektorloven grænser for, i hvilket omfang vandselskaberne kan få dækket deres omkostninger til udviklingsprojekter gennem salg af ydelser og rådgivning, og afgrænser dermed reelt set, i hvilket omfang vandselskaberne kan engagere sig i udviklingsprojekter.

9.3.3. Vandselskabernes engagement i tilknyttede aktiviteter

Blandt de lovomfattede vandselskaber er 44 pct. engageret i tilknyttede aktiviteter i varierende omfang. For spildevandsselskaber er andelen 69 pct., og for vandforsyningsselskaber er andelen 32 pct.

Som det fremgår af Figur 67, er der en klar tendens til, at jo større et vandselskab er, jo større er sandsynligheden for, at det er engageret i tilknyttede aktiviteter. I vandforsyningssektoren er blot 10–20 pct. af de mindre og mellemstore selskaber engageret i tilknyttede aktiviteter, mens 63 pct. af de større selskaber er engageret. I spildevandssektoren er 52–67 pct. af de mindre og mellemstore selskaber engageret i tilknyttede aktiviteter, mens hele 87 pct. af de store spildevandsselskaber er engageret.

Figur 67. Vandselskabernes engagement i tilknyttede aktiviteter, fordelt på vandselskabernes størrelse



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 74, N for vandforsyningsselskaber = 147

Som det fremgår af Tabel 36, fordeler vandselskabernes engagement i tilknyttede aktiviteter sig over samtlige de aktivitetstyper, der er tilladt, jf. bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed. De aktivitetstyper, flest vandselskaber er engageret i, er udnyttelse af fysisk, driftsmæssig og administrativ overkapacitet, samt overkapacitet i form af udlejning af bygninger. Derudover er 28 selskaber engageret i aktiviteter, der er tilladt, jf. bekendtgørelsen § 3, stk. 2.⁵⁴

⁵⁴ Dette omfatter salg af varme og el, der hidrører fra vandselskabets behandling af spildevandsslam i det omfang, det ikke er omfattet af krav om selskabsudskillelse; varetagelse af fælles obligatoriske tømningsordninger; teknisk bistand til ejer-kommunens udarbejdelse af kommunalt ejede vandforsyningsplaner og spildevandsplaner; samt vandforsyningsselskabers måleraflæsning, afregning og indberetning for spildevandsselskaber i vandforsyningens eget forsyningsområde.

Der er desuden 27 selskaber, svarende til 12 pct., der er engageret i udnyttelse af vandselskabets særlige viden, herunder til samarbejde med private aktører. Der er blandt denne gruppe en overrepræsentation af større selskaber, og hovedparten af disse selskaber er blandt de vandselskaber, der nedenfor i afsnit 1.3.5. fremhæves som særligt engagerede selskaber.

Tabel 36. Vandselskabernes engagement i tilknyttede aktiviteter, fordelt på type af tilknyttet aktivitet

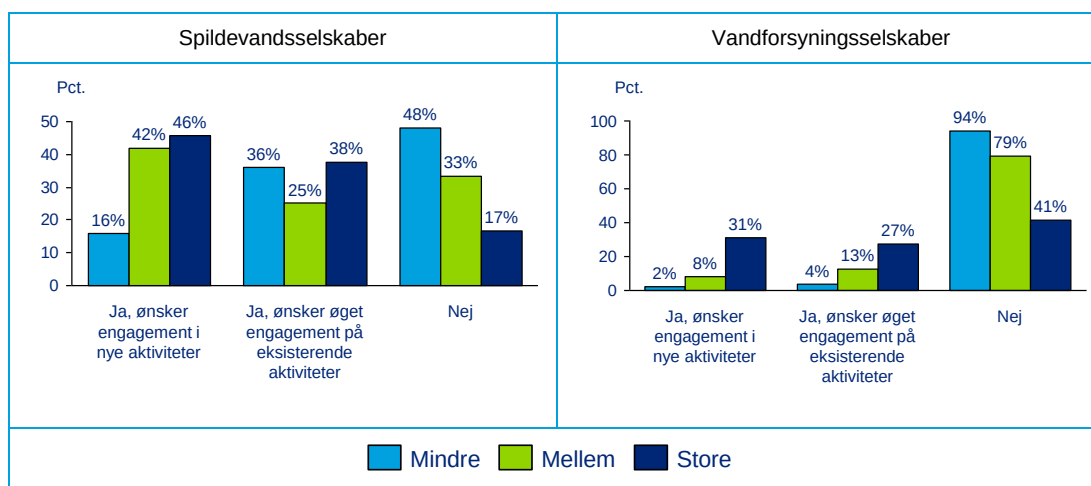
	Antal vandselskaber
Salg af overskuds- eller biprodukter	15
Udnyttelse af overkapacitet i form af udlejning af bygninger eller lignende	33
Udnyttelse af uundgåelig fysisk, driftsmæssig og administrativ overkapacitet	49
Udnyttelse af vandselskabernes særlige viden, herunder til samarbejder med private aktører	27
Salg af rettigheder til resultaterne af udvikling, der hidrører fra udviklings- og demonstrationsvirksomhed	3
Drift af vejafvandingsanlæg i vandselskabets eget forsyningsområde	14
Rottebekæmpelse i vandselskabets eget forsyningsområde	13
Aktiviteter, der er nævnt i bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed, § 3, stk. 2	28
Fortsættelse af vandselskabets igangværende og hidtil lovlige tilknyttede aktiviteter	36

Kilde: Deloitte spørgeskemaundersøgelse.

Note: Et selskab kan være engageret i flere typer af tilknyttede aktiviteter

Analysen viser desuden, at der blandt de mellemstore og store spildevandsselskaber og blandt de store vandforsyningsselskaber er et markant ønske om at kunne engagere sig mere i tilknyttede aktiviteter, end reguleringen tillader i dag. Enkelte store vandselskaber har i forbindelse med interview fremført, at grænserne for omsætning fra tilknyttede aktiviteter afholder vandselskabet fra at engagere sig i bestemte konkrete aktiviteter, eftersom selskabet ikke vil kunne gennemføre tilstrækkelige aktiviteter indenfor de tilladte omsætningsgrænser, til at det er hensigtsmæssigt ud fra en driftsmæssig betragtning.

Figur 68. Ønsker vandselskaberne mulighed for at øge omfanget af tilknyttede aktiviteter? Fordelt på vandselskabernes størrelse



Kilde: Deloitte spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 75, N for vandforsyningsselskaber = 151

Som Figur 68 viser, ønsker 67 pct. af de mellemstore spildevandsselskaber og 84 pct. af de store spildevandsselskaber at kunne øge deres engagement i tilknyttede aktiviteter, enten ved at øge omsætningen på eksisterende aktiviteter, eller ved at engagere sig i aktiviteter, der i dag ikke kan rummes indenfor de gældende omsætningsgrænser. Dette kunne eksempelvis være et øget engagement i udviklingsaktiviteter, internationale aktiviteter, eller understøttelse af vandteknologivirk-somhedernes eksportrettede aktiviteter. Blandt de store vandforsyningsselskaber ønsker 58 pct. bedre muligheder for at kunne engagere sig i tilknyttede aktiviteter. Blandt de mindre vandforsyningsselskaber ønsker hele 94 pct. ikke at kunne engagere sig yderligere, end tilfældet er i dag. Dette skal ses i sammenhæng med, at kun 10 pct. af selskaberne i denne gruppe i dag er engagerede i tilknyttede aktiviteter.

Særligt i spildevandssektoren er der et ønske om at kunne engagere sig i aktiviteter, der i dag ikke er tilladte indenfor den eksisterende regulering. Ovenstående analyse tegner et tydeligt billede af, at det særligt er blandt de store selskaber, at der er et engagement, og et ønske om muligheden for et øget engagement i tilknyttede aktiviteter. Omvendt er det tydeligt, at der blandt de mindre vandforsyningsselskaber hverken er et eksisterende engagement eller ønske om større beføjelser.

9.3.4. Vandselskabernes engagement i erhvervssamarbejder

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse har afdækket, i hvilket omfang vandselskaberne har udskilt tilknyttede aktiviteter i selvstændige selskaber for herigennem at kunne øge omsætningen fra tilknyttede aktiviteter til henholdsvis 2,5 mio. kr., 6 mio. kr. eller 10 mio. kr. (2010-niveau), afhængigt af vandselskabets størrelse.

Ud af de 244 vandselskaber, der har besvaret spørgeskemaet, har blot 8 selskaber angivet at have udskilt aktiviteter i selvstændige selskaber, og heraf er flere i samme koncern. De 8 selskaber er Assens Vandværk A/S, Billund Spildevand A/S, Fonden Djurs Vand, Forsyning Helsingør A/S (vand), Forsyning Helsingør A/S (spildevand), VandCenter Syd as, VandCenter Syd as (spildevand), samt Aalborg Forsyning A/S.

VandCenter Syd as er det eneste selskab, der har angivet at være engageret i tilknyttede aktiviteter med en privat aktør. Der er i dette tilfælde tale om et 40/60-selskab, der ejes i fællesskab af VandCenter Syd as og Envidan A/S.

Analyserne viser, at vandselskaberne kun i meget begrænset omfang benytter sig af mulighederne for at udskille tilknyttede aktiviteter i selvstændige selskaber. Det er desuden tydeligt, at den mulighed, der er i den nuværende regulering for at indgå i et 40/60-selskab med en privat aktør for herigennem at kunne engagere sig i større omfang i tilknyttede aktiviteter, så godt som slet ikke anvendes i den danske vandsektor.

I de gennemførte interview fremhæves flere grunde til, at man ikke anvender muligheden for at udskille aktiviteter i selvstændige selskaber på trods af et reelt ønske om at engagere sig mere i udvikling, end tilfældet er i dag. Som en væsentlig grund fremhæves, at det er en omstændelig og besværlig proces at oprette et selvstændigt selskab blot for at kunne udføre aktiviteter, der ligger i naturlig forlængelse af vandselskabernes forsyningsvirksomhed. En mulig årsag kunne være, at de kommunalt ejede selskaber først nu er ved at falde til i rollen som selvstændige selskaber. Herudover begrænser det selskabernes incitament til at oprette selvstændige selskaber, at det ikke er muligt at få godkendt stiftelsesomkostninger som omkostninger, der kan regnes med i prisloftet. Dette skaber således en begrænsning i muligheden for at tilvejebringe finansieringen af eventuelle selvstændige selskaber.

Eftersom vandselskaberne ikke må have overdækning og dermed ikke kan opbygge et overskud, har vandselskaberne ingen egenkapital til at imødegå den risiko, der kan være ved at indgå i kommercielle aktiviteter. Dette kan gøre vandselskaberne modvillige i forhold til at løbe en risiko.

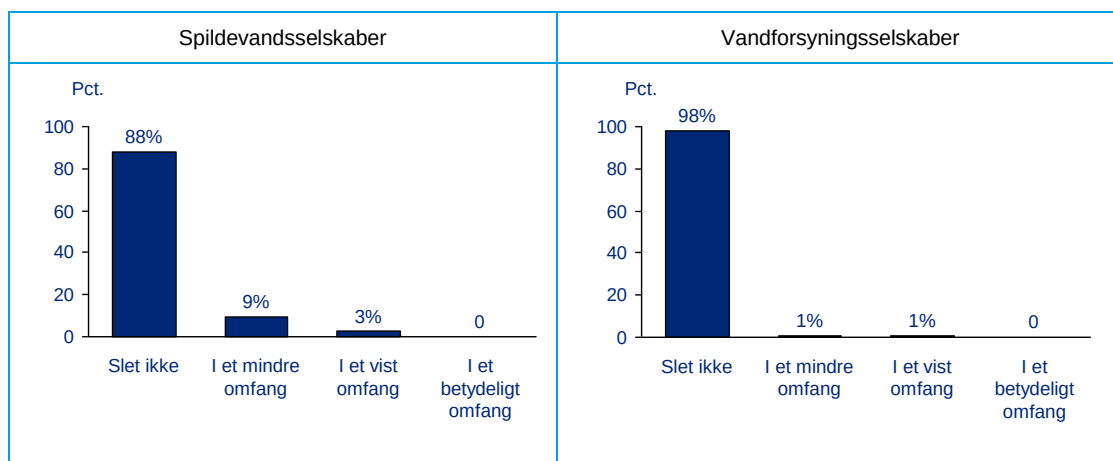
I forbindelse med 40/60-selskaber er der desuden den barriere, at vandselskabet er nødt til at afgive den bestemmende indflydelse i 40/60-selskabet, hvis selskabet skal fritages for begrænsningerne i omsætning fra tilknyttede aktiviteter. Dermed er det ikke muligt for vandselskabet at indgå på lige vilkår med den private aktør, som vandselskabet indgår i partnerskab med. Ligeledes binder vandselskabet sig til én bestemt privat aktør ved engagement i et 40/60-selskab, hvorefter det kan være vanskeligt at engagere sig med andre private aktører på samme marked.

Vandindustrivirksomhederne har ligeledes fremhævet, at det er mindre attraktivt at engagere sig i et 40/60-selskab, hvilket understøttes af, at der kun er ét eksempel på et sådant selskab. Dels er der en begrænsning på hvad disse selskaber må beskæftige sig med, idet vandselskabet som ejer skal sikre sig, at 40/60-selskabet udelukkende beskæftiger sig med aktiviteter, der er tilladt, jf. positivlisten. Dette sætter begrænsninger på de potentielle fremtidige udviklingsmuligheder for selskabet, hvilket kan gøre det mindre interessant at engagere sig i for en kommerciel aktør. Dels er der i vandindustrien en udbredt holdning om, at vandselskaberne ikke bør engagere sig i den kommercielle side af eventuelle partnerskaber og ikke skal opbygge kommercielle kompetencer med henblik på eksempelvis eksportfremstød.

Vandselskabernes engagement i vandteknologibranchens eksportrelaterede aktiviteter

Blot 5 pct. af de danske vandselskaber har angivet at have været engageret i eksportrelaterede aktiviteter. Som det fremgår af Figur 69 nedenfor, er der en større andel af spildevandsselskaber end vandforsyningsselskaber, der engagerer sig i eksportrelaterede aktiviteter. Det overordnede billede er dog, at de danske vandselskaber kun i yderst begrænset omfang er engageret i eksportrelaterede aktiviteter.

Figur 69. I hvilket omfang har vandselskabet deltaget i eksportrelaterede aktiviteter efter ikrafttrædelsen af vandsektorloven?



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 75, N for vandforsyningsselskaber = 153

Vandselskabernes engagement i eksportrelaterede aktiviteter er kendetegnet ved, at det ofte foregår i samarbejde med flere eksterne partnere, både i form af etablerede vandteknologivirksomheder, rådgivende ingeniørselskaber og forsknings- og udviklingsinstitutioner. Vandselskabernes

bidrag i forbindelse med eksportrelaterede aktiviteter består eksempelvis i at understøtte private leverandører og rådgivere med viden om og tekniske bidrag til systemløsninger, der forsøges eksporteret. Endvidere kan det omfatte træningsaktiviteter i relation til regulær drift.

9.3.5. De engagerede vandselskabers profil

Ovenstående analyser tegner et billede af, at det primært er de store vandselskaber, der engagerer sig i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter, og at det hovedsageligt er spildevandssektoren, der er engageret i udviklingen.

For at tegne en mere nuanceret profil af, hvilke typer vandselskaber der primært engagerer sig i teknologiudvikling og erhvervsfremme, har Deloitte sammensat et indeks til opgørelse af vandselskabernes engagement. Indekset måler, hvor mange af følgende udsagn et vandselskab har erklæret sig enig i: 1) Vandselskabet har opstillet målsætninger for selskabets engagement i teknologiudvikling m.m., 2) vandselskabet har deltaget i VTU-støttede projekter, 3) vandselskabet har deltaget i udviklingsprojekter med støtte fra andre fonde, 4) vandselskabet har engageret sig i tilknyttede aktiviteter, 5) vandselskabet ønsker at kunne engagere sig mere i tilknyttede aktiviteter, end det i dag er tilladt, 6) vandselskabet har udskilt tilknyttede aktiviteter i et selvstændigt selskab, 7) vandselskaber har været engageret i eksportfremmende aktiviteter.

Tabel 37. Oversigt over de 20 vandselskaber med størst engagement i udvikling af vandsektoren

Selskab	Vand-forsyning/spildevand	Størrelse	Målsætning	VTU-projekt	Andre fonde	Selv-stændige selskaber	Eksport aktiviteter	Indeks
VandCenter Syd as	V/S	Store	X	X	X	X	X	7
Aarhus Vand A/S	V/S	Store	X	X	X		X	6
Billund Spildevand A/S	S	Mindre	X		X	X	X	6
Middelfart Spildevand A/S	S	Mindre	X	X	X		X	6
HOFOR	V/S	Store	X	X	X			5
Esbjerg Forsyning	V/S	Store	X	X	X			5
Herning Spildevand A/S	S	Store	X	X	X			5
Spildevandscenter Avedøre I/S	S	Store	X	X	X			5
Nordvand A/S	V/S	Store		X	X			4
Energi Viborg Vand A/S	V/S	Store			X		X	4
Silkeborg Spildevand A/S	S	Store			X		X	4
Fredericia Spildevand A/S	S	Store		X			X	4
Randers Spildevand A/S	S	Store	X				X	4
Samsø Spildevand A/S	S	Mindre	X				X	4
Forsyning Helsingør	V/S	Store			X	X		4
Aalborg Forsyning A/S	V/S	Store		X		X		4
Arwos A/S	V/S	Mellem	X		X			4
Kolding Spildevand A/S	S	Store	X		X			4
Vejle Spildevand A/S	S	Store	X		X			4
Holbæk Forsyning	V/S	Store	X	X				4

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

Note: Indekset for vandselskabernes engagement i udvikling af vandsektoren omfatter syv parametre. I tabellen er udelukkende medtaget de fem parametre, hvor der er forskelle mellem vandselskaberne. Parametrene for deltagelse i tilknyttede aktiviteter og ønske om øget mulighed for engagement i tilknyttede aktiviteter er ikke medtaget i ovenstående tabel.

Et vandselskab, der eksempelvis scorer fem på indekset, har således svaret bekræftende på fem ud af ovenstående syv indikatorer.

De 20 selskaber, der scorer højest på indekset, er oplistet i Tabel 37. Fælles for alle 20 selskaber er, at de er engagerede i tilknyttede aktiviteter, ønsker yderligere muligheder for at engagere sig i aktiviteter, der ligger i forlængelse af deres kerneopgaver, samt at alle 20 selskaber er kommunalt ejede selskaber.

Som det fremgår af Tabel 37 ovenfor, er der blot tre mindre og et mellemstort selskab på oversigten over de 20 mest engagerede vandselskaber i Danmark. Modsat er 16 ud af de 20 selskaber blandt de største vandselskaber. Herudover fremgår det, at samtlige selskaber enten er spildevandsselskaber eller kombinerede spildevands- og vandforsyningsselskaber. Halvdelen af selskaberne er rene spildevandsselskaber.

9.4. Udlicitering i vandsektoren

Vandselskaberne kan bidrage til teknologiudvikling, erhvervsudvikling og vandindustriens eksportaktiviteter gennem egne aktiviteter eller gennem partnerskaber, som analyseret ovenfor.

En anden central måde, hvorpå vandselskaberne kan bidrage til sektorens udvikling, og særligt udviklingen af leverandør- og rådgiversiden af sektoren, er gennem udlicitering af selskabernes opgaver, såvel drifts- og anlægsopgaver som administrative opgaver. Ved at udlicitere opgaver til private operatører kan vandselskaberne dels underbygge et hjemmemarked for private operatører, dels understøtte kapacitets- og kompetenceopbygning hos de private operatører, der kan anvende denne viden i arbejdet med teknologiudvikling og eksportfremstød.

Særligt blandt rådgiverne i vandteknologibranchen er der en bekymring for, at vandselskaberne lukker sig om sig selv, det vil sige i stigende grad opbygger egne kompetencer til at varetage opgaver af drifts- og anlægsmæssig karakter og herigennem svækker det hjemlige marked.

En tredje måde, hvorpå vandselskaberne kan understøtte vandsektorens udvikling og fremme vækst og eksport i vandteknologiindustrien, er ved at efterspørge nye og innovative løsninger, der giver leverandører og rådgivere mulighed for at udvikle og afsætte teknologiske løsninger på et højt udviklingsmæssigt og internationalt konkurrencedygtigt niveau. Ved at understøtte et hjemmemarked for ny teknologi kan vandselskaberne være med til at stille leverandørerne stærkere i den internationale konkurrence.

Dette afsnit fokuserer på vandselskabernes udlicitering af opgaver, herunder effekterne af programmet for intern overvågning, og vandsektorlovens betydning for vandselskabernes efterspørgsel efter nye og innovative løsninger.

9.4.1. Effekterne af programmet for intern overvågning

For at sikre, at de aftaler vandselskabet indgår med private eller kommunale samarbejdspartnere, er indgået på markedsmæssige vilkår, skal vandselskabet opstille et program for intern overvågning af selskabets aftaler. Formålet er at professionalisere vandselskabernes indkøbs- og udbudspraksis og særligt de vandselskaber, der tidligere har haft mindre fokus på dette.

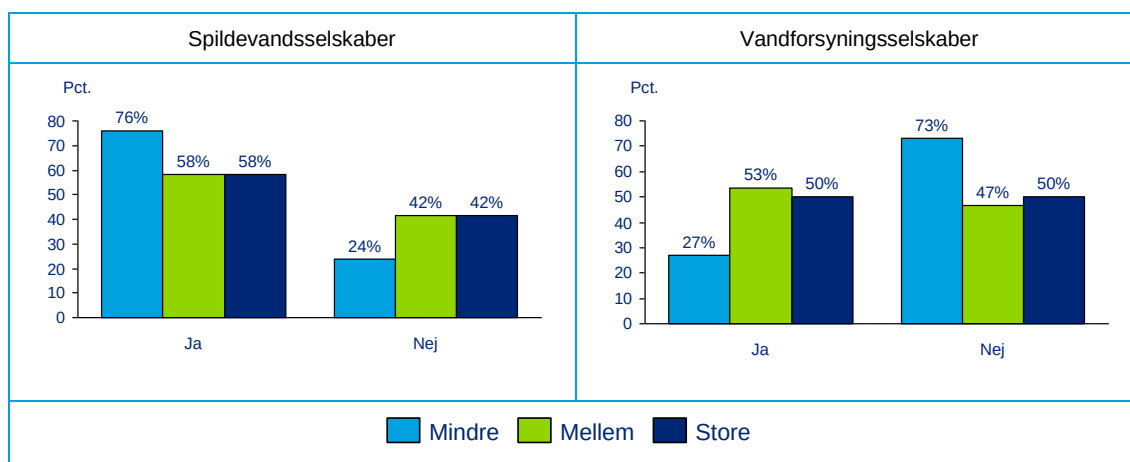
Tabel 38. Regler om program for intern overvågning

Reglerne for vandselskabernes program for intern overvågning fremgår af vandsektorloven § 19 stk. 7 og 8, og bekendtgørelse om program for vandselskabers interne overvågning. Af bekendtgørelsen fremgår det, at vandselskabet skal opstille et program for intern overvågning, der skal beskrive de tiltag, der 1) skal sikre, at aftaler indgås på markedsvilkår, 2) at aftaler skal foreligge skriftligt på aftaletidspunktet, samt 3) at prisfastsættelsen i selskabets aftaler med kommuner er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommuners varetagelse af administrative opgaver for visse vandselskaber.

Herudover fremgår det af bekendtgørelsen, at vandselskabet skal offentliggøre en årsberetning, der beskriver selskabets interne program for overvågning, dets gennemførelse og kontroller, samt en opgørelse over selskabets mellemværende med kommuner. Forsyningssekretariatet fører tilsyn med vandselskabernes implementering af programmet for intern overvågning.

I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen er de danske lovomfattede vandselskaber blevet spurgt til effekterne af programmet for intern overvågning. Som det fremgår af Figur 70 nedenfor, vurderer et flertal af spildevandsselskaberne, at programmet for intern overvågning har medført en ændring i selskabets praksis. Særligt blandt de mindre spildevandsselskaber er dette udtalt. Blandt de store og mellemstore vandforsyningsselskaber er det ca. halvdelen af selskaberne, der mener, at programmet har medført en ændring af praksis. Blandt de mindre vandforsyningsselskaber er det blot 27 pct., der finder, at programmet for intern overvågning har medført en ændret praksis.

Figur 70. Har vandselskabets program for intern overvågning medført en ændring af selskabets praksis?



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

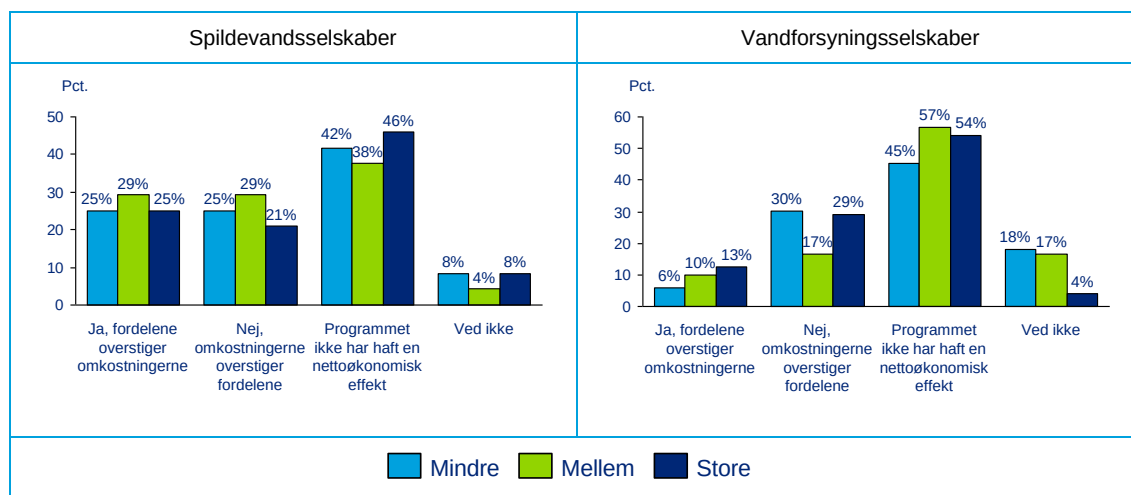
N for spildevandsselskaber = 73, N for vandforsyningsselskaber = 115

Omtrent halvdelen af spildevandsselskaberne vurderer, at programmet for intern overvågning slet ikke har medført en reduktion i leverandørpriser, mens under en tredjedel af spildevandsselskaberne vurderer, at programmet i nogen eller høj grad har medført en reduktion i priserne. I vandforsyningssektoren er der en klar overvægt af selskaber, der slet ikke vurderer, at programmet for intern overvågning har medført en reduktion i leverandørpriserne. Kun 6-17 pct. af vandforsyningsselskaberne vurderer, at programmet i nogen eller høj grad har medført lavere leverandørpriser.

Vandteknologivirksomhederne og rådgivere har tilkendegivet, at vandselskaberne udbyder selv små opgaver, ofte også mere end det er påkrævet af vandselskaberne, og inviterer mange leverandører/rådgivere til at byde på opgaven. Leverandørernes og rådgivernes omkostninger til at udarbejde tilbud står ofte ikke mål med udbuddets økonomiske omfang, og vandselskabernes praksis kan derfor have en fordyrende effekt på de opnåede leverandørpriser.

Adspurgt til den samlede økonomiske effekt af programmet for intern overvågning, vurderer vandselskaberne i overvejende grad, at programmet enten ikke har haft en nettoøkonomisk effekt, eller at omkostningerne til at administrere programmet overstiger de økonomiske gevinster ved eventuelt lavere leverandørpriser. Blandt spildevandsselskaberne vurderer 25-29 pct., at der har været en positiv nettoeffekt ved programmet for intern overvågning, mens ca. samme andel vurderer at programmet har været en nettoomkostning. Blandt vandforsyningsselskaberne vurderer blot 6-13 pct., at programmet har haft en positiv økonomisk effekt, mens 17-30 pct. vurderer, at omkostningerne til programmet overstiger fordelene.

Figur 71. Vurderes arbejdet med vandselskabets program for intern overvågning at have haft positiv økonomisk effekt samlet set?



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 73, N for vandforsyningsselskaber = 115

Der er således både blandt mindre, mellemstore og store vandselskaber, og på tværs af spildevands- og vandforsyningssektoren en klar vurdering af, at programmet for intern overvågning enten ingen nettoøkonomisk effekt har, eller at omkostningerne til programmet overstiger fordelene.

Det er Deloitte's vurdering, at programmet for intern overvågning sandsynligvis har haft en positiv betydning for særligt de mindre vandselskabers praksis i forbindelse med udbud og udlicitering, men det vurderes, at programmet efterhånden har udtjent sit formål, og at den faldende marginale værdi ikke længere står mål med byrderne.

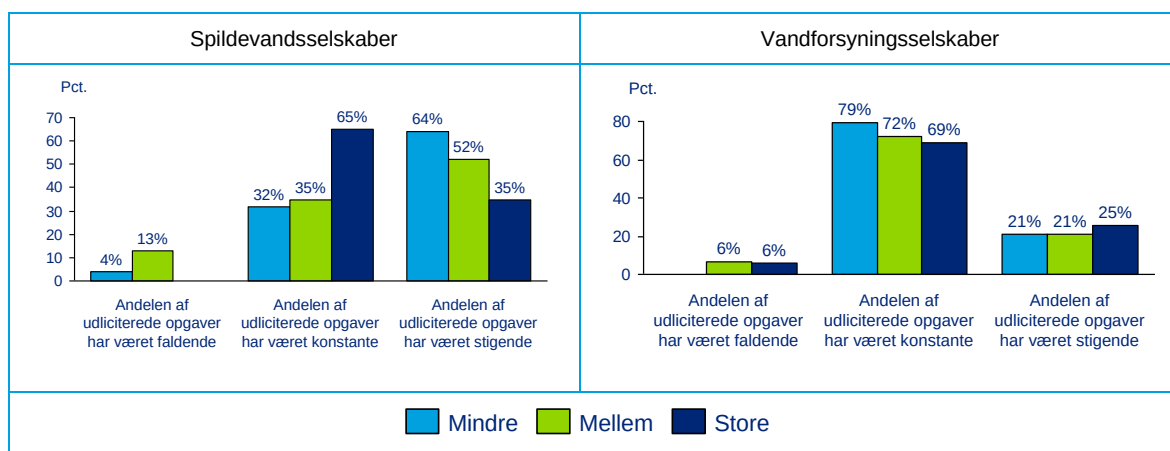
Omfanget af vandselskabernes udlicitering

Som det fremgår af Figur 72, har en væsentlig del af spildevandsselskaberne angivet, at andelen af udliciterede administrative opgaver har været stigende siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven. Særligt blandt de mindre og de mellemstore spildevandsselskaber har en væsentlig del af selskaberne angivet, at andelen har været stigende. Blot 4 pct. af de mindre og 13 pct. af de mellemstore spildevandsselskaber har angivet, at andelen af udliciterede opgaver har været faldende siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven.

Billedet ser væsentligt anderledes ud blandt vandforsyningsselskaberne. Her har hovedparten af selskaberne angivet, at andelen af udliciterede administrative opgaver har været konstante siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, både for de mindre, mellemstore og store vandforsyningsselskaber.

skaber. Blot 21-25 pct. af vandforsyningsselskaberne har angivet, at andelen har været stigende, og blot 6 pct. af de store og mellemstore selskaber har angivet, at andelen har været faldende.

Figur 72. Udvikling i andelen af udliciterede administrative opgaver siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, fordelt på vandselskabernes størrelse



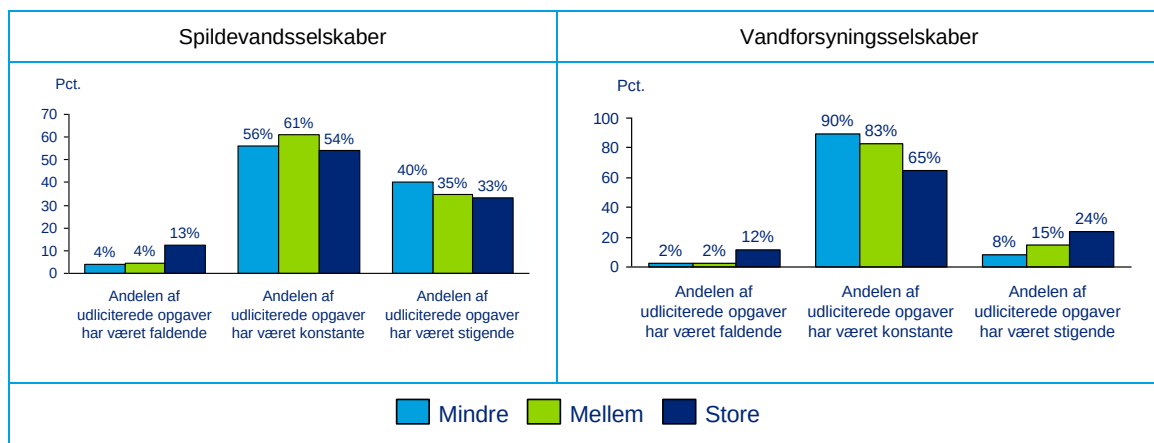
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 71, N for vandforsyningsselskaber = 146

Ser man på udviklingen i udlicitering af driftsopgaver, er tendensen i højere grad, at andelen har været konstant siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven. Blandt spildevandsselskaberne er det blot 33-40 pct., der har angivet, at andelen af udliciterede driftsopgaver har været stigende.

I vandforsyningssektoren er tendensen endnu mere tydelig, idet blot 8-24 pct. af selskaberne har angivet, at andelen af udliciterede vandforsyningsselskaber har været stigende.

Figur 73. Udvikling i andelen af udliciterede driftsopgaver siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, fordelt på vandselskabernes størrelse



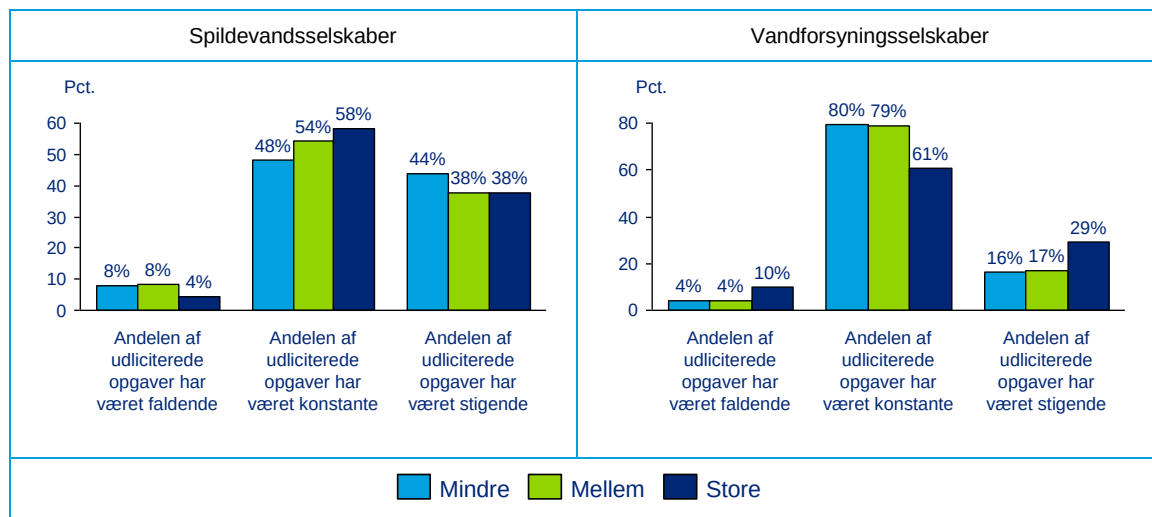
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 74, N for vandforsyningsselskaber = 146

Tendensen for udlicitering af anlægsopgaverne er nogenlunde den samme som for udlicitering af driftsopgaver. Der er dog en lidt større andel af vandselskaber, der har angivet, at andelen af udliciterede anlægsopgaver har været stigende siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, end tilfældet er for driftsopgaverne. Således har 38-44 pct. af spildevandsselskaberne og 16-29 pct. af vandforsyningsselskaberne angivet, at andelen af udliciterede anlægsopgaver har været stigende siden

ikrafttrædelsen af vandsektorloven. Interview med industrien og branchen indikerer, at der forventes at komme betydelige investeringer i centralisering af forsyningsstrukturen, idet mange spildevandsselskaber er i gang med at planlægge eller udmønte sådanne tiltag.

Figur 74. Udvikling i andelen af udliciterede anlægsopgaver siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, fordelt på vandsselskabernes størrelse



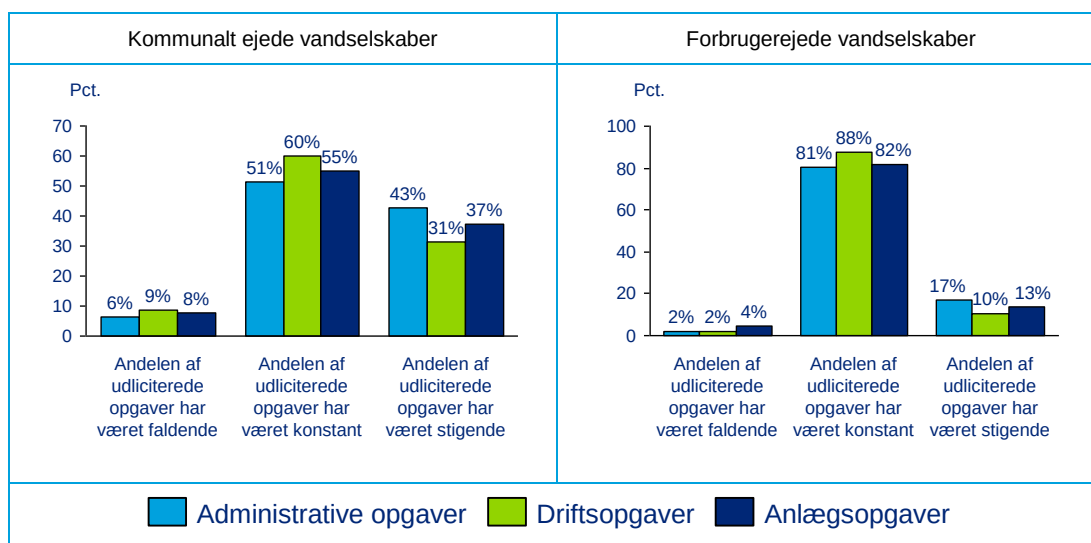
Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for spildevandsselskaber = 75, N for vandforsyningsselskaber = 148

Ovenstående resultater indikerer, at vandsektorloven ikke har medført en generel stigning i udliciteringen af administration, drift og anlægsopgaver for vandforsyningsselskaber, som det ellers var forudsat, mens forventningerne om øget udlicitering også kun i nogen grad er indfriet for spildevandsselskaber. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at der mangler opgørelser af det faktiske omfang af udlicitering fordelt på ydelser og underområder.

Hvis der ses på tværs af henholdsvis kommunalt ejede og forbrugerejede vandselskaber, fremgår det, at der har været en væsentlig højere vækst i andelen af udliciterede opgaver i den kommunalt ejede del af vandsektoren, end i den forbrugerejede.

Figur 75. Udvikling i andelen af udliciterede anlægsopgaver siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven, for henholdsvis kommunalt ejede og forbrugerejede vandselskaber



Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse.

N for kommunalt ejede selskaber = 128, N for forbrugerejede vandselskaber = 88

Af Figur 75 fremgår som eksempel udviklingen i andelen af udliciterede anlægsopgaver for henholdsvis kommunalt ejede og forbrugerejede vandselskaber. Dette skal ses i sammenhæng med, at de forbrugerejede vandselskaber ofte er mindre vandforsyningsselskaber, hvor andelen af udliciterede opgaver i høj grad har været konstante, jf. resultaterne ovenfor. Desuden tager disse resultater ikke højde for det oprindelige niveau af udlicitering blandt vandselskaberne.

Vandindustriens syn på udlicitering

Indtil for få år siden var spildevandsanlæggene i flere kommuner udliciteret i privat drift, men disse anlæg er i de senere år overgået til drift af kommunalt ejede vandselskaber. De opgaver, som vandselskaberne udliciterer til private leverandører og operatører, er derfor i alt overvejende grad ikke opgaver med ansvar for den fulde drift af anlæggene. Der er heller ikke nyere eksempler på OPP-løsninger på vandområdet.

