



Miljøministeriet  
Naturstyrelsen

# Evaluering af vandsektorloven

Præsentation af hovedresultater ved DANVAs årsmøde 22. maj 2014

Carsten Jørgensen  
Martin Enevoldsen



**Deloitte.**

LETT



# Formålet med evalueringen

---

1. Beskrive og vurdere om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen:
  - Effektivisering
  - Lavere priser
  - Øget gennemsigtighed
  - Klarere opgavefordeling
2. Belyse hvorvidt reguleringen understøtter:
  - Fastholdelse af krav til miljø, sundhed og forsyningssikkerhed
  - En klar og hensigtsmæssig adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret
  - Hensigtsmæssige rammer for at indfri et muligt erhvervspotentiale og udvikling af dansk vandteknologi
3. 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



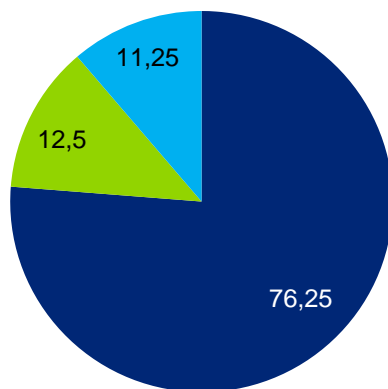
# Evalueringen hviler på et solidt datagrundlag

---

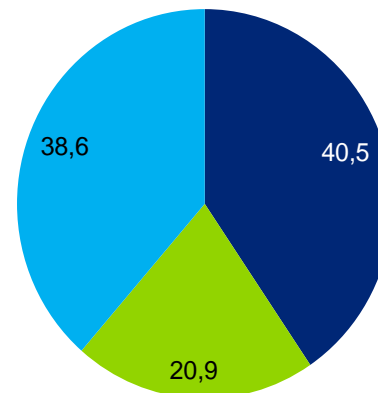
- Omfattende dataindsamling og omfattende mængde baggrundsmateriale
- I alt ca. 70 interviews, herunder fokuseringsinterviews og opfølgende interviews med kontaktudvalgets medlemmer, kortlægningsinterviews med kommuner og vandselskaber, samt interviews med nationale eksperter og internationale myndigheder
- Stor spørgeskemaundersøgelse rettet mod 1.714 vandselskaber

## Besvarelsesprocent for spørgeskemaundersøgelserne, pct.

Lovomfattede vandselskaber



Ikke-lovomfattede vandselskaber



■ Gennemført ■ Ufuldstændige ■ Ikke svaret

# Evalueringens hovedresultater

- Helt overordnet er reguleringen baseret på vanskeligt forenelige elementer i form af den samtidige indførelse af prisloftregulering og skattepligt sammen med det eksisterende hvile-i-sig-selv-princip.
- Til sammen udgør de grundlaget for en restriktiv, administrativt tung regulering, der unødigt begrænser vandselskabernes handlefrihed, effektiviseringsincitament, innovationskraft og samarbejds muligheder med vandsektoren.
- Der har også været succesfulde elementer: Adskillelse af drift og myndighed samt selskabsgørelse har skabt basis for effektiviseringer og gennemsigtighed i vandselskabernes økonomi. Prisloftsreguleringen har øget omkostningsbevidstheden.

