

Kære
Medlem af Folketinget og miljøordfører

Skanderborg, den 21. december 2012

DANVAs anbefalinger til evaluering af vandsektorloven

Som lovet i brev af 12. oktober 2012, vil DANVA som en service orientere dig om vore anbefalinger og vurderinger til evaluering af vandsektorloven. Vi vurderer, at der er behov for omfattende ændringer. Vi præsenterer i den sammenhæng særlige vigtige emner.

Mogens Lykketoft blev i Børsen 16. august 2012 citeret for at sige: "Den her regelproduktion er en frygtelig selvforstærkende proces. Nogle gange kan man godt fristes til at brænde det hele af og begynde forfra. Det er måske i virkeligheden den eneste måde at bringe eksplosionen til ophør!"

DANVAs hovedanbefaling følger Mogens Lykketoft og lyder, at det er nødvendigt, at lovgiverne, fremfor at komme med lappeløsninger, skrotter vandsektorloven i sin nuværende form og vedtager en helt ny lov. Vi er klar over, at en grundig proces – herunder et reelt evalueringsarbejde - vil medføre et længere tidsperspektiv for realiseringen af en ny lov, men målet er en regulering, der skal være til gavn for forbrugerne og samfundet mange år ud i fremtiden.

Vandsektorloven er i sin nuværende konstruktion baseret på mistillid. Den reguleres gennem kontrol, hvilket afføder bureaukrati, som påfører vandselskaberne og dermed danskerne og erhvervslivet store omkostninger. Den danske vandsektor drives af effektive vandselskaber, der bl.a. gennem samarbejde og konsolidering, samt anvendelse af de nyeste teknologier leverer den efterspurgte service. Sektoren påtager sig ansvar, der rækker ud over kerneopgaver og vandselskaberne arbejder fortsat for at honorere kundernes og omverdens forventning til en moderne forsyning.

Der er behov for en regulering, der skaber rum til udvikling med fokus på miljø, serviceparametre, innovation og deltagelse i grøn omstilling. Ressourcerne skal ikke gå til at fodre bureaukratiet, de skal bruges på at tænke ud af boksen, så vi kan servicere vores kunder bedre med fokus på endnu smartere og mere effektive løsninger.

Med en regulering, der har det fokus, vil vandselskaber, entreprenører, leverandører og rådgivere i samarbejde kunne skabe de innovative, samfundsøkonomiske optimale løsninger, som styrker vækst, beskæftigelse og eksport – det der starter den dynamiske innovationsmaskine.

I dag er både reguleringen og forvaltningen af vandsektoren et problem. Vandselskaberne oplever for eksempel, at de ikke får deres prislofter til tiden. Forsyningssekretariatet har således i sit vandnyt af 17. december 2012 meddelt, at vandselskaberne vil modtage prislofter for 2012 og 2013 senest ved udgangen af

januar 2013. Selskaberne har dermed ikke det i reglerne forudsatte kendskab til deres indtægter og dermed heller ikke retssikkerhed for dem. Resultatet er usikre indtægtsgrundlag og en øget arbejdsbyrde.

Selskaberne har behov for at få priser og budgetter på plads inden årsskiftet, men er på grund af prisloftsfor-sinkelsen nu tvunget til umiddelbart at træffe et af to dårlige valg:

1. De kan vælge at skønne og få deres takster midlertidig godkendt af kommunalbestyrelserne ud fra deres forventning til prislofter 2013. Senere kan de udfærdige nye takster og få endnu en godkendelse, når det endelige prisloft bliver kendt. Det medfører fordyrende dobbeltarbejde.
2. Alternativt kan selskaberne fortsætte med de godkendte takster for 2012, og så udarbejde og få godkendt nye takster, når de modtager et endeligt prisloft. Den fremgangsmåde giver risiko for store afvigelser og deraf følgende korrektioner, som vil give forskel i taksterne for 1 og 2. halvår af 2013.