Repræsentanter for vandindustrien har tilkendegivet, at de foretrækker en model, hvor vandselskaberne i al væsentlighed kun er kontraktgivende enheder. I denne model har kommunerne ejerskab over vand- og spildevandssektorens fysiske anlægsaktiver, et ejerskab der forvaltes gennem et 100 pct. kommunalt ejet vandselskab, der løbende konkurrenceudsætter driften af vandforsyningen og spildevandsselskabet til private driftsoperatører i længere perioder (fx 10 år). Ligeledes udbyder det kommunalt ejede vandselskab større anlægstekniske nyetableringer, der ikke er en naturlig del af den daglige drift.

Mere vidtgående udlicitering: Offentlig-privat samarbejde (OPS)

Som et alternativ til udlicitering af rene anlægsopgaver, driftsopgaver og administrative opgaver kan vandselskaberne med fordel vurdere potentialerne ved samlet udbud af større renoverings- og/eller anlægsopgaver sammen med den efterfølgende drift og vedligeholdelse i en kortere eller længere periode. Samarbejdet kan desuden for at understøtte incitamenterne til effektiv tilrettelæggelse af anlægsperioden og valget af hensigtsmæssige løsninger omfatte hel eller delvis privat finansiering i kontraktperioden (OPP).

Øget anvendelse af samarbejde med private aktører vil ifølge Deloitte's vurdering potentielt kunne bidrage til at realisere effektiviseringspotentialer i sektoren. Dette skyldes, at en samlet tilgang til projektering og design, udførelse samt den efterfølgende drift og vedligeholdelse kan medføre valg af løsninger, der resulterer i den bedst mulige totaløkonomi i forhold til anlægsudgifter samt de efterfølgende omkostninger til drift og vedligeholdelse.

I andre sektorer fremhæves anvendelsen af private aktører som en nøgle til at sikre valg af totaløkonomisk mere rentable løsninger. Dette skyldes, at de private aktører i højere grad end den enkelte anlægsmyndighed kan inddrage erfaringer fra andre tilsvarende projekter, både indenfor den pågældende sektor og på tværs af sektorer. Samarbejder med private aktører kan derfor også anvendes til at sikre øget udvikling af teknologier og udførelsesmetoder på tværs af sektorer. OPP og OPS vil derfor kunne understøtte en teknologiudvikling og erhvervsfremme i vandsektoren.

En stor del af vandselskaberne har i forbindelse med de gennemførte interview tilkendegivet, at de etårige prislofter udgør en barriere i forhold til udlicitering af langvarige kontakter med private aktører. Dette skyldes, at en kontakt med en privat aktør ofte vil indebære en aftale om betaling af et fast beløb for de aftalte ydelser i den samlede kontraktperiode. Hvis der er tale om langvarige kontrakter, indebærer dette en udfordring for vandselskaberne, da de på den måde mister en del af mulighederne for at foretage prioriteringsmæssige ændringer i opgavens omfang og karakter for at sikre opfyldelse af de individuelle effektiviseringskrav og dermed også prislofterne.

9.4.2. Vandsektorlovens betydning for vandselskabernes efterspørgsel efter nye innovative løsninger

Repræsentanter for rådgivere og leverandører har i forbindelse med interview tilkendegivet, at det er en væsentlig forudsætning for en styrket vækst indenfor vandteknologisektoren, at de danske vandselskaber efterspørger innovative teknologiske løsninger. Herved kan vandselskaberne understøtte et hjemmemarked, der kan danne grundlag for øget eksport, blandt andet i form af systemløsninger. Det er dog opfattelsen, at de danske vandselskaber i høj grad efterspørger ældre og afprøvet teknologi, hvilket fremhæves som en barriere for udvikling og markedsmodning af ny teknologi.

En mulig forklaring på dette kunne være, at prisloftreguleringens fokus på omkostningseffektivisering lægger et pres på vandselskabernes økonomiske råderum, som derfor i højere grad efterspørger ældre og afprøvet teknologi, der opfattes som mindre risikofyldt. Dette er særligt tilfældet, hvis nye teknologier indebærer etableringsomkostninger i form af træk på arbejdsressourcer og andre driftsomkostninger, og hvis der er usikkerhed om omfanget af de fremtidige driftsøkonomiske konsekvenser ved den nye teknologi. Enkelte vandselskaber har således i forbindelse med interview udtrykt, at hvis der var mere luft i økonomien, kunne man afprøve nye teknologier, men som det er nu, er der kun plads til at anvende kendt teknologi og så stræbe efter at blive best-in-class indenfor denne teknologi. Ligeledes giver prisloftreguleringen vandselskaberne et incitament til at investere i kapitaltunge løsninger fremfor driftstunge løsninger, eftersom investeringsomkostninger er undtaget fra prisloftet, mens driftsomkostninger er underlagt prisloftreguleringen. Dette kan skabe en bias på hjemmemarkedet, hvor nye teknologier, der er relativt driftstunge og mindre investerings-tunge, har en relativ ulempe uden hensyn til disse teknologiers totaløkonomiske potentiale. Det skal dog i denne sammenhæng bemærkes, at dansk vandteknologi netop er kendetegnet ved en kapitaltung start og en relativ billig drift.

En anden mulig forklaring, der er fremhævet af repræsentanter for leverandører og rådgivere i forbindelse med interview, er, at der mangler nationale retningslinjer for en række kvalitets-, miljø- og serviceparametre. Øgede krav til kvalitet, miljø og serviceniveau vil kunne øge efterspørgslen efter ny teknologi, der kan understøtte vandselskaberne i at leve op til disse krav. I en analyse gennemført af DAMVAD har 48 pct. af de adspurgte virksomheder fremhævet, at højere miljøstandarder vil have stor betydning for deres virksomheds vækst.⁵⁵ Eftersom vandsektorloven kun fastlægger en økonomisk og organisatorisk regulering af vandsektoren, har loven ikke ændret på dette parameter.

Endelig skaber prisloftreguleringen ikke incitament til at levere resultater i forhold til miljø-, klima- og servicemål udover de reguleringsmæssige krav. Dette begrænser vandselskabernes efterspørgsel efter ny teknologi, der kunne fremme deres performance i forhold til disse områder.

9.5. Internationale erfaringer

For at sætte den danske model for regulering af vandsektoren i perspektiv er der gennemført en komparativ analyse af den danske vandsektor og vandsektoren i England, Tyskland, Holland og Finland. Der henvises til bilag A for baggrundsinformation om strukturelle og reguleringsmæssige karakteristika for de enkelte landes vandsektor.

Konsolideringsgraden i de udvalgte lande er størst i Holland og England, hvor der findes få, men store vandselskaber i såvel vandforsynings- som spildevandssektoren. Sammenlignet med de udvalgte lande har Danmark den mest fragmenterede struktur i både vandforsynings- og spildevandssektoren. De reguleringsmæssige rammer varierer ligeledes meget på tværs af de udvalgte lande.

Vandselskabernes rolle i teknologiudvikling og fremme af vandteknologibranchens eksport

På tværs af de udvalgte lande er der store forskelle på, hvor meget vandteknologi de enkelte lande eksporterer. Danmark er førende på eksporten af vandteknologi per indbygger, efterfulgt af Holland. Danmark har dog over de seneste år mistet terræn i forhold til andre store europæiske vandteknologieksporther, herunder blandt andre Holland og Tyskland.

De reguleringsmæssige og strukturelle forskelle på tværs af de enkelte landes vandsektorer giver væsentligt forskellige rammebetingelser for vandselskaberne til at engagere sig i teknologiudvikling og understøttelse af vandteknologibranchens eksportfremmende aktiviteter. I nedenstående Tabel 39 opridses vandsektorens rolle i teknologiudvikling og eksport for de enkelte lande.

Som det fremgår af Tabel 39, er der stor forskel på vandselskabernes engagement i udviklingen af vandsektoren på tværs af de enkelte lande. I Tyskland og Finland spiller vandselskaberne en begrænset rolle. Dette kan blandt andet skyldes, at vandsektoren i disse lande er kendetegnet ved en relativ høj grad af fragmentering og mange mindre vandselskaber. I Tyskland er der dog en tendens til, at de store (ofte private) vandselskaber er mere engagerede i udviklingen af den tyske vandsektor.

⁵⁵ DAMVAD (2012). *Danske virksomheder på vandområdet*.

I Holland og England er vandsektoren markant mere konsolideret. I England har de private vandselskaber tidligere været meget fokuseret på internationalisering, men i dag fokuserer de hovedsageligt på det britiske marked, og de er ikke særligt engagerede i teknologiudvikling. I Holland derimod er flere af de store selskaber meget engagerede i udvikling og partnerskabsaftaler.

Tabel 39. Vandsektorens rolle i teknologiudvikling og eksport for udvalgte lande

England	Tyskland
• I 1990'erne og i begyndelsen af 2000 satsede mange af de britiske selskaber på internationalisering og teknologi med en vision om at blive internationale vandselskaber. • I dag spiller vandsektoren dog en begrænset rolle i teknologiudvikling, og sektoren har i dag ikke nogen åbenlys rolle i internationale aktiviteter. • Én af de årsager, der kan fremhæves, er det økonomiske reguleringsregime, der fokuserer på femårige prislofter. ◦ Usikkerhed om langsigtede investeringsplaner, der går på tværs af flere prisloftperioder, skaber en tendens til en stop-and-go-investeringsstrategi med fokus på kortsigtede gevinster og en deraf afledt stor teknologiudvikling. ◦ De sidste perioders prislofter lægger et pres på vandselskabernes driftsomkostninger. ◦ Den eksisterende regulering fokuserer på overholdelse af kvalitetsstandarder og effektiviseringsgevinster, hvilket leder til en mere risikoavers tilgang til teknologiudvikling.	• I Tyskland er vandselskaberne kun i begrænset omfang engageret i teknologiudvikling eller eksportfremme. Selskabernes primære fokus er på at opretholde infrastrukturen. • Der er dog stor variation mellem selskaber, og der er enkelte store private selskaber, der i højere grad engagerer sig i teknologiudvikling. BerlinWasser er et eksempel på et stort privat selskab, der i høj grad engagerer sig i udvikling og internationale aktiviteter. • De offentligt ejede selskaber har dog mulighed for at akkumulere et overskud, der kan investeres i teknologiudvikling. • German Water Partnerships er en organisation, der samler aktører fra industrien, vandsektoren, forskningsverdenen og det politiske system for at fremme teknologiudvikling og eksport.
Holland	Finland
• I Holland spiller vandsektoren en stigende rolle i forhold til teknologiudvikling og internationale aktiviteter i forbindelse med eksport af knowhow og teknologiske løsninger. • Dette er for det første muligt, fordi der kun i mindre grad er reguleringsmæssige begrænsninger for de offentlige selskabers engagement: ◦ Vandselskaberne må ganske vist ikke investere forbrugernes penge i risikable kommercielle satsninger, men det er tilladt at anvende op til 1 pct. af selskabets samlede omsætning til internationale aktiviteter, herunder eksport af viden og løsninger. ◦ Vandselskaberne har rige muligheder for at investere ressourcer i teknologiudvikling, der tjener et formål i forhold til langsigtet beskyttelse af vandressourcer og miljø. Disse kan indregnes som legitime omkostninger. ◦ Endelig står det vandselskaberne frit for at investere en del af deres tilladte afkast i udviklingsaktiviteter. • For det andet er engagementet muligt af vandselskabernes betydelige størrelse og kapacitet. Der er typisk tale om store regionale vandselskaber med over 500 ansatte, der har ressourcerne til at engagere sig internationalt.	• I Finland er vandforsyningsselskaberne kun i meget begrænset omfang engageret i teknologiudvikling og eksport, mens dette i noget højere grad er tilfældet for spildevandsselskaberne. • Der er kun få reguleringsmæssige barrierer for vandselskabernes engagement, idet de kan få dækket deres fulde omkostninger og har mulighed for at optjene et rimeligt overskud (ligesom i Tyskland og Holland). • Vandforsyningsselskaberne er imidlertid relativt små. De beskrives som gammeldags og konservative og har begrænsede ressourcer til at engagere sig i teknologiudvikling og eksport. • Spildevandsselskaberne er typisk større. To af dem er privatejede multiforsyningsselskaber. • Den højere grad af konsolidering på spildevandssiden er formentlig en del af årsagen til, at lovgivningens relativt åbne muligheder for at engagere sig i udviklingsaktiviteter i samarbejde med den private vandindustri i højere grad udnyttes af spildevandsselskaberne.

De internationale erfaringer indikerer, at både de strukturelle og reguleringsmæssige karakteristika har betydning for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og erhvervsfremme. I Holland har de store vandselskaber mere kapacitet til at engagere sig i udvikling, og i Tyskland ses det, at de større selskaber i højere grad end de mindre selskaber engagerer sig i udvikling og internationale aktiviteter. Resultaterne fra England indikerer dog, at prisloftreguleringen er med til at begrænse vandselskabernes engagement, på trods af at de engelske og waliske vandselskaber er

meget konsoliderede. Dette skyldes dels, at prisloftreguleringen presser vandselskabernes driftsomkostninger, dels at reguleringen hæmmer vandselskabernes langsigtede planlægningsmuligheder.

9.6. Barrierer i vandsektorloven for teknologiudvikling og erhvervsfremme

På grundlag af ovenstående analyser og internationale sammenligninger er det muligt at fremhæve en række strukturelle og reguleringsmæssige barrierer, der skiller sig ud i forhold til at påvirke vandselskabernes engagement i teknologiudvikling, erhvervsudvikling og understøttelse af eksportfremme.

9.6.1. Reguleringsmæssige barrierer for vandselskabernes engagement og efterspørgsel i forhold til teknologiudvikling og erhvervsfremme

Der er i vandsektorloven en række barrierer for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og erhvervsfremme. Overordnet set sætter prisloftreguleringen og de dertil knyttede effektiviseringskrav en begrænsning på vandselskabernes økonomiske muligheder for at engagere sig i teknologiudviklingsaktiviteter, der kræver investeringer i form af arbejdsressourcer og andre driftsomkostninger. Udover vanskelighederne ved at afholde sådanne udviklingsomkostninger over driften, hvis prislofterne strammer, er det især den usikre effekt af nye teknologier, der er et problem i forhold til prisloftreguleringen. Når der ikke er tale om veletablerede, gennemprøvede teknologier, vil der være en naturlig usikkerhed om de fremtidige driftsøkonomiske gevinster for vandselskabet (måske kan der ligefrem blive tale om tab), hvilket kan være vanskeligt eller umuligt at bære indenfor den nuværende prisloftregulering, der rummer meget begrænsede muligheder for udsving i driften. Mange vandselskaber afholder sig derfor fra at tage risici i forhold til teknologiudvikling, selvom det potentielt set kunne føre til betydelige effektiviseringsgevinster på sigt for selskabet.

Prislofter og effektiviseringskrav begrænser vandselskabernes mulighed for at allokere ressourcer til forskning, udvikling og støtte til private aktørers eksportsatsninger, fordi råderummet for driftsudgifter indskrænkes. Hertil kommer, at det er vanskeligt at få godkendt udgifterne som investeringer og således at få udgifterne undtaget fra prisloftet. I denne sammenhæng har flere vandselskaber fremhævet behovet for en ekstern finansieringskilde til udviklingsprojekter, der ikke er underlagt prisloftets effektiviseringskrav, hvis der fortsat skal være et højt udviklingsniveau i vandsektoren. Dette kunne eksempelvis være VTU eller en anden form for støtteordning.

Prisloftreguleringen er en særlig barriere for de vandselskaber, der er underlagt særligt store effektiviseringskrav, og som ikke har luft i deres driftsøkonomi i forhold deres prisloft. Disse selskaber vil i særlig grad være tilbageholdende med at anvende driftsressourcer på at implementere ny teknologi, der har et usikkert afkast i form af fremtidige driftsøkonomiske gevinster for selskabet. Det er dog spørgsmålet, om de vandselskaber, der har et stort effektiviseringskrav og dermed et relativt stort beregnet effektiviseringspotentiale, er de rette til at engagere sig i udviklingsaktiviteter. For vandselskaber, der p.t. ikke er presset af deres prislofter, er denne barriere mindre fremtrædende, men disse vandselskaber er generelt opmærksomme på, at de i fremtiden kan blive presset til at nedprioritere udviklingsaktiviteterne.

De internationale erfaringer indikerer, at en stram økonomisk prisloftregulering kan virke hæmmende på vandselskabernes muligheder for at engagere sig i udviklingstiltag. I England har man ople-

vet en halvering af vandselskabernes omkostninger til forskning og udvikling siden sidst i 1990'erne, så de i dag udgør under 0,5 pct. af omsætningen, svarende til niveauet i Danmark.⁵⁶ Dette er søgt imødegået ved, at der i den seneste ændring af prisloftreguleringen for England er indført en præmie i form af tillæg til prisloftet for vandselskaber med engagement i teknologiudvikling. Omvendt er der eksempler på, at vandselskaberne i Holland og Tyskland er væsentligt mere engagerede i udviklingstiltag og internationale aktiviteter, og her er der en mindre snæver økonomisk regulering. Den hollandske operatør Waternet og det tyske vandselskab BerlinWasser, som er beskrevet i bilag A, er eksempler herpå.

Vandsektorloven har skabt incitament til at investere i investeringstung teknologi og anlæg og har dermed opbygget en barriere for, at mere driftstung ny teknologi kan finde fodfæste på hjemmemarkedet. Prisloftreguleringen drejer efterspørgslen i retning af investeringstung teknologi, eftersom afskrivninger på potentielle nyinvesteringer ikke er underlagt effektiviseringskrav modsat driftsomkostninger på potentielle nyinvesteringer. Ligeledes øger prisloftreguleringens fokus på omkostningseffektiviseringer i etårige intervaller vandselskabernes efterspørgsel efter ældre og afprøvet teknologi og mindsker efterspørgslen efter ny innovativ teknologi, i det omfang at sidstnævnte indebærer driftsomkostninger til udviklingsaktiviteter, og i det omfang effekterne på driften af den nye teknologi er mere usikre og/eller langsigtede. Hermed begrænser prisloftreguleringen og presset på driftsøkonomien, som denne regulering medfører, efterspørgslen efter ny innovativ vandteknologi.

Vandsektorloven opstiller en væsentlig barriere for vandselskabernes engagement i udviklingen af vandsektoren i form af snævre rammer for selskabernes muligheder for at udføre tilknyttede aktiviteter. Indenfor de eksisterende rammer kan vandselskaberne engagere sig i en række nærmere definerede aktiviteter, der ligger i naturlig forlængelse af deres kerneaktiviteter. De nuværende rammer begrænser dog omfanget af omsætningen fra disse tilknyttede aktiviteter og afskærer vandselskaberne fra at engagere sig i disse aktiviteter i større skala. Enkelte af de store vandselskaber har i forbindelse med interview fremhævet, at de afholder sig fra at engagere sig i tilknyttede aktiviteter, netop fordi de ikke må engagere sig i tilstrækkeligt omfang i aktiviteterne, til at det er driftsmæssigt og økonomisk hensigtsmæssigt. Eftersom vandselskaberne ikke kan engagere sig i stort omfang, afholder de sig således fra overhovedet at gøre det.

De muligheder, der er indenfor den nuværende lovgivning for at øge omfanget af tilknyttede aktiviteter ved at udskille disse i selvstændige selskaber, anvender vandselskaberne kun i yderst begrænset omfang. Vandselskaberne begrunder dette med, at det er besværligt at foretage en sådan udskilning, og at der er en række transaktionsomkostninger forbundet hermed. Vandindustrien har ligeledes fremhævet, at det er mindre attraktivt at engagere sig i et 40/60-selskab. Dette skyldes, at der er en begrænsning på, hvad disse selskaber må beskæftige sig med, idet vandselskabet som ejer skal sikre sig, at 40/60-selskabet udelukkende beskæftiger sig med aktiviteter, der er tilladt, jf. positivlisten. Dette sætter således begrænsninger på de potentielle fremtidige udviklingsmuligheder for selskabet, hvilket kan gøre det mindre interessant at engagere sig i for en kommerciel aktør. Herudover er der i vandindustrien en generel holdning til, at vandselskaberne ikke bør engagere sig i den kommercielle side af partnerskaber.

⁵⁶ Kilde: Council for Science and Technology (2009). *Improving innovation in the water industry: 21st challenges and opportunities*.

Samlet set fremgår det, at reglerne om tilknyttede aktiviteter begrænser vandselskabernes muligheder for at engagere sig i teknologiudviklingsaktiviteter og erhvervsfremmende partnerskaber; primært som følge af omsætningsgrænserne for tilknyttede aktiviteter og som følge af at de nuværende muligheder for 40/60-selskaber er mindre attraktive for såvel vandselskaber som vandindustrivirksomheder. Ligeledes skaber vandsektorloven og prisloftreguleringen barrierer for vandselskabernes efterspørgsel efter ny og innovativ teknologi, eftersom den usikre driftsøkonomiske effekt af nye teknologier kan være sværere at afholde indenfor vandselskabernes prislofter.

9.6.2. Strukturelle barrierer for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og erhvervsfremme

Erfaringerne fra Danmark viser, at det primært er de større vandselskaber, der p.t. engagerer sig og har ønsker om et øget engagement i teknologiudvikling og kommercielle aktiviteter. Dette giver anledning til at formode, at en øget konsolidering af vandsektoren vil være fremmende for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og eksport i samarbejde med den private sektor.

De internationale erfaringer giver dog anledning til at nuancere denne konklusion. Vandsektoren i England er kendetegnet ved en høj grad af konsolidering, men dette har ikke ledt til, at vandselskaberne i dag udviser et større økonomisk engagement i forskning, udvikling og eksport af vandteknologier. En del af forklaringen på dette ligger formentligt i den økonomiske reguleringsmodel i England, idet prislofterne skaber usikkerhed om den langsigtede økonomiske ramme og dermed skaber incitament til at fokusere på kortsigtede investeringer. Desuden har prislofterne sat pres på vandselskabernes driftsramme, hvilket har reduceret det økonomiske råderum til at foretage investeringer i forskning og udvikling. Omvendt viser erfaringerne fra Holland, at en konsolideret vandsektor giver plads til store vandselskaber, der kan understøtte nye og innovative tilgange til water management i sin helhed og derigennem understøtte den teknologiske udvikling.

Dette indikerer, at en konsolideret vandsektor skaber et potentiale for, at vandsektoren kan bidrage positivt til vækst og eksport indenfor vandindustrien i samarbejde med den private sektor, men at det i høj grad afhænger af den økonomiske regulering, om dette potentiale realiseres.

I denne sammenhæng opstiller vandsektorloven flere indirekte barrierer for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og erhvervsfremmende aktiviteter, idet der i vandsektorloven og den tilhørende regulering er en række barrierer for en øget konsolidering af den danske vandsektor. Disse barrierer behandles i kapitlet om strukturudvikling og konsolidering.

9.6.3. Barrierer i forhold til udlicitering

Programmet for intern overvågning har umiddelbart haft en begrænset effekt på omfanget af vandselskabernes udlicitering af opgaver, og de fleste vandselskaber vurderer ikke, at programmet har haft en positiv samlet effekt på deres driftsomkostninger.

Den nuværende regulering med etårige prislofter tilskynder til en kortsigtet planlægning i vandselskaberne. Dette kan have den konsekvens, at vandselskaberne fokuserer på, hvad der på kort sigt kan spares ved at trække opgaver hjem til egen drift for herved at kunne imødegå effektiviseringskravene under prisloftreguleringen fremfor at fokusere på de potentielle langsigtede gevinster ved udlicitering.

Desuden medfører de etårige prislofter, at vandselskaberne har svært ved at indgå flerårige kontrakter med private leverandører, da vandselskaberne ikke har det fulde overblik over deres lang-

sigtede økonomiske råderum. Dermed kan et vandselskab stå i en situation, hvor der ikke er overblik over, hvorvidt man kan honorere de fremtidige forpligtigelser, som en flerårig aftale indebærer, hvorfor selskabet afholder sig fra at indgå aftalen. Af samme årsag bliver det mindre attraktivt for en privat leverandør at indgå flerårige kontrakter med et vandselskab, idet leverandøren påtager sig en øget risiko. Dermed virker de etårige prislofter som en eksplicit barriere for indgåelse af flerårige udliciteringskontrakter.

9.7. Udvalgte problemfelter der bør adresseres fremadrettet

Ovenstående analyser og vurderinger samt de øvrige input, Deloitte har indsamlet som led i evalueringen, peger på en række udvalgte problemfelter, der bør adresseres i et videre arbejde med tilpasning af reguleringen:

- Af bekendtgørelse om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed fremgår det, at vandselskaber højst må omsætte for henholdsvis 2,5 mio. kr., 6 mio. kr. eller 10 mio. kr. i tilknyttede aktiviteter, afhængigt af vandselskabets samlede omsætning (2010-niveau). Disse omsætningsgrænser medfører barrierer for vandselskabernes muligheder for at engagere sig i vandsektorens udvikling, herunder teknologiudvikling og erhvervsfremme. For at fremme vandselskabernes adgang til at engagere sig i teknologiudvikling og erhvervsfremmende aktiviteter bør der ses på muligheden for at øge omsætningsgrænsen for særskilte selskaber, der er stiftet og ejet af vandselskaberne for at varetage tilknyttede aktiviteter.
- Vandselskaberne skal ifølge den nuværende regulering afholde eventuelle omkostninger til oprettelse af selvstændige selskaber for at varetage tilknyttede aktiviteter indenfor de eksisterende driftsomkostninger i vandselskabets prisloft. For at fremme vandselskabernes mulighed for at engagere sig i tilknyttede aktiviteter og herigennem teknologiudvikling og erhvervsfremmende aktiviteter bør der ses på muligheden for, at driftsomkostninger til etablering af egne selskaber eller 40/60-selskaber med henblik på varetagelse af tilknyttede aktiviteter kan fritages fra effektiviseringskrav. Dette kan eksempelvis ske ved at lægge disse omkostninger under en ny kategori til nøje afgrænsede formål, der kan betegnes etableringsomkostninger eller lignende, som giver tillæg i vandselskabernes prislofter.
- Af bekendtgørelse om program for vandselskabers interne overvågning fremgår det, at vandselskaberne skal opstille et program for intern overvågning, der skal sikre, at aftaler indgås på markedsvilkår, at aftaler foreligger skriftligt på aftaletidspunktet, og at prisfastsættelsen i selskabets aftaler med kommuner er i overensstemmelse med bekendtgørelsen om kommuners varetagelse af administrative opgaver for visse vandselskaber. Det vurderes, at programmet i alt væsentligt har opfyldt sin funktion for det mindretal af vandselskaber, der ikke havde en systematisk tilgang til udbud af opgaver. Der kan med fordel ses på muligheden for at ophæve programmet for at reducere vandselskabernes administrative byrder.
- De nuværende regler om årlig fastlæggelse af nye prislofter og individuelle effektiviseringskrav medfører barrierer for vandselskaberne i forhold til at indgå i længerevarende samarbejder med private aktører om drift og vedligeholdelse af hele eller dele af vandselskabets aktivmasse. Dette skyldes, at de skiftende prislofter ikke harmoniserer med langvarige OPP- og OPS-kontrakter, der i betydeligt omfang er baseret på faste priser. Der bør ses på, hvordan OPP'er og længerevarende øvrige OPS'er håndteres i forhold til prisloft- og effektiviseringskrav.

- Af vandsektorloven fremgår det, at miljøministeren oprettede VTU med det formål at yde støtte til projekter, der kan forbedre vandsektorens effektivitet og kvalitet. Det fremgår desuden af loven, at miljøministeren i de første tre år efter fondens oprettelse (2011-2013) bidrager til fonden med et beløb svarende til de indbetalinger, der er modtaget fra branchen, dog maksimalt 10 mio. kr. årlig. Der bør ses nærmere på behovet og muligheden for fremover at støtte samarbejdsprojekter i den tidlige udviklingsfase.

9.8. Samlet vurdering af, i hvilket omfang vandsektorloven fremmer erhvervsudvikling og vækst

Det er Deloitte's vurdering, at vandsektorloven og den tilhørende regulering indeholder en række barrierer for erhvervsudvikling og vækst i teknologiudvikling. Lovgivningen opstiller således flere begrænsninger for vandselskabernes engagement i vandsektorens udvikling, herunder barrierer for vandselskabernes muligheder for at engagere sig direkte i teknologiudvikling og partnerskaber, begrænsninger i selskabernes incitament til at udlicitere opgaver og begrænsninger i selskabernes muligheder for at efterspørge ny teknologi.

Det vurderes, at VTU har levet op til hensigten med fonden, idet VTU har udfyldt en væsentlig rolle som finansieringskilde til udviklingsprojekter og har bidraget til at facilitere netværk indenfor vandteknologisektoren, mellem vandselskaber, leverandører, rådgivere og forskningsinstitutioner. På baggrund af tidligere analyser udarbejdet af Deloitte vurderes det dog, at VTU's årlige budget på 20 mio. kr. til udviklingsprojekter ikke til fulde dækker behovet for ekstern finansiering i vandteknologisektoren, hvis der ønskes et særligt fokus på markedsmodnings- og eksportfasen af udviklingsprocessen.

Den nuværende prisloftregulering lægger et pres på vandselskabernes økonomiske råderum og reducerer vandselskabernes økonomiske kapacitet til at efterspørge ny teknologi. Prisloftreguleringen giver desuden ikke incitament til at levere resultater i forhold til miljø-, klima- og servicemål udover de reguleringsmæssige krav. Dette medvirker til at begrænse vandselskabernes efterspørgsel efter ny teknologi, der kunne fremme deres performance i forhold til disse områder.

De danske og internationale erfaringer viser, at det i særlig grad er de store vandselskaber, der engagerer sig i teknologiudvikling og erhvervsfremme, og at det særligt er disse selskaber, der er interessante samarbejdspartnere for vandteknologileverandører og rådgivere. Det vurderes på baggrund af kapitlet om strukturudvikling og konsolidering, at vandsektorloven i denne sammenhæng indeholder flere indirekte barrierer for vækst og erhvervsfremme, eftersom reguleringen begrænser konsolideringen i den danske vandsektor.

Vandselskabernes mulighed for at engagere sig i tilknyttede aktiviteter, der ligger i naturlig forlængelse af deres forsyningsvirksomhed, vurderes at være et hensigtsmæssigt tiltag til at få vandselskaberne til at engagere sig i udviklingsprojekter og erhvervsfremme. De eksisterende omsætningsgrænser vurderes dog at være stærkt begrænsende for selskabernes engagement. I denne sammenhæng må det erkendes, at de eksisterende muligheder for at øge omsætningen fra tilknyttede aktiviteter gennem 40/60-selskaber ikke har levet op til hensigten, eftersom denne selskabsform hverken er attraktiv for vandselskaberne eller vandteknologivirksomhederne.

Programmet for intern overvågning har sandsynligvis haft en positiv betydning for særligt de mindre vandselskabers praksis i forbindelse med udbud og udlicitering, men det vurderes, at programmet efterhånden har udtjent sit formål, og at den faldende marginale værdi ikke længere står mål med byrderne. Eftersom vandselskaberne er underlagt effektiviseringskrav i prisloftreguleringen, har selskaberne desuden et naturligt incitament til at konkurrenceudsætte opgaver, hvor det er driftsøkonomisk hensigtsmæssigt.

Det vurderes ligeledes, at prisloftreguleringen i væsentligt omfang afholder vandselskaberne fra at indgå i flerårige samarbejder med private aktører om opgavevaretagelsen, herunder OPS- og OPP-kontrakter, eftersom de etårige prislofter skaber usikkerhed om vandselskabernes fremtidige effektiviseringskrav. Dermed kan der opstå usikkerhed om vandselskabets evne til at leve op til fremtidige kontraktuelle forpligtigelser. Hvis en flerårig kontrakt vil skulle tage højde for denne usikkerhed, er der risiko for, at det alt andet lige vil medføre en merudgift for vandselskabet i form af højere kontraktpriser. Samlet set er der risiko for, at prisloftreguleringen kan gøre eventuelle flerårige aftaler ikke attraktive for såvel leverandører som vandselskaber.

10. Overvejelser om alternativ fremtidig regulering

I dette kapitel belyses udfordringerne ved den overordnede regulering af vandselskaberne i Danmark, og der ses på perspektiver i mere grundlæggende ændringer i reguleringsmodellen. Deloitte's overvejelser omkring alternativ regulering bygger på analyserne i de forudgående kapitler og trækker i betydelig grad på den komparative analyse af erfaringerne med reguleringsmodeller i andre lande og sektorer samt på de forslag til alternativ regulering, der er fremkommet i evalueringens kortlægningsfase.

10.1. Introduktion

Ifølge opdraget for evalueringen har Deloitte til opgave at fremkomme med perspektiver på videre udviklingsmuligheder for, hvordan vandsektoren overordnet kan reguleres for bedst muligt at imødekomme de primære hensyn i forligsaftalen, herunder særligt med henblik på effektivisering.

Dette formål opfyldes ved, at Deloitte i dette kapitel fremkommer med vurderinger af og perspektiver på følgende byggesten eller grundelementer, der kan overvejes i forbindelse med en fremtidig alternativ regulering af vandsektoren:

- Reguleringens gyldighedsområde og afgrænsninger
- Det grundlæggende økonomiske reguleringsprincip
- Regulering af overskud og profit
- Grundlag for fastlæggelse af vandselskabernes indtægtsramme
- Grundlag for fastlæggelse af effektiviseringskrav
- Konkurrenceudsættelse.

For hver af disse byggesten eller grundelementer holdes de nuværende reguleringsprincipper for den danske vandsektor op imod mulige alternativer, der dels er inspireret af praksis og erfaringer fra udvalgte andre lande og forsyningssektorer (primært fra den komparative analyse), dels er inspireret af de forslag og kommentarer fra vandsektorens interessenter, der er fremkommet i evalueringens kortlægningsfase. Derudover indgår Deloitte's generelle erfaringer fra andre områder i vurderingerne. Der ses på fordele og ulemper ved alternative organiseringsformer og reguleringsprincipper, og der reflekteres over den indbyrdes hensigtsmæssige sammenhæng af disse.

10.2. Overvejelser om alternative grundelementer i reguleringsmodellen

10.2.1. Reguleringens gyldighedsområde og afgrænsninger

I Danmark er samtlige kommunale vandselskaber i realiteten omfattet af vandsektorloven og dermed prisloftregulering mv., mens forbrugerejede vandselskaber kun er omfattet af loven, hvis de leverer eller behandler mindst 200.000 m³ vand årlig og forsyner mindst 10 ejendomme. Knap 100 private (forbrugerejede) vandforsyningsselskaber opfylder dette størrelseskrav, mens et langt større antal forbrugerejede vandforsyningsselskaber ikke er omfattet af loven. Ingen private spildevandsselskaber eller renseanlæg er omfattet af loven.

De lovomfattede forbrugerejede vandselskaber, som Deloitte har gennemført interview med, er alle af den opfattelse, at de ikke burde være omfattet af vandsektorloven og den tilhørende økonomiske regulering. De giver udtryk for, at det indebærer uforholdsmæssigt store administrative byrder, samtidig med at reguleringen ikke medfører øgede incitamenter til effektivisering, end der allerede var gældende set i lyset af, at de på den årlige generalforsamling bliver holdt ansvarlige af de fremmødte forbrugere med hensyn til vandselskabets økonomi, inklusive forbrugerpriser og investeringsplaner.

Synspunktet om, at alle forbrugerejede vandværker burde undtages fra vandsektorloven, er begrundet i følgende overvejelser:

- De forbrugerejede vandværker står til regnskab for deres kunder og ejere (der udgøres af én og samme gruppe) på den årlige generalforsamling og i lokalsamfundet, hvorfor yderligere reguleringsmæssig kontrol er unødvendig og i strid med principper om lokal selvbestemmelse.
- De forbrugerejede vandværker hævdes at være mere effektive end de kommunalt e vandværker med deraf følgende mindre behov for regulering.
- De samlede administrative og finansielle byrder ved den økonomiske regulering hævdes at overstige de effektiviseringsgevinster, der i bedste fald kan opnås som følge af reguleringen.

I forlængelse af ovenstående overvejelser har Foreningen af Vandværker i Danmark (FVD) fået gennemført en analyse, hvor de nævnte hypoteser søges underbygget.⁵⁷

Blandt de kommunalt ejede vandselskaber er der også en opfattelse af, at det er særlig byrdefuldt for små vandselskaber at være omfattet af loven. Men flere vandselskaber, herunder både kommunale og forbrugerejede, argumenterer for, at den nuværende størrelsesgrænse er en barriere for fusioner mellem vandselskaber. Problemet er, at forbrugerejede vandforsyningsselskaber, der ligger under 200.000 m³-grænsen for regulering, har stærke incitamenter til at undgå fusion med vandforsyningsselskaber, der ligger tæt på eller over grænsen, idet fusionen ville betyde, at de bliver omfattet af den administrativt og økonomisk bebyrdende prisloftregulering, samt at der stilles effektiviseringskrav til dem. De kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, der ligger over grænsen, oplever derfor, at det er vanskeligt at komme i dialog med mindre forbrugerejede forsyninger om fusion. I forlængelse heraf er der flere vandselskaber, der ser et problem ved at hæve m³-

⁵⁷ Copenhagen Economics: Forbrugerejede vandværker og prisregulering, Foreningen af Vandværker i Danmark, september 2013.

grænsen for at være omfattet af loven eller ved at undtage alle forbrugerejede selskaber fra loven, idet det vil skabe barrierer for fusioner overfor en endnu større kreds af selskaber end tidligere.

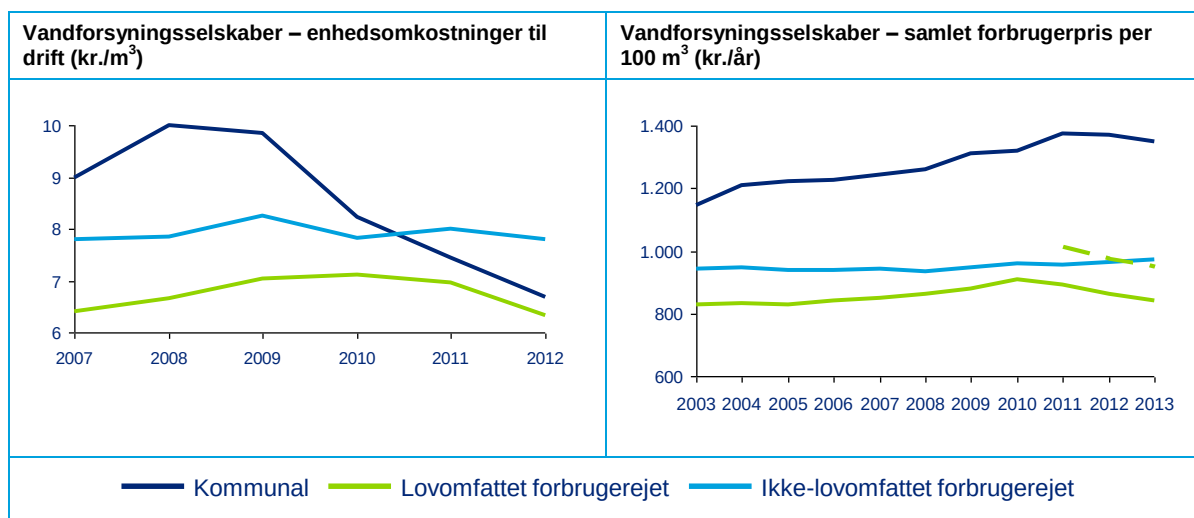
Deloitte deler den vurdering, at der er et grundlæggende problem med at sætte grænser for lovomfattede og ikke-lovomfattede selskaber, når incitamenterne er så stærke, som de er, for at slippe for reguleringen. Der opstår således et særligt problem med yderligere incitament til fragmentering i sektoren, hvis størrelsesgrænsen hæves. Omvendt viser Deloitte's analyser også, at det først og fremmest er de mindre lovomfattede vandselskaber, herunder de forbrugerejede, der oplever uforholdsmæssigt store administrative og finansielle byrder ved prisloftreguleringen, jf. kapitel 3.