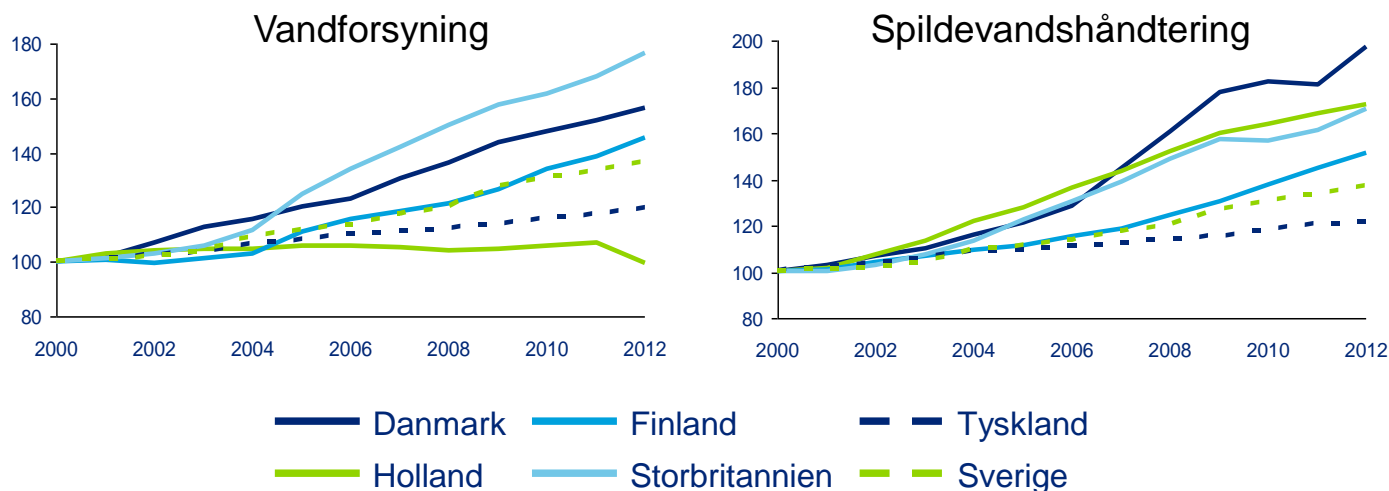
Centrale formål	Har loven opfyldt formålet?
Effektivisering	Delvis, dog kun på driftssiden
Lavere priser	Nej
Øget gennemsigtighed	Ja
Klarere opgavefordeling	Ja, men visse uklarheder
Hensigtsmæssig adskillelse af myndighed og drift	Ja, for det meste
Fastholde krav til miljø, sundhed og forsynings-sikkerhed	Ja, men ingen fremme heraf
Fremme erhvervspotentiale og teknologiudvikling	Nej

# Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

## Reguleringsens effekt på forbrugerprisudvikling

- Den økonomiske regulering fokuserer stort set alene på vandselskabernes kernerdriftsomkostninger, der udgør ca. 1/3 af selskabernes fulde omkostningsbase.
- Derfor sikrer reguleringen ikke en reduktion af den samlede vandpris, på trods af fald i vandselskabernes enhedsomkostninger til drift.
- Danmark har haft nogle af de største prisstigninger for både vand- og spildevandshåndtering ift. andre europæiske lande.

### Udviklingen i forbrugerpriser for vandforsyning og spildevandshåndtering i udvalgte europæiske lande

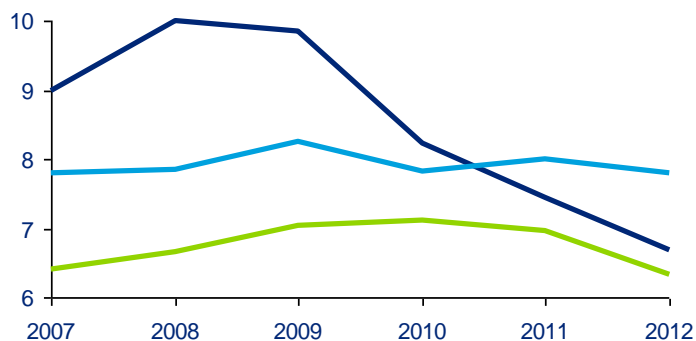


# Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

## Reguleringens effekt på forbrugerprisudvikling

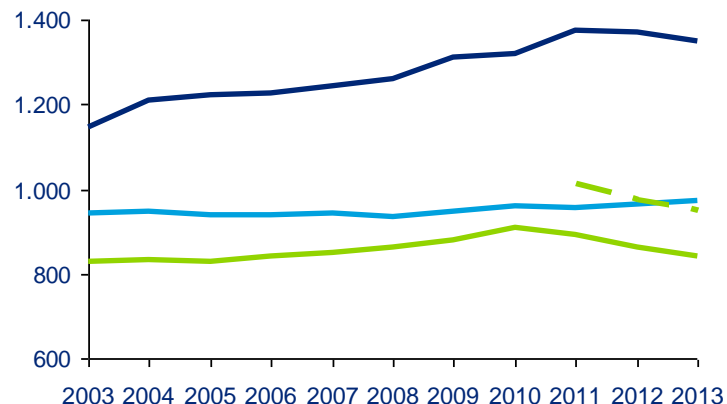
### Udviklingen i enhedsomkostninger til drift for vandselskaber

Enhedsomkostninger til drift (kr./m<sup>3</sup>)



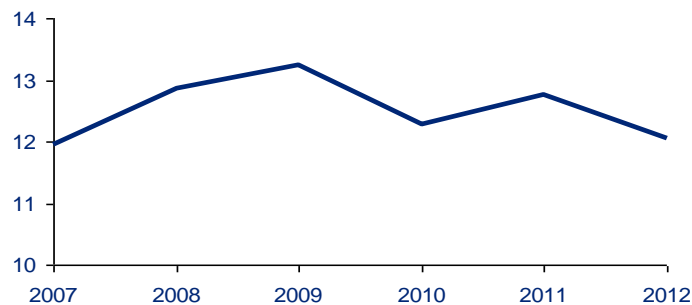
— Kommunal — Lovomfattet forbrugerejet — Ikke-lovomfattet forbrugerejet