Anbefalinger:

- Den nuværende økonomiske regulering skal erstattes af én regulering, der gennem de rette incitamenter sætter fokus på forsyningssikkerhed, sundhed, kvalitet, innovation, service og miljø.
- Vandselskaberne skal have mulighed for at operere, så der kan træffes samfundsøkonomisk fornuftige beslutninger i forhold til f.eks. investeringer, samarbejder og fusioner. De mange skjulte barrierer skal fjernes.
- DANVAs benchmarkingsystem bør erstatte Forsyningssekretariatets, idet der netop her fokuseres på de rette forhold.
- Den nuværende klageadgang via Konkurrenceankenævnet og hele det administrative set-up omkring Forsyningssekretariatet skal ændres radikalt, så vandselskaberne får rimelige ramme- og arbejdsvilkår.
- I forhold til den ønskede grønne omstilling og eksport af vandteknologi, skal der skabes muligheder for vandselskabernes deltagelse i teknologiudvikling og innovation.

DANVA understreger, at vandsektorloven også har haft en række positive konsekvenser. Selskabsudskillelsen har givet den nødvendige adskillelse mellem skatte- og takstmidler, ligesom der er sket en vis adskillelse mellem kommunernes rolle som myndighed og driftsherre. I den sammenhæng skal det dog nævnes, at det ikke er hensigtsmæssigt, at kommunen fortsat er myndighed for egne selskaber. Selskabsudskillelsen har også medført et forøget fokus på kerneopgaver herunder effektivitet i driften. Vandsektorens Teknologifond har betydet en mindre forøgelse af udviklings- og demonstrationsprojekter i vandselskaberne. Desuden er der skabt mulighed for, at vandselskaber kan indgå partnerskaber med det øvrige private erhvervsliv i forbindelse med eksport af vandteknologi.

Det ændrer dog ikke ved det faktum, at den danske vandsektor har brug for en helt ny lov.

Med venlig hilsen

Carl-Emil Larsen
DANVA

Centrale emner i evalueringen af vandsektorloven

1 Økonomisk regulering

Baggrund

Den eksisterende regulering, som er karakteriseret ved kontrol, mistillid og bureaukrati, bør erstattes af en incitamentsbaseret regulering. Der skal indarbejdes incitament, som tilskynder til effektivisering og den ønskede udvikling. Herunder bør selskaberne eksempelvis have mulighed for at gemme effektiviseringsgevinster, ligesom selskabernes tillæg for historiske investeringer bør kunne opspares. Det kan være med til at sikre, at selskaberne har kontrol over planlægning og økonomi i forbindelse anlæg og dermed kan efterkomme krav og ønsker om effektivisering samtidig med innovation.

Budskaber

- 1) Der bør arbejdes med en flerårig økonomisk regulering. Dette vil forbedre selskabernes mulighed for at arbejde med hensigtsmæssig, driftsøkonomisk, planlægning af økonomien, der giver mulighed for at balancere drift, investering og effektivisering.
- 2) Der skal kun være ét organ ud over vandselskabernes bestyrelse, som skal forholde sig til taksterne.

Selskaberne har behov for bedre økonomiske rammer. Eksempelvis er selskaberne begrænset af et kreditmaksimum, som ikke er afstemt med deres likviditetsflow og -behov. Deres indtægter svinger, hvilket gør dem sårbare blandt andet overfor bankkrak, samtidig med at de ikke har mulighed for at opbygge reserver.

DANVA foreslår en undersøgelse af, om reguleringen tager tilstrækkelig hensyn til forsyningssikkerhed, miljø, kvalitet og service.

Uddybning

Udmøntningen og administrationen af vandsektorloven er endt i en voldsom bureaukratisk situation, og der er behov for nytænkning, hvor fokus er at tilskynde til udvikling med hensigtsmæssige incitament.