Spørgsmålet er derfor, om hensynet til at reducere de administrative byrder for de mindre forbrugerejede vandforsyningsselskaber bør veje tungere end hensynet til de øgede fusionsbarrierer samt den manglende realisering af en del af effektiviseringspotentialet som en ændring af lovens grænser kunne medføre. Efter Deloitte's opfattelse er følgende faktorer af afgørende betydning for vurderingen heraf:

1. Om prisloftreguleringen rent faktisk har en effekt på de lovomfattede forbrugerejede vandselskaber (sammenlignet med de ikke-lovomfattede forbrugerejede vandselskaber).
2. Om det er korrekt, at forbrugerejede vandselskaber generelt er væsentlig mere effektive end kommunalt ejede vandselskaber, og om dette i givet fald må tilskrives mekanismerne i forbrugerejerskabet, og om det derfor er overflødigt at regulere de forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

Med hensyn til det første spørgsmål viser Deloitte's analyser i kapitel 3, at de lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber siden vandsektorlovens ikrafttrædelse har effektiviseret mere og reduceret priserne mere end de (mindre) forbrugerejede selskaber, der ikke er omfattet af loven. Det tyder på, at reguleringen i nogen grad virker, og at der rent faktisk findes effektiviseringspotentiale, der kan høstes i de forbrugerejede selskaber. Resultaterne er gengivet i Figur 76 nedenfor.

Figur 76. Udviklingen i enhedsomkostninger til drift for vandselskaber, kr. per m³, 2012-priser



Kilde: Gengivet fra kapitel 3.

Figuren viser endvidere, at de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber som helhed efterhånden har næsten lige så lave enhedsomkostninger som de store forbrugerejede vandforsyningsselskaber.

ber og betydeligt lavere enhedsomkostninger end de mindre forbrugerejede. Prisen er dog stadig højere for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, hvilket blandt andet skyldes relativt større investeringer og dermed også større afskrivninger og finansielle omkostninger.

Den væsentligste tendens i figurerne er, at det siden vandsektorlovens ikrafttrædelse er gået i den rigtige retning for de lovomfattede selskaber, mens de ikke-lovomfattede selskaber ikke har forbedret sig i samme periode. Selvom der kan være andre forklaringer på dette end reguleringen, er samlet af begge grupper af forbrugerejede vandforsyningsselskaber så stort og forskellene så tydelige før og efter vandsektorlovens ikrafttrædelse, at de relativt større effektiviseringer blandt de lovomfattede selskaber i betydelig grad må tilskrives vandsektorloven.

Med hensyn til det andet punkt finder Deloitte ikke belæg for, at de forbrugerejede vandforsynings-selskaber er mere effektive end de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. I nedenstående figur er der foretaget en opgørelse af effektiviseringspotentialerne per m³ på baggrund af Forsyningssekretariatets DEA-analyser. Opgørelsen viser, at effektiviseringspotentialet efter de fleste undermetoder er mindst lige så stort per m³ for de forbrugerejede som for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, når der tages højde for cost-driverne i Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel.

Tabel 40. Oversigt over potentialer for lovomfattede vandselskaber baseret på data for prisloft 2014, estimeret med PL2013-model

DEA-estimering	Type potentiale	Front	Grundlag	Størrelse af potentiale (mio. kr.)		Potentiale per m ³ (kr./m ³)	
				Kommunal	Forbrugerejet	Kommunal	Forbrugerejet
Deloitte	Bruttopotentialer med særlige forhold	Egen front	FADO	326	105	1,40	1,89
FS	Bruttopotentialer	Kommunal front	DOiPL	379	86	1,62	1,51
FS	Bruttopotentialer med særlige forhold	Kommunal front	DOiPL	364	81	1,56	1,42
FS	Potentialer med forsigtighedshensyn og evt. særlige forhold i kr.	Kommunal front	DOiPL	187	45	0,80	0,79
FS	Korrigerede potentialer	Kommunal front	DOiPL	185	44	0,79	0,77
FS	Effektiviseringskrav	Kommunal front	DOiPL	37	7	0,16	0,12

Note: Eksklusive de ni selskaber med firårige prislofter. Debiteret vandmængde baseret på prisloft 2013 (dvs. 2011-tal).

Kilde: Deloitte's opgørelse baseret på foreløbige data fra Forsyningssekretariatet som kan blive ændret, herunder udkast til bilag 2 fra benchmarking 2014.

Dermed er der hverken basis for at konkludere, at de forbrugerejede vandforsyningsselskaber allerede er tilstrækkelig effektive, eller at de er mere effektive end de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. Det taler imod, at forbrugerejerskabet i sig selv skulle være tilstrækkeligt til at sikre effektiv drift af de pågældende selskaber. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at de forbrugerejede vandforsyningsselskaber – ligesom de kommunalt ejede – opererer på monopolvilkår.

Der er derfor ikke umiddelbart grundlag for, at de forbrugerejede vandselskaber, i modsætning til de kommunalt ejede vandselskaber, skulle fritages fra økonomisk regulering. En sådan forskelsbehandling vil desuden være problematisk, idet den vil kraftigt mindske incitamenterne til fusioner mellem forbrugerejede og kommunalt ejede selskaber.

Det er derfor Deloitte's vurdering, at bestemmelserne om, hvilke selskaber der skal være omfattet, henholdsvis ikke omfattet, af vandsektorloven, kun bør ændres, hvis følgende betingelser bliver opfyldt: For det første bør incitamenterne til at være indenfor versus udenfor vandsektorloven være mere balancerede. For det andet bør der etableres tilstrækkelige garantier for, at selskaber udenfor loven ikke udnytter deres monopolsituation til at undlade at effektivisere.

En mulighed, der kan overvejes – hvis der er opbakning til et forslag om at ophæve hvile-i-sig-selv-princippet for de vandselskaber, der er underlagt prisloftregulering (se overvejelser herom i afsnit 10.2.2.) – er at forbeholde ophævelsen af hvile-i-sig-selv-princippet for lovomfattede selskaber. Det ville indebære, at der indføres en ny prisreguleringsmodel, hvor lovomfattede selskaber undtages fra hvile-i-sig-selv-princippet, det vil sige får lov til at optjene overskud under prislofterne, mens ikke-lovomfattede selskaber (for eksempel mindre/forbrugerejede) stadig skal hvile i sig selv, men til gengæld slipper for prisloftreguleringen og de tilhørende administrative byrder.

En anden mulighed, der kan overvejes, er, at alle vandselskaber – uanset størrelse – underlægges den samme økonomiske regulering, men at reguleringen lempes i en sådan grad, at byrderne bliver mere overkommelige, også for mindre vandselskaber. Det vil kræve en økonomisk reguleringsmodel, der er væsentlig enklere at administrere end den nuværende. Den meget fragmenterede struktur og det store antal forsyninger i den danske vandsektor indebærer dog en betydelig udfordring i forhold til at finde en helt fælles model for den økonomiske regulering, der samtidig skaber reelle incitamenter til effektiviseringer, det vil sige, som er andet og mere end laveste fællesnævner. Tidligere har hvile-i-sig-selv-princippet været anvendt som den fælles reguleringsramme på tværs af alle vandselskaber, men det har, jf. prisanalysen i kapitel 3 og tidligere undersøgelser, vist sig utilstrækkeligt i forhold til at skabe effektiviseringer, hvorfor en simpel prisloftregulering vil være et bedre alternativ end hvile-i-sig-selv, hvis alle vandselskaber skal reguleres ens.

I Tyskland er vandsektoren ligeledes relativt fragmenteret. I den tyske vandsektor er der indført en reguleringsmæssig sondring mellem på den ene side private vandselskaber, der opererer på kommercial basis under såkaldt *prisregulering*, og de kommunalt ejede vandselskaber, der ligeledes aktivt vælger at være underlagt dette reguleringsregime, og på den anden side de kommunalt ejede vandselskaber, der aktivt vælger at være underlagt såkaldt *tarifregulering*. Den væsentligste forskel på de to reguleringsformer er, at de prisregulerede selskaber har bedre muligheder for at optjene (begrænset) profit, og at kartelmyndighederne fører tilsyn med disse, mens lokale myndigheder fører tilsyn med de kommunalt ejede selskaber, der vælger tarifregulering. Den tyske reguleringsmodel har fungeret stabilt over en lang årrække og har samlet set skabt gode resultater i form af rettidige investeringer og moderat prisudvikling.

Muligheden for, at nogle vandselskaber aktivt kan vælge, om de vil være underlagt en mere administrativt krævende reguleringsform igennem konsolidering med større profitmuligheder eller en mere simpel hvile-i-sig-selv-lignende model, kunne eventuelt være inspirationsmodel til afgrænsningen af en ny dansk vandsektorregulering.

10.2.2. Grundlæggende princip for den økonomiske regulering

Den økonomiske reguleringsmodel for vandsektoren er baseret på en kombination af hvile-i-sig-selv-princippet og prisloftregulering. Dette indebærer en – efter international målestok – usædvanlig omfattende økonomisk regulering af vandselskaberne:

- For det første er indtægtsrammerne for de lovomfattede vandselskaber og dermed priserne for forsyningsydelserne fra disse selskaber reguleret ved hjælp af prislofter. Dette beskytter forbrugerne mod, at vandselskaberne udnytter deres monopolmagt til at fastsætte for høje priser, og det giver mulighed for, at regulator løbende kan stille effektiviseringskrav til vandselskaberne gennem stramning af prislofterne.
- For det andet er de danske vandselskaber, uanset om de er omfattet af vandsektorloven eller ej, reguleret ved hvile-i-sig-selv-princippet, som man valgte ikke at ophæve i forbindelse med indførelsen af prisloftregulering ved lovens vedtagelse.

Hvile-i-sig-selv-princippet indebærer, at der – set over en kortere årrække – skal være balance mellem vandselskabernes indtægter og omkostninger, og at det ikke er muligt at anvende et eventuelt overskud til andre formål end investeringer i selskabets forsyningsaktiviteter eller tilbagebetaling til forbrugerne. Det er således ikke muligt at opnå et afkast på den investerede kapital, der kan udbetales til ejerne. I vandsektoren har hvile-i-sig-selv-princippet traditionelt været anvendt mere rigtigt end i for eksempel varme- og elsektoren, hvor det har været tilladt for ejerne at skabe rimeligt afkast på den investerede kapital. Forskellene kan kort sammenfattes således:

- Kollektive elforsyningsvirksomheder kan i medfør af elforsyningsloven opgøre virksomhedernes nødvendige kapital og i et vist omfang indregne forrentning af den nødvendige kapital i priserne.
- Varmeforsyningsvirksomheder kan i henhold til varmforsyningslovgivningen opgøre den indskudte kapital efter nærmere fastlagte afgrænsninger. Energitilsynet har i sin praksis fastlagt størrelsen af en rimelig forrentning af den indskudte kapital.
- Der er ikke indført tilsvarende regler for vandselskaber om opgørelse og forrentning af indskudskapital, selvom der allerede i et vist omfang er lovhjemmel for fastsættelsen af sådanne regler.

Afkast har således ikke været tilladt indenfor rammerne af hvile-i-sig-selv-princippet på vandområdet, hvor vandselskaberne kun har haft adgang til at opkræve priser, der dækkede deres driftsomkostninger, afskrivninger og finansielle omkostninger (dvs. kapitalomkostninger, eksklusive afkast til ejerne på den investerede kapital).

Det er Deloitte's vurdering, at opretholdelsen af hvile-i-sig-selv-princippet oveni den prisloftregulering, der gælder for de lovomfattede selskaber, ikke skaber positive incitamenter til effektiviseringer eller beskyttelse af forbrugernes interesser i øvrigt. Tværtimod indebærer kombinationen af hvile-i-sig-selv-princippet og prisloftregulering, at vandselskabernes incitamenter til effektiviseringer er begrænset til og afhængige af de krav, som regulator (Forsyningssekretariatet) tvinger igennem. Dette står i modsætning til den normale model for prisloftregulering, hvor denne regulering står alene, og der således ikke er nogen begrænsninger på disponering af optjent overskud indenfor rammerne af prislofterne. Under den normale model har selskaberne et stærkt incitament til at ef-

fektivisere udover reduktionen i prislofterne.⁵⁸ Sådanne incitamentter til effektiviseringer af egen drift forekommer ikke i den nuværende danske regulering, og dette må fortrinsvis tilskrives hvile-i-sig-selv-princippet og de begrænsninger, der ydermere eksisterer i forhold til anvendelsen af overskud indenfor vandselskaberne.

En afledt konsekvens af hvile-i-sig-selv-princippet er, at det effektivt forhindrer, at private kommercielle aktører involverer sig i ejerskab af danske forsyningsselskaber. Der er således ingen kommercielle aktører, der er interesseret i at overtage eller bidrage til finansieringen af vandselskaber, når disse ikke må generere nogen form for afkast til investorerne.

Det fremgår af forligsaftalen om vandsektorloven, at aftalen ikke havde til hensigt at ændre på, at de danske vandselskaber ejes af henholdsvis kommunerne og forbrugerne. Hvis dette fortsat skal være gældende, er det Deloitte's vurdering, at det kan sikres på andre og bedre måder end ved at fastholde hvile-i-sig-selv-princippet, da sidstnævnte reducerer vandselskabernes incitamentter til effektiviseringer. For eksempel har man i Holland valgt en model, hvor privat kommercielt ejerskab er forbudt, men hvor vandselskaberne har adgang til at generere et rimeligt kapitalafkast via en såkaldt WACC-regulering, der fastsætter et maksimumniveau for forrentningen af den investerede kapital i vandforsyningsselskaberne.

Deloitte finder dog ikke grundlag for at konkludere, at det vil være en fordel at forhindre private kommercielle aktører i at investere i danske vandselskaber, forudsat at der opretholdes den nødvendige regulering til sikring af hensynene bag vandsektorloven, herunder i forhold til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed. Tværtimod må involvering af private kommercielle aktører forventes at medvirke til at sætte skub i en øget konsolidering af vandsektoren, der rummer store økonomiske potentialer, jf. kapitel 5, samt i en højere grad af udlicitering af driftsopgaver. Desuden viser erfaringerne fra Tyskland, jf. bilag A, hvor enkelte store privatejede vandselskaber eksisterer side om side med et større antal kommunalt ejede forsyninger i hvert deres forsyningsområde, at privat kommercielt ejerskab er foreneligt med en varetagelse af forbrugernes interesser. Erfaringerne tyder således på, at den tyske vandsektor i en komparativ sammenhæng er særdeles godt placeret, både med hensyn til absolut niveau og udvikling i forhold til vandpriser, service og miljøstandarder.

Deloitte har ikke kendskab til vandsektorregulering i andre lande eller til andre forsyningssektorer i det hele taget, hvor prisloftregulering er kombineret med hvile-i-sig-selv-princippet eller tilsvarende begrænsninger i forhold til overskudsanvendelse. Blandt de cases, der indgår i evalueringens uddybende komparative analyser, er prisloftregulering (se bilag A) anvendt til regulering af vandsektoren i England og til regulering af elsektoren og telesektoren i Danmark (se bilag B og C). I alle disse cases har selskaberne og deres ejere fri dispositionsret over de ekstraordinære effektiviseringsgevinster, de optjener under prislofterne.

⁵⁸ Hvis prislofterne er sat for højt, slår disse effektiviseringer dog ikke igennem på priserne, som det for eksempel er set i elsektoren, hvor selskaberne nok har et incitament til at effektivisere udover prislofterne, idet de må beholde overskuddet, men hvor det ikke nødvendigvis kommer forbrugerne til gode, medmindre det efterfølgende fører til nedjustering af prislofterne

Som nedenstående resultater fra Deloitte's spørgeskemaundersøgelse i Tabel 41 viser, er alle danske vandselskaber, der har svaret, af den opfattelse, at hvile-i-sig-selv-princippet i kombination med den nuværende form for prisloftregulering ikke er hensigtsmæssig. Desuden er det kun omkring en tredjedel af vandselskaberne, der bakker op om en fortsættelse af hvile-i-sig-selv-princippet i kombination med en mindre administrativt tung prisloftregulering.

Tabel 41. Vandforsyningsselskabernes svar på, hvilke reguleringsalternativer de er mest enige i

	Procent	Antal
Hvile-i-sig-selv-princippet er hensigtsmæssigt og bør fortsætte i kombination med den nuværende prisloftregulering.	0 %	0
Hvile-i-sig-selv-princippet er hensigtsmæssigt og bør fortsætte i kombination med en prisloftregulering, der administrativt er mindre tung.	35 %	83
Hvile-i-sig-selv-princippet er ikke hensigtsmæssigt og bør afskaffes til fordel for frie muligheder for at optjene/anvende overskud indenfor fastsatte prislofter eller bestemte effektiviseringskrav, som selskaberne i branchen har forpligtet sig til.	35 %	82
Hvile-i-sig-selv-princippet er ikke hensigtsmæssigt og bør afskaffes til fordel for reguleret konkurrence (gennem for eksempel tredjepartsadgang til forsyningsnettet og/eller langsigtede udbud af forsyningspligt).	2 %	4
Er ikke tilhænger af nogen af de nævnte reguleringsalternativer.	29 %	68
Total	100 %	237

Kilde: Deloitte's spørgeskemaundersøgelse

Der er givetvis et antal vandselskaber, der ville være tilfredse med at vende tilbage til en situation, hvor de kun var underlagt hvile-i-sig-selv-princippet, men derimod ingen effektiviseringskrav og dertilhørende regulering. Formålet med vandsektorloven var dog netop at skabe større incitamenter til effektiviseringer. Under hvile-i-sig-selv-princippet var incitamenterne til effektiviseringer meget begrænsede og afhængige af vandselskabernes egen vilje. Dette er i vid udstrækning blevet bekræftet under de gennemførte interview med vandselskaberne, hvor de fleste erkender, at prisloftregulering eller andre former for incitamenter til forbedringer er nødvendige ud fra den betragtning, at selskaberne har lokalt monopol på vandforsyning og spildevandshåndtering. Stillet overfor realistiske alternativer til fremadrettet regulering er det således tydeligt, at de fleste vandselskaber ikke finder det hensigtsmæssigt at fortsætte med hvile-i-sig-selv-princippet i kombination med anden økonomisk regulering.

På baggrund af ovenstående vurderer Deloitte, at det bør overvejes at afskaffe hvile-i-sig-selv-princippet for den danske vandsektor, så incitamenterne i den økonomiske regulering ikke ødelægges af unødige begrænsninger i forhold til vandselskabernes disponering over overskud optjent under prislofter eller anden form for indtægtsramme. En afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil betyde, at ejerne af vandselskaberne får mulighed for at hjemtage udbytte i form af enten ekstraordinære effektiviseringsgevinster under prisloftregulering eller kapitalafkast under WACC-regulering. WACC-regulering indebærer typisk en maksimalt tilladt forrentning på den investerede kapital. Den tilladte forrentning forsøges fastsat, så den dækker selskabets kapitalomkostninger, inklusive et rimeligt afkast til investorerne/ejerne. Ved at benytte enten prisloftregulering eller WACC-regulering, der er de to mest oplagte alternativer, vil der således være reguleringsmæssige begrænsninger på, hvor meget overskud/afkast, der kan hjemtages.

Reguleringen af vandsektoren i England er kendetegnet ved prisloftregulering, mens reguleringen af vandsektoren i Tyskland og Holland er kendetaget ved WACC-regulering. Som det fremgik af

prisanalysen i kapitel 3, er det Holland og Tyskland, der i højest grad har formået at holde priserne på vandforsyning og spildevandsafledning i ro over de seneste 10 år, mens Storbritannien til trods for betydelige prisstigninger har formået at holde priserne på et meget lavt niveau absolut set, især for spildevandsafledning. Vandsektoren i Danmark og Finland har i modsætning hertil haft en mindre gunstig produktivets- og prisudvikling. Dette understøtter, at der primært hentes inspiration til den fremtidige regulering af den danske vandsektor fra den engelske, hollandske og tyske model.

Deloitte vurderer, at en prisloftreguleringsmodel som anvendt i England (og i en noget anden form i Danmark) umiddelbart giver stærkere incitamenter til effektiviseringer end en WACC-regulering, hvor vandselskaberne har mulighed for at optjene et rimeligt, men begrænset afkast. Når der som i den hollandske (og i mindre grad den tyske) model er en maksimumgrænse for vandselskabernes afkast, er der samtidig også en grænse for, hvor store effektiviseringer vandselskaberne har økonomiske incitamenter til at foretage, selvom de givetvis også til en vis grad drives af de offentlige ejeres politiske hensyn om at holde priserne i ro. WACC-regulering giver derfor alt andet lige kun incitament til effektiviseringer op til en vis grænse. Et yderligere og måske endnu større problem med WACC-regulering er følgende: Når det til enhver tid er tilladt at opnå en vis forretningssats på investeret kapital, opstår der et incitament til at overinvestere, idet det absolutte afkast altid kan øges ved at forøge volumen af investeringerne (den såkaldte Averch–Johnson effekt). Under WACC-regulering vil der således også være incitamenter til at foretage investeringer i for eksempel nye vandteknologier, der kun forventes at generere et lille afkast, idet risikoen ved investeringen overvæltes på forbrugerne, når selskabet har monopol og mulighed for at indhente tab gennem prisstigninger.

Forklaringen på de gode resultater i Holland er næppe WACC-reguleringen (der først er indført for få år siden, og kun for vandforsyningsselskaber), men må især tilskrives den høje grad af konsolidering for vandforsyningsselskaber og renseanlæg, der indebærer betydelige stordriftsfordele, samt det effektive, velfungerende procesbenchmarkingsystem, hvorigennem ineffektive forsyninger relativt let kan identificeres blandt andre store forsyninger. En del af forklaringen på de gode resultater i Tyskland ligger formentlig i den diversificering, der tillades, hvor store private kommercielle forsyningsselskaber opererer side om side med kommunalt ejede forsyningsselskaber i hver deres forsyningsområder, og hvor såvel konkurrencemyndighederne som de lokale myndigheder fører løbende tilsyn med, at selskaberne ikke udnytter deres monopolstilling. I Tyskland er der ligeledes et meget velfungerende benchmarkingsystem, som tilsynsmyndighederne gør aktiv brug af i deres overvågning og udfordring af vandselskaberne.

10.2.3. Fastlæggelse af indtægtsramme og effektiviseringskrav

I dette afsnit foretages en vurdering af alternative metoder til fastlæggelse af indtægtsrammer og effektiviseringskrav set i forhold til de grundlæggende principper, der gælder for den nuværende prisloftregulering af de danske vandselskaber.

Hovedelementerne i den danske prisloftreguleringsmodel

Grundelementerne i den danske prisloftreguleringsmodel er følgende:

1. Prisloftreguleringen griber stort set kun ind i forhold til vandselskabernes kernerdriftsomkostninger, mens 1:1-omkostninger, omkostninger til godkendte miljø- og serviceomkostninger samt finansielle omkostninger og afskrivninger på godkendte investeringer tillægges indtægtsrammen, uden at der stilles effektiviseringskrav i forhold til disse tillæg. Det indebærer, at tilsyns-

myndighederne ikke regulerer på den samlede pris for vandselskabernes ydelser, men alene på en del af prisen.

2. Der stilles individuelle effektiviseringskrav til de lovomfattede vandselskaber rettet mod opex-delen af deres samlede omkostninger. De individuelle effektiviseringskrav fastlægges på en måde, der sammenlignet med vandsektorreguleringen i andre lande, er væsentligt mere mekanisk, idet de stillede individuelle effektiviseringskrav til selskaberne i høj grad udledes fra beregninger ved hjælp af en teknisk avanceret DEA-benchmarkingmodel. Dog er det muligt at ansøge om særlige forhold, som ca. 20 pct. af spildevandsselskaberne henholdsvis ca. 10 pct. af vandselskaberne har fået godkendt i et eller andet omfang. I omregningen fra bruttoeffektiviseringspotentialer til årlige effektiviseringskrav korrigeres der desuden for en vis modelusikkerhed og for vandselskabernes evne til højst at realisere potentialer på 5 pct. årligt. For vandselskaber, der ikke har ansøgt om særlige forhold, er de meddelte, korrigerede effektiviseringskrav et direkte resultat af modelberegninger på baggrund af selskabernes individuelle indberetninger.
3. DEA-benchmarkingmodellen, der danner grundlag for fastlæggelse af effektiviseringskrav, måler alene på vandselskabernes økonomiske præstationer. Prisloftreguleringen indeholder således ikke benchmarkingelementer, der giver vandselskaberne økonomiske incitamenter til at forbedre deres miljø- og servicepræstationer. Dog kan vandselskaberne få dækket investeringer i anlægsaktiver med henblik på miljø- og serviceforbedringer, samt efter ansøgning få godkendt driftsomkostninger til miljø- og servicemål, hvis sidstnævnte opfylder betingelserne i bekendtgørelsen om godkendelse af miljø- og servicemål.

Deloitte vurderer på baggrund af evalueringens samlede resultater, at der er visse udfordringer og problemer forbundet med ovenstående metodiske tilgang til den danske prisloftregulering af vandselskaberne.

Opex-tilgangen til prisloftregulering

I forhold til opex-reguleringsprincippet er problemet især, at prisloftreguleringen ikke nødvendigvis sikrer en reduktion af den samlede vandpris, der sagtens kan stige på trods af effektiviseringer i kernerdriftsomkostningerne, hvis dette modsvares af betydelige stigninger i investeringer og/eller driftsomkostninger udenfor effektiviseringskrav (1:1-omkostninger og miljø- og servicemål). Evalueringen viser, at der netop er sket en betydelig stigning i investeringerne og dermed de finansielle omkostninger og afskrivninger siden vedtagelsen af vandsektorloven.

En del af forklaringen på dette er, at vandselskaberne efter selskabsudskillelsen og kravene om anvendelse af årsregnskabslovens principper i dag foretager en mere gennemsigtig og retvisende opgørelse af, hvad der er investeringer, og hvad der er driftsomkostninger. Tendensen til stigende investeringer forstærkes samtidig af, at prisloftreguleringen tilskynder selskaberne til at øge investeringerne og reducere driftsomkostningerne. Det bekræftes herudover af både spørgeskemaer og interview, at nogle vandselskaber vælger en strategi med kassetænkning, hvor de investerer i nye anlægsaktiver fremfor at gennemføre vedligeholdelsesaktiviteter. Som konsekvens af de stigende investeringer, der udover vandsektorlovens incitamenter også skyldes investeringsefterslæb hos nogle vandselskaber og et øget investeringsbehov i forhold til klimatilpasning, er de gennemførte effektiviseringer i vandsektoren kun i nogen grad slået igennem i de forbrugeroplevede priser, der stadig stiger relativt mere end tilsvarende i en række andre sammenlignelige lande og sektorer.

Fastlæggelse af individuelle effektiviseringskrav for vandselskaberne

Det er Deloitte's vurdering, at Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel er ganske veludviklet med hensyn til underliggende cost-drivere, modelopsætning og anvendelsesmetode, herunder estimering af effektivitetsfronten. I en teoretisk model kan det altid diskuteres, om antagelserne for modellen er rigtige og afspejler virkeligheden. Deloitte vurderer på baggrund af vandselskabernes tilbagemeldinger, at der findes yderligere cost-drivere indenfor både vandforsyning og spildevand, som ikke er afspejlet i den nuværende model (og som det i en række tilfælde heller ikke vil være muligt at indarbejde i en fremtidig model pga. dataproblemer osv.).⁵⁹ Der er således ikke tale om en benchmarkingmodel, der til enhver tid kan give sikre estimater for effektiviseringspotentialer i det individuelle vandselskab. Deloitte vurderer dog, jf. kapitel 3, at DEA-benchmarkingmodellen på det mere aggregerede plan giver et rimeligt indblik i det samlede indre effektiviseringspotentialer i spildevandssektoren og vandforsyningssektoren (henholdsvis kommunalt ejede og forbrugerejede).

Usikkerhederne forbundet med omkostningsbenchmarking på basis af DEA-benchmarkingmodeller o.l. vil være større i forhold til at indfange det rigtige effektiviseringspotentialer for hvert enkelt selskab end i forhold til at bestemme det samlede effektiviseringspotentialer for sektoren som helhed, hvor der vil være en tendens til, at over- og underestimerer ophæver hinanden. Dette rejser spørgsmålet, om det er hensigtsmæssigt, at Forsyningssekretariatet i så høj grad baserer fastlæggelsen af individuelle effektiviseringskrav og det medfølgende tilsyn på resultater af en statistisk model, der ganske vist tager højde for usikkerhed gennem et tillæg på 20-25 pct. i selskabernes netvolumen. Ifølge Deloitte's kendskab til vandsektorreguleringen i andre lande er der imidlertid ikke lignende eksempler på, at effektiviseringskrav til selskaberne i tilsvarende grad fastlægges ud fra en statistisk model. I reguleringen af vandsektoren i England, jf. bilag A, anvendes der også benchmarkingmodeller, men de indgår i højere grad som et understøttende redskab i forhold til tilsynsmyndighedernes mere helhedsorienterede, individuelle vurderinger af selskabernes effektiviseringspotentialer.

I reguleringen af den danske elsektor, jf. bilag B, har man siden 2007 fastlagt individuelle effektiviseringskrav til netselskaberne (og transmissionsselskaberne) på basis af en benchmarkingmodel, der ligesom for vandsektoren er opbygget som en cost-driver baseret netvolumenmodel. Forskellen til vandsektoren er, at effektiviseringskravene fastlægges ud fra et mere simpelt omkostningsindeks, hvor udgangspunktet er, at netselskaberne pålægges individuelle effektiviseringskrav svarende til den procentvise forskel mellem deres omkostningsindeks, og det omkostningsindeks, der gælder ved grænsen for de 10 pct. mest effektive netselskaber. I fastlæggelsen af det årlige effektiviseringskrav fordeles det beregnede potentialer over 4 år (ligesom for vandselskaberne), og der fratrækkes godkendte ekstraordinære omkostninger for de individuelle selskaber samt omkostninger, der ikke er påvirkelige på kort sigt (omkostninger til afskrivninger og nettab).

⁵⁹ Forsyningssekretariatet vurderer, at de nuværende cost-drivere i modellen forklarer ca. 90 pct. af den samlede variation i vandselskabernes driftsomkostninger. Deloitte har ikke opstillet en økonometrisk model, som efterprøver denne vurdering. I spørgeskemaundersøgelsen har vandselskaberne foreslået en række cost-drivere, der efter deres mening burde indgå i modellen. Det gælder fx omfanget af højdebeholdere, sandfang og olieudskillere, boringernes placering (landskab, højder), forbrugernes placering (kort/lang afstand), forsyningsområdets sammensætning med hensyn til, om det er et område med mange parcelhuse, et område med etagebyggeri m/lejligheder (antal kunder per måler) eller industrivirksomheder, ekstra forsyningskapacitet i turistområder, hvor vandforbruget varierer meget, forskelle i miljøkrav til udledninger, drift og vedligeholdelse af historiske og arkitektonisk vigtige bygninger, sårbare områder og deraf følgende behov for grundvandsbeskyttelse (skovrejsning mv.).

For den danske telesektor, jf. bilag C, er der tale om ren modelbaseret fastlæggelse af de maksimalpriser som netejeren (TDC) må opkræve fra andre teleselskabers brug af nettet. Prisreguleringen sker på basis af LRAIC-metoden (long-run average incremental cost), som er en forholdsvis omfangsrig regnemodel, der fastsætter maksimalprisen for en netejer ud fra de langsigtede gennemsnitlige omkostninger, et sådant selskab burde have, hvis det er drevet effektivt. LRAIC-modellen er en totalomkostningsmodel, der indeholder både driftsomkostninger og kapitalomkostninger.

Tilgangen til miljø- og servicepræstationer

På såvel drikkevands- som spildevandsområdet er der i lovgivningen fastlagt miljøkrav, som vandselskaberne skal overholde. Traditionelt har der været tale om ensartede krav til blandt andet rensningsteknologier, spildevandsudledninger samt råvands- og drikkevandskvalitet, herunder fx grænseværdier for indhold af forurenende stoffer, som alle spildevands- og vandforsyningsanlæg skal overholde. I disse tilfælde kan der argumenteres for, at der ikke er behov for, at benchmarkingen til brug for prisloftreguleringen indeholder parametre, der belønner vandselskaberne for deres miljøpræstationer. Det er således vandselskabernes eget valg, hvis de vælger at overgå de nødvendige miljøkrav, og dette bør ikke i sig selv mindske de effektiviseringskrav, der stilles til de pågældende vandselskaber.

Som følge af Danmarks forpligtelser i medfør af EU-direktiver, fx vandrammedirektivet, byspildevandsdirektivet, drikkevandsdirektivet, badevandsdirektivet og naturbeskyttelsesdirektivet vil der dog i stigende grad blive fastlagt forskellige miljøkrav til individuelle vandforsynings- og spildevandsanlæg. Det gælder eksempelvis spildevandsrensning for at forbedre vandkvaliteten i vandløb, søer, åer, fjorde mv., så de lever op til vandrammedirektivets og miljømålslovens recipientkvalitetsmålsætninger om god økologisk og kemisk tilstand. I de foreliggende udkast til vandplaner er der i en række tilfælde lagt op til yderligere reduktioner i udledningen fra udvalgte renseanlæg, fx renseanlæg med udslip til belastede fjordområder. Det indebærer, at disse anlæg skal præstere højere end de almindelige miljøkrav for renseanlæg, hvilket vil indebære ekstra anlægs- og driftsomkostninger til de mere avancerede teknologier, dette kræver. Det bemærkes, at vandplanerne ikke er endeligt vedtaget, og at de konkrete indsatser endnu ikke er endeligt fastlagt, men at det er sandsynligt, at der efter den endelige vedtagelse vil blive tale om større variation i miljøkravene til individuelle renseanlæg og andre spildevandsanlæg, end hvad der hidtil har været tilfældet.

I tilgangen til behandlingen af miljøforhold i reguleringen, bør der således tages højde for en situation, hvor vandselskaberne i stigende grad bliver underlagt miljøkrav. Det kan variere mellem selskaberne, alt efter beliggenheden af deres respektive spildevandsanlæg i forhold til belastede vandområder. Det kan overvejes at tage højde for dette på én af de tre følgende måder:

1. Indarbejdelse af miljøpræstationerne for den pågældende parameter, hvor miljøkravene varierer som et output i benchmarkingmodellen. Denne løsning er praktiseret i den engelske model, hvor forhold som fx omfanget af lækager og dræning af vandområder, som der ikke findes absolutte standarder for, indgår som outputperformancemål i benchmarkingen.
2. Indarbejdelse af den pågældende parameter som en cost-driver i modellen, hvis denne ikke allerede er afspejlet i de nuværende cost-drivere.
3. Håndtering af den pågældende miljøparameter gennem ansøgninger om at få den ekstra indsats godkendt som et miljø- og servicemål under de gældende regler herfor. Dette indebærer ansøgninger og individuel sagsbehandling fra case til case.

I overvejelserne om indarbejdelse af miljøforhold i benchmarkingmodellen versus håndtering af forholdene gennem en ansøgningsprocedure udenfor benchmarkingmodellen bør der foretages en analyse af fordele og ulemper ved de forskellige løsningsmodeller. Heri bør indgå nærmere vurderinger af den forventede variationsgrad i miljøkravene, der vil blive resultatet af den endelige implementering af vandplaner mv. samt de samlede omkostninger forbundet med reguleringen.

Muligheder for en mere dialog- og helhedsorienteret prisloftregulering kombineret med et differentieret tilsyn

I dette afsnit foretages en vurdering af, i hvilken udstrækning alternative tilgange til prisloftreguleringen kan imødegå ovennævnte problemer ved den danske model, og det overvejes, om de alternative tilgange er mulige at implementere i en dansk kontekst.

Prisloftreguleringen af vandsektoren i England er markant anderledes organiseret end prisloftreguleringen i den danske vandsektor. Prislofterne fastlægges for perioder af fem år på grundlag af en individuel dialogproces mellem reguleringsmyndigheden (Ofwat) og hvert enkelt vandselskab, der tager udgangspunkt i vandselskabernes udkast til forretningsplan, der omfatter såvel den kommende prisloftperiode som den længere horisont. Ofwat gennemfører et review af selskabernes forretningsplaner i dialog med selskaberne, Environment Agency og Drinking Water Inspectorate og fastlægger på den baggrund et prisloft for det enkelte selskab ud fra en helhedsbetragtning, hvori der også indgår overvejelser fra omkostningsbenchmarking på tværs af vandselskaberne. I modsætning til i Danmark er der ikke tale om, at prislofterne udledes direkte på basis af benchmarkingresultaterne; de indgår dog som grundlag for Ofwat i forhold til at udfordre vandselskaberne på deres udspil om den forventede omkostningsudvikling.

For den næste prisloftperiode 2015-2020 har Ofwat formuleret en helt ny tilgang til prisloftreguleringen, der overordnet er karakteriseret ved, at vandselskaberne tilskyndes til at sætte forbrugernes ønsker snarere end reguleringsmyndighedens ønsker i centrum. De nye hovedelementer er følgende:

- Inddragelse af consumer challenge groups for at udfordre selskabernes forretningsplaner.
- Anvendelse af processen med consumer challenge groups som grundlag for et differentieret tilsyn overfor vandselskaberne, hvor de vandselskaber, der har de bedste og mest forbrugerorienterede forretningsplaner, belønnes med en enklere reguleringsproces og bedre muligheder for at opnå ekstraordinære effektiviseringsgevinster under de fastlagte prislofter.
- Overgang til en fuldbyrdet totex-tilgang til fastlæggelsen af prislofter, hvor der fastlægges et samlet effektiviseringspotentiale og prisloft i forhold til såvel driftsomkostninger som kapitalinvesteringer.
- Styrkelse af tredjepartskonkurrence gennem indførelse af særskilt prisregulering for henholdsvis engrospriser og detailpriser på forsyningsydelser.

Deloitte finder, at der er en række interessante tiltag i den nye tilgang til prisloftregulering i England, der kan bidrage med inspiration til fremtidig regulering af den danske vandsektor. Den engelske tilgang til prisloftregulering imødekommer således netop mange af de udfordringer og problemer, der er blevet påpeget i forhold til den danske regulering. Det bør imidlertid nævnes, at ligesom i den danske vandsektor har prisstigningerne været relativt store i den engelske vandsektor, som dog stadig har priser, der absolut set er væsentligt lavere end i Danmark. Prisstigningerne i

England vurderes i høj grad at være et resultat af et stort historisk investeringsefterslæb fra før privatiseringen, som reguleringen bevidst har haft til formål at indhente.

Vandsektoren i England er kendetegnet ved en væsentlig mere koncentreret struktur end vandsektoren i Danmark, idet 10 kombinerede vand- og spildevandsselskaber og 11 rene vandforsynings-selskaber står for hele forsyningen i England, mens der i Danmark er flere hundrede vandselskaber om at forsyne væsentlig færre indbyggere. Den dialog- og helhedsorienterede tilgang til prisloftreguleringen i England er således i høj grad muliggjort af, at reguleringsmyndighederne kun behøver at forholde sig til få meget store regulerede virksomheder. Uanset visse attraktive elementer ved den engelske tilgang vil den derfor ikke kunne praktiseres i ren form overfor vandselskaberne i den langt mere fragmenterede danske vandsektor.

Deloitte finder på den baggrund, at der er flere interessante tilgange til prisloftreguleringen, der bør overvejes nærmere. Dette kunne være:

1. Vandselskaberne eller en gruppe vandselskaber under et differentieret tilsyn indsender forretningsplaner til reguleringsmyndigheden efter nærmere angivne retningslinjer som oplæg til fastsættelse af prislofter for en periode på for eksempel fire år, eller hvad der vurderes hensigtsmæssigt med hensyn til at sikre balancen mellem kontrol, administrative byrder og en fornuftig planlægningshorisont.
2. Reguleringsmyndigheden screener forretningsplanerne og lader den foreløbige vurdering af disse danne grundlaget for et differentieret tilsyn, hvor der indledes dialog med et mindre udsnit af vandselskaberne (gruppe 2) med henblik på drøftelse af muligheder for øgede effektiviseringer (og dermed strammere prislofter), end vandselskaberne umiddelbart har lagt op til i deres forretningsplaner.
3. De øvrige vandselskaber, med hvem der tilsigtes en væsentlig mindre omfattende dialog, deles for eksempel i to grupper: en gruppe 1, hvor forretningsplanerne umiddelbart er tilfredsstillende og fyldestgørende nok til, at de kan danne grundlag for fastlæggelse af prislofter for disse vandselskaber uden yderligere dialog af væsentligt omfang, og en gruppe 3, hvor forretningsplanerne ikke er fyldestgørende/tilfredsstillende og derfor sendes tilbage til vandselskaberne til fornyet bearbejdning. Hensigten er, at gruppe 3-selskaberne efter fornyet bearbejdning af forretningsplanerne enten indplaceres i gruppe 1 eller 2, eller at der som sanktion mod fortsat manglende overholdelse af kravene til forretningsplanen indføres skærpede effektiviseringskrav, for eksempel efter en grønthøstermetode.