Samlet forbrugerpris per 100 m<sup>3</sup> (kr./år)

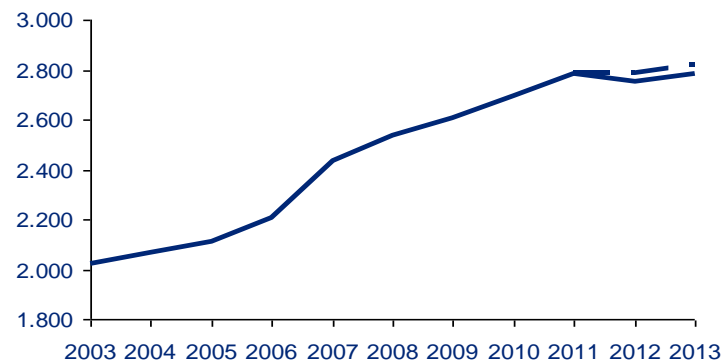


### Udviklingen i enhedsomkostninger til drift for spildevandsselskab

Enhedsomkostninger til drift (kr./m<sup>3</sup>)



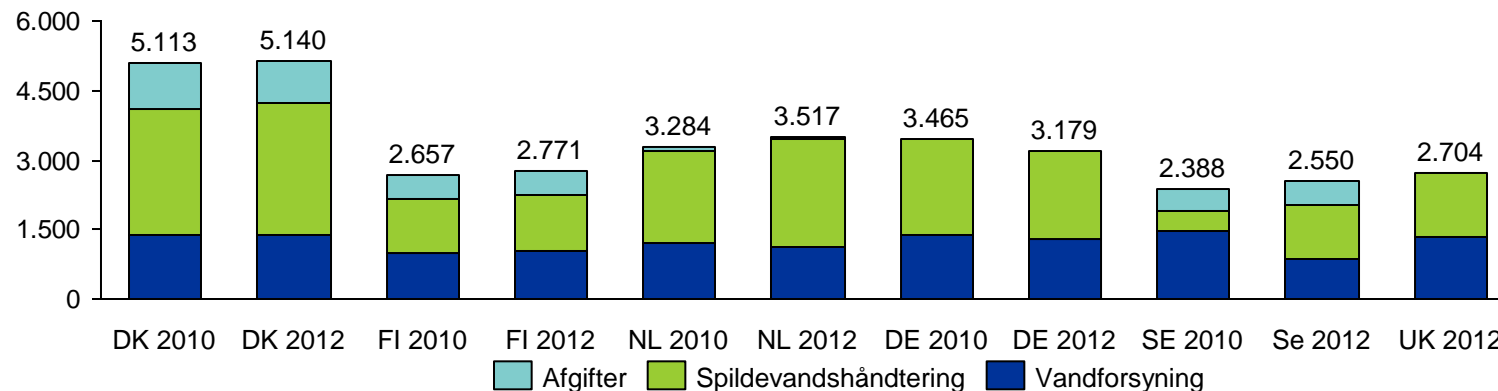
Samlet forbrugerpris per 100 m<sup>3</sup> (kr./år)



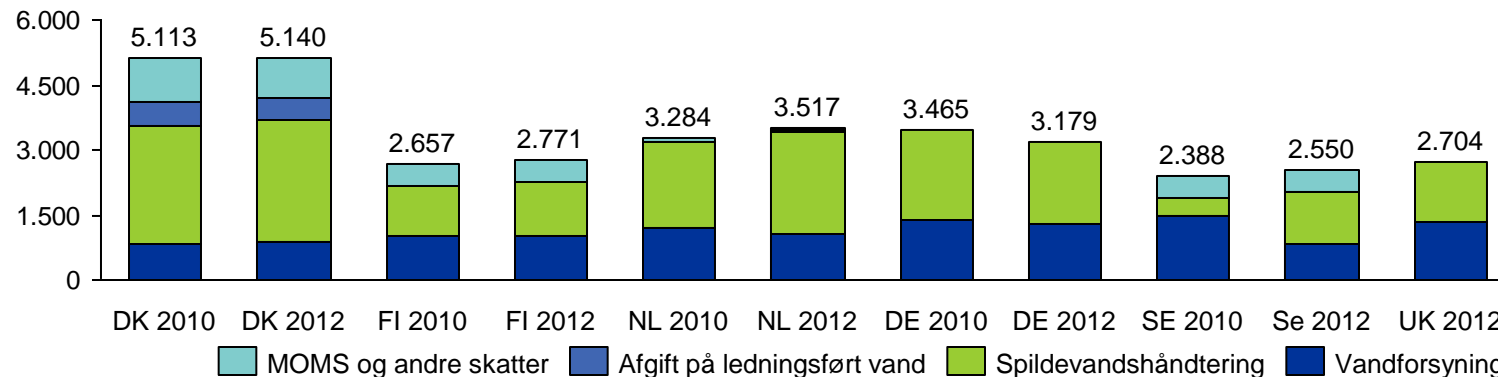
# Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