Der er en række eksempler på uheldige incitament i den nuværende regulering:

- Selskaberne kan ikke gemme tillæg for historiske investeringer. Muligheden bortfalder, hvis selskaberne ikke bruger investeringstillægget nu. Det giver incitament til overinvestering.
- Forsyningssekretariatet har i vidt omfang reduceret prislofterne for selskaberne, der ikke har brugt hele rammen til driftsomkostninger i et år. Det har vi set generelt for alle prislofter mellem 2010/2011 og 2012. Det er efterfølgende også set i form af manglende tillæg i forbindelse med fusion, udvidelse af forsyningsområde og tilpasning af for lave prislofter.
- Frontselskaber i benchmarkingen kan blive straffet for hurtig effektivisering.

Der er talrige eksempler på selskaber, der bliver straffet for at bruge færre penge på drift, end deres prisloft giver mulighed for. Den konstruktion kunne tilskynde selskaber til at undlade at effektivisere driften. DANVA finder situationen uheldig og mener, der er behov for i stedet at belønne selskaber, der ligger under prisloftet ved at give dem mulighed for at gemme ekstraordinære effektiviseringsgevinster til senere år. Dette kunne eksempelvis gøres ved at fjerne den fortsatte "hvile i sig selv regulering".

Eksemplerne illustrerer, at den nuværende regulering fokuserer på kontrol og pisk – ikke på gulerod og tillid. Der bør skabes en bedre balance, hvor incitamentet bliver styrende. Der er behov for bredt at undersøge mulige modeller, som kan fremme effektivisering og udvikling, herunder analysere konsekvenserne af en regulering, som tillader en forrentning til ejerne.

Behovet for flerårig økonomisk regulering

DANVA anbefaler, at muligheden for et fleksibelt flerårigt prisloft analyseres i samarbejde med branchen. Det er et problem i den nuværende regulering, at selskaberne ikke har bedre muligheder for at planlægge deres effektiviseringer, hvilket også er blevet påpeget af Konkurrenceankenævnet i forbindelse med klagesagen på Prisloft 2012. Et flerårigt prisloft vil potentielt kunne forbedre muligheden for at planlægge driften og lette de administrative byrder for vandselskaberne, samt gøre dem mere uafhængige af den sårbare finanssektor

Behovet for én økonomisk regulering og godkendelse

Selskabernes takster er i dag underlagt både en prisloftsregulering med tilhørende kontrol og en kommunal godkendelse af taksterne og overholdelsen af hvile-i-sig-selv-princippet. Den ekstra kommunale godkendelse opleves som uklar og administrativt bøvlet.

DANVA mener, at reguleringen og kontrol af selskabernes takster er en naturlig del af den overordnede regulering af deres økonomiske ramme og at de bør indbygges heri. Men udfyldelsen af rammerne må overlades til de selvstændige selskabers bestyrelser, der er underlagt ordinært bestyrelsesansvar.

Bedre økonomiske rammer i øvrigt

Selskaberne har ud over en bedre økonomisk regulering også behov for bedre økonomiske rammevilkår. Her skal særligt fremhæves tre forhold:

1. Selskaberne har typisk i kortere perioder behov for større likviditet, end de har adgang til, fordi de ikke har mulighed for at optage driftskreditter i tilstrækkeligt stort omfang. (Der findes en dispensationsmulighed, men dette er en administrativ tung løsning for selskaberne, da det øgede behov typisk er for en kort periode og flere gange om året.) En mindre ændring af lånebekendtgørelsen kan løse dette forhold.
2. Vandselskaberne er ved tab mere sårbare end andre private selskaber. Det skyldes, at de i perioder har stor overskydende likviditet, som indebærer en risiko i forhold til fx bankkrak. Selskaberne har qua hvile-i-sig-selv princippet ikke mulighed for at opbygge reserver, som de kan bruge som buffer i en sådan situation.
3. Den periode, som selskaberne har mulighed for at optage lån over, modsvarer ikke den tekniske levetid på deres anlæg. Resultatet bliver, at de beløb, som selskaberne kan opkræve over taksterne på sigt, ikke er store nok til at dække afdragene på de tilhørende lån. Selskaberne har fået et tillæg for historiske investeringer, men tillægget for historiske investeringer udvandes af inflationen og vil med tiden blive bundet af større og større akkumulerede afdrag på nye investeringer. At tillægget ikke gemmes, giver således selskaberne et incitament til at investere for at være sikre på at kunne udnytte tillægget. DANVA foreslår, at selskaberne i stedet kan gemme tillæggene, så de kan anvendes ved investeringer efter behov.