Med ovenstående tilgang og indførelse af en tilstrækkelig lang tidshorisont og tilstrækkelige positive incitamenter i det differentierede tilsyn til, at vandselskaberne spiller ud med rimelig ambitiøse målsætninger for prisloftperioden, burde det være muligt at opnå en mere dialogorienteret reguleringsproces, uden at det kræver en voldsom forøgelse af tilsynsressourcerne set i forhold til den nuværende model. Den anderledes tilgang forventes således som modvægt til de ekstra ressourcer til gennemgang af planer og dialog med selskaberne om disse at indebære sparede ressourcer på følgende områder: (1) væsentlig reduceret hyppighed af nye prislofter, hvilket giver længere tid til forberedelse, (2) reduceret tidsforbrug på sagsbehandling af særlige forhold, idet der ikke længere vil skulle behandles ansøgninger om en lang række undtagelser til mekanisk prisloftregulering, (3) væsentlig mindre omfang af klager end det nuværende, der truer med at drukne det statslige tilsyn. Denne tilgang skal dog opvejes mod det forhold, at forsyningerne altid vil have en informationsfordel, hvilket kan stille en reguleringsmyndighed svagt i en forhandlingssituation, med det resultat at for eksempel ineffektive forsyninger får lettere ved at få stillet lave effektiviseringskrav. Der

bør foretages en nærmere analyse af samlede fordele og ulemper ved en sådan tilsynsmodel i en dansk kontekst.

Det kunne overvejes at supplere ovenstående alternative tilgang til prisloftreguleringen med nogle af følgende elementer:

- For de lovomfattede vandselskaber ophæves hvile-i-sig selv-princippet som kompensation for prisloftreguleringen, det vil sige, at de får mulighed for at hjemtage ekstraordinære effektiviseringsgevinster til ejerne, mens hvile-i-sig-selv-princippet bevares for de ikke-lovomfattede selskaber.
- Overgang til totex-prisloftregulering med inspiration fra den engelske model, hvilket realiseres ved, at Forsyningssekretariatets benchmarkingprocedurer og -metoder omkalfatres til også at inkludere kapitalinvesteringer. Dette indebærer, at vandselskaberne benchmarkes på muligheden for at optimere både driftsomkostninger og kapitalinvesteringer. Dette er en krævende opgave, men det vurderes, at Forsyningssekretariatet allerede har et godt data- og modelgrundlag at arbejde videre på, og at der med inspiration i de engelske erfaringer kan opbygges en samlet model.
- Afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet og overgang til en totex-tilgang bør samtidig også indebære, at der indarbejdes finansielle metoder til indregning af kapitalomkostninger, inklusive et rimeligt afkast på den investerede kapital som grundlag for fastlæggelsen af prislofter.
- Ændret anvendelse af benchmarkingresultaterne, således at disse – i hvert fald for gruppe 1- og gruppe 2-selskaber – primært anvendes til at understøtte en mere helhedsorienteret fastsættelse af prislofter. Dette kan ske enten på grundlag af vandselskabernes eget oplæg til forretningsplan (gruppe 1) eller på grundlag af en udvidet dialog med og udfordring af vandselskaberne (gruppe 2). For restgruppen (gruppe 3), der ikke i tilstrækkelig grad yder konstruktivt medspil, kan der anvendes en mere mekanistisk tilgang, enten på basis af benchmarkingen eller en grønthøstermetode.

10.2.4. Konkurrenceudsættelse

I Danmark har man indtil videre valgt ikke at konkurrenceudsætte vandsektoren gennem tredjepartsadgang til forsyningsnettet, som det kendes fra andre forsyningssektorer (for eksempel el- og telesektoren) og fra den engelske vandsektorregulering. Ligeledes har man valgt ikke at udbyde koncessioner til drift af vandforsyningsselskaber, renseanlæg og kloakforsyninger, idet retten til at drive disse anlæg har ligget permanent i de oprindelige selskaber med monopol på forsyning af lokalområderne. Frankrig er et af de meget få lande, der indenfor vandsektoren benytter løbende udbud af koncessioner som instrument i reguleringen. I England er de oprindelige kommunale koncessioner til drift af vand- og spildevandsselskaber solgt til private aktører, og i Tyskland er der tildelt store koncessioner indenfor især vandforsyning til private kommercielle aktører i nogle delstater. Der er dog ikke planer om løbende at (gen)udbyde de private aktørers koncessioner i disse lande, selvom der naturligvis er retlige muligheder for at inddrage koncessioner, hvis de private operatører ikke lever op til deres kontraktmæssige forpligtelser.

Som det fremgår af den tidligere viste oversigt over vandselskabernes engagement i projekter, der er støttet af fonde udenfor VTU-regi⁶⁰, er der en begrænset opbakning blandt vandselskaberne til konkurrenceudsættelse i form af tredjepartsadgang mv., og kommunerne har heller ikke vist interesse for øget konkurrenceudsættelse. Dele af vandindustrien ønsker dog øget konkurrenceudsættelse, men fortrinsvis i form af øgede incitament til at udbyde den samlede drift af forsyningsanlæg snarere end tredjepartsadgang, som der generelt ikke har været stærkere fortalere for.

Argumentet mod tredjepartsadgang er for det første, at det teknisk set er vanskeligere og forbundet med større omkostninger (herunder udbygning af ledningsnettet mv.) at give tredjepartsadgang til vandforsyningsledninger sammenlignet med tredjepartsadgang til for eksempel el- og telekabler, hvor det ikke er tunge fysiske ressourcer, der skal transporteres. Hertil kommer, at de fleste har vanskeligt ved at forestille sig, at alternative vandleverandører vil have reelle muligheder for, end-sige interesse i, at konkurrere mod de eksisterende vandselskaber. Det skyldes, at etableringsomkostningerne er høje, især hvis vandleverandørerne selv skal stå for grundvandsindvinding, som det er vanskeligt at opnå nye tilladelser til. Desuden stiller det store krav til specifik teknisk viden, hvilket heller ikke giver de bedste forudsætninger for indtræden af nye aktører. Ud fra disse betragtninger ville det formentlig være mere hensigtsmæssigt at udlicitere administration og kundefærdregning eller drift af anlæg end at åbne for, at tredjeparter etablerer konkurrerende anlægsaktiver. Set ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt vil det ydermere være forbundet med et stort spild, hvis eksisterende lednings- eller produktionsanlæg bliver overflødige som følge af etableringen af nye konkurrerende anlæg.

Det er vanskeligt på det foreliggende grundlag at vurdere konsekvenserne af tredjepartsadgang i den engelske vandsektor. I England er det muligt at etablere vandforsyningsleverandører i detaljerede, der køber adgang til forsyningsnettet af netselskaberne. Netselskaberne udgøres af de oprindelige vand- og spildevandsselskaber og vandforsyningsselskaber, der ejer transmissionsledninger samt distributionsledninger og stik ud til kunderne. Reglerne om tredjepartsadgang har ført til etableringen af et mindre antal nye vandleverandører, men det har indtil videre ikke været den succes, man håbede på, hverken med hensyn til omfanget af tredjepartsoperatører eller konsekvenserne af disse for priser og service til forbrugerne. Regeringen har dog valgt at indføre yderligere stimulering af konkurrencen mellem vandleverandører ved senest at indføre mulighed for frit valg af vandleverandør, også for mindre forbrugere i England (men ikke i Wales, der har ønsket at fastholde forsyningsmonopolet). Dette svarer således til den udvikling, der indenfor de senere år er iværksat i den danske elsektor, hvor husholdninger også har fået mulighed for frit at vælge el-leverandør. For den danske telesektor har dette længe været gældende, jf. bilag C.

Deloitte vurderer, at det ud fra de begrænsede erfaringer med tredjepartsadgang i England og de væsentlige infrastrukturforskelle mellem henholdsvis vandsektoren og el- og telesektoren er vanskeligt at argumentere for, at indførelse af tredjepartsadgang i den danske vandsektor vil indebære samfundsøkonomiske nettofordele.

I stedet vurderer Deloitte, at hvis der ønskes konkurrenceudsættelse kan det med større fordel praktiseres gennem øget udlicitering af driftsopgaver i relation til vandforsyning og spildevandshåndtering. Det kan være en mulighed at overveje OPP og OPS for at indgå kontrakter om totaløkonomiske løsninger med private leverandører. I den forbindelse kan det overvejes, om der er særlige dele af værdikæden indenfor henholdsvis vandforsyning og spildevandshåndtering, som

⁶⁰ Jf. afsnit om andre støtte- og erhvervsfremmeordninger på vandsektorumrådet

det giver mening at iværksætte et mere generelt initiativ til udlicitering af. Som forberedelse hertil kunne der med fordel gennemføres en udredning af markederne og udbudsegnetheden for de forskellige dele af værdikæden. Hvis denne udredning viser betydelige potentialer, kunne det følges op med enten krav eller øgede økonomiske incitamenter til udlicitering af særlige områder og OPP-/OPS-projekter generelt.

10.3. Samlet vurdering

Det fremgår af analyserne af den overordnede regulering i dette kapitel, at der er betydelige udfordringer og problemer ved den nuværende reguleringsmodel for den danske vandsektor. På baggrund af erfaringer fra andre lande og sektorer, der indgår i den komparative analyse, samt overvejelser fra de interessenter, der er blevet interviewet i kortlægningsfasen, er der anvist en række muligheder for alternativ regulering, der bør overvejes i forhold til den fremtidige regulering af vandsektoren. Deloitte har belyst alternative muligheder i forhold til de mest centrale elementer i en samlet reguleringsmodel og foretaget en overordnet vurdering af fordele og ulemper ved de mest oplagte alternativer samt kommenteret på deres anvendelse i en mulig fremtidig reguleringsmodel.

Det fremgår af analyserne og vurderingerne, at en afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil have klare fordele, da det øger det økonomiske incitament for forsyningerne til at effektivisere. Det fremgår ligeledes af analyserne, at en mere dialog- og helhedsorienteret prisloftregulering kombineret med et differentieret og risikobaseret tilsyn kan have fordele i forhold til den nuværende prisloftregulering. Det vil reducere de administrative byrder for de udvalgte vandselskaber, hvor reguleringen lettes samtidig med, at det i højere grad vil muliggøre, at der indgår overvejelser om langsigtede effektiviseringer og optimering af investeringer i fastlæggelsen af prislofter for de øvrige vandselskaber. Under hensyn til det store antal vandselskaber i Danmark og en økonomisering med tilsynsmyndighedernes ressourcer fordrer en sådan model et differentieret tilsyn, hvor vandselskaberne inddeles i grupper, der gives forskellig opmærksomhed og gøres til genstand for forskellige indsatser og incitamenter fra tilsynsmyndighedens side. Der bør i denne sammenhæng foretages en nærmere analyse af fordele og ulemper ved en sådan model i en dansk kontekst, herunder hvilke ressourcer det vil kræve hos tilsynsmyndigheden. Som led i et differentieret tilsyn kunne det overvejes, at hvile-i-sig-selv-princippet kun ophæves for de lovomfattede forsyninger, således at der opstår stærkere incitamenter til konsolidering.

I forlængelse heraf bør det også overvejes, om der med fordel kan indføres en prisloftreguleringsmodel, der fokuserer på totaløkonomien hos de lovomfattede vandselskaber, dvs. både driftsomkostninger og kapitalinvesteringer. Dermed vil der kunne sikres bedre kontrol med udviklingen i de samlede forbrugerpriser og mere sikkerhed for, at vandselskaberne ikke foretager samfundsøkonomisk u hensigtsmæssige investeringer for at omgå reguleringen.

Afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet vil – uanset om det kobles med prislofter eller anden form for indtægtsramme – betyde, at det bliver muligt at optjene og hjemtage ekstraordinære effektiviseringsgevinster til ejerne, og dermed vil der opstå interesse fra private kommercielle aktører i at finansiere, eje og drive udvalgte danske vandselskaber. Hvis man ønsker at forhindre dette, kan man som i Holland gøre det ved at forbyde ejerskab fra private kommercielle aktører. Deloitte finder dog ikke grundlag for at konkludere, at det vil være en fordel at forhindre private kommercielle aktører i at investere i danske vandselskaber. Tværtimod må involvering af private kommercielle aktører forventes at medvirke til at sætte skub i en øget konsolidering af vandsektoren, der rummer store økonomiske potentialer, samt i en højere grad af udlicitering af driftsopgaver. Desuden viser

erfaringerne i både Tyskland og England, at privat ejerskab til vandselskaber ikke er skadeligt for miljøet eller servicen, hvis reguleringen i tilstrækkelig grad sikrer disse hensyn.

Bilag A. Vandsektorreguleringen i andre lande

Den danske vandsektor adskiller sig på en række parametre fra andre landes vandsektorer, herunder på sektorens strukturelle karakteristika og de reguleringsmekanismer, vandselskaberne er underlagt. I dette bilag beskrives vandsektoren i Holland, England, Tyskland og Finland.

England er et af de eneste eksempler, der ligner den danske reguleringsmodel med prislofter administreret af en særskilt myndighed. Der er tale om langvarige erfaringer med reguleringsmodellen samt en højere grad af konkurrenceudsættelse og privatisering i sektoren end i Danmark. Modellen har på flere områder dannet inspirationsgrundlag for udviklingen af den danske model.

Holland er det første land, der indførte systematiske benchmark. Der er tale om en yderst effektiv sektor, der desuden er meget koncentreret med få forsyningsselskaber. Den økonomiske regulering er mindre stram end i Danmark, og der er indført et formaliseret klagesystem i forhold til udmøntningen af reguleringen.

I Finland er der en relativ høj grad af kommunal selvbestemmelse med hensyn til organisering af vandsektoren, men samtidig en udstrakt anvendelse af fælleskommunale samarbejder, offentlig-private samarbejder og udlicitering. Der er let adgang til låneoptagelse og en sund økonomi i store dele af sektoren.

Vandsektoren i Tyskland er relativt fragmenteret, dog ikke i samme omfang som i Danmark, og der er enkelte meget store vandselskaber. Der er en høj grad af decentral regulering af vandsektoren, idet store dele af myndighedskompetencen er udlagt til delstaterne. Der er således en større variation i organisationsformer og reguleringsmekanismer i den tyske vandsektor. Tyskland er desuden interessant, da der er enkelte store private vandselskaber, der er meget engageret i erhvervs- og teknologiudvikling.

Holland

Holland har et areal på 41.526 km² og en befolkning på ca. 16,5 millioner indbyggere. Landet er organiseret i 12 provinser og 443 kommuner. Holland er vandrigt og indvinder ca. 10 pct. af sine tilgængelige vandressourcer årlig fordelt på ca. 60 pct. fra grundvand og 40 pct. fra overfladevand. I Holland er 100 pct. af befolkningen forsynet med drikkevand, mens 99 pct. af befolkningen er dækket af spildevandsbehandling.

Overblik over den hollandske vandsektors struktur

Den hollandske vandsektor er karakteriseret ved en struktur, hvor en række aktører er ansvarlige for de forskellige faser af vandkredsløbet. Dette gør Holland specielt i forhold til de øvrige EU-lande. Således er vandselskaber ansvarlige for vandudvinding, produktion og distribution, kommunerne er ansvarlige for kloakker og spildevandssystemer, og såkaldte water boards (på hollandsk *watershappen*) er ansvarlige for spildevandsrensning.

Koordinering mellem aktørerne i vandkredsløbet sikres mellem to grupperinger: 1) de aktører, der er direkte involveret i den politiske udvikling og/eller i levering af service (staten, provinserne, kommunerne, vandselskaberne og water boards), og 2) de øvrige aktører, der ikke direkte er involveret i at levere service. Sidstnævnte omfatter foreningen af vandselskaber (Vewin), foreningen af water boards, Water Boards Bank, der er dedikeret til at finansiere vandsektoren, og Municipality Bank, der er finansieringsbank for kommunerne. På centralt niveau er ansvaret for vand delt mellem to ministerier: ministeriet for transport, offentlige arbejder og vandadministration og miljøministeriet.

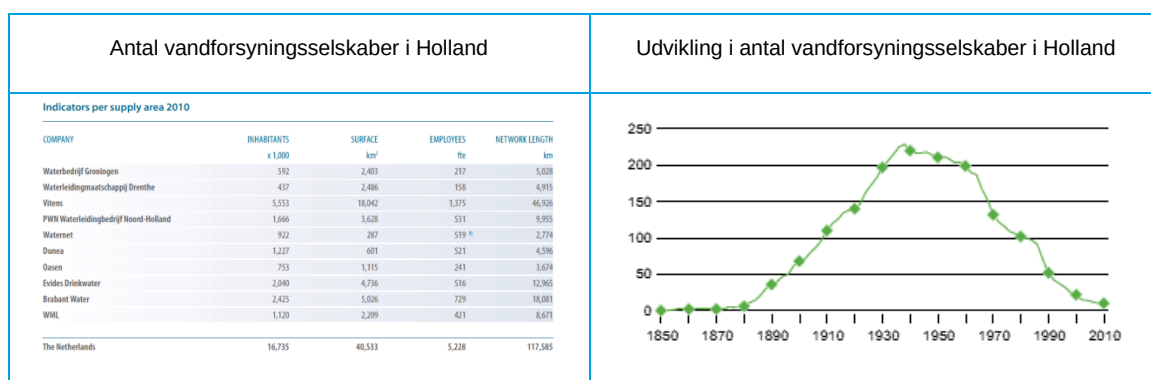
Hele vandsektoren i Holland er offentligt ejet, og kun kommuner og i visse tilfælde også provinser kan eje aktier i vandforsyningsselskaberne, mens de enkelte water boards ejer spildevandsselskaberne. Privat ejerskab af vandforsyningsselskaber har været diskuteret løbende i Holland, men har siden 2004 været forbudt ved lov. Vandforsyningsselskaberne opererer dog under privatsektorlovgivning som public limited companies.

Repræsentanter i de enkelte water boards, der udgør et fjerde led i regeringskæden udover stat, regioner og kommuner, er valgt via en demokratisk proces og repræsenterer de væsentligste interesser på vandområdet i det geografiske område, som det enkelte water board er ansvarlig for. Under de enkelte water boards findes en offentlig forvaltningsenhed, der udover ansvaret for spildevandsrensning også har ansvar for flodforvaltning, naturbevaring og miljøbeskyttelse. Til forskel fra vandforsyningsområdet er en del driftsopgaver indenfor spildevandssektoren udliciteret til den private sektor via langtidskoncessioner.

Konsolidering indenfor vandforsyning

Siden 1970 har regeringen opfordret vandsektoren til at slå sig sammen i større selskaber, således at de havde en minimumsstørrelse på ca. 100.000 tilslutninger. Dette har resulteret i en stærk konsolidering i vandforsyningssektoren, hvor antallet af vandforsyningsselskaber på 40 år er reduceret fra 130 til 10. Hvert vandforsyningsselskab servicerer i gennemsnit mellem 430.000 og 2,4 millioner forbrugere. Denne proces har været drevet på frivillig basis, og der har ikke været gennemført tvungne sammenlægninger af vandselskaber. Udover de 10 drikkevandsselskaber findes en række små private vandværker, der for de flestes vedkommende er medlem af Vewin.

Figur 77. Udvikling i antallet af vandforsyningsselskaber i Holland 1850-2010



Kilde: Vewin: Dutch Drinking Water Statistics 2012.

Konsolidering indenfor spildevand

Antallet af water boards er reduceret fra 2.600 i 1950 til 26 i 2012. Den hollandske regering arbejder med planer om at fremme yderligere konsolidering, således at der i 2025 er 10-12 water boards. Antallet repræsenterer delvist det antal flodbassiner, som Holland er opdelt i. Dette skal ses i lyset af, at de enkelte water boards også har opgaver i relation til vandressourceforvaltning, beskyttelse af vandkvaliteten, beskyttelse mod oversvømmelse og natur- og miljøbeskyttelse. De 26 water boards ejer i dag ca. 350 rensningsanlæg mod 391 rensningsanlæg i 2000 og har en rensningskapacitet fra 250.000 til 2,3 millioner personækvivalenter.

Økonomisk regulering i den hollandske vandsektor

Vandforsyningsselskaberne i Holland er underlagt et loft for afkastgraden, hvilket vil sige et loft over, hvor stort et afkast selskaberne må have på deres kapitalinvesteringer. Dette administreres ved, at de centrale myndigheder hvert andet år fastsætter en universel WACC (weighted average cost of capital), der gælder samtlige vandforsyningsselskaber i Holland. WACC inkluderer de finansielle omkostninger og et tilstræbt mindsteafkast på den investerede kapital. Indenfor denne WACC er det således tilladt for vandforsyningsselskaberne at optjene profit, og det er tilladt at udbetale denne profit til selskabets ejere (der er offentlige myndigheder). Oftest reinvesteres vandselskabernes overskud dog, og indtil videre er der kun få eksempler på, at den offentlige ejer har trukket profit ud af selskabet. Eventuelt overskud i vandselskaberne er ikke underlagt selskabsbeskatning.

Der er ingen snævre begrænsninger for, hvilke aktiviteter de hollandske vandforsyningsselskaber må engagere sig i, så længe de primære og øvrige aktiviteter holdes økonomisk adskilt. Efter hollandsk lov må vandforsyningsselskaberne bruge op til 1 pct. af deres omsætning på internationale aktiviteter.

Spildevandsselskaberne i Holland er underlagt en anden økonomisk regulering end vandforsyningsselskaberne. Den økonomiske regulering af spildevandssektoren er forankret i lokale, demokratisk valgte water boards, der er bemyndiget til at opkræve skatter til finansiering af spildevandsaktiviteter. De enkelte water boards fastsætter selv størrelsen på skatterne, og det er tilladt at opkræve skatter til finansiering af for eksempel

vandteknologiudvikling. Det er dog ikke tilladt for de enkelte water boards at akkumulere overskud til anvendelse på andre formål end dem, water boards har kompetence til. Herudover er der ingen ekstraordinær økonomisk regulering af den hollandske spildevandssektor.

Vandsektoren i Holland er ikke underlagt prisloftregulering, som det kendes fra den danske vandsektor, og der er ingen tendenser til, at dette er på vej. Den overordnede holdning i vandsektoren er, at særligt Vewins arbejde med resultat- og procesbenchmark og bedste praksis har leveret de ønskede effektivitetsforbedringer.

Forbruger-, miljø- og forsyningsforhold

Vandforsyningsselskaberne skal overholde service- og vandkvalitetskrav i henhold til den hollandske vandforsyningslov og drikkevandsbekendtgørelse. Tal fra Vewin viser, at disse overholdes i meget høj grad. På samme måde skal spildevandsanlæg efterleve kravene i den hollandske vandlov og de vandrammepplaner, som Holland har opstillet for de syv flodbassiner, og som Holland har meldt ind til EU. Tal fra water boards viser, at 97 pct. af alle målinger på afløb overholder disse krav.⁶¹

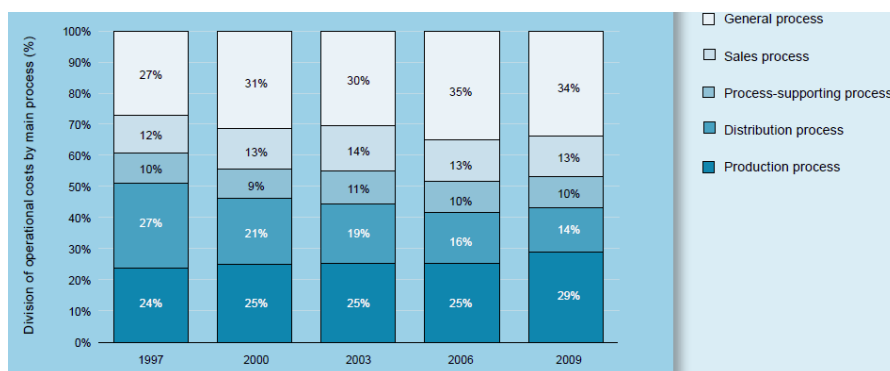
Hollandske forbrugere har adgang til information om serviceniveauer og overholdelse af kvalitetskrav via Vewin, de enkelte vandselskabers rapporter og hjemmesider og via de enkelte water boards, men har ifølge lovgivningen kun indirekte indflydelse på beslutninger i vandselskaber og water boards igennem de valgte repræsentanter. Forbrugerne har via lovgivningen adgang til at klage over priser og serviceniveau til forskellige instanser, hvilket forbrugerne dog kun meget sjældent benytter sig af. Derimod forekommer klager fra industrikunder, særligt over spildevandsomkostninger. Alle forbrugere i Holland er repræsenteret af Consumentenbond, en national organisation, der har over 550.000 medlemmer, og som har en væsentlig gennemslagskraft i forhold til at varetage forbrugernes interesser på nationalt og lokalt niveau.

Resultater og effekter i den hollandske vandsektor

Den hollandske vandsektor regnes i EU og internationalt blandt de mest effektive og bedst drevne. En del af årsagen hertil skal findes i det frivillige benchmarksystem, som Vewin indførte i 1997 for vandforsyningsselskaber, og som de regionale water boards i 2010 har indført på spildevandsområdet. Vewin udgiver årlige drikkevandsstatistikker og samler samtidig op på statistikkerne for de enkelte water boards, således at den årlige rapport udgør en samlet oversigt over den hollandske vandsektor og dækker over vandressourcer, indvinding, anvendelse, kloaksystemer, spildevandsrensning, sikkerhed ved oversvømmelse, miljøpåvirkning og naturbeskyttelse.

Siden 2011 har det været obligatorisk for vandselskaber at deltage i benchmarking i Holland, og Holland var et af de første lande til at indføre et procesbenchmarkingsystem, der omfattede omkostninger nedbrudt på centrale delprocesser samt kvalitet, service og miljø. Vewin og de enkelte water boards anvender denne information til at fastsætte bedste praksis, således at vandforsynings- og spildevandsselskaber kan sammenligne sig selv med andre selskaber på de udvalgte indikatorer. På prisområdet benchmarkes ikke alene for den samlede vandpris, men på delprocesserne indvinding, transport, behandling og distribution. Udviklingen i de enkelte delprocessers andel af de samlede omkostninger til vandforsyning fremgår af Figur 78.

Figur 78. Udvikling i enkelte delprocessers andel af de samlede omkostninger til vandforsyning i Holland



Kilde: Vewin: Reflection on Performance (2009).

⁶¹ Vewin: Reflection on Performance (2009).

Vandselskabernes rolle i erhvervs- og teknologiudvikling

I Holland spiller vandsektoren en stigende rolle i forhold til teknologiudvikling og internationale aktiviteter med henblik på eksport af knowhow og teknologiske løsninger. Dette er blandt andet muliggjort af, at der kun i mindre grad er reguleringsmæssige begrænsninger for de offentlige selskabers engagement. Vandselskaberne må ikke investere forbrugernes penge i risikable kommercielle satsninger, men det er tilladt at anvende op til 1 pct. af selskabets samlede omsætning til internationale aktiviteter, herunder eksport af viden og løsninger. Vandselskaberne har desuden mulighed for at investere ressourcer i teknologiudvikling, der tjener et formål i forhold til langsigtet beskyttelse af vandressourcer og miljø. Dette kan indregnes som legitime omkostninger. Endelig står det vandselskaberne frit for at investere en del af deres tilladte afkast i udviklingsaktiviteter.

Vandselskabernes engagement i erhvervs- og teknologiudvikling er desuden muliggjort af vandselskabernes betydelige størrelse og kapacitet. Der er typisk tale om store regionale vandselskaber med over 500 ansatte, der har ressourcerne til at engagere sig internationalt og i større udviklingsprojekter.

Tabel 42. Waternet – et eksempel på en integreret vandoperatør

Som hovedregel er forvaltningen af vandforsyning og spildevandshåndtering adskilt i Holland, både på virksomhedsniveau og på myndighedsniveau. Der er dog én undtagelse til reglen, nemlig Waternet, der varetager alle opgaver knyttet til water management i Amsterdam, såvel vandforsyning, spildevandsafledning, spildevandsrensning, grundvandsbeskyttelse og beskyttelse mod oversvømmelse. Waternet er finansieret af den lokale myndighed og det lokale water board i Amsterdam og varetager opgaverne på vegne af disse to myndigheder. Waternet varetager desuden centrale opgaver i relation til policyudvikling og -planlægning på vegne af de to myndigheder.

Den holistiske tilgang til water management og Waternets størrelse giver selskabet mulighed for at engagere sig i udviklingsaktiviteter og udnytte synergieffekter på tværs af vandcyklussen. Waternet har desuden en søsterorganisation, World Waternet, der fokuserer på at opbygge internationale partnerskaber med fokus på udviklingslande i Sydamerika, Asien og Afrika. Gennem disse partnerskaber formidler World Waternet kontakt mellem nationale og lokale myndigheder i partnerskabslandene, lokale vandsektororganisationer og hollandske industri- og rådgivningsfirmaer inden for vandsektoren.

England

England har et samlet areal på 151.000 km² og en samlet befolkning på 56 millioner indbyggere. Med undtagelse af tørkeperioder har England tilstrækkelige vandressourcer og bruger i gennemsnit 10 pct. af de tilgængelige vandressourcer. Sydøstengland og Østengland har dog færre vandressourcer og bruger mere end 20 pct. af de tilgængelige ressourcer, hvilket placerer disse områder i en situation kendetegnet ved vandstress. Vandforsyningen består af 90 pct. overfladevand og 10 pct. grundvand. I England er 99 pct. af befolkningen forsynet med drikkevand, og 98 pct. af befolkningen er dækket af spildevandsbehandling.

Overblik over den engelske og walisiske vandsektors struktur

Rammerne for organisering og regulering af den engelske og walisiske vandsektor blev skabt i 1989, hvor vandsektoren blev privatiseret. Sektoren havde et stort behov for nyinvestering, og det offentlige investeringsbudget var begrænset. Den nationale regering har holdt en armslængderelation til den privatiserede sektor og har samtidig etableret en række regulerende myndigheder for henholdsvis pris- og serviceniveau (Ofwat), drikkevandskvalitet (Drinking Water Inspectorate) og vandkvalitet (Environment Agency). På nationalt niveau er ansvaret for drikkevandsforsyning og spildevandshåndtering placeret i Department for the Environment, Food and Rural Affairs.

Siden 1989 har 10 privatiserede vandforsynings- og spildevandsselskaber været ansvarlige for at levere vand til ca. 75 pct. af befolkningen og for at levere spildevandsbehandling til hele befolkningen. Disse selskaber er ansvarlige for indvinding, behandling og distribution af vand samt for kloaksystemet og behandling af spildevand. I tillæg hertil findes der 11 private vandforsyningsselskaber, der forsyner de øvrige 25 pct. af befolkningen med vand. Ved privatiseringen blev alle selskaber public limited companies med en licensaftale på 25 år til at operere i det område, de dækker. Konsolideringen af sektoren er sket over en lang årrække og var allerede på det nuværende konsolideringsniveau inden privatiseringen i 1989. I gennemsnit servicerer de engelske selskaber 2,7 millioner indbyggere på vandforsyningsområdet og 5,6 millioner på spildevandsområdet.

Alle vandselskaber i England er medlem af organisationen Water UK, der repræsenterer og varetager vandsektorens interesser nationalt og på europæisk niveau.

Økonomisk regulering i den engelske og waliske vandsektor

Den økonomiske regulering af såvel vandforsynings- som spildevandssektoren i England varetages af Ofwat. Den økonomiske regulering er baseret på en prisloftregulering, der fastsætter individuelle femårige prislofter for de enkelte vandselskaber. Udover prislofterne er vandselskaberne ikke begrænset i deres mulighed for at optjene profit eller anvende denne, hvilket er i overensstemmelse med, at næsten alle vandselskaberne ejes og drives af private kommercielle aktører.

Ofwats regulering af vandselskaberne tager udgangspunkt i selskabernes forretningsplaner, hvori selskaberne skal forholde sig til den langsigtede strategiske udvikling af selskabets virksomhed. Blandt andet skal vandselskaberne fremlægge prognoser for udbuds-/efterspørgselssituationen over de næste 25 år og præsentere langsigtede strategier for at imødekomme det fremtidige behov. På denne baggrund skal selskaberne planlægge en række konkrete initiativer, der indarbejdes i forretningsplanerne. Gennem denne proces sikres det, at vandselskaberne har en langsigtet strategi for at leve op til de service- og kvalitetskrav, der stilles af Environment Agency og Drinking Water Inspectorate. Herudover indarbejder vandselskaberne målsætninger for effektivisering og omkostningsreduktioner i deres forretningsplaner og fremlægger et oplæg til de fremtidige omkostninger.

Ofwat gennemfører et review af selskabernes forretningsplaner i dialog med selskaberne, Environment Agency og Drinking Water Inspectorate og fastlægger på denne baggrund et prisloft for det enkelte selskab ud fra en helhedsbetragtning. Heri indgår overvejelser fra omkostningsbenchmarking på tværs af vandselskaberne. Prislofterne udledes dog ikke udelukkende på basis af benchmarkingresultaterne, men anvendes af OWFAT i forhold til at udfordre vandselskaberne på deres udspil om den forventede omkostningsudvikling.

For den næste prisloftperiode 2015-2020 har Ofwat formuleret en helt ny tilgang til prisloftreguleringen, der overordnet er karakteriseret ved at tilstræbe, at vandselskaberne tilskyndes til at sætte forbrugernes ønsker snarere end reguleringsmyndighedens ønsker i centrum. De nye hovedelementer er følgende:

- Inddragelse af consumer challenge groups for at udfordre selskabernes forretningsplaner.
- Anvendelse af processen med consumer challenge groups som grundlag for et differentieret tilsyn overfor vandselskaberne, hvor vandselskaberne med de bedste og mest forbrugerorienterede forretningsplaner belønnes med en mindre omstændelig reguleringsproces og bedre muligheder for at opnå ekstraordinære effektiviseringsgevinster under de fastlagte prislofter.
- Overgang til en fuldbyrdet totex-tilgang til fastlæggelsen af prislofter, hvor der fastlægges et samlet effektiviseringspotentiale og prisloft i forhold til såvel driftsomkostninger som kapitalinvesteringer.
- Styrkelse af tredjepartskonkurrence gennem indførelse af særskilt prisregulering for henholdsvis engros- og detailpriser på forsyningsydelser.

Det er opfattelsen i vandsektoren, at den forretningsplanorienterede tilgang til regulering af sektoren under medvirken af miljømyndighederne og de femårige prislofter har skabt stabilitet og acceptable resultater for både vandselskaberne og forbrugerne. Samtidig har tilgangen understøttet væsentlige investeringer i infrastruktur og miljøforbedringer set i forhold til det lave niveau, England befandt sig på før privatiseringen. Det er dog endnu ikke lykkedes at indhente hele investeringsefterslæbet i ledningsnettet.

Forbruger-, miljø- og forsyningsforhold

I tillæg til den økonomiske regulering fra Ofwat reguleres vand- og spildevandssektoren af et drikkevandsdirektorat (Drinking Water Inspectorate) og en miljøstyrelse (Environment Agency), der er ansvarlige for henholdsvis drikkevands- og miljøkvalitet. Drinking Water Inspectorate har beføjelser til at gribe ind ved overskridelser af drikkevandskvalitetskrav og kræve handling af de private vandselskaber, indtil problemerne er identificeret og løst.

Environment Agency gør primært sin indflydelse gældende via de femårsplaner, vandselskaberne skal indsende til Ofwat for at opretholde deres licens til at drive vandselskabet. I den forbindelse kan Environment Agency kræve, at de miljømæssige aspekter i relation til vandrammedirektivopfyldelse, naturbeskyttelse, overholdelse af vandkvalitetskrav samt klimatilpasning styrkes i vandselskabernes planer, også selvom dette vil medføre øgede omkostninger og øgede priser for service på vandområdet. Der er i den engelske og waliske reguleringsmodel desuden indført positive økonomiske incitamenter til at begrænse lækagetabet og til at begrænse negative miljøkonsekvenser i forbindelse med vandafledning.

Efter privatiseringen er forbrugernes indflydelse i vandsektoren gradvist blevet øget. Forbrugerne er repræsenteret af et forbrugerråd for vand, der blev etableret via vandloven i 2005. Forbrugerrådet er uafhængigt af den offentlige regulering og har en rolle i fastsættelse af en lang række rammevilkår for vandsektoren. Ofwats krav om, at selskaberne skal etablere en forbrugerreferencegruppe, jf. afsnittet om den økonomiske regulering, er et yderligere eksempel på, at forbrugernes indflydelse i vandsektoren er styrket.

Resultater og effekter i den engelske og waliske vandsektor

Den engelske og waliske vandsektor har rapporteret på indikatorer på økonomi og drift, service, ressourceforbrug og vand- og spildevandskvalitet siden 1998 via Water UK gennem en række bæredygtighedsindikatorer. Indikatorsættet er løbende blevet revurderet og konsulteret i branchen. Engelske vandselskaber deltager også i den europæiske benchmarking og i den internationale videndeling om benchmarking i den internationale vandorganisation (IWA). Rapporteringen er frivillig og har til hensigt at skabe en bedste praksis, som de enkelte selskaber kan måle sig op imod. De offentligt tilgængelige rapporter har også til formål at fremvise vandselskaberne som ansvarlige selskaber såvel økonomisk som socialt og miljømæssigt.

Tal fra bæredygtighedsrapporten fra Water UK i 2010/2011, der rapporterer på 17 indikatorer, viser, at 99,96 pct. af alle gennemførte prøver overholder drikkevandskravene. Der har i den engelske og waliske vandsektor generelt været et fald i vandtabet i forbindelse med lækager, hvilket er udtryk for, at sektoren har løftet en del af det historiske investeringsefterslæb.

Vandselskabernes rolle i erhvervs- og teknologiudvikling

I 1990'erne og i begyndelsen af 2000'erne satsede mange af de britiske vandselskaber på internationalisering og teknologiudvikling med en vision om at blive internationale vandselskaber. De internationale aktiviteter var dog ikke rentable, og derfor fokuserer de britiske selskaber i dag i høj grad udelukkende på hjemmemarkedet. Vandsektoren spiller i dag en begrænset rolle i teknologiudvikling, og sektoren har i dag ikke nogen åbenlys rolle i internationale aktiviteter. I den britiske litteratur på området fremhæves det økonomiske reguleringsregime med dets fokus på femårige prislofter som én af årsagerne hertil, idet disse prislofter skaber usikkerhed om langsigtede investeringsplaner, der går på tværs af flere prisloftperioder⁶², og derfor fremmer en tendens til en stop-and-go-investeringsstrategi med fokus på kortsigtede gevinster og en deraf afledt stor teknologiudvikling. Hertil kommer, at de sidste perioders prislofter har lagt pres på vandselskabernes driftsomkostninger og dermed har presset vandselskabernes muligheder for at anvende ressourcer på udviklingsaktiviteter.

Tyskland

Tyskland har et areal på 357.000 km² og en befolkning på 80 millioner indbyggere. Landet er organiseret i 16 delstater og har 11.000 kommuner. Tyskland er vandrigt og har generelt vand nok bortset fra korte tørkeperioder. Tyskland bruger 17 pct. af de tilgængelige vandressourcer. Overfladevand udgør 30 pct. af indvindingen af vand til vandforsyning, mens grundvand udgør 70 pct. I Tyskland er 96 pct. af befolkningen forsynet med drikkevand. Det tilsvarende tal for dækning af spildevandsbehandling er 98 pct.

Overblik over den tyske vandsektors struktur

Den tyske lovgivning sikrer en decentral forvaltning af vand- og spildevandsområdet, der i høj grad varetages af delstaterne og de enkelte kommuner. Dette har blandt andet betydet, at Tyskland har en lang række forskellige organisationsformer på vandområdet og en mere differentieret reguleringsmodel, end der ses i mange andre lande.