## Sammenligning af absolut niveau for vandpriser

### International sammenligning af de absolutte vandpriser på basis af IWA



### International sammenligning af de absolutte vandpriser på basis af IWA – hvor afgift på ledningsført vand er adskilt fra vandprisen



# Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

## Udfordringer og administrative byrder ved den økonomiske regulering

- Prisloftreguleringen medfører store administrative byrder for vandselskaberne - indberetninger, regnskaber, ansøgninger om særlige forhold samt klager.
- Prisregulering fremmer kassetækning, da kun driftsomkostninger er underlagt effektiviseringskrav.
- For meget pisk og for lidt gulerod: begrænsede incitamentter for selskaberne til at foretage ekstraordinære effektiviseringer
- Vanskeligt for vandselskaberne at planlægge flerårige investeringer og effektiviseringsprojekter pga. 1-årige prislofter og forbud mod opsparinger

**Gns. intern tid brugt på administration relateret til prisloftreguleringen (pct. af samlet tid)**

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

**Gns. omkostninger til advokater, revisorer mv. (pct. af samlet drift)**

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



# Økonomisk regulering og effektiviseringskrav

## Indre effektiviseringspotentialer

- Benchmarking/DEA-analyser af driftsomkostninger viser, at der er effektiviseret
- Og at der stadig er betydelige effektiviseringspotentialer hvis de mindre effektive vandselskaber bliver lige så effektive som de mest effektive vandselskaber.

### Effektiviseringspotentialer for spildevandsselskaber

	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

### Effektiviseringspotentialer for kommunalt ejede vandforsyningselskaber

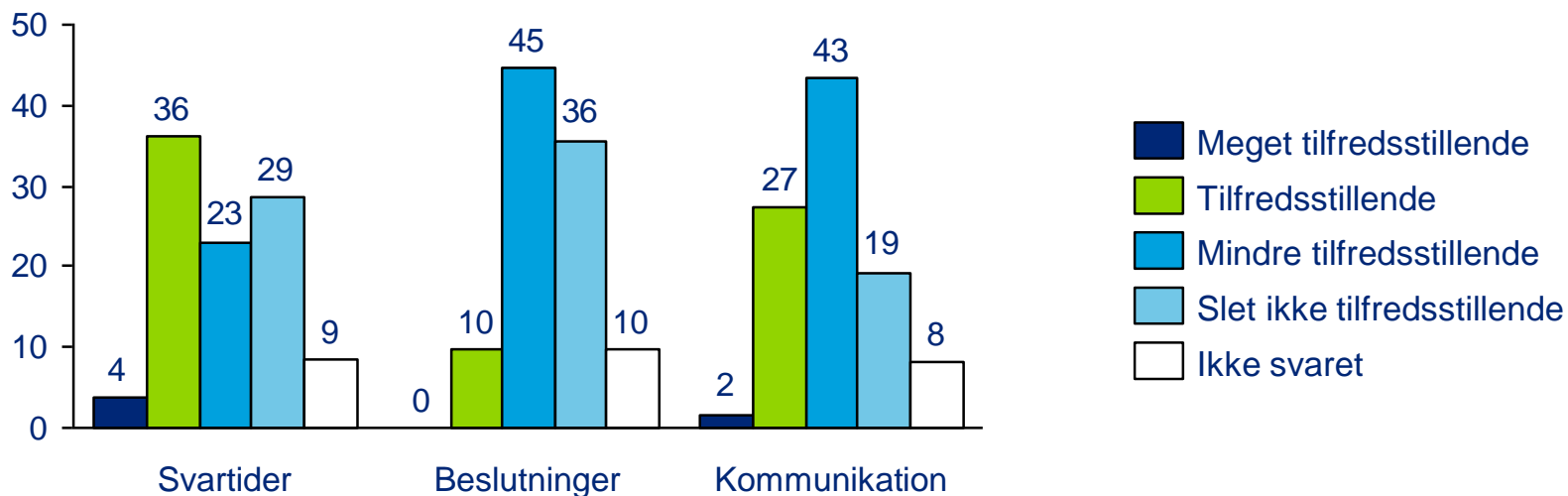
	PL2012	PL2013	PL2014
A. Effektiviseringspotentialer	434	416	427
B. Effektiviseringspotentialer ved PL2012-front	434	368	346
C. Akkumuleret effekt af tilnærmelse til fronten ( $B_t - A_{2012}$ )	-	-66	-88
D. Akkumuleret effekt af forbedret front ( $A_t - A_{2012} - C_t$ )	-	48	81
Antal selskaber	80	80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