2 Den resultatorienterede benchmarking

Baggrund

DANVA mener, at den resultatorienterede benchmarking er implementeret forkert. I strid med vandsektorlovens intention giver Forsyningssekretariatet individuelle effektiviseringskrav til hovedparten af selskaberne. Hertil kommer, at Forsyningssekretariatet ikke har fulgt ekspert anbefalinger til, hvordan en hensigtsmæssig benchmarking skal konstrueres. Det har ført til en markant overvurdering af effektiviseringspotentialet i vandsektoren.

Budskaber

1. Der er behov for en endnu tydeligere formulering i vandsektorloven om, at kun selskaber med særlig store effektiviseringspotentialer skal have et individuelt effektiviseringskrav og om, at branchen skal inddrages inden fastlæggelsen af denne grænse.

Lovbemærkning:

"Miljøministeriet iværksætter et udvalgsarbejde sammen med branchen og andre interessenter, som skal etablere et beslutningsgrundlag til fastlæggelse af, hvad der udløser yderligere effektiviseringskrav over for de særligt ineffektive vandselskaber. I arbejdet skal bl.a. inddrages de praktiske erfaringer fra benchmarkingen".

Herved kan gentagne klagesager på dette område formentlig undgås.

2. Der stilles ofte forkerte krav til selskaber. Usikkerheden i benchmarkingen skal komme selskaberne til gode.
3. Benchmarkingen skal bygge på valide data og en grundig forståelse af, hvad der driver omkostningerne i branchen.
4. Det skal sikres, at Forsyningssekretariatet inddrager ekspertviden indenfor benchmarking.

Uddybning

Det fremgår af bemærkningerne til vandsektorloven, at kun selskaber med særlig store effektiviseringspotentialer skal have et individuelt effektiviseringskrav. Det fremgår også, at branchen under ledelse af Miljøministeriet skal inddrages forinden fastlæggelsen af grænsen for, hvornår et selskab har et særligt stort effektiviseringspotentiale.

Men branchen er ikke blevet inddraget og Forsyningssekretariatet har i Prisloft 2012 givet individuelle effektiviseringskrav til 80 % af drikkevandsselskaberne og 90 % af spildevandsselskaberne. Konkurrenceankenævnet har fastslået, at Forsyningssekretariatets fortolkning er i strid med Vandsektorloven. Alligevel giver Forsyningssekretariatet ifølge foreløbige tal for nye prislofter nye individuelle effektiviseringskrav til op mod 70-80 % af selskaberne. Og branchen er fortsat ikke blevet inddraget. Det betyder, at nye klagesager er nødvendige, hvilket igen betyder stor usikkerhed om selskabernes rammevilkår.

DANVA slår fast, at der er brug for en tydeligere formulering i vandsektorloven, så praksis på dette område ikke skal fastlægges via årlige tilbagevendende klagesager, der er dyre for både vandselskaber og samfundet.

De data, der skal indberettes til Forsyningssekretariatet, har selskaberne ikke haft mulighed for at planlægge en registrering af. Det betyder, at selskaber i vid udstrækning har måttet skønne de indberettede tal ud fra eksisterende data, indsamlet i anden forbindelse. De data i kombination med manglende analyser betyder, at der er usikkerhed om, hvad der er rimelige omkostninger for et givent vandselskab.