De tyske delstater har det overordnede ansvar for Tysklands vandressourcer, og vandlovene i disse delstater udgør sammen med de føderale love kravene til vandforsyning og spildevandsforvaltning. Desuden fastlægger disse love, at vandforsyning og spildevandsrensning er en opgave for kommunerne.

Der er ca. 6.200 vandforsyningsselskaber i Tyskland af meget varierende størrelse. De 1.200 største vandforsyningsselskaber leverer ca. 75 pct. af den samlede forsyning. Selvom sektoren som helhed forekommer fragmenteret, er der alligevel tale om en delvis konsolidering, idet 1,6 pct. af samtlige vandforsyningsselskaber står for hele 49 pct. af vandforsyningen i Tyskland. Konsolideringen er særlig udbredt omkring de større byer i Tyskland. Ca. 56 pct. af vandforsyningsselskaberne er offentligt ejede, og ca. 44 pct. er private. Andelen af

⁶² Council for Science and Technology, 2009: *Improving innovation in the water industry: 21st century challenges and opportunities*.

private selskaber har været stigende gennem de seneste årtier, mens antallet af selskaber, der drives af kommunerne selv, er faldende i Tyskland fra 29 pct. i 1993 til 8 pct. i 2008.

Der er ca. 6.900 spildevandsselskaber i Tyskland, hvoraf de 550 største, svarende til 8 pct., står for ca. 50 pct. af spildevandsforvaltningen. 96 pct. af alle selskaber på spildevandsområdet er offentlige. De private selskaber står dog for behandling af ca. 15 pct. af den samlede spildevandsvolumen. Ejerskabet er således som oftest offentligt, og den private sektor er primært involveret via management- eller operatørkontrakter. Også på spildevandsområdet er der en vis konsolidering, idet 3 pct. af spildevandsanlæggene i Tyskland varetager spildevandsbehandlingen for ca. 52 pct. af befolkningen (målt som personækvivalenter).

Økonomisk regulering i den tyske vandsektor

De tyske vandselskaber kan vælge én af to muligheder, når de prissætter deres ydelser overfor forbrugeren: Enten kan de fastsætte tariffer, der reguleres af såvel føderal som regional lovgivning, eller de kan fastsætte priser, der reguleres efter privatretlige regler. De offentligt ejede vandselskaber kan frit vælge, hvilken metode der anvendes, mens private vandselskaber udelukkende kan anvende priser, der reguleres efter privatretlige regler.

Tarifferne er underlagt en overordnet regulering på føderalt niveau og specifik regulering i de enkelte delstater. Ved fastsættelse af tariffer gælder en række principper, herunder principperne om fuld omkostningsdækning, bevaring af værdien af anlægskapital, og at indtægterne fra tarifferne ikke må overstige de forventede omkostninger. Sidstnævnte medfører, at de offentligt ejede selskaber, der frivilligt vælger at operere under tarifregimet, ikke må generere profit, men det er dog tilladt at akkumulere et overskud til fremtidige investeringer i infrastruktur, miljøtiltag eller udviklingsprojekter. De lokale myndigheder fører tilsyn med vandselskabernes fastsættelse af tariffer, og forbrugerne har mulighed for at udfordre tarifferne ved et offentligt klagenævn.

Der er ingen detaljerede juridiske krav til prisfastsættelsen for de private vandselskaber og de kommunalt ejede vandselskaber, der vælger at operere under prisregimet. En føderal domstolskendelse fastlægger dog, at beregningen af priser grundlæggende skal overholde de samme principper som ved fastlæggelsen af tariffer. Dog er det tilladt for vandselskaber, der opererer under prisregimet, at generere et overskud og profit.

De tyske kartelmyndigheder har ansvar for at føre tilsyn med de vandselskaber, der opererer under prisregimet. Som led heri har kartelmyndighederne kompetence til at udfordre vandselskabernes priser og praktiserer løbende denne mulighed i tilfælde, hvor der er begrundet mistanke om udnyttelse af monopolmagt. I sådanne tilfælde skal vandselskaberne retfærdiggøre, at eventuelle afvigelser fra andre vandselskabers priser bunder i objektive forhold (det såkaldte komparative markedsprincip). Forbrugerne har desuden mulighed for at udfordre priserne ved en civil domstol.

I Tyskland er der ikke udmeldt faste effektiviseringskrav eller prislofter for vandselskaberne. Til gengæld kan kartelmyndighederne udfordre de priser, vandselskaberne fastlægger under prisregimet. Udfordringen vil typisk være baseret på, hvad der i markedet må anses som rimelige krav til effektiv drift af selskaberne. På samme måde fører de lokale myndigheder tilsyn med, at vandselskaberne under tarifregimet drives og prisfastsætter deres ydelser på rimelige vilkår.

Forbruger-, miljø- og forsyningsforhold

Forbrugerne har adgang til information om vandforsynings- og spildevandsforhold via deres vandselskaber og via nationale rapporter. Forbrugerne har kun indflydelse på selskabernes pris- og serviceniveau via de offentlige repræsentanter i selskabernes bestyrelse. Som led i benchmarkanalyserne i Tyskland gennemføres der hvert tredje år systematiske undersøgelser af forbrugernes tilfredshed med vandselskabernes serviceydelser.

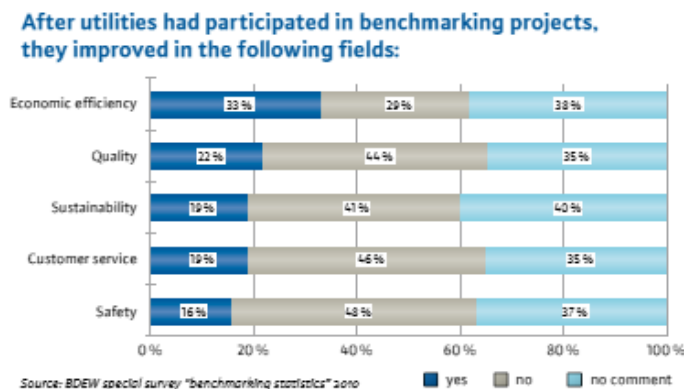
Vandforsynings- og spildevandsselskaberne i Tyskland er reguleret og underlagt offentlig kontrol på miljøområdet via vandressourceloven, der udstikker rammerne for indvinding af vand og udledning af spildevand. De tyske delstater kan skærpe rammerne yderligere, hvis lokale forhold taler herfor. Drikkevandskvaliteten er beskyttet via en bekendtgørelse, der regulerer kvaliteten af vand, vandbehandling, analyse- og kontrolprocedurer. På tilsvarende vis reguleres spildevandsområdet via en spildevandsbekendtgørelse. Begge bekendtgørelser kræver, at der anvendes den bedste tilgængelige teknologi.

Resultater og effekter i den tyske vandsektor

Tyskland har et omfattende frivilligt benchmarkingsystem, hvor vandselskaberne er grupperet i sammenlignelige grupper, der muliggør procesbenchmarking indenfor vandforsyning og spildevandshåndtering. Som et resultat heraf er det dokumenteret, at en række selskaber har forbedret deres resultater på forsynings sikkerhed, kvalitet, service til kunderne, bæredygtighed og økonomisk effektivitet. Konkret udarbejder en række

selskaber handlingsplaner for at komme på niveau med eller overgå gennemsnittet, når det fremgår af benchmarkingrapporterne, at de er faldet bagud. Af Figur 79 fremgår en oversigt over forbedringer i spildevandsselskabernes drift, der er realiseret via deltagelse i benchmarkingprojekter.

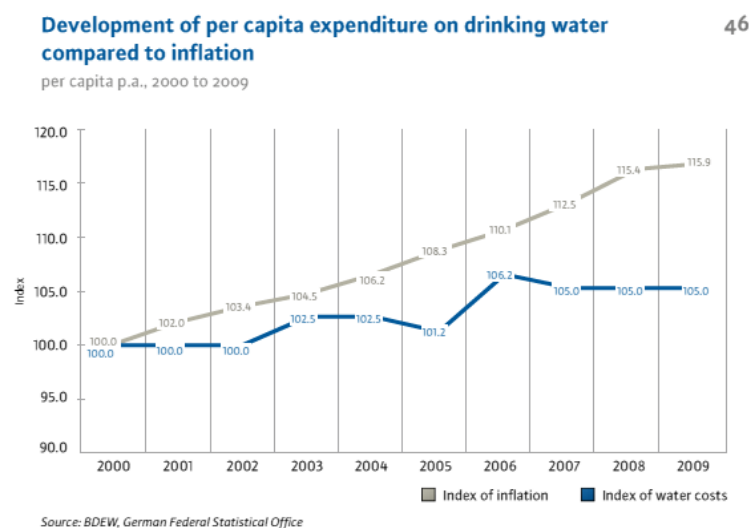
Figur 79. Oversigt over forbedringer i vandforsyningsselskabernes drift som følge af deltagelse i benchmarkingprojekter



Kilde: Profile of the German Water Sector (2011).

Gennem løbende investeringer og effektiviseringer har den tyske vandforsyningssektor formået at holde prisudviklingen per indbygger under den generelle prisudvikling. Som det fremgår af Figur 80, har prisudviklingen på drikkevand siden 2000 ligget markant under den generelle prisudvikling i Tyskland.

Figur 80. Udvikling i omkostninger per indbygger til drikkevand sammenholdt med den generelle prisudvikling i Tyskland



Kilde: Profile of the German Water Sector (2011).

Vandselskabernes rolle i erhvervs- og teknologiudvikling

De tyske vandselskaber er kun i begrænset omfang engageret i teknologiudvikling eller eksportfremme med visse væsentlige undtagelser. Selskabernes primære fokus er på at opretholde og reinvestere i infrastruktur. De offentlige vandselskaber har dog indenfor gældende regulering mulighed for at akkumulere et overskud, der kan investeres i udviklingsprojekter.

Der er stor variation mellem vandselskabernes engagement, og der er enkelte store private selskaber, der i højere grad engagerer sig i teknologiudvikling og internationale aktiviteter. Berlinwasser, der beskrives nedenfor, er et eksempel på et af disse selskaber.

For at fremme teknologiudvikling og erhvervsfremme i den tyske vandsektor har branchen etableret German Water Partnership, der er en organisation med det formål at samle aktører fra industrien, vandsektoren, forskningsverdenen og det politiske system. Organisationen er frivillig og har siden 2008 haft et støt stigende antal medlemmer.

Tabel 43. Berlinwasser

Berlinwasser Holding er et eksempel på en selskabsdannelse, der er blevet udgangspunkt for en stærk erhvervsudvikling og eksport af tysk viden og teknologi på vandområdet. Berlinwasser Holding ejes af delstaten Berlin (75 pct.) og det private selskab Veolia (25 pct.). I holdingselskabet indgår en række aktiviteter og firmaer, herunder Berlinwasser, der driver vandforsyning for 3,5 millioner mennesker i Berlin og behandler spildevand svarende til 3,9 millioner personækvivalenter. I selskabet indgår også Berlinwasser International, der har 2.200 ansatte med aktiviteter i 20 lande indenfor alle former for bygning og drift af anlæg. I tillæg hertil omfatter holdingselskabet aktiviteter indenfor kundebehandling, ingeniørservice, drift af vandforsyningsboringer og systemer og træning. Disse services udbydes til såvel det tyske som det internationale marked. Den samlede omsætning i Berlinwasser Holding var i 2012 på 1,1 mia. euro og det totale antal ansatte var ca. 5.000.

Finland

Finland har et areal på 338.000 km² og en befolkning på 5,5 millioner indbyggere. Landet er organiseret i 9 regioner og 326 distrikter, der er det lokale forvaltningsniveau. Finland er meget vandrigt og bruger i gennemsnit 2 pct. af de tilgængelige vandressourcer. Overfladevand udgør 40 pct. af indvindingen af vand til vandforsyning, mens grundvand udgør 60 pct. I Finland er 90 pct. af befolkningen forsynet med drikkevand via centraliserede systemer, og det tilsvarende tal for dækning for spildevandsbehandling er 80 pct.

Overblik over den finske vandsektors struktur

Det finske landbrugs- og skovministerium og miljøministerium fastlægger de politiske rammer for vandselskaber i Finland. De finske vandselskaber repræsenteres af FIWA (Finnish Water Utility Association), der arbejder på at påvirke rammerne for vandselskaberne. FIWA blev etableret i 1956 og har ca. 300 medlemmer, svarende til ca. 90 pct. af den samlede vandsektor i Finland.

Vandforsynings- og spildevandsselskaberne i Finland er offentligt ejede og er som oftest også offentligt drevne selskaber. Der er kun få eksempler på privatdrevne anlæg i Finland. Der er dog en tendens til, at de kommunalt ejede selskaber i højere grad organiseres som selvstændige selskaber, som er ejet af kommunerne. Herudover sker der i stigende grad en etablering af fælleskommunale selskaber, der ejes af flere kommuner.

Der er i Finland gennemført flere kommunesammenlægninger, og da vandselskaberne er ejet og drevet af kommunerne, har dette – i kombination med dannelsen af fælleskommunale selskaber – medført en vis konsolidering af sektoren. I 2008 var der således 450 kommuner, hvilket i dag er reduceret til ca. 330.

Økonomisk regulering i den finske vandsektor

Der er ikke implementeret en særlig økonomisk regulering af vandsektoren i Finland. De lokale myndigheder har ansvar for at fastsætte tarifferne for vandforsyning og spildevandshåndtering og for at regulere sektoren. Der er ingen central myndighed, der fører tilsyn med sektoren, og der fastsættes ikke effektiviseringskrav eller prislofter for vandselskaberne.

Fastsættelsen af tarifferne for vandforsyning og spildevandshåndtering skal leve op til kravet om fuld omkostningsdækning. I det omfang, det er muligt indenfor de fastsatte tariffer, er det tilladt for vandselskaberne at skabe en profit, som vandselskabet har mulighed for at anvende. Ofte vil de lokale myndigheder i rollen som ejer have andel i denne profit som afkast for de investerede aktiver. Denne profit kan teoretisk set anvendes frit af de lokale myndigheder.

Afhængigt af selskabstype beskattes vandselskabernes overskud. Vandselskaber, der opererer som en del af den offentlige forvaltning, beskattes ikke af et eventuelt overskud. Selvstændige vandselskaber, herunder også de offentligt ejede, beskattes derimod af deres overskud som ethvert privat firma.

Forbruger-, miljø- og forsyningsforhold

Forbrugerne har kun indflydelse på vandselskabernes pris og serviceniveau via deres kommunale politikere. Bestyrelserne i vandselskaberne består alene af kommunale politikere, og der er ingen forbrugerorganisation i

Finland, der varetager forbrugernes interesse i forhold til vandselskaberne. Forbrugerne har adgang til information om vandkvalitet og serviceniveau via de enkelte vandselskaber og via information fra FIWA.

De finske vandselskaber overholder generelt den nationale lovgivning og kravværdier til drikkevandskvalitet, ligesom spildevandsrensningsskravene i EU's byspildevandsdirektiv og vandrammedirektivet ifølge de tilgængelige informationer overholdes.

FIWA driver en benchmarkdatabase, som vandselskaberne frivilligt indberetter til. Vandselskaberne har adgang til at anvende relevante data som sammenligningsgrundlag for, hvordan de selv ligger i forhold til andre lignende anlæg. Databasen er ikke tilgængelig for forbrugere eller myndigheder. FIWA deltager i det europæiske benchmarksamarbejde (EBC), hvor indikatorer for økonomi, service, vandkvalitet og bæredygtighed indgår, men også her optræder finske selskaber anonymiseret.

Vandselskabernes rolle i erhvervs- og teknologiudvikling

På trods af få reguleringsmæssige barrierer for vandselskabernes engagement i teknologiudvikling og internationale aktiviteter som følge af vandselskabernes muligheder for at få dækket de fulde omkostninger ved disse aktiviteter og muligheden for at optjene et rimeligt overskud, er vandforsyningselskaberne kun i meget begrænset omfang engageret i teknologiudvikling og eksport. Dette er dog i noget højere grad tilfældet for spildevandselskaberne. Det kan sandsynligvis tilskrives, at vandforsyningselskaberne er relativt små og derfor har begrænsede ressourcer til at engagere sig i teknologiudvikling og eksport, mens spildevandselskaberne typisk er større.

Opsummering af komparative forskelle og ligheder i vandsektoren på tværs af Holland, England, Tyskland og Finland

Der er væsentlige strukturelle forskelle på vandsektoren i henholdsvis Holland, England, Tyskland og Finland. De væsentligste strukturelle karakteristika for henholdsvis vandforsynings- og spildevandssektoren er opsummeret i Tabel 44 og Tabel 45. I tabellerne er de strukturelle karakteristika for vandsektoren i Danmark ligeledes opført. Som det fremgår, er særligt den danske vandforsyningssektor meget fragmenteret i en international sammenhæng. Sammenlignet med den hollandske spildevandssektor og spildevandssektoren i England er den danske spildevandssektor ligeledes meget fragmenteret.

Tabel 44. Strukturelle karakteristika for vandforsyningssektoren

	DK	GB	NL	D	FIN
Antal selskaber	2.522	21	10	6.200	400
Antal m ³ per selskab	0,15 mio.	283 mio.	167 mio.	1,1 mio.	1 mio.
Antal medarbejdere per selskab	0,2	-	523	-	-
Antal servicerede indbyggere per selskab	2.220	2,67 mio.	1,67 mio.	13.200	13.503

Tabel 45. Strukturelle karakteristika for spildevandssektoren

	DK	GB	NL	D	FIN
Antal selskaber	97	10	26	6.900	-
Antal m ³ per selskab	3,8 mio.	820 mio.	69 mio.	0,75 mio.	-
Antal medarbejdere per selskab	18,6	-	58	-	-
Antal servicerede indbyggere per selskab	57.731	5,60 mio.	643.462	11.800	-

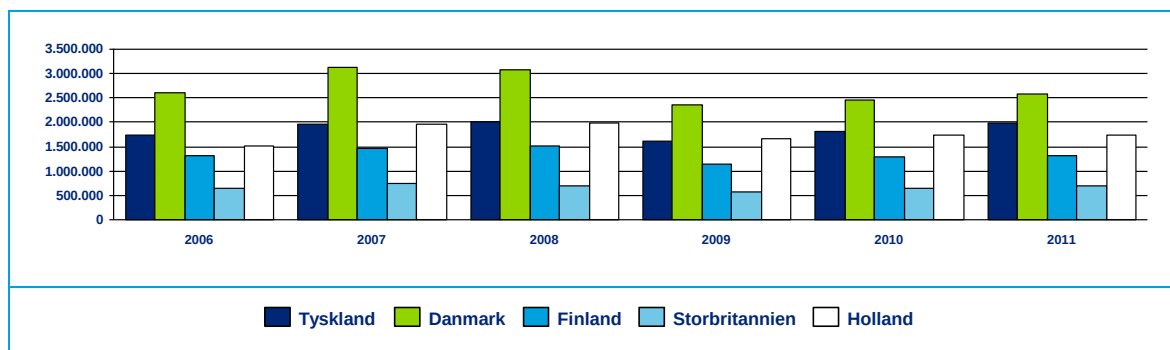
De reguleringsmæssige karakteristika varierer markant på tværs af de udvalgte lande. I Tabel 46 sammenlignes de væsentligste reguleringsmæssige karakteristika for henholdsvis Finland, Tyskland, Holland og England.

Tabel 46. Centrale reguleringsmæssige karakteristika for udvalgte lande

Finland	Tyskland
- De lokale myndigheder har ansvaret for vandforsyning og spildevandshåndtering i byområderne. I få tilfælde drives forsyningerne af private selskaber. - I landområderne er forbrugerne selv ansvarlige for vandforsyning og spildevandshåndtering. Ofte drives forsyningerne af forbrugerfællesskaber. - De lokale myndigheder regulerer sektoren. Der er ingen central reguleringsmyndighed. - Myndighederne fastlægger tariffene lokalt. Disse skal dække de fulde omkostninger. Profit er tilladt, men benyttes ikke i udbredt grad. - Ingen særlig økonomisk regulering.	- Både private og offentlige selskaber. Enkelte meget store private selskaber (fx i Berlin og Hamborg). - Sektoren organiseres og reguleres af de enkelte delstater. Dette skaber en stor differentiering i sektoren. - Priserne fastsættes enten som tariffes (kun muligt for offentligt ejede selskaber) eller som priser. Tariffer fastsættes og kontrolleres af myndighederne. Kartelmyndigheder fører tilsyn med priser. Kartelmyndighederne har ret til at udfordre prisfastsættelsen på baggrund af benchmark og gør det jævnlige. - Tilladt for private selskaber at optjene et afkast på investeringer, men ikke for offentlige selskaber.
Holland	England
- Offentligt valgte water boards er ejer og reguleringsmyndighed i forhold til spildevandsselskaberne, mens de lokale myndigheder ejer og regulerer vandforsyningsselskaberne. - Privat ejerskab af vandforsyningsselskaber er forbudt ved lov. - Vandforsyningsselskaberne er reguleret ved en maksimal afkastningsgrad, der er fastsat ved en universel WACC, som fastsættes af de centrale myndigheder. Indenfor denne WACC er det tilladt at optjene en mindre profit (tilfalder myndighederne som ejer). Oftest reinvesteres overskud dog i selskaberne. Kun for to selskaber har den offentlige ejer trukket profit ud. - Spildevandssektoren er reguleret af stat, provinser, byer samt demokratisk valgte lokale vandbestyrelser. - Omfattende obligatorisk benchmarksystem med fokus på proces- såvel som resultatbenchmark.	- Vandforsynings- og spildevandsvirksomheder blev privatiseret i 1989. I dag er sektoren kendetegnet ved overvejende privat ejerskab af forsyningsselskaber og infrastruktur og ved en meget koncentreret struktur. Ingen større fusioner siden 1989. - Fokus har i de seneste 15 år været på at indhente et stort investeringsmæssigt efterslæb. - Siden privatiseringen har den uafhængige tilsynsmyndighed Ofwat forestået den økonomiske regulering ved hjælp af en model baseret på benchmark. - Sektoren reguleres ved prislofter, der fastsættes i forhandling mellem Ofwat og forsyningsselskabet på femårig basis. Pragmatisk tilgang til fastsættelse af prislofter, der tager udgangspunkt i selskabernes forretningsplan. - Det er tilladt at optjene overskud indenfor prislofter.

Udover væsentlige forskelle i strukturelle og reguleringsmæssige karakteristika på tværs af de udvalgte lande er der også en markant forskel i de enkelte landes eksport af vandteknologi. Af Figur 81 fremgår de enkelte landes eksport af vandteknologi per 1.000 indbyggere i perioden 2006-2011. Som det fremgår, har Danmark en markant eksport af vandteknologi sammenlignet med de andre lande, selvom forspringet er reduceret de sidste år.

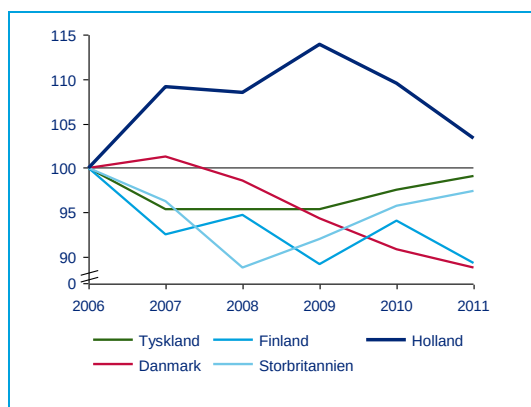
Figur 81. Eksport af vandteknologi per 1.000 indbyggere (kr.) for udvalgte lande



Kilde: DAMVAD, udtræk fra Eurostat COMEXT.

Af Figur 82 fremgår udviklingen i de enkelte landes andel af vandteknologiekporten i EU. Som det fremgår, har Danmark i høj grad mistet terræn til andre europæiske lande, mens eksempelvis Holland har haft en stigende markedsandel.

Figur 82. Andel af vandsektorekporten i EU-15 (indeks 2006 = 100)



Kilde: DAMVAD, udtræk fra Eurostat.

Bilag B. Regulering af elsektoren i Danmark

Elsektoren har i de seneste 10 år oplevet en række lovgivningsmæssige ændringer hen imod øget liberalisering. Resultatet er i dag et elmarked med mere konkurrence på leverandørsiden. Den danske stat har i løbet af denne liberalisering forsøgt at beskytte kundernes økonomi og forsyningssikkerhed gennem regulering af både elsalg og eltransport.

Elsektoren udgør et interessant sammenligningsgrundlag i forhold til vandsektoren. Ligesom vandsektoren er elsektoren præget af naturlige monopoler i form af eksisterende kabelførelse. I elsektorens tilfælde ses der også en yderligere monopollignende effekt i form af en stærk tendens til, at elkunder sjældent skifter leverandør, selv når de har mulighed for at skifte til en billigere markedsaktør. Dette har været en af årsagerne til, at elsektoren har oplevet en del lovmæssige tiltag hen imod øget konkurrence eller konkurrencesimulerende effektiviseringskrav blandt både elleverandører og netselskaber. Da hovedformålet med disse tiltag minder meget om dem, der er set i vandsektoren gennem deres fokus på leveringskvalitet og lave slutpriser, kan de potentielt agere gode inspirationskilder til en eventuel fremtidig vandsektorlovændring.

De mest relevante reguleringer for en sådan sammenligning gennemgås i dette afsnit.

Regulering af netselskaber og transmission/distribution

Transporten af el fra produktionsvirksomhederne ud til kunderne varetages af Energinet.dk såvel som en række separate netselskaber og transmissionsvirksomheder. Eftersom transmission og distribution af el, ligesom distribution af drikkevand og spildevand, drives på monopolvilkår, er aktørerne her underlagt betydelig prisregulering for at beskytte forbrugerne. Dertil kommer lovgivning for at sikre, at elforbrugerne har en vis grad af indflydelse på netselskabernes beslutningstagning gennem valg af bestyrelsesmedlemmer.

Regulering af systemoperatøren Energinet.dk

Energinet.dk er en statsejet virksomhed med ansvar for at sikre forsyningssikkerheden på det danske elmarked. Energinet.dk varetager rollen som systemoperatør (TSO) af elnettet. Energinet.dk er underlagt et hvile-i-sig-selv-princip, det vil sige, at omkostninger og indtægter skal balancere over en periode. På basis af nettariffen, systemtariffen og PSO-opkrævningen er det meningen, at Energinet.dk skal kunne dække sine nødvendige omkostninger og offentlige forpligtelser samt give en nødvendig forrentning af egenkapitalen. Herved tilsigtes det, at Energinet.dk på længere sigt skal have et regnskabsresultat, hvor indtægterne kun overstiger omkostninger svarende til den tilladte egenkapitalforrentning. Egenkapitalforrentningen må dog ikke udbetales, men skal i stedet bruges til reinvesteringer og sikring af fremtidig drift.

En del af transmissionen og hele distributionen ud til slutkunder varetages af eksterne netselskaber. Disse virksomheder skal søge om offentlig bevilling til at drive net- eller transmissionsvirksomhed, jf. elforsyningsloven. Bevillinger af denne art varer i 20 år og gives på baggrund af påvist nødvendig teknisk og finansiel styrke til at sikre elkundernes elforsyning. Virksomheder med bevilling har tilladelse til at drive netvirksomhed og modtager for denne service tilladelse til at inddrage tariffer. Disse tariffer er underlagt en indtægtsrammeregulering for at sikre, at selskaberne ikke udnytter deres monopolstatus.

Indtægtsrammer og prislofter for netselskaber

Hensigten med reguleringen er, at netselskaberne skal have et incitament til at effektivisere driften, uden at det går ud over transmissions- og distributionskvaliteten eller leder til højere priser for kunderne.

Prisloftregulering for netselskaber

Prisreguleringen indebærer et prisloft for hvert enkelt netselskab ud fra et prisniveau fastsat tilbage i 2004.

I praksis fastsættes reguleringsprisen for hvert netselskab i form af en overordnet indtægtsramme, der indikerer selskabets maksimalt tilladte indtægter for et givet år. Denne ramme findes ved at gange den forventede transporterede mængde el i et givet år med en på forhånd fastsat reguleringspris.

Udgangspunktet for reguleringsprisen blev senest fastsat tilbage i 2004 ved at dividere netselskabets samlede indtægter fra driften i 2004 med årets samlede mængde transporteret el for samme selskab. Det betød, at man valgte at operere med prisniveauet for 2004 som udgangspunkt for de senere års prislofter, dog korrigeret for ændringer i netselskabets transporterede elmængde. Resultatet er en volumentilpasset indtægtsramme for hvert enkelt netselskab, der endelig inflationskorrigeres (ud fra en lige vægtning af ændringer i løn- og vareprisindekserne). Det er herfra tilladt for netselskaberne at ansøge om en regulering af deres indtægtsramme på baggrund af særlige omstændigheder såsom nødvendige nyinvesteringer. Herved fås den endelige indtægtsramme for et givet år. Overskrides denne endelige indtægtsramme, bliver netselskabet pålagt at tilbagebetale det overskydende beløb til kunderne det efterfølgende år.

I 2010 blev energirådgivning taget ud af netindtægtsrammen og behandlet særskilt som et hvile-i-sig-selv-område, idet selskaberne kan få dækket deres faktiske omkostninger hertil.

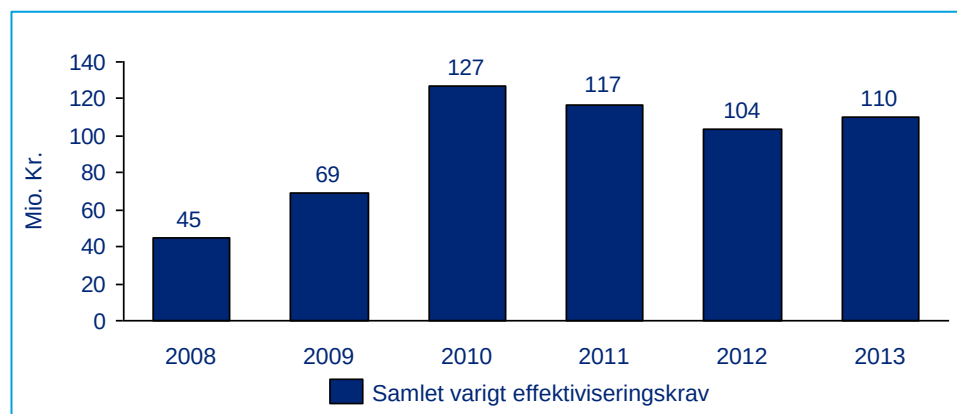
Udover indtægtsrammen sætter lovgivningen også et loft for netselskabernes indtjening. Herved begrænses netselskabernes muligheder for at optjene profit til selskabsejerne. Forrentningsloftet sættes for hvert år som Realkreditrådets gennemsnitlige lange obligationsrente plus et tillæg på 1 procentpoint. Overskrides forrentningsloftet, straffes det pågældende netselskab med en permanent nedsættelse af dets indtægtsramme fremover svarende til overskridelsen.

Benchmarking

Siden 2007 har Energitilsynet ligeledes benchmarket de danske elnetselskaber på deres relative effektivitetsniveauer for netop at kunne øge effektiviseringskravene til især de mindst effektivt drevne virksomheder. Benchmarkingen foretages igennem en netvolumenmodel, hvilket betyder, at der tages højde for forskelle i mængde transporteret el og størrelse af vedligeholdelseskævende net i de enkelte el-selskaber. På basis heraf udregnes et omkostningsindeks, der reflekterer selskabets samlede omkostninger til drift og afskrivninger set i forhold til dets transporterede volumen.

De individuelle effektiviseringskrav til netselskaberne (og transmissionsselskaberne) fastlægges på basis af en benchmarkingmodel, der ligesom for vandsektoren er opbygget som en cost-driver baseret netvolumenmodel. Forskellen til vandsektoren er, at effektiviseringskravene fastlægges ud fra et mere simpelt omkostningsindeks, hvor udgangspunktet er, at netselskaberne pålægges individuelle effektiviseringskrav svarende til den procentvise forskel mellem deres omkostningsindeks, og det omkostningsindeks, der gælder ved grænsen for de 10 pct. mest effektive netselskaber. I fastlæggelsen af det årlige effektiviseringskrav fordeles det beregnede potentiale over 4 år (ligesom for vandselskaberne), og der fratrækkes godkendte ekstraordinære omkostninger for de individuelle selskaber samt omkostninger, der ikke er påvirkelige på kort sigt (omkostninger til afskrivninger og nettab). Størrelsen af de samlede årlige effektiviseringskrav for netselskaberne fremgår af figuren nedenfor.

Figur 83. Samlede varige effektiviseringskrav til de danske netselskaber



Kilde: Energitilsynets tilkendegivelser 2007-2012.

Udover benchmarking af virksomhedernes effektivitet har Energitilsynet også siden 2008 indført benchmarking af leveringskvalitet. Formålet med dette initiativ har været at undgå, at fremtidige effektiviseringer sker på bekostning af leveringskvaliteten, samt at give incitamenter til forbedring af elkundernes overordnede leveringssikkerhed.

Selve metoden består i en sammenligning af netselskabernes leveringssikkerhed. Leveringssikkerheden måles på antallet og varigheden af forsyningsafbrud i et givet år. Der tages dog her også højde for forskelle i netselskabernes forsyningsniveauer, således at et brud på mere følsomme kabler vejer mindre. Forsynings-sikkerhedsniveauet sammenlignes med en tærskelværdi, der sættes således, at de 17 pct. netselskaber med dårligst leveringskvalitet falder under tærsklen. Netselskaber, hvis leveringskvalitet falder under denne tærskelværdi, kan straffes med en sænkning i deres indtægtsramme på op til 4 pct. i det efterfølgende år. Herved får de et økonomisk incitament til at forbedre deres leveringssikkerhed.

Regulering af elleverandører og elsalg

Det danske marked for elleverandører er stærkt præget af lovgivningen om det frie elvalg. Et af hovedmålene med det frie elvalg har været en effektivisering af de danske elselskaber. Det frie elvalg er baseret på to hovedsøjler:

1. Der er blevet skabt et frit marked for elleverancer siden 2003. Resultatet af denne liberalisering har været, at kunder nu kan vælge frit mellem konkurrerende leverandører. De priskonkurrerende elleverandører konkurrerer frit om kunderne igennem deres markedsprodukter. Denne konkurrence foregår især på baggrund af pris, men andre faktorer inkluderer kundeservice og grøn profil. Herved skabes et konkurrencegrundlag for effektivisering, eftersom en lavere pris kun kan finansieres igennem lavere omkostninger, hvis leverandøren stadigvæk skal kunne profitere af sine aktiviteter.
2. De kunder, der ikke aktivt har valgt en ny leverandør, er til gengæld ikke per automatik dækket af de førnævnte konkurrenceforhold. Da denne gruppes medlemmer endnu ikke har taget stilling til deres elleverandør, skabes der en monopollignende fordel for deres oprindelige elleverandører. En sådan monopolposition kan potentielt udnyttes af en elleverandør, der kan forøge sine indtægter ved at hæve elpriserne. Her søger Energitilsynet derfor i stedet at introducere kundebeskyttelse igennem forsyningspligt. Forsyningspligten er rettet mod de kunder, der ikke aktivt vælger en markeds- eller konkurrenceudsat levering (primært private husholdninger og mindre erhvervsvirksomheder).

Maksimalpris

Forsyningspligten består af følgende primære mekanismer for at sikre kundernes interesse:

- Et elskabskab, der råder over et område med kunder omfattet af forsyningspligt, forpligter sig til at garantere en levering af strøm til hele gruppen fremover.
- Selskabet er derudover forpligtet til at holde sin elpris indenfor et maksimalt beløb, der er kvartalsvist fastsat af Energitilsynet. Denne maksimalpris er udregnet ved opsummeringen af en række forskellige komponenter, der kan ses i tabellen nedenfor.

Tabel 47. Maksimalprisens fire bestanddele

Komponent	Beskrivelse
Systempris	Systemprisen repræsenterer den spotpris, der gives for el på elbørsen Nord Pool på et givet tidspunkt. Den udregnes på baggrund af gennemsnittet af det forgangne kvartals daglige elforwards* closing prices**, der findes på Nord Pool fra den første dag til den ellevtesidste dag i kvartalet.
Cost for difference (CfD)	CfD repræsenterer prisforskellen mellem spotprisen og den endelige samlede omkostning for elindkøb, som elskabskaberne oplever. CfD-forwards*** handles på børsen og giver elskabskaber mulighed for at beskytte sig imod store omkostningsoverraskelser, når de køber el på Nord Pool. CfD udregnes ligesom systemprisen på baggrund af gennemsnitsprisen på CfD-forwards, der dog i stedet handles på NASDAQ.
Profilomkostninger	Profilomkostninger repræsenterer de omkostninger, et elskabskab har igennem variationer i kundernes elforbrug som eksempelvis set i forbrugsudsving imellem nat og dag. Dette forbrugsudsving betyder udsving i systemprisen for elskabskaberne. Profilomkostninger findes ved at sammenligne elskabskabets samlede prognosticerede indkøbsomkostninger med dem, der i virkeligheden blev oplevet i de forgangne 12 måneder.
Markup-pristillæg	Markup baseres på tidligere prisobservationer og er til for både at dække elskabskabernes faste omkostninger og skabe incitamenter til optimering. Det næste afsnit vil beskrive dets bestanddele.

* Forwardkontrakter er købelige krav på en given vare på et fastsat fremtidigt tidspunkt. Prisen på en elforward repræsenterer altså markedets nuværende forestilling om markedsprisen for el på et givet fremtidigt tidspunkt. I dette tilfælde er det fremtidige tidspunkt det næste kvartal.

** Closing price er det prisniveau, der er nået ved slutningen af en handelsdag på et finansielt marked, eksempelvis NASDAQ.

*** En CfD-forward fungerer lidt på samme måde som en elforward. Ved at et elskabskab kan købe en CfD-forward af en anden part, forpligter sælgeren sig til at dække det købende elskabs CfD-omkostninger, uanset denne omkostnings størrelse. Derved gør en CfD det muligt at begrænse elprisisici.

Kilde: Energistyrelsen, Energitilsynet.

Markup-pristillæg

Selve markuppen findes ved, at der udregnes en gennemsnitsbaseret markup, der efterfølgende tilpasses årets markeds- og prisudvikling for at finde den endelige markup.

Det gennemsnitsbaserede markup for et givet kvartal udregnes på baggrund af gennemsnittet af elpriserne på Elpristavlen det forrige kvartal for henholdsvis DK1 og DK2. Gennemsnitsberegningen af elpriser til markupberegningen er blevet tilpasset af Energitilsynets sekretariat for at sikre, at der tages højde for forskelle i markedsprodukterne. Først og fremmest tages gennemsnittet udelukkende fra kommercielle produkter, det vil sige produkter, der ikke er dækket af forsyningspligten. Derefter sorterer sekretariatet de forskellige kommercielle elprodukter i separate grupper med hvert deres gennemsnitlige prisniveau. Opdelingskriterierne udgør her:

- Kundetype (kun privat, privat og erhverv)
- Kontraktperiode
- Pristype (variabel, fast).

Ud fra ovenstående kriterier har sekretariatet opsat 19 forskellige produktgrupper med hvert deres observerbare gennemsnitlige markuppniveau. Ud fra disse fjerner sekretariatet grupperne med de 25 pct. højeste og de 25 pct. laveste priser. Derefter udregnes gennemsnittet endeligt ud fra de resterende produktgrupper for henholdsvis DK1 og DK2.

Disse gennemsnit fratrækkes de tidligere nævnte komponenter, det vil sige systemprisen, CfD og profilomkostningen. Herved findes det gennemsnitsbaserede markup for den tidligere periode for de to geografiske områder DK1 og DK2.

Til det gennemsnitsbaserede markup lægges følgende to tillæg for at give det endelige brugbare markup:

- Volumentillæg. For at beskytte de danske elskabskaber yderligere imod markedsændringer har man valgt at inkludere et volumentillæg i markuppen. Et volumentillæg har til formål at beskytte elskabskabet imod store ændringer i deres kunders efterspørgsel. Det udregnes ved at finde forskellen imellem den forudse-

te og den oplevede mængde indkøbt strøm det forgangne år ganget med forskellen imellem den forudsete og oplevede indkøbspris.