# Statens tilsyn

## Vurdering af tilsynet

- Vandselskaberne finder reguleringen uigennemskuelig og er generelt utilfredse med kommunikationen fra Forsyningssekretariatet (FS)
- Vandselskaber og kommuner oplever, at FS er presset og har vanskeligt ved at allokere de rette ressourcer til at levere den fornødne kvalitet i opgaveløsningen
- FS' ressourcer matcher ikke opgaveporteføljen, og en høj personaleomsætning vanskeliggør effektiv og ensartet sagsbehandling

Vandselskabernes vurdering af Forsyningssekretariatets kommunikation i pct.



# Statens tilsyn

## Klagesager og behov for regelforenkling og mere differentieret tilsyn

- Antallet af klagesager er usædvanlig stort.
- Omfanget af klagesager udgør et ressourcespild, der virker mod reguleringens hensigt om at effektivisere sektoren.
- Friktionen mellem vandselskaberne og FS bør nedbringes ved at gøre reguleringen mere enkel og gennemsigtig, og tilsynet mere differentieret

### Omfanget af klagesager

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

### Klager til konkurrencenævnet

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

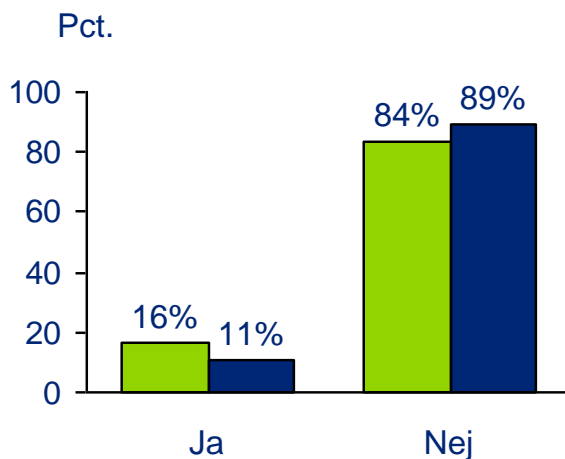
# Strukturudvikling og konsolidering

## Strukturelle kendetegn ved den danske vandsektor

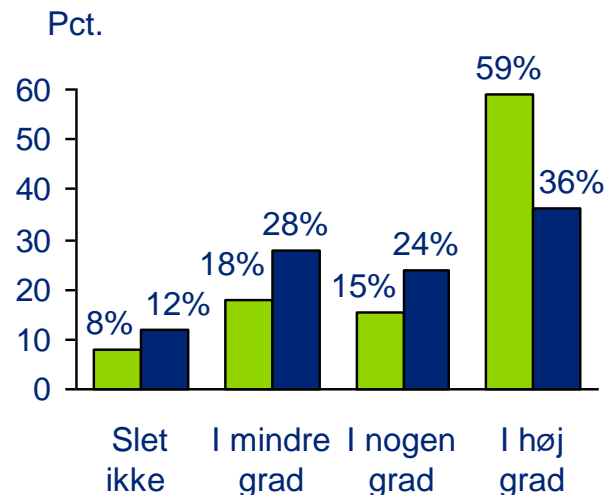
- Den danske vandsektor er i international sammenligning meget fragmenteret.
- Siden ikrafttrædelsen af vandsektorloven er der gennemført relativt få fusioner og sammenlægninger i sektoren
- Der er primært tale om holding- og serviceselskabssammenlægninger - ikke egentlige fusioner.

### Erfaringer med fusioner/sammenlægninger

Har vandselskabet gennemført en fusion/  
sammenlægning efter ikrafttrædelsen af VSL?



Er fusionen/sammenlægningen  
fordelagtig for vandselskabet?