Den internationalt førende benchmarkingekspert, Professor Peter Bogetoft fra CBS, har gentagne gange påpeget, hvordan dette problem delvist kan løses, men Forsyningssekretariatet har afvist hans løsningsmodel. Resultatet er de usikre og generelt overvurderede effektiviseringspotentialer, der fører direkte til effektiviseringskrav for størstedelen af selskaberne. Der er talrige eksempler på, at et selskab der er effektivt i den model, Peter Bogetoft anbefaler, alligevel får et krav, fordi selskabet i forhold til Forsyningssekretariatets metode er ineffektivt. Det er altså meget usikkert om disse selskaber reelt er ineffektive. Det til trods får de et krav.

DANVA mener, denne usikkerhed skal komme selskaberne til gode, da forkerte effektiviseringskrav forstyrrer driften i selskaberne. På længere sigt vil den nuværende fremgangsmåde kunne føre til, at selskaber, der reelt er effektive, bliver lukket.

DANVA foreslår i stedet en "best of more" tilgang, hvor selskabet vurderes efter den model, hvor selskabet falder bedst ud. Dette er en internationalt anvendt metode indenfor el-branchen og anbefalet af eksperter på området.

3 Bureaucrati og retssikkerhed

Baggrund

Det regelsæt, som er blevet opbygget for at implementere vandsektorloven, opleves af selskaberne som unødigt bureaukratisk. Samtidig mangler selskaberne retssikkerhed, fordi deres muligheder for at klage over udmøntningen af den økonomiske regulering er utilstrækkelige.

Budskaber

1. Der bør ske en generel afbureaukratisering af den regulering, som vandselskaberne er underlagt. Reguleringen og dens detailniveau bør tilpasses de konkrete mål og behov.
2. Selskaberne bør sikres større retssikkerhed. Deres mulighed for at få afgjort, hvorledes reglerne skal fortolkes, skal gøres reel. Det forudsætter, at afgørelser kommer hurtigt og rettidigt i forhold til selskabernes behov, så der ikke er risiko for store forsinkelser og efterregulering af prislofter over flere år.

Uddybning

Behovet for afbureaukratisering

Flere faktorer er medvirkende til, at reglerne opleves som bureaukratiske:

- Selskaberne er underlagt dobbelt kontrol, som det eksempelvis er tilfældet med den dobbelte kontrol af taksterne og overholdelsen af prisloftet.

- I flere tilfælde opstilles krav om indsendelse af oplysninger til Forsyningssekretariatet i et omfang, som ikke modsvarer behovet i forhold til kontrollen med selskaberne. Disse mange oplysninger er yderligere i stort omfang pålagt krav om følgeskab af revisorerklæringer.
- Reglernes kompleksitet er i flere tilfælde så omfattende og ugenomsommelige, at de kan modvirke for eksempel dannelse af fælles servicevirksomheder, som selskaberne ønsker at etablere med henblik på at samarbejde på områder, hvor dette ville kunne medføre en effektiviseringsgevinst.

Behovet for retssikkerhed

Selskaberne har mulighed for at indbringe deres prisloftsafgørelser for Konkurrenceankenævnet. Der er imidlertid flere udfordringer ved denne klageadgang:

- Konkurrenceankenævnet er ikke gearet til det store antal klager, som det har været nødvendigt for selskaberne at indbringe. Resultatet bliver, at der er en urimelig lang sagsbehandlingstid på klager over prislofterne.
- Hvis selskaberne får ret, så hjemvises afgørelserne til Forsyningssekretariatet med henblik på, at det kan komme med en ny prisloftsafgørelse. Selskaberne er henvist til at indgive en klage over denne nye afgørelse (altså det samme prisloft flere gange), hvis det heller ikke er enig i Forsyningssekretariatets nye fortolkning af regelsættet.

Det forudses således, at det kan blive aktuelt at føre klagesag over prislofterne 2012 for anden gang. Samtidig betyder hjemvisningen betydelige forsinkelser af selskabernes prislofter. Der er således i medio december 2012 adskillige selskaber, som ikke har modtaget nye prislofter for 2012 eller prislofter for 2013. Resultatet er, at selskaberne i flere år skal agere uden kendskab til deres egentlige prisloft og med risikoen for, at der sker væsentlige ændringer ved Forsyningssekretariatets genbehandling af deres prislofter.