- Prisindekskorrektion. Idet markup blandt andet repræsenterer omkostninger til lønninger, indekseres den for at sikre, at der tages højde for det forgangne års prisudvikling.

Konkurrenceudsættelse af forsyningspligten

Forsyningspligten er siden maj 2013 blevet konkurrenceudsat. Effekten af dette på de tidligere kunder under forsyningspligten er, at elskaber nu kan byde på områder beskyttet af forsyningspligt. Udbud af forsyningspligt afholdes af Energistyrelsen. Ved skift af forsyningspligtig elleverandør skal den gamle leverandør kontakte de dækkede kunder i området og informere dem om leverandørskiftet. Kunderne har hermed ret til enten:

1. At skifte til den nye leverandør, der er dækket af forsyningspligten.
2. At blive i det gamle forsyningspligtige selskab. Her har det gamle selskab pligt til at tilbyde kunden et kvartalsprodukt, der ikke stiller kunden dårligere end forsyningspligtaftalen. Altså har kunden ret til en elforsyning lig den tidligere hos den gamle leverandør.
3. At skifte til et helt tredje produkt jævnfør det frie elmarked.

Forbrugerindflydelse i elsektoren

Eftersom et elnet kan være til gene i netselskabers lokalområder igennem både fysisk placering og potentielt høje nettariffer, er det en gældende regel, at mindst to bestyrelsesmedlemmer i ethvert netselskab skal vælges af forbrugerne i lokalområdet. Forbrugernes individuelle stemmer vejer i et sådant valg det samme, uanset den enkeltes forbrug. En kommunalt ejet eller forbrugerejet netselskab har derudover ret til at overlade udpegelsen af forbrugerrepræsentanter til bestyrelsen enten til deres samlede forbrugergruppe eller til en eller flere kommunegrupper, der hører under netselskabets område. I kommunernes tilfælde er der dog kun tale om en ret, ikke et krav. Af denne grund er forbrugerindflydelsen altså ikke sikret i tilfælde af kommunalt ejede netvirksomheder.

Effekten af elprisreguleringerne for elkunderne

På trods af de 10 år, der er gået siden elmarkedets liberalisering, er mindst 86 pct. af landets private elforbrugere stadigvæk kunder hos deres gamle elskaber. Den forventede konkurrenceforøgelses effekt på kunderne er altså ikke indtruffet, og forsyningspligten dækker derfor en meget større forbrugergruppe, end der var blevet taget højde for oprindeligt. Forsyningspligten er af den grund blevet endnu vigtigere for varetagelsen af de danske elforbrugeres økonomi end tidligere forventet.

En række undersøgelser har nu også vist, at prisloftreguleringen for både elleverandører under forsyningspligten og elnetselskaber generelt har ledt til højere priser for elforbrugere.

Ifølge en rapport fra 2011 har elforbrugere under forsyningspligten i gennemsnit betalt 4-5 øre for meget per kWh siden seneste liberalisering i 2004.⁶³ Rapporten indikerer, at forsyningspligtprisen konsekvent har været sat for højt af Energitilsynet. Forbrugerrådet mener ligeledes, at liberaliseringen har skadet de private elforbrugere ved ikke at sætte maksimalprisen på el tilpas lavt. Kritikken understøttes af Energianalyse, der har påpeget, at brugen af prissikringstillæg til forsyningspligtens maksimalpris tilfører kunderne for lidt værdi og derfor gør maksimalprisen unødvendigt høj.⁶⁴

Forbrugerrådet har også været kritisk overfor den prisregulering, der er blevet pålagt netselskaberne.⁶⁵ De sammenligner Energitilsynet med en tandløs tiger, der på grund af lovgivningen ikke kan stille tilpas skrappe krav til netselskabernes indtjening. Eftersom straffen for overskridelse af forrentningsloftet er anset som værende meget streng, samtidig med at indtægtsrammen ofte sættes meget højt, har mange selskaber med en i forvejen høj forrentning intet at vinde ved at effektivisere yderligere. For sådanne selskaber ville en yderligere

⁶³ Ea Energianalyses rapport om elprisstigninger er udført for Energistyrelsen. Den kan findes her: http://www.ea-energianalyse.dk/projects-danish/1029_udviklingen_i_elpriserne.html

⁶⁴ Artikel i Ingeniøren om prisloftet: <http://ing.dk/artikel/overflodig-prissikring-er-dyrt-elforbrugere-119929>

⁶⁵ Forbrugerrådet om netselskaberne: <http://ing.dk/artikel/ingenioren-dokumenterer-urimelig-prisforskel-elkunder-pa-sjaelland-bliver-flaet-120475>

effektivisering betyde hård afstraffelse, mens der er nok distance op til indtægtsrammen til at tage imod en midlertidig indtægtsrammesænkning på under 4 pct. som straf for ikke at have effektiviseret yderligere. Forbrugerrådet bakkes op af elmarkedsekspert Anders Larsen, der påpeger, at 2004-udgangspunktet langt fra repræsenterer de forskellige netselskabers effektiviseringspotentiale. Af den grund opleves der den dag i dag stor forskel på de enkelte selskabers evne til at overholde Energitilsynets effektiviseringskrav. Dette relaterer til argumentet om de strenge straffe for overskridelse af forrentningsloftet, eftersom der er stor forskel på, hvor meget forskellige selskaber rent faktisk kan effektivisere uden at blive straffet hårdt, jf. den førnævnte forrentningsbegrænsning.

Ifølge Energitilsynet har reguleringen imidlertid været en succes. Elmarkedet er blevet meget mere transparent end tidligere, og forbrugerne kan altid skifte leverandør, hvis de vil undgå de marginalt højere elpriser, man stadigvæk kan risikere under forsyningspligten. Med hensyn til reguleringen af netselskaberne påpeger Energitilsynet, at der stadigvæk er en del variation mellem selskabernes effektivitet, hvor især de små selskaber kan have svært ved at holde sig indenfor benchmarket for effektivitet og derfor straffes ekstra hårdt igennem den indtægtsramme, de er afhængige af for at kunne klare sig. Energitilsynet mener desuden, at reguleringen har været en klar succes på leverancekvalitetssiden.⁶⁶

Energitilsynets seneste analyse af detailmarkedet for el har lagt op til en afskaffelse af forsyningspligtprisen i 2014, samtidig med at den nye engrosmodel vil samle opkrævningen af el, nettariffer og andre skatter hos elleverandøren. Hensigten er en endnu større grad af fri konkurrence på det danske elmarked. Afskaffelsen af forsyningspligtprisen har dog mødt stærk kritik fra en række forbrugere og toneangivende elselskaber. Deres hovedargument er, at en fjernelse af forsyningspligten og dertilhørende afskaffelse af maksimalprisen sandsynligvis vil betyde, at mange kunder under den eksisterende forsyningspligt vil skulle betale meget mere for deres strøm fremover.

⁶⁶ Finanstilsynet om nye krav til elneteffektivitet kan findes på: <http://energitilsynet.dk/om-energitilsynet/nyheder/enkelt-nyhed/artikel/energitilsynet-elnetselskaber-skal-oegge-effektiviteten-med-fem-pct/>

Bilag C. Regulering af telesektoren i Danmark

Overordnet set har telesektoren nogle betydelige forskelle fra vandsektoren. Hvor vandsektoren beskæftiger sig med forsyning af en fysisk ressource, arbejder telesektoren med ikke-fysiske dataressourcer i form af it- og kommunikationsydelser. Af denne grund omhandler de overordnede mål for telesektoren ikke kun leverance-kvalitet og rimelige priser som i vandsektorens tilfælde, men også et ønske om kontinuerlig teknologisk udvikling og udbygning af det eksisterende telenet. I vandsektoren ville en sådan vækstplan for vandnettet ikke være gavnligt for miljøet og lede til unødvendigt høje omkostninger til netudbygning og vedligeholdelse. Dette betyder også, at tredjepartsadgang til telenettet er nemmere, hvilket har resulteret i, at telesektoren til forskel fra vandsektoren i dag oplever konkurrence på næsten alle delmarkeder og er fuldt ud privatiseret. En sådan tredjepartsadgang kan både fås igennem leje af det eksisterende net eller udbygning af nye typer net, som det eksempelvis ses indenfor fiberforbindelser og trådløse forbindelser.

Telesektoren har dog også visse ligheder med vandsektoren, dog primært indenfor netadgangsområdet. Ligesom vandsektoren er der her tale om et infrastrukturbaseret monopol, hvor den originale netejer kan diktere andre teleselskabers kundefordeling og herigennem sætte meget høje priser på netleje. Derfor er der stadigvæk betydeligt fokus på kundebeskyttelse på accessnetområdet.

I dette bilag vil den mest relevante regulering for telesektorens accessnet blive gennemgået. Mere specifikt behandles dette områdes monopol igennem forsyningspligten og den tilhørende kontrol af priser og kvalitet.

Regulering af distributionsnettet

Tele Danmark blev dannet i 1990 som et statsejet moderselskab med ansvar for både drift og servicering af det danske telenet. Senere er Tele Danmark blevet solgt til private aktieindehavere og har skiftet navn til TDC. Selvom der i mellemtiden er kommet flere konkurrerende netudbydere på det danske marked, har TDC stadigvæk en stærkt markedsledende position via sit gamle net. Af denne grund er meget af netreguleringen i Danmark indført for at sikre, at TDC ikke misbruger denne markedsposition.

Det er i denne forbindelse også vigtigt at påpege de to overordnede formål med reguleringen af hele telesektoren:

1. Beskyttelse af borgerens økonomi igennem øget konkurrence eller hvor en sådan konkurrence er problematisk priskontrol. Set i relation til accessnettet kommer dette til udtryk igennem en jævnlig priskontrol af de største aktører. Denne prisregulering har lighedspunkter med tilsvarende regulering i andre industrier såsom for eksempel vand- og elsektoren.
2. Udvikling af den danske teknologi- og infrastruktur på teleområdet. Til forskel fra begrænsede ressourcer såsom rent vand og el produceret fra fossile brændstoffer anses teleydelser for at være en vare, hvis forbrug helst skal være så højt som muligt. Ideen er her, at jo flere teleydelser, der forbruges, jo mere stimuleres telesektoren hen imod bedre ydelser og teknologisk udvikling; alt sammen til gavn for slutforbrugeren. Dette har også givet anledning til målet om mange kabler til samme hjem, hvorigennem flere telefonforbindelser per husstand øger konkurrencen om kunderne og derigennem gerne skulle resultere i lavere priser og bedre ydelser for forbrugerne. Dette mål ville i eksempelvis vand- og spildevandssektoren give anledning til uforholdsmæssigt høje omkostninger til rørlægning og vedligeholdelse, hvilket resulterer i højere priser for forbrugerne og vil ikke gavne miljøet.

Den forbrugerbeskyttende regulering af accessnetselskaberne har grundlæggende tre søjler. Først og fremmest er der indført en forsyningspligt for at sikre, at alle danske husstande har adgang til telenettet. Derudover udføres der jævnlig priskontrol på netselskaber for at beskytte forbrugerne mod udnyttelse af monopolmagt. Endelig fastlægges der også krav til forsyningskvaliteten for at sikre, at eventuelle besparelser hos netejere ikke sker på bekostning af forbindelsernes vedligeholdelse. Disse tre punkter gennemgås herefter.

Forsyningspligt for distribution

For at beskytte mod, at dominans skulle indtræffe for et givet net, har regeringen valgt at indføre en forsyningspligt på teleydelser. Denne forsyningspligt bruges til at sikre en række minimumsydelser til alle danske husstande. I denne sammenhæng træffer Erhvervsstyrelsen afgørelser omkring de mere specifikke krav til det forsyningspligtige netselskab. Den forsyningspligtige netudbyder udpeges for 6 år på baggrund af påviste tekniske kompetencer, økonomiske forudsætninger, erfaring med lignende opgaver og eksisterende markedsandele. Den nuværende forsyningspligtige netudbyder er TDC, men det forventes, at andre netejere kan overtage rollen i fremtiden.

Selve vilkårene for forsyningspligten fastsættes af Erhvervsstyrelsen efter forhandling med udbyderen. Disse krav inkluderer som minimum:

- Alle husstande skal tilbydes som minimum én forbindelse til taletelefoni.
- Derudover skal husstandene tilbydes adgang til det tjenesteintegrerede digitale net, også kendt som en ISDN-forbindelse.
- Der skal opretholdes en landsdækkende nummeroplysningstjeneste.
- Der skal opretholdes nød- og sikkerhedstjenester.
- Slutbrugere med handicap skal tilbydes ekstra service såsom teksttelefonservice til døve.

Prisregulering af distribution

For at undgå, at en netudbyder udnytter sin position, kan der stilles krav til prisen for netbrug. Dette tager i så fald form af en maksimalpris, hvor målet mere præcist er, at kunden tilbydes en rimelig pris, samtidig med at netudbyderen er i stand til at dække alle sine relaterede driftsomkostninger.

I praksis foregår prissætningen ved, at Erhvervsstyrelsen kan pålægge et teleselskab med en stærk markedsposition en priskontrolforpligtelse for at sikre, at markedspositionen ikke kommer forbrugerne til skade. I forhold til det danske accessnet gennemføres jævnlige priskontroller af reguleringsmyndigheden som i dette tilfælde er Erhvervsstyrelsen.

Erhvervsstyrelsen har bemyndigelse til at føre løbende kontrol med priserne. I denne sammenhæng kan Erhvervsstyrelsen gøre fri brug af fire forskellige metoder, der eventuelt kan kombineres:

1. Langsigtede gennemsnitlige differensomkostninger (også kendt som LRAIC-metoden). LRAIC er en forholdsvis omfangsrig regnemodel, der fastsætter maksimalprisen for en netejer ud fra de omkostninger, et sådant selskab burde have, hvis det er drevet effektivt. LRAIC-modellen opdateres jævnligt, både for at kunne inkludere flere teleservices og i et forsøg på at gøre den mere præcis. LRAIC-modellen beskrives i næste afsnit.
2. Historiske omkostninger. Her sammenlignes prisen med de regnskabsmæssige omkostninger på et lignende netadgangsprodukt hos en anden udbyder med en stærk markedsposition. Denne metode kan give udfordringer, når en enkelt markedsledende aktør ejer hele accessnettet, som det er tilfældet i Danmark.
3. Slutbrugerpris med fradrag. Her kræves det, at netprisen maksimalt må svare til den endelige slutkundepris for de transporterede produkter fratrukket den del af slutproduktet, der ikke er relevant for netadgangen, eksempelvis det transporterede produkts indhold. Resultatet er en maksimalpris lig forskellen mellem den estimerede værdi af elnetlejerens vare og den slutbrugerpris, accesslejereren sælger til.
4. Krav om rimelige priser. Dette krav bruges primært, når de andre krav findes upraktiske. Et krav om rimelige priser kan tage to former:
 - Fast nominel. Her kontrollerer man, at netejeren ikke sætter sin pris op i løbet af en fastsat kontrolperiode.
 - Fast real. Her tillader Erhvervsstyrelsen kun netejeren at hæve sine priser i takt med et aftalt prisindeks, eksempelvis et lønindeks. Herved sikres det, at selskabet kun kan hæve sine priser for at tage højde for eksempelvis højere lønninger.

- Hvis den eksisterende pris bliver fundet for høj i forhold til den udregnede kontrolpris, bliver det pågældende teleselskab påtvunget at sænke sine priser til kontrolprinsniveauet for en periode fastsat af Erhvervsstyrelsen.

Samtlige af de ovenstående prisreguleringsmodeller fungerer ved at fastlægge en absolut maksimalpris for det pågældende teleselskab. For alle prismodellerne gælder det også, at de ikke inkluderer en automatisk priskorrigerende over tid. Sidstnævnte faktor betyder, at et teleselskab underlagt en af de danske prisreguleringer eksempelvis kan forøge sin afsætning eller reducere sine omkostninger uden at blive udsat for efterregulering i form af en negativ justering af maksimalprisen. Dette betyder, at selskaberne i alle tilfælde får et profit-baseret incitament til at effektivisere sin drift.

LRAIC-modellens bestanddele

LRAIC-modellen har været brugt af Erhvervsstyrelsen siden 2002 for at sætte maksimalpriser på det danske telemarked igennem en estimering af selskabernes fremtidige omkostninger. LRAIC er en forkortelse af Long Run Average Incremental Cost og indikerer modellens tilgang til at estimere omkostninger.

Incremental Cost repræsenterer modellens fokus på marginalomkostningerne ved eksempelvis en stigning i antallet af kunder eller tilføjjelsen af nye produkter. Eftersom der her tales om omkostningsændringer, er LRAIC-modellen stærkt afhængig af det udgangspunkt, marginalomkostningerne tillægges. Eksempelvis kan en netejer ikke nødvendigvis forsvare højere priser med en lejers øgede brug af nettet, hvis der ikke kan påvises en stigende omkostning til netudbygning, administration eller vedligeholdelse herfra.

Average indikerer fordelingen af omkostningerne på de forskellige aktiviteter i et netværk. Mere præcist betyder dette for en netejer, at udgifterne til udbygning af et net, eksempelvis for fremover at tage højde for flere teleydelser, skal deles lige imellem alle de produkter, der kommer til at bruge nettet.

Long Run udgør en anden vigtig komponent i LRAIC-modellen. Den overordnede LRAIC-model skal kunne tage højde for de store ændringer, som telenettet udsættes for over tid, igennem eksempelvis teknologisk udvikling. Modellen ser derfor på de marginale omkostninger for selskabet i det lange løb og antager i denne sammenhæng, at en netejer har et optimalt drevet og teknologisk moderne net. Dette Long Run-aspekt betyder også, at LRAIC er en fremadrettet model til forskel fra de historisk baserede priskontrolsalternativer, som Erhvervsstyrelsen har adgang til. Resultatet er, at et selskabs tidligere ineffektivitet og ufordelagtige investeringer ikke reflekteres på dets fremadrettede estimerede omkostninger, hvis udregnet igennem en LRAIC-model, eftersom det tidligere omkostningsniveau ikke indgår i modellen. I forhold til det regulerede selskab skaber dette et incitament til at effektivisere igennem øget fokus på undersøgelser før hver større netinvestering. Ydermere kan selskabet også i tilfælde, hvor antagelsen om optimal netplacering skulle overgås, tilegne sig ekstraordinære indtægter. Dette betyder eksempelvis, at et selskab har incitamenter til at vedligeholde et net i en sådan grad, at det kan benyttes efter, at afskrivninger på dette er ophørt.

Samlet set ser LRAIC-modellen altså på de omkostningsændringer, en kapacitets- eller produktudvidelse vil medføre fremadrettet. Denne omkostning estimeres ud fra antagelsen om et optimeret telenet, hvis placering udregnes igennem en algoritme i modellen. Hvis dele af marginalomkostningen kommer fra et øget ressourcebehov, der deles med andre ydelser og produkter, eksempelvis som set ved udbygningen af et fælles fiber-net, fordeles omkostningerne til den delte ressource imellem alle de produkter og dermed kunder, der fremover kommer til at bruge den.

LRAIC-modellens implementering

Sammenlignet med Erhvervsstyrelsens andre priskontroller anses LRAIC-modellen for at være den bedste til at fremme etableringen af et mere effektivt drevet telemarked, da den fokuserer på de enkelte selskabers fremtidige effektiviseringspotentiale. Modellens antagelse omkring kun effektive investeringer skaber et øget pres på teleselskaberne hen imod effektive investeringer i infrastrukturen, jf. den overordnede politiske målsætning på teleområdet. Til gengæld er LRAIC-modellen også en meget ressourcekrævende model. I praksis organiseres modellen i store regneark, der jævnligt opdateres, i takt med at de mere specifikke regnemetoder opdateres.

Ved udformningen af en LRAIC-regnemodel findes der to forskellige hovedtilgange, der begge har været diskuteret i forhold til anvendelse på den danske telesektor:

- Top-down-metoden læner sig til dels op ad de tidligere oplevede omkostninger for de danske teleselskaber for at estimere de fremadrettede marginalomkostninger. Eftersom denne metode benytter sig af histo-

riske netomkostninger, er den ikke altid hensigtsmæssig i en effektiviseringssammenhæng og bruges derfor normalt ikke i dette henseende.

- Bottom-up-metoden benytter sig i stedet kun af det danske forbrugernetværk til at estimere de fornødne omkostninger til servicelevering. Herved er der almindeligvis ingen forbindelse mellem selskabets faktiske omkostninger og den pris, LRAIC-modellen giver. Selvom denne metode kræver mange ressourcer og antagelser for at estimere omkostningerne til optimal netværksdrift, anses den for at være den bedste til at sikre effektiviseringen af teleselskaber. Dette skyldes, at den fremstiller et effektivitetsmål helt uden påvirkning fra eventuel tidligere ineffektivitet.

Den LRAIC-model, der i dag anvendes i Danmark, følger en bottom-up-metode. Ydermere er den danske model tilpasset med en modificeret udgave af en såkaldt scorched network-antagelse. I praksis ville en scorched network-antagelse betyde, at de langsigtede omkostninger for et teleselskab er baseret på et optimalt placeret telenet. Eftersom en stor del af det eksisterende telenet allerede er etableret i form af immobile kobber- og fibernet, ville en ren scorched network-antagelse betyde, at de estimerede marginalomkostninger blev sat for lavt. Af denne grund er scorched network-antagelsen blevet modificeret til at anse en del af det eksisterende net som værende givet på forhånd. Dette gøres for både at anerkende det eksisterende nets immobilitet og for at sikre tilstrækkelig indtægt til yderligere netinvesteringer fremover.

Kvalitetsregulering af distribution

For at sikre leveringskvaliteten til slutbrugerne er der fastlagt en række målemetoder, der har til formål at sikre, at en række minimumskrav til forsyningspligtudbydere følges. Kravene er fastlagt af Erhvervsstyrelsen og skal følges af forsyningspligtselskabet. En række af kravene relaterer til selve accessnettet.⁶⁷

- Kort leveringstid for tilslutning. Her måles hastigheden ved tilslutninger, hvor kunden har bedt om hurtig tilslutning. TDC's nuværende krav for 2 Mbit/s nettilslutning er 13 dage for de 95 pct. hurtigste opgaver og 16 dage for de 99 pct. hurtigste.
- Ved aftalt levering skal mindst 95 pct. af nettilslutningerne været rettidige.
- Kort ventetid for rettelse af fejl. Her måles antallet af timer fra fejlmelding, til fejlen er blevet rettet. Fejl opstået på grund af kundens ageren medregnes ikke. For TDC er fejlrættelseskravet en ventetid på 60 timer for de 80 pct. hurtigste rettelser og 84 timer for de 95 pct. hurtigste rettelser.
- Højst 0,35 fejl per accesslinje per år.

Det forsyningspligtige selskab skal måle leveringskvaliteten af selskabets ydelser ud fra ovenstående parametre og indberette dem til Erhvervsstyrelsen mindst én gang årlig. Hvis det ønskes, kan Erhvervsstyrelsen bede om udlevering af de benyttede data til at estimere kvalitetsniveauerne.

Effekten af teleregulering for slutkunderne

Den danske teleregulering blev introduceret for at give slutkunderne lavere priser igennem øget konkurrence og priskontrol på både selve teleydelserne og de netværk, de blev leveret igennem. I accessområdet var der ligeledes fokus på at holde engrospriserne på netadgang lave.

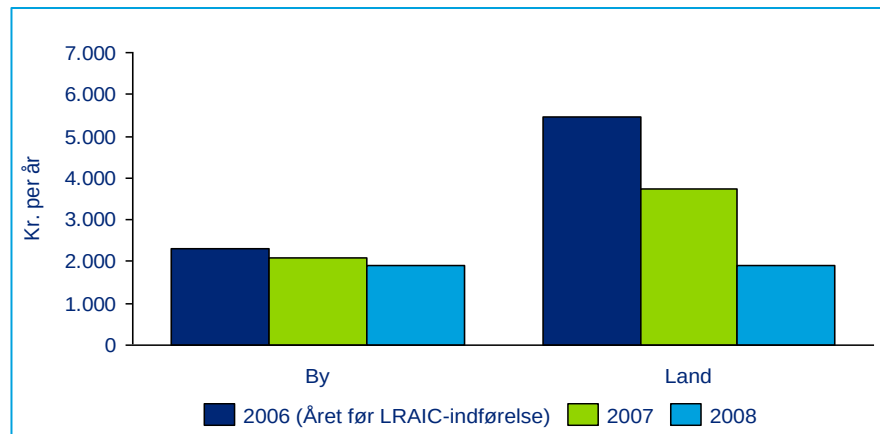
Overordnet set har telesektoren oplevet et betydeligt prisfald over de seneste 10 år. Introduktionen af LRAIC-priskontrolmetoden har givet mærkbare reduktioner i de teleydelser, den er blevet pålagt.⁶⁸ Dette skyldes, at LRAIC-modellen typisk har betydet strengere effektiviseringskrav end de andre tilgængelige priskontrolmetoder. På accessnetterne har der ligeledes været et betydeligt fald i engrospriserne.⁶⁹ Set i forhold til resten af verden har Danmark i dag nogle af de laveste priser på netadgang.

⁶⁷ TDC's kvalitetskrav er specificeret i deres forsyningspligtaftale: <http://erhvervsstyrelsen.dk/forsyningspligt>

⁶⁸ It- og Telestyrelsens strategiske eftersyn af telereguleringen, 2007: http://get.dav.itst.rackhosting.com/Publikationer/strategisk_eftersyn/html/toc.htm

⁶⁹ Erhvervsstyrelsens telestatistikker 2001-2012: <http://erhvervsstyrelsen.dk/publikationer/0/6/0/alle%7calle%7ctelestatistik%7calle%7c1%7c>

Figur 4. Eksempel på LRAIC-modellens prisseffekt: Engrospriser på 20 Mbit/s bredbåndstilslutninger



Den samlede regulering er dog blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at stimulere konkurrence, især på de infrastrukturbaserede områder. Eksempelvis har TDC stadigvæk monopol i forhold til kobbernettet.

En artikel fra 2012 henviser ligeledes til manglende succes med konkurrenceforøgelse indenfor telenettet.⁷⁰ Artiklen påpeger dog samtidig, at en sådan konkurrence ikke nødvendigvis er et krav for at beskytte slutkunden. Telenettet undergår en stor teknologisk forandring, hvor nye typer net jævnligt tilføjes, og en dominans indenfor eksempelvis kobbernettet vil derfor ikke nødvendigvis begrænse konkurrencen om slutbrugeradgang betydeligt, da nye adgangsformer til de danske hjem jævnligt udvikles og udbygges.

Relevansen af en LRAIC-prisreguleringsmodel for tredjepartsadgang indenfor vandsektoren

Erfaringerne fra telesektoren med prisregulering af accessnettet har ikke en betydelig relevans for den nuværende generelle prisloftregulering af vandsektoren. Dette skyldes, at prisloftreguleringen i vandsektorloven angår reguleringen af vandselskabernes samlede indtægter for produktion og netdistribution i lokale forsyningsmonopoler, mens reguleringen af accessnettet på teleområdet sker i en kontekst af fuld konkurrence omkring produktionen og leverancen af teleydelser.

Erfaringerne kunne dog være relevante, hvis det fremadrettet besluttes at konkurrenceudsætte vandselskaber delvist gennem tredjepartsadgang til vand- og kloakledningerne. Det kunne i så fald overvejes, om modellen fra teleområdet, herunder især LRAIC-prisreguleringsmetoden, kunne anvendes til at fastsætte priser på adgang til vand- og kloakledningerne for tredjepartsoperatører, der ønsker at konkurrere på leveringen af vand- og spildevandsafledning til forbrugerne via de nuværende vandselskabers distributionsnet. Ydermere ville en sådan konkurrenceudsættelse kunne forventes at forekomme samtidig med en afskaffelse af hvile-i-sig-selv-princippet, hvilket ville gøre de profitbaserede incitamentsmodeller fra telesektoren mere relevante i forhold til vandsektoren.

I forhold til sådanne overvejelser om eventuel indførelse af tredjepartsadgang er der følgende aspekter, der taler for og imod anvendelsen af en LRAIC-prisreguleringsmodel.

LRAIC-modellens brug af marginalomkostninger betyder, at den tillader højere indtægter, når omkostningsniveauet stiger for det pågældende selskab, men også at denne tilladelse til højere priser frafalder ved et tilsvarende omkostningsfald. I denne henseende ville LRAIC-modellen i en modificeret form kunne have relevans for tredjepartsoperatører både under en form for hvile-i-sig-selv-indtægtsmodel og en profit-tilladende model.

Modellens fordeling af marginalomkostninger på alle relaterede produkter er allerede til dels gældende for vandsektoren, eftersom en stor omkostning, såsom udbygningen af en hovedledning, finansieres af højere vandpriser for, som minimum, alle forbrugere i lokalområdet. Eftersom der her er tale om en prisomfordeling og ikke en prisændring, har dette aspekt ikke meget relevans for fastsættelsen af en pris for tredjepartsadgang.

⁷⁰ Morten Falch og Anders Henten: Konkurrence og regulering indenfor telesektoren, 2012: https://www.dioef-forlag.dk/services/samf/samfdocs/2012/2012_1/samf_2012_1_5.pdf

Langløbstilgangen til omkostningsestimering ville mest sandsynligt ikke være brugbar indenfor vandsektoren. Dette skyldes, at vandværker ikke har den samme mulighed for eller gevinst ved at foretage hyppige investeringer i deres ledningsnet. Langeløbstilgangen er derfor mindre hensigtsmæssig i en sektor med et langt mindre fokus på investeringer i infrastruktur. Skulle den alligevel blive brugt i en udbudsmodel, skal der tages yderligere højde for bevillingens længde.

Bottom-up-udregningsmetoden som brugt til LRAIC-modellen for den danske telesektor er anset for at være den bedste metode til at sikre effektivisering, men i forhold til vandsektoren ville den kunne gøre skade, hvis ikke der lempes på dens antagelser om optimal netplacering. Årsagen relaterer her til problemet med langløbsaspektet; vandselskaber har ikke de samme forbedringsmuligheder ved at foretage ændringer i deres eksisterende net, som et teleselskab har, og modellen ville derfor ende med at sætte urimeligt lave priser til vandselskaberne. Oveni denne problematik ville komme, at et udbud almindeligvis bevilliges for en begrænset periode, hvorved udfordringen fra vandsektorens relativt lave kabelmobilitet ville blive forværret i en udbudssituation.

Bilag D. Finansieringsmæssige forhold

Finansieringen af anlægsinvesteringer kan ske over taksterne, så længe de kan indeholdes i investeringstillægget i indtægtsrammen. Investeringstillægget udgøres af tillæg for historiske investeringer, tillæg for planlagte og gennemførte investeringer samt eventuelle korrektioner fra tidligere år fratrasket modtagne tilslutningsbidrag. Tillægget kan anvendes til betaling af anlægsudgifter eller afdrag på anlægsgæld. Renter på anlægsgæld indregnes 1:1 i prislofterne gennem tillæg for finansielle poster og dækkes dermed løbende af taksten, så længe de overholder rentekravet i prisloftbekendtgørelsen.

Investeringstillægget udgør afskrivninger, der baserer sig på historiske anlæg (værdiansat i pris- og levetidskataloget per 1. januar 2010) ud fra en driftsøkonomisk nedskreven standardværdi og efterfølgende anlægsinvesteringer. Dette har haft den konsekvens, at vandselskaber med nyere anlæg har en højere historisk anlægsværdi som grundlag for investeringstillægget end vandselskaber med ældre anlæg. Dermed har vandselskaber med ældre anlæg ikke samme mulighed for at straksfinansiere nødvendige anlægsinvesteringer over taksten som forsyninger med nyere anlæg. Forsyninger med ældre anlæg har per definition en mindre anlægsværdi og dermed lavere afskrivninger. Derfor er forsyninger med ældre anlæg i større grad tvunget til at lånefinansiere anlægsinvesteringer. Samtidig er der også forskel på, hvornår og i hvor stor udstrækning vandselskaberne bliver tvunget over i lånefinansiering.

Et ikke anvendt investeringstillæg bortfalder i det år, hvor det kunne være opkrævet. Dette betyder i praksis, at der stilles store krav til en meget nøjagtig styring af anlægsinvesteringer og låneoptagelse og afdrag herpå, for at det enkelte vandselskab ikke mister retten til at opkræve investeringstillægget.

Af spørgeskemaundersøgelsen ses det, at der er store forskelle på, i hvor stor udstrækning vandselskaberne lånefinansierer, og i hvor stor udstrækning de udnytter de enkelte års investeringstillæg til straksfinansiering af investeringer. Det enkelte selskabs finansieringsstrategi af anlægsinvesteringer har således betydning for det enkelte selskabs etablering af gæld og dermed en direkte betydning for prisen på både kort og lang sigt. Takststigninger som følge af anlægsinvesteringer kan udskydes via låneoptagelse.

Det fremgår endvidere, at der hovedsageligt optages lån i KommuneKredit med kommunal garanti. Lånebekendtgørelsen begrænser løbetidens mulige længde til maksimalt 40 år. Der er dermed som udgangspunkt divergens på visse anlægstyper mellem afskrivningsperiode på lånefinansierede investeringer og afdragsperiode på tilknyttede lån. Dette er søgt afhjulpet ved, at der kan søges om ekstraordinært finansieringstillæg. Ud af de vandselskaber, der har svaret på Deloitte's spørgeskemaundersøgelse, har ingen søgt om ekstraordinært finansieringstillæg.

Enkelte private vandselskaber har oplevet udfordringer med at opnå en kommunal garanti og dermed mulighed for at låne gennem KommuneKredit. Dette giver et usikkert lånegrundlag, idet det private lånemarked på nuværende tidspunkt ikke er klædt tilstrækkelig på til at kunne vurdere risiciene ved udlån og dermed sikkerheden i forhold til at låne til vandselskaber.

Interview med vandselskaberne viser, at lånefinansiering i et vist omfang anvendes til at udligne udsving i prislofterne, således at taksten kan holdes stabil. Lånene i nogle vandselskaber er således alene optaget for at kompensere for store udsving i prislofterne. Der er dog en række udfordringer hermed, idet vandselskaberne med den nuværende regulering præcist skal opgøre deres lånebehov for prisloftåret inden 15. april i året efter prisloftåret for at kunne optimere anvendelse af prisloftet og finansieringen. Dette stiller meget store krav til styringen og et fuldstændigt kendskab til reglerne, og ikke mindst hvordan Forsyningssekretariatet administrerer disse. Det er dermed i høj grad prisloftreguleringen, der styrer det enkelte vandselskabs lånebehov.

Vandselskabernes mulighed for at finansiere kortfristede negative likviditetsmæssige udsving er begrænset af kassekreditreglen for kommuner. Kassekreditreglen sætter begrænsninger for kredittens størrelse, idet denne maksimalt må andrage 125 kr. per indbygger per juridiske enhed. Vandselskaber, der er struktureret med flere selskaber i samme koncern, har dermed større grundlag for en kassekredit end et selskab, der for eksempel indeholder både vand- og spildevandsaktiviteter.

Dette kan give likviditetsmæssige udfordringer, hvis der opstår ekstraordinært øgede omkostninger i forhold til det, der er indregnet i prisloftet og medtaget i taksten som enten øgede 1:1-omkostninger, § 8 stk. 2- og 3-omkostninger eller betalbar skat. Forskellen mellem det, der er indeholdt i prisloftet og dermed i taksten, og det, der er afholdt som faktisk omkostning, vil som udgangspunkt først kunne opkræves efter 2 år eller mere.

En yderligere finansieringsmæssig udfordring for forsyningsselskaberne er den manglende mulighed for over en mindre årrække at kunne udligne et enkelt års overskridelse på afholdte driftsomkostninger i forhold til prisloftet med en efterfølgende besparelse.

En række mindre forsyningsselskaber har i opstartsfasen afholdt en række ekstraordinære driftsomkostninger og har ikke mulighed for at effektivisere sig til en efterfølgende indtjening heraf. De har derfor et permanent likviditetsmæssigt underskud.

Efterhånden som effektiviseringskravene sætter ind, vil en række forsyningsselskaber også kunne komme i den situation, at ekstraordinære omkostninger til vedligeholdelse ved ledningsbrud eller andre ekstraordinære store driftsomkostninger kan gøre, at de kommer i den situation, at de et enkelt år afholder flere driftsomkostninger end muligt under prisloftet og dermed opnår en likviditetsmæssig udfordring.

For ikke at havne i en situation, hvor forsyningsselskaberne for at undgå likviditetsmæssige udfordringer påtager sig en uheldig adfærd (udskyder vedligeholdelse eller foretager investering fremfor vedligeholdelse), bør der være mulighed for over en kortere årrække (eventuelt 3-4 år) at udligne faktisk afholdte driftsomkostninger i forhold til driftsomkostninger indregnet i prisloftet, herunder en mulighed for at finansiere det likviditetstræk, der ligger udover kassekreditreglen.

De oprindelige incitamenter til at have kassekreditreglen kan ikke umiddelbart findes i kommunalt ejede selskaber, og det bør derfor overvejes, om kassekreditreglen helt skal sløjfes for vandselskaber.

En alternativ mulighed til ovenstående er at give vandselskaberne mulighed for friere disponering over ekstraordinære effektiviseringsgevinster, så vil de kunne bruge sådanne til at etablere egne selskaber eller 40/60-selskaber, idet dette vil give bedre incitamenter uden at øge vandprisen.

Bilag E. Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter

I dette bilag gennemgås de seks overordnede trin i Forsyningssekretariatets fastsættelse af prislofter.

Trin 1. Fastsættelse af driftsomkostninger

Forsyningssekretariatet tager udgangspunkt i selskabets driftsomkostninger fra prisloftet året før, der korrigeres for bortfald af væsentlige omkostninger. For det første år (prisloft 2011) blev prislofterne fastlagt på basis af historiske omkostninger for 2003-2005 (se Boks 5). Selskaberne har haft pligt til at indberette bortfald af væsentlige omkostninger til Forsyningssekretariatet siden 2003-2005. Driftsomkostningerne korrigeres herefter med et sammenvæjet prisindeks, der opgøres som et vægtet gennemsnit af:

- Prisudviklingen på jordarbejde mv. (35 pct.)
- Prisudviklingen på asfaltarbejde (15 pct.)
- Byggeomkostningsindeks for boliger (30 pct.)
- Prisudviklingen for andre maskiner og apparater (20 pct.).

Selskaberne pålægges at reducere deres driftsomkostninger efter et generelt effektiviseringskrav og et individuelt effektiviseringskrav. Beregninger af det generelle og det individuelle effektiviseringskrav gennemgås i kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav.

Tabel 48. Forsyningssekretariatets fastsættelse af selskabernes driftsomkostninger

Fastsættelse af driftsomkostninger i prisloftet	
+	Selskabets driftsomkostninger fra prisloftet året før
-	Korrektion for bortfald af væsentlige omkostninger
+/-	Korrektion for prisudvikling
-	Korrektion for generelt effektiviseringskrav
-	Korrektion for individuelt effektiviseringskrav
+	Korrektion for udvidet forsyningsområde eller periodevise omkostninger (§ 8)
+	Tillæg for uforudsete hændelser (§ 30)
=	Selskabets driftsomkostninger i prisloftet

Note: Henvisninger til paragraffer refererer til prisloftbekendtgørelsen.

Trin 2. Korrektion for tidligere år

Hvis selskabet har haft over- eller underdækning op til og med 2010, skal denne afvikles. Underdækning indregnes dog kun i driftsomkostninger, hvis den relaterer sig til driften. Underdækning relateret til underfinansiering af anlæg opkræves via investeringstillæggene. Over- og underdækning afvikles lineært over en periode på maksimalt 10 år fra 2010. Desuden kontrolleres det, om selskabet har overholdt indtægtsrammen fra året før. Hvis det ikke er tilfældet, korrigeres prisloftet for forskellen mellem primære indtægter og indtægtsrammen to år før prisloftåret.

Hvis vandselskabet har afholdt færre driftsomkostninger end indeholdt i prisloftet, opnår vandselskabet en ekstraordinær effektiviseringsgevinst. Denne effektiviseringsgevinst skal enten anvendes til takstnedsættelse

eller investeringer og skal være anvendt senest 4 år efter det år, hvor den ekstraordinære effektiviseringsgevinst er indhentet.