 Inklusive HOFOR A/S  Eksklusive HOFOR A/S

# Strukturudvikling og konsolidering

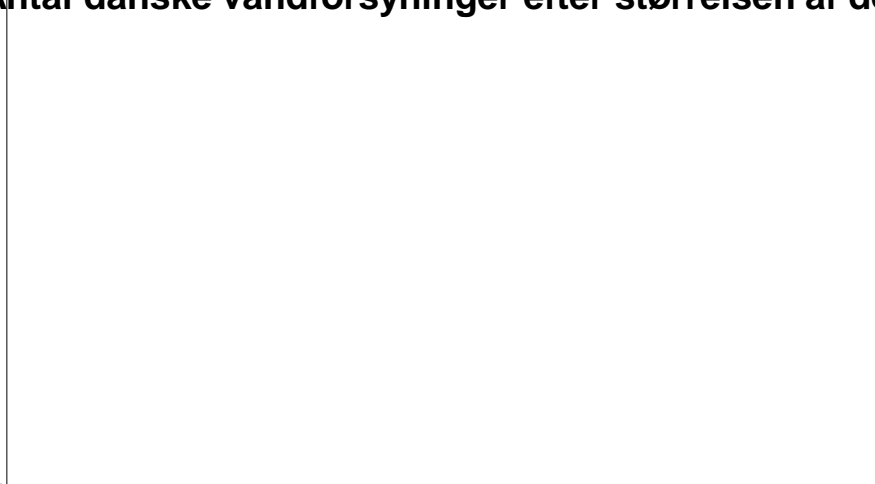
## Konsolideringspotentialer (1)

- Spredningen i de danske vandpriser er meget stor.
- Spredningen og niveauet kunne blive væsentligt mindre gennem konsolidering i færre og større selskaber som eksempelvis i Holland.

### Prisen for vandforsyning i Holland pr. selskab

Selskab	2011 euro pr. m <sup>3</sup>	Total euro pr. år
General	1,57	59,76
Den Haag (Wateringen)	1,60	62,83
Massluis	1,71	74,28
Rotterdam	1,64	66,99
Schiedam	1,67	69,65
Vlaardingen	1,67	70,78
Worensdrecht and Bergen o Z	1,31	43,80
WML	1,71	67,20
<b>Holland</b>	<b>1,50</b>	<b>48,64</b>

### Antal danske vandforsyninger efter størrelsen af deres prisloft i kr. per m3



■ PL2011 ■ PL2012 ■ PL2013

# Strukturudvikling og konsolidering

## Konsolideringspotentialer (2)

- Der er et markant økonomisk potentiale ved en øget konsolidering af den danske vandsektor.
- Potentialerne er størst på anlægssiden, og for spildevand, hvor analyse af benchmarkingdata viser, at der er betydelig skalaøkonomi i større, færre anlæg

### Estimerede effektiviseringspotentialer ved øget konsolidering af den danske vandsektor (mia. kr.)

	Scenarie 1	Scenarie 2
<i>Fremtidige antal vandselskaber ift. nuværende antal vandselskaber</i>	<i>50 pct.</i>	<i>25 pct.</i>
Konsolideringspotentialer spildevandssektor	0,6 - 1,5	1,2 - 2,9
Konsolideringspotentialer vandforsyningssektor	0,1 - 0,3	0,2 - 0,7
Samlet konsolideringspotentialer	0,7 - 1,8	1,4 - 3,6

### Barrierer for fusioner og sammenlægninger

- Forbud mod differentierede spildevandstakster
- Omkostninger til fusioner og sammenlægninger skal afholdes indenfor vandselskabernes prislofter
- Små vandselskaber ønsker ikke at blive omfattet af vandsektorloven efter en fusion
- Risikoen for beskatning ved overførsel af værdier som følge af fusioner mellem vandselskaber
- Begrænsning af kommunernes indflydelse over de kommunalt ejede vandselskaber
- Myndighedsansvar deles mellem forskellige kommuner ved fusioner mellem kommunalt ejede vandselskaber

# Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

## Selskabsudskillelse

---

- Selskabsudskillelsen har skabt langt større gennemsigtighed i selskabernes økonomi og driften er blevet professionaliseret.
- Vandsektorloven har medført større klarhed om opgave- og ansvarsfordelingen mellem kommuner og vandselskaber.
- Kommunalbestyrelsesmedlemmer udgør i gennemsnit 62 pct. af bestyrelserne i de kommunalt ejede vandselskaber (før seneste valg).