4 Grøn omstilling, innovation og eksport

Baggrund

Der er nationalpolitisk interesse for grøn omstilling – ikke mindst grundet ønsket om at imødegå udfordringerne fra klimaforandringer. Dette kan vandselskaberne bidrage til ved at være aktive på områder som teknologiforsøg og -udvikling samt innovation, hvilket i øvrigt vil kunne fremme eksport for eksempel af dansk know-how inden for vandsektoren, hvor Danmark allerede har en høj profil internationalt.

Budskaber

1. Reguleringen skal i højere grad generelt tilskynde til teknologiuudvikling i vandsektoren.
2. Der bør indføres innovations- og udviklingsmål.
3. Barrierer der forhindrer samarbejde mellem vandselskaberne skal fjernes. De områder, hvor det er optimalt for vandselskaberne, skal lovgivningen ikke hindre en strukturudvikling med samarbejder eller fusioner.
4. Alt salg af energi produceret i vandsektoren skal kunne komme kunderne til gode.
5. Omsætningsloftet for vandselskabernes tilknyttede aktiviteter bør hæves, og hvis en positivliste over tilladte aktiviteter bibeholdes, skal den ikke være udtømmende.

Uddybning

Teknologiudviklingsfondens oprettelse er yderst positiv, og DANVA anbefaler, at statens støtte til fonden fortsætter efter 2013. Der findes flere "kasser", som er målrettet teknologiudviklingen – men det er svært at få overblik over dem og de disponerer kun over begrænsende økonomiske midler.

Den nuværende prisloftfastsættelse, hvor vandselskabernes udgifter til forskning og udvikling er underlagt de udmeldte prislofter, kan give problemer. Prislofterne indebærer en stram styring af vandselskabernes økonomiske råderum. Konsekvensen er, at vandselskaberne tvinges til at nedprioritere forskning og udvikling. Der er ikke råderum til både at prioritere kvalitet og service samt forskning og udvikling.

I forhold til den igangværende grønne omstilling såvel nationalt som internationalt og Danmarks interesse i og mulighed for globalt at profilere sig på vandområdet, er der behov for, at vandselskaberne efterspørger innovative vandløsninger fra de øvrige private virksomheder. Vandselskaberne kan på den måde bidrage til at styrke Danmarks position på området – eksempelvis ved at være vært for demonstrationsprojekter.

Reguleringen er hæmmende for strukturudvikling og samarbejde. Der er behov for, at regelbarrierer fjernes, så effektiviserings- og innovationsgevinster gennem samarbejde og strukturudvikling kan indfries til gavn for vandselskaberne, kunderne og samfundet. I den danske vandsektor er der ca. 100 spildevandsselskaber og ca. 2.600 vandforsyninger til en befolkning på godt 5,6 mio. Groft sagt står dog kun de største selskaber i dag for innovation og udvikling i sektoren.

Potentialer

Der er et uudnyttet potentiale for produktion af vedvarende energi i vandselskaberne. Selv om der er sket forbedringer af reguleringen, så er der fortsat tale om meget komplekse og delvist modstridende regler. Lovgivningen bør udformes, så det gøres muligt at realisere potentialerne for produktion af vedvarende energi i vandsektoren. Dette ville give en tredobbelt bonus:

- Mindske vandselskabernes omkostninger til energi til glæde for kunderne.
- Medvirke til at øge produktionen af vedvarende energi i Danmark og fortrængning af CO₂ og fossile brændsler.
- Øge dansk know-how om produktion af vedvarende energi med mulighed for eksport og samarbejde mellem vandselskaber og andre virksomheder.

De nuværende regler om vandselskabernes tilladte tilknyttede aktiviteter er for begrænsende for selskabernes muligheder for teknologiudvikling og energiproduktion.