Trin 3. Budgetterede omkostninger

Selskabet oplyser forventede omkostninger til miljø- og servicemål, 1:1-omkostninger, nettofinansielle poster og § 8-omkostninger, og hvis de godkendes, lægges de til indtægtsrammen. Desuden korrigeres for forskellen mellem budgetterede og faktiske omkostninger to år før prisloftåret.

Trin 4. Tillæg for afskrivninger på investeringer

Selskabet får et tillæg for historiske investeringer, et tillæg for gennemførte investeringer og et tillæg for planlagte investeringer.

Tillægget for selskabets historiske investeringer vedrører investeringer foretaget før 2010 og beregnes ud fra selskabets åbningsbalance og pris- og levetidskataloget, hvorefter investeringerne afskrives lineært over aktiverens restlevetid. Tillægget for gennemførte investeringer gives for investeringer foretaget i perioden fra 2010 frem til to år før prisloftåret. Selskabet får desuden et tillæg for investeringer, som planlægges idriftsat senest med udgangen af prisloftåret.

Forsyningssekretariatet udarbejder desuden en korrektion for forskellen mellem planlagte og gennemførte investeringer, der indregnes i prisloftet to år efter gennemførelsen.

Trin 5. Opgørelse af samlet indtægtsramme og prisloft

Til sidst samles de forskellige komponenter fra trin 1 til 4 til en samlet indtægtsramme. På baggrund af den debiterede vandmængde året før beregnes en kubikmeterpris kaldet prisloftet.

Boks 5. Prisloft 2011

Det første prisloft for 2011 adskiller sig fra de senere prislofter, fordi der ikke blev fastsat individuelle effektiviseringskrav, og fordi driftsomkostningerne blev baseret på gennemsnittet for selskabets indtægter i perioden 2003-2005 fratrukket ikke-driftsmæssige omkostninger.

Kilde: Prisloftbekendtgørelsen fra 2010 (BEK nr. 143 af 09/02/2010) samt interview med Forsyningssekretariatet.

Bilag F. Forsyningssekretariatets fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav

Modellen til beregning af vandselskabernes netvolumenmål

Forsyningssekretariatets model for vandselskabernes driftsomkostninger indeholder en række cost-drivere. Hver cost-driver er baseret på en række forskellige parametre, som Forsyningssekretariatet kalder underliggende forhold. Disse underliggende forhold er væsentlige for cost-driveren og er direkte kvantificerbare. I udviklingen af modellen, herunder udvælgelse af cost-drivere og underliggende forhold, har Forsyningssekretariatet på den ene side taget hensyn til, at modellen skal give en så præcis beskrivelse af vandselskabernes omkostningsstruktur som muligt, og på den anden side taget hensyn til, at modellen ikke skal være unødigt detaljeret, hvilket øger vandselskabernes administrative byrder med indberetning og gør modellen mere kompleks og mindre forståelig. Den seneste model blev estimeret i forbindelse med prisloft 2013 og indeholder seks cost-drivere for vandforsyning og otte cost-drivere for spildevandshåndtering, som illustreret i Tabel 49.

Tabel 49. Oversigt over cost-drivere og underliggende forhold

Vandforsyning		Spildevandshåndtering	
Cost-driver	Underliggende forhold	Cost-driver	Underliggende forhold
Boringer	• Oppumpet vandmængde	Ledninger	• Meter ledning i land- og byzone • Meter ledning i cityzone og indre cityzone
Vandværker	• M³ vand: uden behandling, almindelig behandling og avanceret behandling	Pumper	• Antal husstandspumper • Antal pumper: 0-10 l/s, 11-100 l/s, 101-600 l/s og større end 600 l/s •
Trykforøgere	• Trykforøgere: 0-50 m³/t, 51-100 m³/t, 101-200 m³/t, 201-600 m³/t og større end 600 m³/t	Regnvandsbassiner	• Antal regnvandsbassiner
Rentvandsledninger	• Ledning i land og by • Ledning i city og indre city	Spildevandsbassiner	• Volumen af spildevandsbassiner
Stik	• Antal stik i land- og byzone • Antal stik i cityzone • Antal stik i indre city	Renseanlæg	• Gennemsnit af kapacitet og belastningsgrad i personækvivalenter • 6 underkategorier i forhold til rensetype
Kundehåndtering	• Antal målere	Kundehåndtering	• Antal målere
		Minirensesanlæg	• Antal minirensesanlæg
		Slambehandling	• Tons A-slam • Tons B-slam • Tons C-slam

For hver cost-driver estimerer Forsyningssekretariatet en omkostningsækvivalent baseret på de indrapporterede underliggende forhold og forsyningernes vurderede omkostninger til den pågældende cost-driver. Omkostningsækvivalenten angiver den estimerede sammenhæng mellem de underliggende forhold og omkostningerne. Nedenfor er vist et eksempel for cost-driveren stik for vandforsyningsselskaber. For stik er der fire underliggende forhold, der består af antallet af stik i landzone, stik i byzone, stik i city og stik i indre city. For hvert ekstra stik forhøjes forsyningens forventede omkostninger med værdien af de respektive β -parametre.

$$Omk_{Stik} = \beta_1(Stik_{land} + Stik_{by}) + \beta_2Stik_{city} + \beta_3Stik_{indre\ city}$$

Forsyningssekretariatet beregner et netvolumenmål for hvert selskab ved at indsætte selskabets underliggende forhold i de estimerede omkostningsækvivalenter og lægge bidragene fra de enkelte cost-drivere sammen. Netvolumen angiver omkostningsniveauet for en forsyning med tilsvarende cost-drivere og en omkostningsstruktur som i de estimerede omkostningsækvivalenter. Forsyningssekretariatet beregner desuden to korigerede netvolumenmål, hvor der er taget højde for alderen af forsyningens ledningsnet og tætheden i forsyningsområdet opgjort som målere per ledning.

DEA-benchmarking og teoretiske potentialer

Forsyningssekretariatet estimerer en DEA-benchmarkingmodel, hvor selskabernes faktiske driftsomkostninger udgør inputtet, mens de tre netvolumenmål udgør forskellige output. De mest effektive selskaber udgør fronten, der agerer pejlemærke for de øvrige selskaber. Når Forsyningssekretariatet fastlægger fronten, ser de bort fra de forbrugerejede selskaber, da de kan have en væsentlig anderledes omkostningsstruktur end de kommunalt ejede forsyninger, for eksempel på grund af frivillig arbejdskraft. Herefter sorteres første bånd (de mest effektive) af de kommunalt ejede selskaber fra for at undgå outliers. I andet bånd (de næstmest effektive) undersøger Forsyningssekretariatet de enkelte selskabers forhold og vurderer, om de er repræsentative for branchen, og om deres placering skyldes varige effektiviseringer. Hvis disse to forhold ikke er opfyldt, fortsætter Forsyningssekretariatet med selskaber i det tredje bånd.

Den fastlagte front bruges som pejlemærke for en ny benchmarking af selskabernes driftsomkostninger i prisloftet. Forsyningernes relative afstand til fronten i denne anden benchmarking udgør selskabernes teoretiske potentialer.

Effektiviseringskrav

Når Forsyningssekretariatet fastsætter de individuelle effektiviseringskrav, korrigeres det teoretiske potentiale for en række forhold.

- For det første tager Forsyningssekretariatet et generelt forsigtighedshensyn, hvor alle vandforsyningselskaber får et tillæg til deres netvolumen. I prisloft 2013 og 2014 fik vandforsyningselskaberne et tillæg på 25 pct. af deres driftsomkostninger, mens spildevandsselskaberne fik et tillæg på 20 pct. af deres driftsomkostninger i deres netvolumen. Det generelle forsigtighedshensyn er begrundet i manglende ansøgninger om særlige forhold, manglende cost-drivere i modellen, der kan føre til, at nogle forsyningers omkostningsstruktur ikke afspejles korrekt, og det skal sikre, at kun vandselskaber med særligt stort effektiviseringsbehov får fastsat et individuelt effektiviseringskrav.
- For det andet korrigeres potentialet for de særlige forhold, forsyningerne har fået godkendt. De særlige forhold er eventuelle rammebetingelser for selskabets drift, der ikke indgår i de individuelle hensyn, som tages via DEA-benchmarkingmodellen eller via det generelle forsigtighedshensyn.
- For det tredje divideres potentialet med fire, så det kun er en fjerdedel af det samlede potentiale, der skal indhentes hvert år. Dette skyldes en vurdering fra Forsyningssekretariatet om, at det er muligt at indhente 25 pct. af et effektiviseringspotentiale på et år.
- Intet selskab kan få et årligt effektiviseringskrav på mere end 5 pct. Hvis det beregnede effektiviseringskrav overstiger 5 pct., reduceres det endelige krav til 5 pct. Dette skyldes, at flere selskaber har så store effektiviseringspotentialer, at Forsyningssekretariatet ikke vurderer, at det er realistisk at indhente 25 pct. på et år.
- Hvis et vandselskab har et effektiviseringspotentiale på mellem 0 og 1 pct., reduceres det til 0 pct.

Bilag G. Inddeling af vandselskaber efter størrelse

Vandselskaberne er opdelt efter størrelse i en række analyser, hvor det er vurderet, at skala er en væsentlig parameter. I disse analyser er spildevandsselskaberne, de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber og de forbrugerejede vandforsyningsselskaber hver især opdelt i mindre, mellemstore og store selskaber. Inddelingen er gennemført ud fra at sikre, at der indgår ca. en tredjedel af selskaberne i hver gruppe for den pågældende type af vandselskaber. Af Tabel 50 fremgår inddelingen af de tre typer af vandselskaber efter debiteret vandmængde.

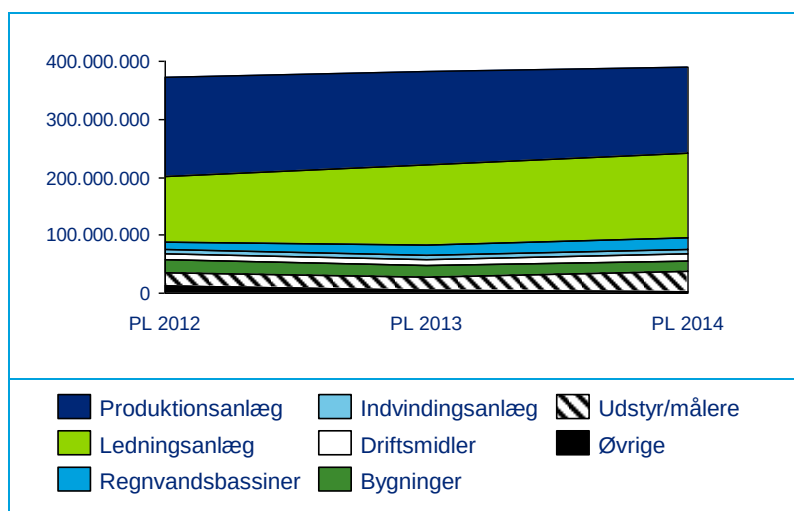
Tabel 50. Inddeling af vandselskaber efter mængden af debiteret vand, m³

	Kommunalt ejede spildevandsselskaber	Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber	Forbrugerejede vandforsyningsselskaber
Mindre	160.000-1.799.999	240.000-1.399.999	200.000-269.999
Mellem	1.800.000-2.799.999	1.400.000-2.799.999	270.000-349.999
Store	2.800.000-	2.800.000-	350.000-2.000.000

Bilag H. Vandselskabernes investeringer

Figur 84 viser, at de planlagte investeringer primært er rettet mod produktionsanlæg og ledningsanlæg. Investeringer i ledningsanlæg er steget, mens investeringer i produktionsanlæg er faldet svagt. Der har desuden været en svag stigning i de samlede godkendte planlagte investeringer.

Figur 84. Planlagte investeringer fordelt på anvendelsesområder



Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Bilag I. Metode til estimering af effektiviseringspotentialer

I estimeringen af effektiviseringspotentialerne anvendes Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel fra prisloft 2012 og benchmarkingmodellen fra prisloft 2013. De bagvedliggende data er hentet fra Forsyningssekretariatets hjemmeside.

Benchmarkingmodellen fra prisloft 2012

Benchmarkingmodellen fra prisloft 2012 anvendes, fordi den giver mulighed for at sammenligne effektiviseringspotentialer over en treårig periode baseret på data fra Forsyningssekretariatets benchmarking i forbindelse med prisloft 2012, prisloft 2013 og prisloft 2014. Omkostningsækvivalenterne fra prisloft 2012 anvendes for hele perioden for at sikre, at det er den samme omkostningsstruktur, der benyttes i alle tre år. For cost-driveren boringer for vandforsyningselskaber benyttes dog omkostningsækvivalenten fra PL 2013, da cost-driveren i prisloft 2013 indeholder færre underliggende parametre end i prisloft 2012.

Benchmarkingmodellen fra prisloft 2013

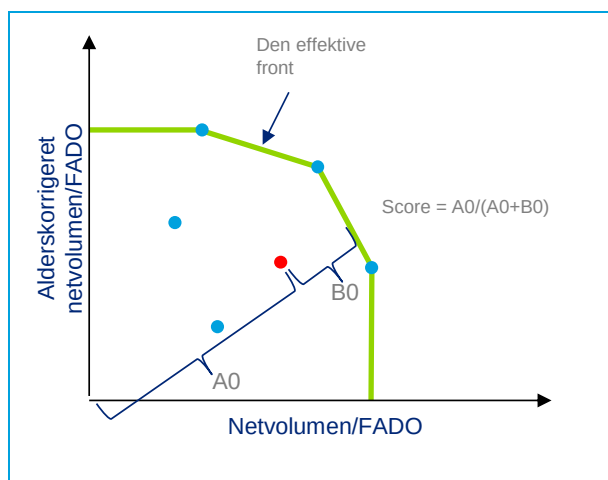
Denne model anvendes, da den indeholder flere cost-drivere og dermed giver et mere præcis billede af selskabernes omkostningsstruktur. I denne model er det dog ikke muligt at inddrage prisloft 2012, da der ikke er oplysninger om de yderligere cost-drivere, og modellen muliggør kun estimering af effektiviseringspotentialer over en toårig periode.

Effektivitetsscore

Første skridt i DEA-analysen er at fastlægge fronten, der består af de mest effektive selskaber. De effektive selskaber udgør pejlemærket for de mindre effektive selskaber, hvis effektivitet sammenholdes med frontelskabernes.

Figur 85 viser, hvordan et selskabs effektivitetsscore beregnes, hvor fronten udgøres af den lysegrønne linje.

Figur 85. Fastlæggelse af et selskabs effektivitetsscore



Selskabets effektivitetsscore beregnes som forholdet mellem linjestykket A0 og linjestykket A0+B0.

Potentialet

Potentialet for hvert selskab beregnes ud fra følgende formel:

$$Potentiale_{ti} = (100 - effektivitetsscore_{ti}) \cdot Driftsomkostninger_{ti}$$

hvor t angiver året, og i angiver selskabet. Selskaber på fronten har en effektivitetsscore på 100 og har dermed et potentiale på 0. Det samlede potentiale beregnes ved at summere over potentialerne for de enkelte selskaber:

$$Samlet\ potentiale_t = \sum_{i=1}^N Potentiale_{ti}$$

hvor N angiver det samlede antal selskaber.

Faktiske driftsomkostninger

Estimeringen af det samlede effektiviseringspotentiale er baseret på de faktiske driftsomkostninger, hvor Forsyningssekretariatet benytter de faktiske driftsomkostninger til fastlæggelsen af fronten, mens Forsyningssekretariatet anvender driftsomkostningerne i prisloftet til at fastlægge effektiviseringskravene. Forskellen mellem de faktiske driftsomkostninger og driftsomkostninger i prisloftet skyldes luft i prisloftet som følge af ekstraordinære effektiviseringer, eller fordi det historiske omkostningsgrundlag ikke afspejler de faktiske driftsforhold. Deloitte har valgt at tage udgangspunkt i de faktiske driftsomkostninger ud fra en vurdering om, at de faktiske driftsomkostninger i højere grad afspejler vandselskabernes reelle effektivitet. Forsyningssekretariatet tager udgangspunkt i driftsomkostningerne i prisloftet ud fra et reguleringsmæssigt perspektiv, da disse omkostninger afspejler de reguleringsmæssige krav.

Driftsomkostningerne for et givet prisloftår afspejler omkostningerne to år før prisloftåret, fordi vandselskabernes indberetter data i løbet af året før prisloftåret, og data for to år før prisloftåret er dermed de senest tilgængelige.

Outliers

Hvert år er der enkelte forsyninger, der afviger meget fra de øvrige forsyninger. Dette kan for eksempel skyldes fejlindberetninger eller store udsving i omkostningerne. Deloitte har valgt at udelade disse outliers fra estimeringen af det samlede effektiviseringspotentiale. Der kan opstilles forskellige kriterier for identifikationen af outliers, men i denne analyse betragtes forsyninger, som er mere end 15 pct. bedre end den tredje mest effektive forsyning som en outlier og medtages ikke i benchmarkingen. Hvis en outlier fjernes, gentages vurderingen af den næstmest effektive og så fremdeles. Denne metode afviger fra Forsyningssekretariatets metode, hvormed det første bånd fjernes. I praksis har de to metoder dog givet stort set samme resultat.

Forsyninger der identificeres som outlier i et år, fjernes fra benchmarkingen i alle år for at sikre sammenlignelighed over tid. Tabel 51 indeholder en liste over outliers og andre udeladte selskaber i benchmarkingmodellen fra prisloft 2012.

Tabel 51. Outliers i benchmarkingmodellen fra prisloft 2012

Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber

PL2012	PL2013	PL2014	Begrundelse
Jammerbugt Forsyning	Jammerbugt Forsyning	Jammerbugt Forsyning	Outlier
Lolland Vand	Lolland Vand	Lolland Vand	Outlier
Sjælsø Vand	Sjælsø Vand	Sjælsø Vand	Kun indvinding og front

Forbrugerejede vandforsyningsselskaber

PL2012	PL2013	PL2014	Begrundelse
Bolderslev	Bolderslev	Bolderslev	Outlier
Brørup	Brørup	Brørup	Outlier
Hasselager-Kolt	Hasselager-Kolt	Hasselager-Kolt	Outlier
Klinting	Klinting	Klinting	Outlier
Nordenskov	Nordenskov	Nordenskov	Outlier
Sdr. Felding	Sdr. Felding	Sdr. Felding	Outlier

Spildevand

PL2012	PL2013	PL2014	Begrundelse
Brøndby Kloakforsyning	Brøndby Kloakforsyning	Brøndby Kloakforsyning	Outlier og ren kloak
Furesø Spildevand	Furesø Spildevand	Furesø Spildevand	Manglende data PL2014
Helsingør Forsyning Spildevand	Helsingør Forsyning Spildevand	Helsingør Forsyning Spildevand	Manglende data PL2014
Lejre Spildevand	Lejre Spildevand	Lejre Spildevand	Manglende data PL2014
Lolland Spildevand	Lolland Spildevand	Lolland Spildevand	Manglende data PL2014
Thisted Spildevand	Thisted Spildevand	Thisted Spildevand	Manglende data PL2014
Ringsted Centralrenseanlæg	Ringsted Centralrenseanlæg	Ringsted Centralrenseanlæg	Kun rens og front

Tabel 52 indeholder en liste over outliers og andre udeladte selskaber i benchmarkingmodellen fra prisloft 2013.

Tabel 52. Outliers i benchmarkingmodellen fra prisloft 2013

Kommunalt ejede vandforsyningsselskaber

PL2013	PL2014	Begrundelse
Kalundborg Overfladevand	Kalundborg Overfladevand	Outlier
Lolland Vand	Lolland Vand	Outlier
Jammerbugt	Jammerbugt	Outlier
Sjælsø	Sjælsø	Outlier

Forbrugerejede vandforsyningsselskaber

PL2013	PL2014	Begrundelse
Brørup	Brørup	Outlier
Hasselager-Kolt	Hasselager-Kolt	Outlier
Bredebro	Bredebro	Division med 0
Stenlien	Stenlien	Division med 0
Østvendssyssel Råvandsforsyning	Østvendssyssel Råvandsforsyning	Division med 0
Klinting	Klinting	Outlier
Bjølund	Bjølund	Front og kun indvinding
Nr. Uttrup	Nr. Uttrup	Front og delvis kun indvinding (vi)

Spildevandsselskaber

PL2013	PL2014	Begrundelse
Kalundborg Renseanlæg	Kalundborg Renseanlæg	Outlier og kun rens
Brøndby Kloakforsyning	Brøndby Kloakforsyning	Outlier og kun kloak
Hunseby rensanlæg	Hunseby rensanlæg	Kun rens og front
Ringsted Centralrenseanlæg	Ringsted Centralrenseanlæg	Kun rens og front
Lynettefællesskabet I/S	Lynettefællesskabet I/S	Division med 0
Måløv Rens A/S	Måløv Rens A/S	Division med 0

Bilag J. Dekomponering af effektiviseringspotentialet

I kapitel 3 dekomponeres udviklingen i effektiviseringspotentialerne i to effekter. I dette bilag foretages en mere teknisk gennemgang af, hvordan størrelsen af de to effekter bestemmes i Deloitte's analyse. De to effekter er:

- Effekten af tilnærmelse til fronten
- Effekten af en forbedret front

De to effekter udtrykker henholdsvis en forbedret effektivitet blandt de mindre effektive selskaber, som derved nærmer sig fronten, og forbedret effektivitet blandt de mest effektive selskaber, som derved forbedrer fronten.

Dekomponering af udviklingen i effektiviseringspotentialet fra prisloft 2012 til prisloft 2013 foretages ved at estimere benchmarkingmodellen for prisloft 2013, men i stedet for at bruge fronten for 2013 indsættes den gamle front for 2012. Selskaberne i 2013 sammenlignes nu med fronten fra 2012, hvilket svarer til at antage, at de mest effektive selskaber (dem på fronten) ikke har ændret deres effektivitet fra 2012 til 2013. Selskaber, der i 2013 ligger over fronten fra 2012, får en effektivitetsscore på 100 og har dermed et effektiviseringspotential på 0. Summen af selskabernes individuelle potentiale udgør det samlede kontrafaktiske potentiale for 2013 på baggrund af fronten fra 2012.

Størrelsen af de to effekter kan nu beregnes på baggrund af effektiviseringspotentialet fra prisloft 2012, effektiviseringspotentialet fra prisloft 2013 og effektiviseringspotentialet fra prisloft 2013 med front fra prisloft 2012:

$$\textit{Tilnærmelse til front} = \textit{Samlet potentiale}_{2013 \text{ med } 2012 \text{ front}} - \textit{Samlet potentiale}_{2012}$$

$$\textit{Forbedret front} = \textit{Samlet potentiale}_{2013} - \textit{Samlet potentiale}_{2013 \text{ med } 2012 \text{ front}}$$

Summen af de to effekter svarer til den samlede udvikling i effektiviseringspotentialet fra prisloft 2012 til prisloft 2013:

$$\textit{Tilnærmelse til front} + \textit{Forbedret front} = \textit{Samlet potentiale}_{2013} - \textit{Samlet potentiale}_{2012}$$

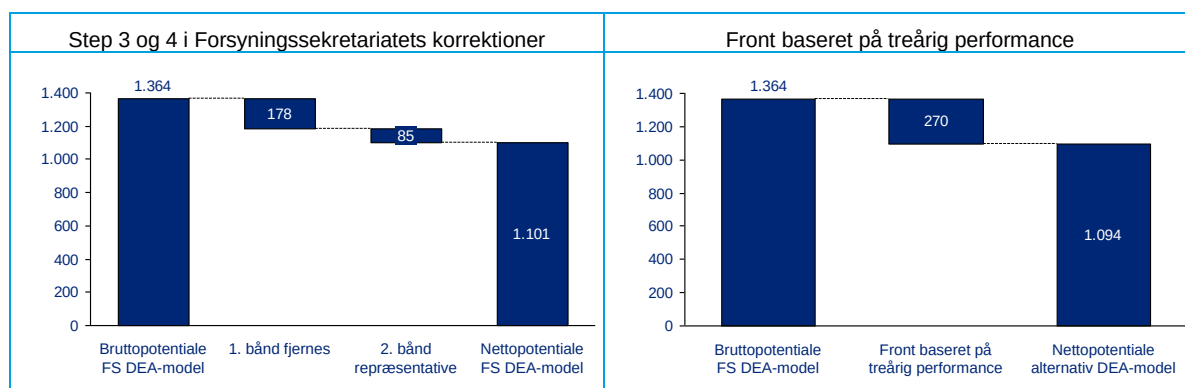
Bilag K. Metoder til sikring af robust front i DEA-benchmarking

Når Forsyningssekretariatet fastsætter vandselskabernes individuelle effektiviseringskrav, foretager de en række korrektioner:

1. Datasættet korrigeres for fejlindberetninger.
2. Selskabernes godkendte særlige forhold lægges til deres netvolumen.
3. Første bånd (de mest effektive selskaber) fjernes.
4. Der foretages en individuel vurdering af vandselskaberne i andet bånd. Det undersøges om effektiviseringerne for disse selskaber er varige, og om selskaberne er repræsentative for de øvrige selskaber. Hvis Forsyningssekretariatet ikke vurderer, at disse to kriterier er opfyldt, udelades vandselskabet fra fronten, og proceduren fortsættes med de næste vandselskaber i rækken.
5. Korrektion for vandselskaber med en særlig sammensætning af cost-drivere.
6. Alle vandselskaber får et tillæg i deres netvolumen baseret på deres faktiske driftsomkostninger for at tage højde for manglende cost-drivere i modellen og for at sikre, at der kun fastsættes krav til de vandselskaber med de største effektiviseringspotentialer.
7. Potentialerne divideres med fire, og hvis effektiviseringskravet overstiger 5 pct., reduceres det til 5 pct.

Deloitte har foretaget et estimat af potentialet baseret på en front, der er bestemt af vandselskabernes driftsomkostninger over de seneste tre år. Dermed sikres fronten mod selskaber, der har store udsving i deres driftsomkostninger, som derved påvirker det samlede effektiviseringspotentiale. Når fronten baseres på vandselskabernes performance over de seneste tre år, er det et alternativ til step 3 og 4 i Forsyningssekretariatets korrektioner. Dette giver en mulighed for at teste robustheden i Forsyningssekretariatets fastlæggelse af fronten.

Figur 86. Effekten på det samlede potentiale ved henholdsvis Forsyningssekretariatets korrektion 3 og 4, samt at fronten er baseret på vandselskabernes performance over tre år, potentialer i mio. kr.



Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

I figuren ovenfor foretages en sammenligning af effekterne af at lade fronten være baseret på vandselskabernes driftsomkostninger over de seneste tre år sammenlignet med step 3 og 4 i Forsyningssekretariatets korrektioner. Figur 86 viser, at de to metoder giver stort set det samme nettopotentiale. Forsyningssekretariatets

step 2 og 3 reducerer effektiviseringspotentiallet med 263 mio. kr., mens fastlæggelse af fronten baseret på vandselskabernes driftsomkostninger de seneste tre år reducerer effektiviseringspotentiallet med 270 mio. kr.

De to metoder indebærer forskelle i hvilke vandselskaber, der indgår i fronten og dermed også i frontsselskabernes effektivitet i prisloft 2014. Tabel 53 viser frontsselskaberne og deres effektivitetsscore i prisloft 2014.

Tabel 53. Frontsselskaber med de to metoder og deres effektivitetsscore i prisloft 2014

	Front baseret på treårig performance	Score i PL2014	Forsyningssekretariatets metode	Score i PL2014
Spildevand	Jammerbugt Forsyning	80	Hørsholm Vand	85
	Morsø Forsyning	100	Skanderborg Forsyningsvirksomhed	95
	Struer Forsyning	95	Struer Forsyning	95
Kommunalt vand	Egedal Vandforsyning	100	Skive Vand	99
			Verdo Vand	98
Forbrugerejet vand	Nordenskov	100	Tinglev Vandværk	97
	Tinglev	97	Vemb Vandværk	94

Note: For de kommunalt ejede vandselskaber indgår der kun et vandselskab i fronten, når fronten er baseret på driftsomkostninger over tre år. Forklaringen er, at Egedal Vandforsyning alene udspænder fronten, da Egedal har den højeste relative effektivitet i forhold til alle tre netvolumenmål.

Kilde: Data fra Forsyningssekretariatet.

Når frontsselskaberne udvælges på baggrund af et treårigt gennemsnit for driftsomkostningerne, men hvor benchmarking foretages på basis af oplysninger for prisloft 2014, udglattes udsving i frontsselskabernes driftsomkostninger. Dermed dæmpes både tilfældige udsving i vandselskabernes driftsomkostninger og udsving, der relaterer sig til nye effektive frontsselskaber. Metoden har derfor potentielt den ulempe, at selskaber, som har reduceret deres omkostninger betydeligt, først kan indgå i fronten med et vist lag. Derimod er den anden metode afhængig af en individuel vurdering af, om de enkelte frontsselskabers performance i det seneste år er repræsentativ og stabil (fremfor et resultat af tilfældige udsving), hvilket også er behæftet med en vis usikkerhed.

Bilag L. Metode til estimering af konsolideringspotentialer

I kapitel 5 estimeres de økonomiske stordriftsfordele i henholdsvis spildevands- og vandforsyningssektoren, og på baggrund heraf estimeres de økonomiske konsolideringspotentialer i disse to sektorer. I dette bilag beskrives metoden og datagrundlaget, der er lagt til grund herfor.

Lokale forhold som for eksempel geologi eller længden af vandledninger i city-, by- og landzoner påvirker vandselskabernes produktionsmuligheder og dermed deres enhedsomkostninger. For at få et retvisende billede af sammenhængen mellem vandselskabernes størrelse og enhedsomkostninger er der i analyserne af stordriftsfordele i kapitel 5 foretaget en korrektion af de enkelte vandselskabers faktiske omkostninger, svarende til hvor meget dette vandselskabs teoretiske omkostninger (forudsagt på baggrund af dets unikke sammensætning af cost-driverne) afviger fra det gennemsnitlige vandselskabs driftsomkostninger. De cost-driverkorrigerede omkostninger, der fremkommer på basis heraf, er således rensset for vandselskabernes givne fordele og ulemper, idet de viser, hvor store omkostninger hvert vandselskab forventeligt ville have haft, hvis ingen af dem var værre eller bedre stillet end de øvrige med hensyn til sammensætningen af cost-driverne.

De cost-driverkorrigerede enhedsomkostninger beregnes således:

$$c_{\text{korrigeret}} = c_{\text{faktisk}} \cdot \frac{C_{\text{gennemsnit}}}{C_{\text{teoretiske}}}$$

hvor c angiver enhedsomkostningerne. De gennemsnitlige enhedsomkostninger beregnes ved at summere alle selskabers faktiske driftsomkostninger og dividere med den samlede debiterede vandmængde. De teoretiske enhedsomkostninger beregnes ud fra hvert selskabs netvolumen divideret med selskabets debiterede vandmængde. Et selskab, som derfor har mange boringer eller et stort ledningsnet vil dermed have relativt store teoretiske enhedsomkostninger og vil få justeret sine faktiske enhedsomkostninger nedad. De korrigerede enhedsomkostninger tager således højde for selskabernes beholdning af cost-driverne, som afspejler de lokale produktionsforhold. Korrektionen er foretaget for henholdsvis spildevandsselskaber og kommunalt ejede vandforsyningsselskaber.

I analysen af stordriftsfordele i spildevandssektoren er spildevandsselskaber, der udelukkende transporterer eller renser spildevand udelukket fra analysen, da de alt andet lige vil have lavere enhedsomkostninger end selskaber, der både transporterer og renser spildevand. Udelukkelsen er foretaget på baggrund af Forsyningssekretariatets kategorisering af spildevandsselskaber. Følgende selskaber er udelukket fra analysen:

• Afløb Ballerup A/S • Albertslund Spildevand A/S • Brøndby Kloakforsyning A/S • Frederiksberg Kloak A/S • Gentofte Spildevand A/S • Gladsaxe Spildevand A/S • Glostrup Spildevand A/S • Herlev Kloak A/S • HTK Kloak A/S • Hunseby Renseanlæg • Hvidovre Spildevand A/S • Ishøj Spildevand A/S	• Kalundborg Renseanlæg A/S • Kalundborg Spildevandsanlæg A/S • KE Afløb A/S • Lynettefællesskabet I/S • Lyngby-Taarbæk Spildevand A/S • Mølleåværket A/S • Måløv Rens A/S • Ringsted Centralrenseanlæg A/S • Rudersdal Forsyning A/S • Rødovre Spildevand A/S • Spildevandscenter Avedøre I/S • Vallensbæk Kloakforsyning A/S
---	--

I analysen af stordriftsfordele i den kommunalt ejede vandforsyningssektor er vandselskaber, der udelukkende står for indvinding af eller handel med vand udeladt af analyserne, da de alt andet lige vil have lavere enhedsomkostninger end vandforsyningsselskaber, der både varetager indvinding og distribution af vand. Udelukkelsen er foretaget på baggrund af Forsyningssekretariatets kategorisering af vandforsyningsselskaber. På denne baggrund er Sjælsø Vand A/S udelukket fra analysen.

I kapitel 5 er der præsenteret en række regressionsmodeller for sammenhængen mellem vandselskabernes størrelse målt i debiteret vandmængde og deres enhedsomkostninger. Nedenfor præsenteres disse regressionsmodeller.

Figur 87. Regressionsmodel for sammenhæng mellem danske spildevandsselskabers debiterede vandmængde og cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m3

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	13,47783227	0,433734847	31,07389773	1,87945E-43	12,61319766	14,34246688
Ln(Debiteret vandmængde, mio. m3)	-0,753846775	0,421757841	-1,787392438	0,078082497	-1,594605664	0,086912114

Figur 88. Regressionsmodel for sammenhæng mellem danske spildevandsselskabers debiterede vandmængde og cost-driverkorrigerede totalomkostninger per m3

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	46,67504536	1,164296895	40,08861106	5,52413E-51	44,35406192	48,9960288
Ln(Debiteret vandmængde, mio. m3)	-7,246547476	1,132146397	-6,400715926	1,37928E-08	-9,503440071	-4,989654881

Figur 89. Regressionsmodel for sammenhæng mellem danske vandforsyningsselskabers debiterede vandmængde og cost-driverkorrigerede driftsomkostninger per m3

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	6,396791617	0,282511507	22,64258789	1,54986E-36	5,834575802	6,959007432
Ln(Debiteret vandmængde, mio m3)	-0,467087528	0,212879354	-2,194141988	0,031126376	-0,890730943	-0,043444113

Figur 90. Regressionsmodel for sammenhæng mellem danske vandforsyningsselskabers debiterede vandmængde og cost-driverkorrigerede totalomkostninger per m3

	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value</i>	<i>Lower 95%</i>	<i>Upper 95%</i>
Intercept	14,74394212	0,488262053	30,19678068	1,70873E-45	13,77226967	15,71561457
Ln(Debiteret vandmængde, mio m3)	-1,621035478	0,36791744	-4,405976187	3,23605E-05	-2,353214517	-0,888856439

Bilag M. Projekter støttet af VTU

VTU har i 2011/2012 tildelt støtte til projekter indenfor kategorierne drikkevand, spildevand og klima fordelt på 30 projekter. VTU har tildelt i gennemsnit 1,2 mio. kr. per projekt med en gennemsnitlig egenfinansieringsgrad på 40 pct.

Antallet af projektdeltagere varierer fra 1 (alene projektholderen) til 9 projektdeltagere med et gennemsnit på 4 deltagere per projekt. En oversigt over samtlige projekter, der har modtaget støtte fra VTU i 2011/2012, fremgår af Tabel 54.

Tabel 54. Oversigt projekter, der har modtaget støtte fra VTU i 2011/2012

Projekttitel	Kategori	Projektholder	Øvrige projektpartnere	Samlet projekt-budget (kr.)	VTU-finansiering (kr.)
Smart beholderdrift for sikker og energirigtig forsyning	Drikkevand – vandbehandling	Krüger A/S	Aalborg Forsyning Vand A/S	500.000	200.000
Optimering af filterskylnings-procedure på vandværker	Drikkevand – vandbehandling	Krüger A/S	Birkerød vandværk	1.205.800	585.920
Well Cleaning Unit (WCU)	Drikkevand – vandbehandling	VandCenter Syd as	Mads Clausen Institutet, HB Food Service, BGR (Tyskland), Sønderø Vandværk, Nr. Broby Vandværk	3.075.000	1.290.000
Optimering af returskylnings-principper for vandrens-ningsmembraner	Drikkevand – vandbehandling	VandCenter Syd as	LiqTech International	300.300	118.900
Nikkelfjernelse på mindre vandværker	Drikkevand – vandbehandling	Krüger A/S	Holtug Vandværk	385.400	200.160
Pilotforsøg med afprøvning af selektiv ionbytning til fjernelse af nikkel i grund-vand	Drikkevand – vandbehandling	COWI A/S	Silhorko, Solrød Kommune, Karlstrup Kalkgrav	387.550	149.900
Computerbaseret fjernover-vågning af pumpesystemers behov for vedligehold	Drikkevand – effektivisering	EnviDan A/S	Aalborg Universitet, Vestforsyning, Aalborg Forsyning	2.617.700	2.068.492
Referencedatamodelprojekt	Drikkevand – effektivisering	Det Digitale Vand-selskab		877.250	438.625
Mobil og hurtig identifikation af alle relevante patogener i drikkevand indenfor 1 time	Drikkevand – kvalitet	HEED Diagnostics ApS	Københavns Universitet, Næstved Kommune Forsyning, Køge Forsyning, Ærø Vand	2.492.000	1.461.000
Realtidsprocesmåling og modellering af vandkvalitet i forsyningssystemer	Drikkevand – kvalitet	Københavns Energi	Greve Vandværk, DHI, Nord-vand A/S, Aalborg Universitet, Grøntmij	3.308.760	1.995.404
DNA-kit til drikkevand	Drikkevand – kvalitet	Amphi-Bac ApS	Københavns Energi, Aalborg Universitet, Aalborg Kommune	2.060.000	1.564.849
Optimering af mikrobiologien i biologiske renseanlæg og rådnetanke	Spildevand – procesoptimering	Aalborg Universitet	Aalborg Forsyning Vand A/S, Krüger A/S, Viborg Spildevand A/S, Hjørring Vandselskab A/S	2.300.000	1.440.500
Adaptiv svovlbrinteforebyg-gelse i kloaksystemer	Spildevand – procesoptimering	Grundfos A/S	Grøntmij, Aalborg Universitet, Mariager Fjord Vand, Vestfor-syning	3.152.000	1.800.000
Øget nedbrydning af miljø-fremmede stoffer under biogasproduktion	Spildevand – procesoptimering	Teknologisk Institut	Teknologisk Institut, Esbjerg Forsyning, Westcome	1.720.000	1.177.000

Projekttitel	Kategori	Projektholder	Øvrige projektpartnere	Samlet projekt-budget (kr.)	VTU-finansiering (kr.)
Udnyttelse af okkerslam fra vandværker som fældningsmiddel på renseanlæg	Drikkevand – effektivisering	Holbæk Forsyning A/S	Krüger A/S, DTU Miljø	986.000	576.900
CO ₂ -fangst og blæsning til tang	Drikkevand – effektivisering	Fredericia Spildevand A/S	Aarhus Universitet, DONG Energy, BIRR ApS	2.900.000	1.476.200
Fjernelse og genanvendelse af ammoniumkvælstof fra rejektvand fra rådnetanke	Spildevand – energi	Green Aqua Solutions ApS	Horsens Vand, Mariager Fjord Vand, Orbicon A/S, HedeDanmark	1.776.635	1.065.981
Anaerob membranfiltrering	Spildevand – energi	EnviDan A/S	Aalborg Universitet, Energi Viborg Spildevand A/S, Grundfos A/S	1.788.000	942.000
Avanceret Energistyring af Renseanlægget (AVERA)	Spildevand – energi	Udviklingssamarbejdet (KE, Lynettefællesskabet, Spildevandscenter Avedøre I/S)	Frederikshavn Forsyning A/S, Krüger A/S	3.602.080	2.445.400
Brug af brændselscelleteknologi på renseanlæg med henblik på optimeret udnyttelse af produceret biogas og renere energiproduktion uden SO _x - og NO _x -emmissioner	Spildevand – energi	EnviDan A/S	Dantherm Power A/S, Aarhus Vand A/S	1.988.484	186.626
Identifikation af uvedkomme vand i spildvandsledninger	Klima – tilpasning	Aarhus Vand A/S	Aarhus Vand A/S, Per Aarsleff A/S, EnviDan A/S, Aalborg Universitet	2.744.000	1.854.300
Demonstrationsanlæg for filtrering af vejvand for udledning til ferskvandsområde (DemFil)	Klima – tilpasning	Krüger A/S	Nordvand A/S, Gladsaxe Kommune, DTU	2.361.640	1.170.224
Overløb fra fælleskloak – hvordan måles det- og hvorfor?	Klima – tilpasning	Aarhus Vand A/S	AAU, DTU, DHI, Krüger A/S	3.498.200	2.385.736
FRODO – Forbedret rensning og desinfektion af overløbsvand	Klima – tilpasning	Udviklingssamarbejdet (KE, Lynettefællesskabet, Spildevandscenter Avedøre I/S)	Københavns Energi, DTU, Center for Park og Natur (København), DHI, KU Life, Nordvand A/S, Greve Vandforsyning	2.801.000	1.400.500
Udvikling af en urbanhydrologisk model til simulering af lokal afledning af både regnvand og kloakvand (LARG)	Klima – det urbane vandkredsløb	ALECTIA	ALECTIA, Aarhus Universitet, VandCenter Syd, Odense Kommune, GEUS	1.680.000	675.000
Regn under fremtidens klima	Klima – det urbane vandkredsløb	DTU Miljø	DHI, Krüger A/S, Greve Forsyning, Aarhus Vand A/S, DTU Miljø	2.050.000	1.066.000
Kvantitativt potentiale for håndtering af regnvand	Klima – det urbane vandkredsløb	DTU Miljø	Aarhus Vand A/S, Københavns Energi	1.984.000	1.069.000
Udvikling af 3D-geologisk/hydrogeologisk model som basis for det urbane vandkredsløb	Klima – det urbane vandkredsløb	GEUS	VandCenter Syd as, Odense Kommune, ALECTIA, GEUS, I-GIS	2.500.000	1.646.000
CLMO: Closed Loop Methane Oxidation	Klima – drivhusgasser	AKTOR Innovation ApS	Frederikshavn Forsyning A/S, COWEX A/S	2.948.000	2.140.520
Monitorering og minimering af lattergasemission fra renseanlæg	Klima – drivhusgasser	VandCenter Syd as	Aarhus Vand A/S, DHI, Unisen-se	2.633.000	1.798.000

Kilde: VTU's årsskrift 2012.