**Vandselskabernes vurdering af om udskillelsen har været en succes for vandselskabet i pct.**

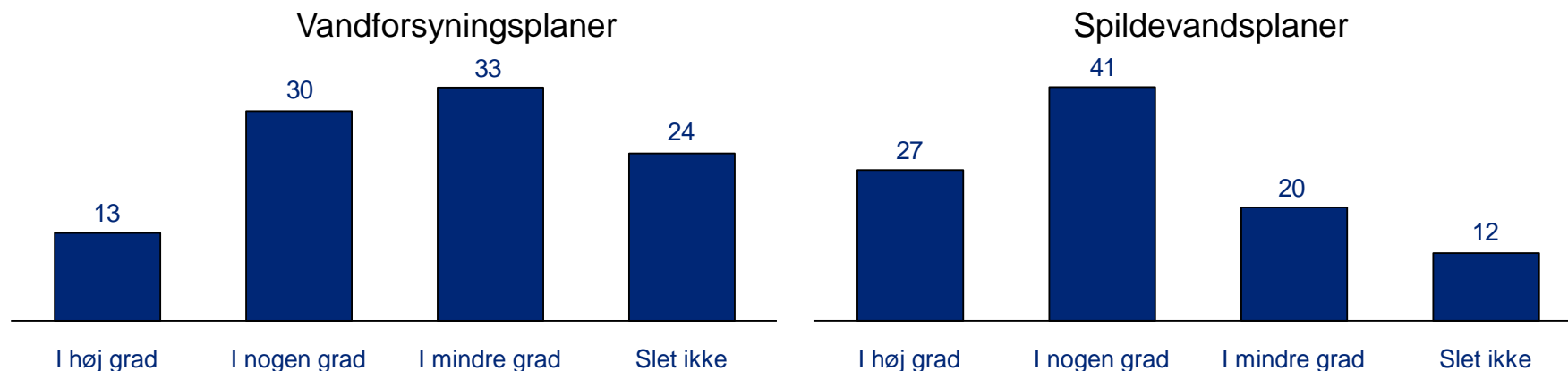


# Gennemsigtighed og klar opgavefordeling

## Samarbejde med kommunerne

- 75 pct. af kommunerne har udarbejdet en ejerstrategi.
- Flere kommuner har i ejerstrategierne angivet, at vandselskaberne er forpligtede til at overholde vandforsynings- og spildevandsplanerne.
- Vandselskaberne oplever i varierende omfang, at kommunalbestyrelsen udøver indflydelse på vandselskabets drift og planlægning via plankompetencen.
- Delt ansvar for implementering og finansiering af klimatilpasningsprojekter ml. vandselskaber og kommuner medfører barrierer for hensigtsmæssige løsninger.

**Oplever vandselskabet, at kommunalbestyrelsen udøver indflydelse på vandselskabets drift og planlægning via plankompetencen (pct.)?**