VTU har i 2013 tildelt støtte for i alt 4 mio. kr. til fem mindre projekter, der fremgår af Tabel 55. Herudover har VTU i 2013 i samarbejde med Miljøministeriet tildelt støtte til to fyrtårnsprojekter. Det ene fyrtårnsprojekt er

Fremtidens renseanlæg, der udføres i samarbejde mellem Billund Vand A/S, Billund Kommune og Krüger A/S. Dette projekt har i alt modtaget 15 mio. kr. i støtte fra VTU og Program for Grøn Teknologi.

Det andet fyrtårnsprojekt er Fremtidens vandforsyningsanlæg, der udføres i samarbejde mellem VandCenter Syd as, Aarhus Vand A/S, HOFOR A/S, DTU Miljø, Orbicon A/S, ALECTIA, Silhorko, Krüger A/S, Grontmij A/S, HEED Diagnostics og Ringkøbing-Skjern Forsyning A/S. Dette projekt har i alt modtaget tilsagn om 13 mio. kr. fra VTU og Miljøministeriet.

Tabel 55. Oversigt over projekter, der har modtaget støtte fra VTU i 2013

Projekttitel	Kategori	Projektholder	Øvrige projektpartnere	Samlet projekt-budget (kr.)	VTU-finansiering (kr.)
Udvikling og implementering af en baselinemodel til sikring af grundlag for finansiering af energieffektivisering gennem ESCO-modellen i spildevandssektoren	Spildevand	Middelfart Spildevand A/S	Middelfart Spildevand, EnviDan, Grontmij, Picca, DHI, Danish Water Services	2.644.000	979.000
Injiceringsværktøj til eliminering af skorstenseffekten (ITES)	Drikkevand	VandCenter Syd as	Kjul & Co., Dantonit A/S	2.100.000	1.000.000
Tubeflow	Spildevand/drikkevand	Wagonblast ApS	FORCE Technologies, KIWI ApS	1.246.000	959.300
Driftoptimering af råvandsnettet – fra boring til vandværk	Drikkevand	EnviDan Water A/S	I-GIS, TREFOR Vand A/S, Institut for GeoScience (AAU), Hornslet Vand	1.135.000	624.000
Automatiseret alarmbaseret prøvetagning	Drikkevand	Amphi-Bac ApS	Aarhus Vand	772.460	425.484

Kilde: VTU's hjemmeside.

Bilag N. Grundlag for evalueringen

For at sikre en systematisk og dækkende evaluering er evalueringsspørgsmålene besvaret via en kombination af forskellige datakilder og datafangstmetoder. Dette bilag indeholder en beskrivelse af grundlaget for evalueringen i form af interview, spørgeskemaundersøgelser og datagrundlag.

Interview

Som led i evalueringen er der gennemført en række interview med både kontaktudvalget bag evalueringen, en række vandselskaber og kommuner, udenlandske myndigheder og nationale eksperter. Omfanget og karakterne af de gennemførte interview er beskrevet i det følgende.

I projektets første fase, jf. oversigten i afsnit 2.3.1., er der gennemført fokuseringsinterview med deltagerne i kontaktudvalget bag evalueringen. Samlet set er der gennemført 66 interview som led i evalueringen.

Kontaktudvalget

Tabel 56. Oversigt over gennemførte fokuseringsinterview over de modtagne datakilder i forbindelse med evalueringen

Deltager i kontaktudvalget	
Naturstyrelsen og Miljøministeriet	Kommunernes Landsforening
Erhvervs- og vækstministeriet og Forsyningssekretariatet	Kommunalteknisk Chefforening
Finansministeriet	Dansk Industri
Økonomi- og indenrigsministeriet	Foreningen af Rådgivende Ingeniører
Skatteministeriet	Landbrug & Fødevarer
DANVA	Dansk Miljøteknologi
FVD	Dansk Naturfredningsforening

Afslutningsvist er der gennemført supplerende interview med udvalgte deltagere i kontaktudvalget bag evalueringen. FSR har desuden deltaget i interviewrunden efter opfordring fra deltagerne i kontaktudvalget.

Tabel 57. Supplerende interview med udvalgte medlemmer af kontaktudvalget

Organisationer	Fokus for interviewet
DANVA	Drøftelse på tværs af alle evalueringens temaer
FVD	Incitament, prisloftreguleringen og effektiviseringskrav samt statens tilsyn
DI samt Landbrug & Fødevarer	Forbrugerforhold, teknologiudvikling og erhvervspotentiale samt strukturudvikling
Dansk Miljøteknologi	Teknologiudvikling og erhvervspotentiale samt strukturudvikling
FRI	Sammensætningen af reguleringen samt incitamentsstrukturen i denne
FSR	Sammensætningen af reguleringen samt incitamentsstrukturen i denne
KL og KTC	Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

Vandselskaber

På baggrund af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser blev der udvalgt 21 vandselskaber til supplerende interview. Udvælgelsen af vandselskaber er sket på baggrund af input fra DANVA og FVD samt en beslutning i styregruppen. Udvælgelsen af vandselskaber er baseret på følgende kriterier:

- Vandselskaberne er omfattet af vandsektorloven. De ikke-lovomfattede adresseres via spørgeskemaer og interview med FVD.
- S sammensætningen af de udvalgte vandselskaber afspejler overvejende kommunalt ejerskab, da de repræsenterer langt størstedelen af den debiterede vandmængde. Der sikres dog inddragelse af privatejede vandselskaber i et rimeligt forhold.
- Der er sikret en rimelig repræsentation af vandforsynings- og spildevandsselskaber.
- Der er sikret geografisk spredning over både Sjælland, Fyn og Jylland.
- De udvalgte vandselskaber repræsenterer samlet set en stor del af de debiterede vandmængder, hvilket medfører en overrepræsentation af de store vandselskaber. Interview-samplet skal samtidig indeholde forsyninger i forskellige størrelsesintervaller, så der tilstræbes en vis spredning, hvor der også indgår mellemstore og mindre vandselskaber blandt de interviewede.
- Særlige forhold som eksempelvis stort forsyningsområde, idet store forsyningsområder og/eller spildevandsrensning i åbent land kan medføre en række økonomiske og/eller driftsmæssige udfordringer for vandselskaberne. Endvidere indebærer trappemodellen og forsyningen af store virksomheder særlige forhold, der bør belyses i forhold til interview.
- Effektiviseringskrav og -potentialer i forhold til Forsyningssekretariatets opgørelser/metoder. Der er udvalgt vandselskaber med høj effektivitet, vandselskaber med lav effektivitet og vandselskaber, der har haft store forbedringer i effektiviteten.
- Erfaringer med konsolidering, idet der er inkluderet vandselskaber, der har konkrete positive og/eller negative erfaringer med sammenlægninger og fusioner, erfaringer med sideordnede aktiviteter, teknologiudvikling og samarbejde om vandteknologiekspertise (erhvervspotentiale). Der er desuden inkluderet vandselskaber, der har konkrete erfaringer (positive og/eller negative) med hensyn til teknologiudvikling og samarbejde om vandteknologiekspertise.
- Vandselskaber, der har andre markante forhold (fx udfordringer i forhold til selskabsudskillelse).

Tabel 58. Oversigt over de udvalgte vandselskaber, der har deltaget i interview

Vandselskab	Aktivitet	Ejerskab
HOFOR A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Århus Vand A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
VandCenter Syd as	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Trefor A/S	Vandforsyning	Kommunalt
Spildevandscenter Avedøre I/S	Spildevand	Kommunalt
Fredericia Spildevand A/S	Spildevand	Kommunalt
Middelfart Spildevand A/S	Spildevand	Kommunalt
Furesø Vandforsyning a.m.b.a.	Vandforsyning	Privat
Hinnerup Vandværk a.m.b.a.	Vandforsyning	Privat
Frederikshavn Forsyning A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Billund Vand A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Thisted Vand A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Guldborgssund Forsyning A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt

Vandselskab	Aktivitet	Ejerskab
Nordvand A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Roskilde Forsyning A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Hjørring Vandselskab A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Varde Forsyning A/S	Vandforsyning og spildevandshåndtering	Kommunalt
Haarlev Vandværk	Vandforsyning	Privat
Greve Vandværk a.m.b.a.	Vandforsyning	Privat
Helsinge Vandværk a.m.b.a.	Vandforsyning	Privat
Toftlund Vandværk a.m.b.a.	Vandforsyning	Privat

Kommuner

Desuden er der sideløbende med udvælgelse af vandselskaber udvalgt en række kommuner til interview. Kommunerne er udvalgt, så de i videst muligt omfang afspejler de udvalgte vandselskaber. De gennemførte interview med kommuner havde særligt til formål at belyse erfaringerne med selskabsudskillelsen, kommunernes varetagelse af ejerskabsrollen, samarbejdet med vandselskaberne om myndighedsforhold og samarbejdet med vandselskaberne om driftsopgaver.

Som supplement til interview med de udvalgte kommuner er der desuden gennemført et workshopforløb med KL's vandsektornetværk, der repræsenterer nøglemedarbejdere i kommunernes miljø- og teknikforvaltninger. Netværket drøftede de samme emner, der er drøftet med kommunerne individuelt.

Tabel 59. Oversigt over de udvalgte kommuner, der har deltaget i interview

Kommune	Deltagerkreds
Københavns Kommune	Chefer og medarbejdere
Aarhus Kommune	Direktør og chefer
Fredericia Kommune	Chefer og medarbejdere
Odense Kommune	Chefer
Hjørring Kommune	Direktør og chefer
Billund Kommune	Direktør og chefer
Thisted Kommune	Direktør og chefer
Gentofte Kommune	Direktør og medarbejdere
Ballerup Kommune	Chefer og medarbejdere
Guldborgsund Kommune	Direktør
Frederikshavn Kommune	Chefer
Roskilde Kommune	Direktør og chefer
Odense Kommune	Medarbejdere
Thisted Kommune	Medarbejdere
Roskilde Kommune	Medarbejdere
Middelfart Kommune	Direktør og chefer
Varde Kommune	Direktør

Udenlandske vandmyndigheder

Til brug for den komparative analyse er der gennemført interview med myndighederne i Holland, England, og Finland. Udvalgelsen af disse lande er sket på baggrund af inputs fra kickoff-seminaret og drøftelser i styregruppen. Udvalgelsen er sket med følgende begrundelse:

- **England**
England er et af de eneste eksempler, der ligner den danske reguleringsmodel med prislofter administreret af en særskilt myndighed (Ofwat har denne rolle for England vedkommende). Der er tale om langvarige erfaringer og en højere grad af konkurrenceudsættelse af privatisering i sektoren end i Danmark. Modellen har på flere områder dannet inspirationsgrundlag for udviklingen af den danske model.
- **Holland**
Holland er det første land, der indførte systematiske benchmark. Der er tale om en yderst effektiv sektor, som desuden er meget koncentreret med få forsyningsselskaber. Den økonomiske regulering er mindre stram end i Danmark, og der er indført et formaliseret klagesystem i forhold til udmøntningen af reguleringen.
- **Finland**
I Finland er der om en relativ høj grad af kommunal selvbestemmelse med hensyn til organisering af vandsektoren, men samtidig en udstrakt anvendelse i kommunerne af fælleskommunale samarbejder, offentlige-private samarbejder og udlicitering. Der er let adgang til låneoptagelse og en sund økonomi i store dele af sektoren.

Der er desuden gennemført interview med en række nationale eksperter:

- **Ellen Magrethe Basse, Aarhus Universitet**
Professor i miljøret og forfatter til en række bøger om regulering af vandsektoren. Medlem af bestyrelsen i Aarhus Vand A/S.
- **Jens Baadsgaard Pedersen, direktør i firmaet DanWater.**
Jens Baadsgaard Pedersen beskæftiger sig indgående med teknologiudvikling, eksport og samarbejdsmodeller i vandsektoren. Jens er desuden tidligere ejer af firmaet Watertech.
- **Bent Ole Gram Mortensen, professor, Syddansk Universitet.**
Bent Ole Gram Mortensen har omfattende erfaringer med analyser af en række forsyningssektorer samt liberaliseringen af monopolsektorer.
- **Ole Jess Olsen, Ph.d. på RUC ved Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring.**
Ole Jess Olsen forsker i liberalisering af elmarkedet, regulering af energimarkeder i øvrigt samt offentlige forsyningsvirksomheders rolle mellem monopol og marked.

Øvrige møder og seminarer

Evalueringsteamet har desuden deltaget i en række forskellige møder og seminarer, herunder:

- **DANVAs årsmøde**, hvor der var lejlighed til at drøfte konsekvenserne af vandsektorloven og indholdet af evalueringen med interesserede vandselskaber.
- **Dansk Miljøteknologis sommermøde**, hvor konsekvenserne af VSL blev drøftet med teknologivirksomheder.
- **DANVAs Konference: Fremsynet finansiering – Langtidsholdbare løsninger, værdibaserede valg og visioner for vandselskaberne.**
- **Erfaringsudveksling om de finansierings- og reguleringsmæssige udfordringer i vandsektoren.** Deltagerkredsen var HOFOR, VandCenter Syd as, Aarhus Vand A/S, SK Forsyning, Provas, Spildevandscenter Avedøre I/S, DANVA og Danske Bank.
- **FVD's konference: Fremtidens vandforsyning – mellem effektivitet, udvikling og forbrugerindflydelse.**

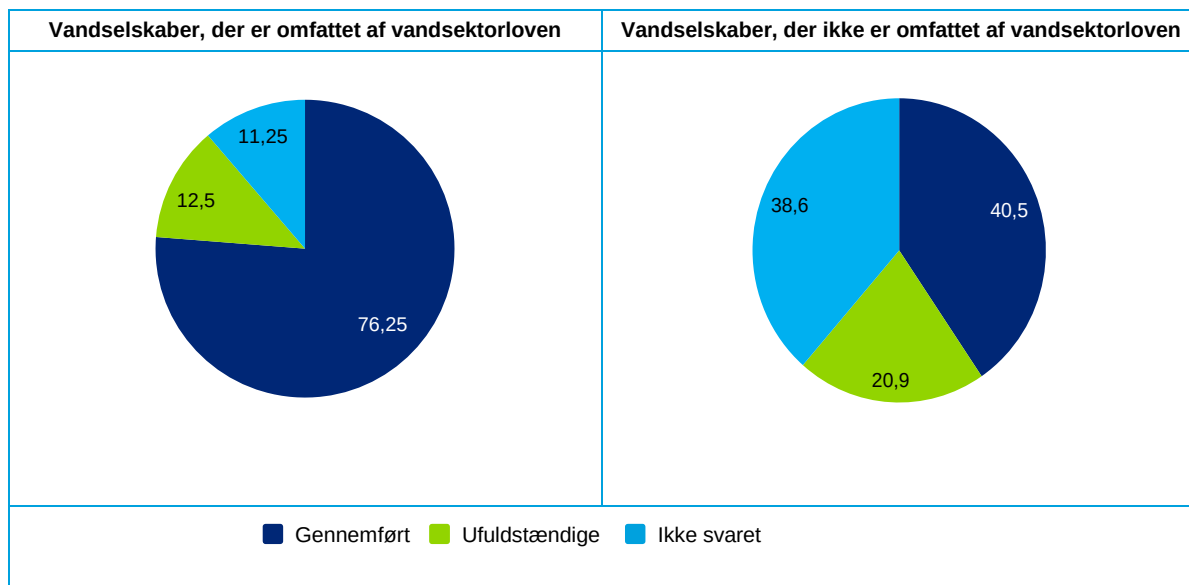
Spørgeskemaundersøgelse blandt vandselskaber

Som led i evalueringen af vandsektorloven har Deloitte gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt de danske vand- og spildevandsselskaber. Der er udsendt ét spørgeskema til de lovomfattede vandselskaber og et mindre spørgeskema til de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven. Spørgeskemaerne er udsendt til samtlige lovomfattede vandselskaber via Forsyningssekretariatets opgørelse over regulerede en-

heder. Desuden er der udsendt spørgeskema til en stor del af de almene vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven. Disse vandselskaber er kontaktet på baggrund af FVD's kontakt- og medlemsliste. Der er således udsendt spørgeskemaer til 320 lovomfattede vandselskaber og til 1394 ikke-lovomfattede, almene vandforsyningsselskaber.

Svarprocenten for de to undersøgelser fremgår af figuren nedenfor. Ufuldstændige besvarelser er ikke inddraget i forbindelse med evalueringen.

Figur 91. Svarprocent for den gennemførte spørgeskemaundersøgelser, pct.



Tabel 60 viser udvalgte karakteristika for de lovomfattede vandselskaber, der ikke har besvaret spørgeskemaet, som sammenholdes med de vandselskaber, der har besvaret spørgeskemaet. Overordnet set ligner gruppen af vandselskaber, der ikke har besvaret i høj grad vandselskaberne, der har besvaret. Der er en tendens til, at der er flere forbrugerejede vandselskaber blandt selskaberne, der ikke har besvaret spørgeskemaet, og de selskaber, som ikke har besvaret spørgeskemaet, er i gennemsnit lidt mindre. Fordelingen mellem vandforsyningsselskaber og spildevandsselskaber er fuldstændig ens.

Tabel 60. Frafaldsanalyse af spørgeskemabesvarelserne fra de lovomfattede vandselskaber

	Vandselskaber, som ikke har besvaret	Vandselskaber, som har besvaret
Ejerskab		
Kommunalt ejet	50 %	59 %
Privat - forbrugerejet	47 %	39 %
Andet	3 %	2 %
Primær aktivitet		
Vandforsyning	67 %	67 %
Spildevandshåndtering	33 %	33 %
Gennemsnitlig størrelse		
Debiteret vandmængde, m ³	1.615.000	1.804.000

Forskellene mellem de lovomfattede vandselskaber, der har besvaret spørgeskemaet og dem, der ikke har vurderes ikke at være betydelige, og der er derfor ikke grund til at tro, at spørgeskemabesvarelserne ikke er repræsentative.

Der foreligger ikke datamæssigt overblik over samtlige de vandselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven. Det er således ikke muligt at vurdere, hvorvidt der er særlige karakteristika for de vandselskaber, der har valgt at besvare spørgeskemaundersøgelsen. Det er dog Deloitte's vurdering, at der ikke er grund til at tro, at der er en systematisk bias i bortfaldet blandt de ikke-lovomfattede vandselskaber. Det er på denne baggrund Deloitte's vurdering, at spørgeskemaundersøgelsen med de opnåede svarprocenter udgør et meget solidt grundlag for evalueringen.

De to typer af spørgeskemaer er udarbejdet med udgangspunkt i evalueringens ni temaer. For hvert tema er der udarbejdet en række spørgsmål, der yderligere er operationaliseret i ét eller flere konkrete spørgsmål med tilhørende svarkategorier. I spørgeskemaerne er der anvendt både lukkede spørgsmål, hvor besvarelsen har krævet valg blandt flere opstillede svarmuligheder og åbne spørgsmål med mulighed for besvarelse via fri-tekst. Spørgeskemaerne er desuden anvendt til at indsamle en række konkrete økonomiske nøgletal i form af eksempelvis debiteret vandmængde eller selskabets omsætning for en given periode. Der er i spørgeskemaerne givet en grundig forklaring på hvert evalueringstema, samt uddybende forklaringer til enkelte spørgsmål i det omfang, det har været nødvendigt for at sikre fuld forståelse af de stillede spørgsmål og indholdet af de opstillede svarmuligheder. Eksempelvis er der i forbindelse med spørgsmål vedrørende antallet af årsværk i det enkelte vandselskab anført en definition af, hvor mange timer et årsværk udgør.

Udarbejdelsen af spørgeskemaerne har taget udgangspunkt i en grundig gennemgang af dokumentarisk materiale, samt en række fokuseringsinterview med deltagerne af kontaktudvalget. Disse interview har kvalificeret spørgeskemaernes fokus såvel som operationaliseringen af konkrete spørgsmål. Udkast til de endelige spørgeskemaer er blevet testet blandt udvalgte vandselskaber, dels for at sikre at spørgeskemaerne omfatter alle relevante aspekter af evalueringen, dels for at sikre at de begreber der anvendes i spørgeskemaerne er i overensstemmelse med de begreber, vandselskaberne anvender i deres hverdag.

Spørgeskemaerne er udsendt som et e-survey, hvor hvert vandselskab har modtaget en e-mail med et individuelt link til deres spørgeskema, som de har kunnet udfylde på internettet. Vandselskaberne har desuden modtaget spørgeskemaet i en pdf-version, som de har haft mulighed for at printe.

Deloitte har i forbindelse med udsendelse af spørgeskemaerne oprettet en hotline, der har bistået vandselskaberne med praktiske og forståelsesmæssige udfordringer.

De modtagne besvarelser er blevet kvalitetssikret af Deloitte for at sikre en validering af datagrundlaget. Der er blandt andet sket rettelse af åbenlyse fejl i de tilfælde, hvor de oplyste økonomiske nøgletal mv. ikke var opgivet i 1.000'er, eller antal årsværk fejlagtigt har været opgjort i timer. I de tilfælde, hvor der er konstateret fejl, men var usikkerhed om fejllens karakter, er der taget kontakt til individuelle respondenter for at validere konkrete besvarelser. Denne proces har sikret en høj datakvalitet i det endelige datagrundlag.

Kvantitative data

Til brug for evalueringen er der indsamlet og anvendt et omfattende sæt af eksisterende kvantitative data, der omfatter:

- Data til brug for prislofter og benchmarking (herunder cost-drivere) samt andre indberettede data til Forsyningssekretariatet.
- Opgørelser over sagsmængder, afgørelser, ressourceforbrug, medarbejdere mv. fra Forsyningssekretariatet.
- Benchmarkingdatabase fra DANVA med økonomiske data og miljø- og servicedata for de tilmeldte vandselskaber.
- Data fra Danmarks Statistik om udviklingen i priser og andre nøgletal for vandsektoren samt et udvalg af andre danske forsynings-sektorer.
- Data fra Eurostat om udviklingen i priser, eksport og andre nøgletal for vandsektoren i udvalgte europæiske lande, herunder især Holland, Storbritannien, Finland og Tyskland.
- Benchmarkingdata i summarisk rapportform for vandsektoren i Holland, Storbritannien og Tyskland.

Dokumentariske data

Det dokumentariske materiale omfatter love og bekendtgørelser med tilhørende forarbejder, høringssvar og vejledninger. Dette materiale er suppleret af en omfattende mængde rapporter, analyser og udtalelser om vandsektoren og reguleringen af denne, der er oplistet i nedenstående oversigt. Oversigten kan dog ikke betragtes som værende udtømmende.

Materialet er inddraget i evalueringen for at kvalificere vurderinger og til at illustrere konkrete problemstillinger i vandsektoren.

Tabel 61. Oversigt over baggrundsmateriale og dokumentarisk materiale

Udgiver	Titel	Type	Årstal
Algemeen Waterbeleid en Veiligheid	Financial transparency, efficiency & accountability in the Dutch drinking water model	Præsentation	2013
Algemeen Waterbeleid en Veiligheid	OECD-Netherlands Policy Dialogue on Water Governance	Spørgeskema	2013
ATV	Fra vandteknologi til grøn vækst	Rapport	2011
BIPE	Public water supply and sanitation services in France	Rapport	2012
Brøndum & Fliess	De globale virksomheder indenfor cleantech – Guldæg 5-rapporten	Rapport	2013
Copenhagen Economics	Employment in the Danish Water Technology Sector	Rapport	2013
COWI	Markedet for miljøeffektiv teknologi	Rapport	2006
Damvad	Danske virksomheder på vandområdet	Rapport	2012
DANVA	Naturstyrelsens vejledningsskrivelser om henstand og lån ved betaling af tilslutningsbidrag til kloak og undtagelse fra krav om forbedret spildevandsrensning	Brev til medlemmer	2013
DANVA	Offentlighedslov og offentligt ejede vandselskaber, lovforslag 144 og 146	Notat	2013
DANVA	Sammensætning af bestyrelsesmedlemmer i vandselskaber	Notat	2013
DANVA	Undersøgelse af restancer i vandselskaber	Notat	2013
DANVA	Vejledning til indberetning i BESSY	Vejledning	2013
DANVA	DANVAs anbefalinger til evaluering af vandsektorloven	Notat	2012
DANVA	Tariffs, taxes and transfers in the European water sector	Rapport	2012
DANVA	Grønbog: Fremtidens vandsektor	Rapport	2011
DANVA	Konsolidering i England, Holland (erfaringer) og Danmark (perspektiver)	Notat	2006
DANVA og Horten	Oversigt over prisloftkendelser 2011	Notat	2012
DANVA og KPMG	Skønnede omkostninger ved selskabsudgørelse (KPMG og DANVA)	Notat	2010
DI	Vandteknologi kan blive det nye eksporteventyr	Notat	2011
DI	Hvad er vandsektoren værd?	Præsentation	2011
DVGW	Profile of the German water sector	Rapport	2011
DVGW	Requirements on the qualification and organisation of drinking water suppliers	Regelgrundlag	2005
Erhvervsstyrelsen	Bidrag til evaluering af vandsektorloven – notat om kompetencer og ressourcer ift. Klagemyndighed	Notat	2013
Finnish Environment Institute SYKE	Water supply and sanitation in Finland legislation and practices	Præsentation	2012
Finnish Water Forum	Finnish best practices in water and waste water treatment	Præsentation	2012
FORA	Miljøteknologiske styrkepositioner – En erhvervsanalyse af klynge dannelse	Rapport	2006
Forsyningssekretariatet	Årsrapport 2012	Årsrapport	2013
Forsyningssekretariatet	Årsrapport 2011	Årsrapport	2012
Forsyningssekretariatet	Anlægsværdier i vand- og spildevandsforsyningerne	Notat	2011
Forsyningssekretariatet	Årsrapport 2010	Årsrapport	2011
Fredericia Kommune	Snitfladeaftale mellem Fredericia Kommune og Fredericia Spildevand A/S ved sagsbehandling af myndighedsopgaver	Rapport	2011
Fredericia Kommune	Samarbejdsaftale mellem Fredericia Kommune, Natur & Miljø og Fredericia Spildevand A/S	Samarbejdsaftale	2011
FVD	Cases: Vandsektorlovens konsekvenser for de private forbrugerejede vandforsyningsselskaber	Notat	-

Udgiver	Titel	Type	Årstal
FVD	Vandsektorlovens konsekvenser – Et FVD-notat om de problemer, loven skaber for de private forbrugerejede vandforsyningsselskaber	Notat	2013
FVD	Vandsektorlovens betydning for de private vandforsyningsselskaber	Rapport	2012
FVD	L 150: Forslag til lov om vandselskabers organisering og økonomiske forhold	Høringssvar	2009
Guderup Vandværk	Vedrørende vandsektorlovens § 2	Brev til Folketingets miljøudvalg	2012
Guldborgsund Forsyning A/S	Betaling for vejafvanding 2007-2010	Brev	2012
Guldborgsund Kommune	Merarbejde for kommuner efter udskillelse af forsyningsvirksomheder	Notat	2011
HOFOR	Strategi	Præsentation	2013
Inno-MT	Lovgivningens innovationseffekt: Hvilke lovgivningsmæssige mekanismer driver miljøteknologisk innovation	Rapport	2012
Justitsministeriet	Spørgsmål nr. 92 vedrørende forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144)	Besvarelse af spørgsmål	2013
KL	KL's supplerende kommentarer til evaluering af vandsektorloven	Notat	2013
KL	Notat – Kommuners redskaber til implementering på spildevandsområdet	Notat	2012
Konkurrence-ankenævnet	Kendelse: DANVA mod Forsyningssekretariatet	Kendelse	2012
Naturstyrelsen	Opdateret notat om forbrugerindflydelse og medarbejderrepræsentation i vandselskaber	Notat	2013
Naturstyrelsen	Opdateret notat om forbrugerindflydelse og medarbejderrepræsentation i vandselskaber	Notat	2013
Naturstyrelsen	Fakta om vandsektoren	Præsentation	2013
Naturstyrelsen	Vejledningsskrivelse om henstand med betaling af tilslutningsbidrag	Vejledning	2013
Naturstyrelsen	Mikrobiologisk drikkevandsforurening 2011	Rapport	2012
Naturstyrelsen	Punktkilder 2011	Rapport	2012
Naturstyrelsen	Vandselskabernes innovation og eksport: Barrierer og muligheder	Rapport	2012
Naturstyrelsen	Revisorinstruks af 12. april 2011 om erklæring om vandselskabers deltagelse i anden virksomhed	Instruks	2011
Naturstyrelsen	Notat om miljø- og servicemål	Notat	2011
Naturstyrelsen	Mikrobiologisk drikkevandsforurening 2010	Rapport	2011
Niras	Forsyningsanalyse: En analyse af vandsektoren i Danmark	Rapport	2012
NWP	Dutch water sector 2009-2010	Rapport	2011
Nyborg Forsyning og Service A/S	Samspillet mellem prisloftreguleringen og den kommunale lånebekendtgørelse	Præsentation	2011
Odense Kommune	Håndbog for bestyrelsesmedlemmer udpeget af Odense Kommune	Vejledning	2013
Odense Kommune	Samarbejdsaftale mellem VandCenter Syd as og Odense Kommune	Samarbejdsaftale	2012
Odense Kommune	Ejerstrategi for forsyningselskaberne og strategi for Odense Havn	Notat	2010
Ofwat	Setting price controls for 2015-20 – final methodology and expectations for companies' business plans	Rapport	2013
Peter Bogetoft, CBS	Analyse af Forsyningssekretariatets benchmarkingmodeller af danske vand- og spildevandsselskaber	Bilag	2012
Peter Bogetoft, CBS	Strukturanalyse af den danske vandsektor	Rapport	2012
Regeringen	Danmark i arbejde – Vækstplan for vand, bio- & miljøløsninger	Strategi	2013
Samfundsøkonomen	Tema: Naturlige monopoler	Tidsskrift	2012
Skatteministeriet	Brev om reglerne for skattefri sammenlægning af selskaber	Brev	2013

Udgiver	Titel	Type	Årstal
VandCenter Syd as	Styrkelse af vækstvilkårene for eksport af vandløsninger – set fra et vandselskab	Præsentation	2012
VTU	Om VTU-fonden	Notat	2013
Water Council	Consumer council for water	Præsentation	-
Aalborg Kommune	Vandforsyningsplanlægning – Bidrag til evaluering af vandsektorloven	Notat	2013
Aarhus Kommune	Brev til Miljøministeriet med lovforslag om klimatilpasning	Brev	2013
Aarhus Kommune	Bidrag til evaluering af vandsektorloven	Notat	2013
Aarhus Vand A/S	Forsyningernes rolle i fremtidens vandforvaltning	Præsentation	2013
Aarhus Vand A/S	Klimatilpasning og byens vandforvaltning	Notat	2012
Aarhus Vand A/S	Strategi for effektivisering og kvalitetsforbedring	Strategi	2012

Udover ovenstående materiale har Deloitte i forbindelse med evalueringen gennemgået årsrapporter, vedtægter, årshjul og ejerstrategier mv. fra en række vandselskaber, ligesom der er modtaget mange henvendelser, forslag og kommentarer per mail.

Bilag O. Uddrag af kommissoriet for evalueringen

Der er udarbejdet et kommissorium, der stiller krav til indholdet af evalueringen. Kommissoriet er udarbejdet via inddragelse af kontaktudvalget bag evalueringen og fastlægger følgende formål for evalueringen:

"Det overordnede formål med evalueringen er at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og klarere opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed fastholdes, om der er sket en klar og hensigtsmæssig adskillelse af drift- og myndighedsansvaret, om den økonomiske regulering sætter hensigtsmæssige rammer for at indfri et muligt erhvervspotentiale samt udvikling af dansk vandteknologi.

Det forudsættes, at evalueringens konklusioner sammenfattes i perspektiver på videre udviklingsmuligheder for, hvordan vandsektoren overordnet kan reguleres for bedst muligt at imødekomme de primære hensyn i forligsaftalen, herunder særligt med henblik på effektivisering."

Kravene til evalueringen er opdelt i følgende ni temaer:

1. Incitamenter
2. Effektiviseringskrav og prisloftregulering
3. Forbrugerforhold
4. Gennemsigtighed og klar opgavefordeling
5. Statens tilsyn
6. Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold
7. Erhvervspotentiale og teknologiudvikling
8. Strukturudvikling i vand- og spildevandsbrancherne
9. Forsyningernes finansieringsmæssige forhold.

Evalueringens fokus for hvert af de ni temaer er gengivet i det følgende. Det er desuden fremhævet, hvor i evalueringsrapporten de enkelte problemstillinger er behandlet.

Incitamenter

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Det skal i evalueringen belyses, i hvilket omfang vandsektorloven indeholder tilstrækkelige incitamenter til at begrænse omkostningerne i sektoren og sikre løbende effektivisering.

I den forbindelse belyses virkningen af hvile-i-sig-selv-princippet og sektorens omkostningsniveau, herunder lønninger, honorarer mv., samt om der er tilstrækkeligt fokus på effektivisering og konsolidering. Det kan endvidere belyses, hvordan hvile-i-sig-selv-princippet harmoniserer med skattepligten, og hvad denne betyder for vandselskabernes investerings- og omkostningsniveau. Hertil kommer, om der optræder utilsigtede incitamenter, for eksempel til over- eller underinvestering."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav, samt i kapitel 1, hvor de samlede resultater af evalueringen fremgår, og i kapitel 10, hvor der indgår overvejelser om alternativ regulering. Spørgsmålet om incitamenter gør sig dog gældende under alle evalueringens temaer, hvorfor det har en mere generel, tværgående karakter end de øvrige temaer.

Effektiviseringskrav og prisloftregulering

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Evalueringen skal vurdere, om regelsættet i vandsektorloven har bidraget til at øge effektiviteten i sektoren, og om den kan forventes at sikre fortsat effektivisering af vandselskaberne. I denne sammenhæng beskrives udviklingen i enhedsomkostninger og vandpriser, samt hvordan prisloftregulering og benchmarking fungerer i forhold til at opføre og udmønte effektiviseringspotentialerne.

Det vil i denne forbindelse være relevant at se på de parametre, der indgår i fastlæggelsen af prisloft, herunder om det er hensigtsmæssigt, at kun driftsomkostningerne er underlagt effektiviseringskrav, og om der er balance i forhold til håndteringen af øvrige parametre som for eksempel miljø- og servicemål.

Der foretages endvidere en vurdering af forsyningernes administrative byrder og om afgrænsningen af de forsyninger, som loven omfatter, er hensigtsmæssig ud fra en effektiviseringsvinkel."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav, samt i kapitel 1, hvor de samlede resultater af evalueringens fremgår, og i kapitel 10, hvor der indgår overvejelser om alternativ regulering.

Forbrugerforhold

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Det skal belyses, om vandsektorloven understøtter lavere forbrugerpriser. Der skal endvidere foretages en vurdering af sammensætningen af selskabernes bestyrelser og muligheden for forbrugerindflydelse."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 7 om forbrugerforhold.

Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Det skal i evalueringen undersøges, om der er sket en formel og reel adskillelse mellem vandselskabernes drift og kommunernes myndighedsvaretagelse, herunder vedrørende finansielle forhold. I forlængelse heraf skal der foretages en vurdering af, om professionaliseringen og gennemsigtigheden i sektoren er øget.

Det skal i evalueringen også undersøges, om reglerne om tilknyttede aktiviteter er klare, herunder om definitionen af tilknyttede aktiviteter er hensigtsmæssig, samt hvorvidt vandselskabets særlige ekspertise kan udnyttes i samarbejde med private aktører, fx med henblik på innovation og eksport af miljøteknologi."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 6 om gennemsigtighed og klar opgavefordeling. Reglerne om tilknyttede aktiviteter er dog adresseret i kapitel 9 om erhvervspotentiale og teknologiudvikling, ligesom opgave- og ansvarsfordelingen omkring de finansieringsmæssige forhold er behandlet i kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav.

Statens tilsyn

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Der foretages en vurdering af organisering og finansiering af Forsyningssekretariatets regulering og tilsyn med vandselskaberne."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 5 om statens tilsyn.

Miljø-, sundheds og forsyningsforhold

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Der skal i evalueringen foretages en vurdering af, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsynings sikkerhed fastholdes."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 8 med samme overskrift.

Erhvervspotentiale og teknologiudvikling

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Der skal i evalueringen foretages en vurdering af, om reguleringen understøtter vækstmuligheder samt eksport af dansk vandteknologi, herunder fordele og ulemper ved yderligere inddragelse af private virksomheder og investorer med henblik på at indfri et muligt erhvervspotentiale. Det vurderes endvidere, om reguleringen skaber hensigtsmæssige rammer for teknologiudvikling, herunder om Vandsektorens Teknologifond effektivt har understøttet teknologiudvikling i vandsektoren, bl.a. i lyset af anvendelsen af midlerne og effekterne af fondens tilsagn."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 9 om erhvervspotentiale og teknologiudvikling.

Strukturudvikling i vand- og spildevandsbrancherne

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Evalueringen skal belyse strukturudviklingen i vandsektoren, herunder udviklingen i ejerforholdene i vandsektoren, samt hvordan udviklingen er for de små vandværker, der ikke er omfattet af vandsektorloven. Det skal undersøges, om vandsektorloven understøtter strukturudvikling og netværksdannelse, eller om der er skabt barrierer for sammenlægninger af vandselskaber. Det skal undersøges, om vandsektorloven har vist behov for nye former for selskabsdannelse."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 5 om strukturudvikling og konsolidering samt i kapitel 9 om erhvervspotentiale og teknologiudvikling.

Forsyningernes finansieringsmæssige forhold

Ifølge opdraget skal følgende forhold belyses:

"Det skal i evalueringen undersøges, om den økonomiske regulering understøtter en hensigtsmæssig finansiel planlægning og organisering."

Spørgsmålene under dette tema adresseres især i afrapporteringens kapitel 3 om økonomisk regulering og effektiviseringskrav.

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's cirka 200.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.