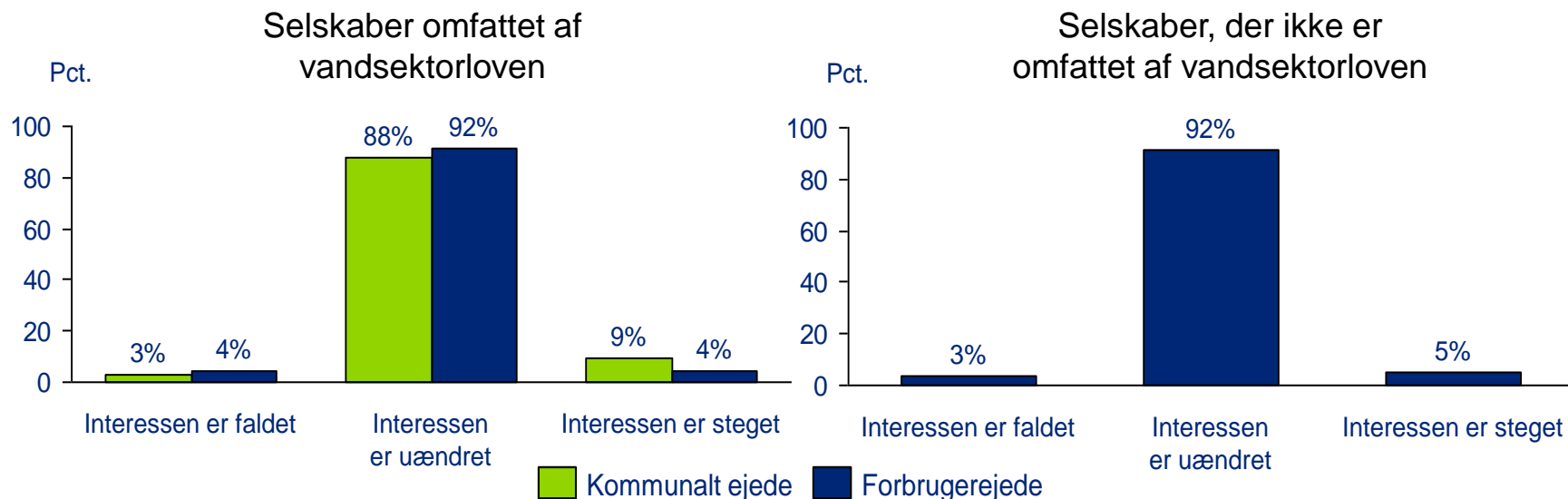


# Forbrugerforhold

## Forbrugernes muligheder for indsigt i vandselskabernes økonomi

- Reguleringen har medført en betydelig forbedring af forbrugernes mulighed for indblik i vandselskabernes økonomi.
- Forbrugerne efterspørger dog ikke i højere grad information om selskabernes forhold.
- Valg af forbrugerrepræsentanter vurderes ikke at have styrket forbrugernes indflydelse, da repræsentanterne er selskabsretligt bundet til at varetage selskabets interesser.

### Har forbrugerne vist større interesse for at få indsigt i vandpriserne (pct.)?

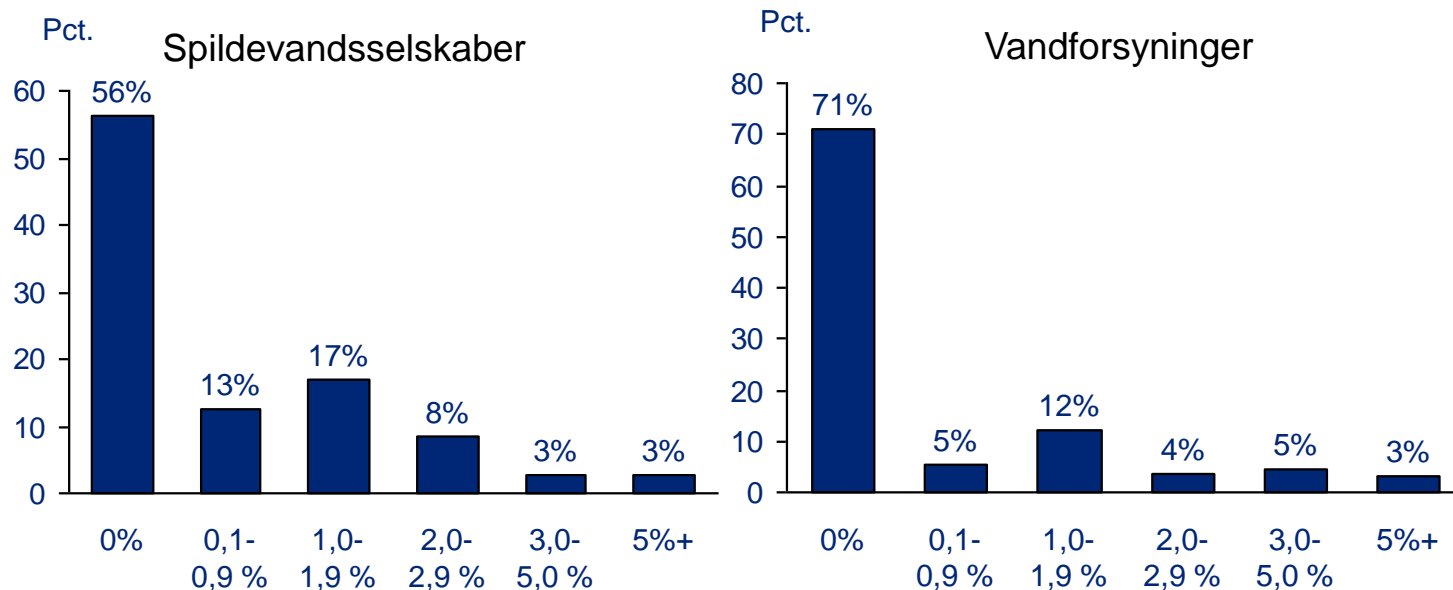


# Erhvervspotentiale og teknologiudvikling

## Vandselskabernes engagement i teknologi- og erhvervsudvikling

- Vandselskabernes engagement i teknologi- og erhvervsudvikling er generelt på et meget lavt niveau sammenlignet med selskaber indenfor andre sektorer.
- Grænsen på 2 mio. kr. for tilladte tilknyttede aktiviteter indenfor selskabet er så lav, at vandselskaber ikke kan benytte det til teknologiudvikling og eksportfremme.
- Der er betydelige barrierer for vandselskabernes engagement i teknologi- og erhvervsudvikling

Fordeling af vandselskaber efter andel af omsætning anvendt på F&U

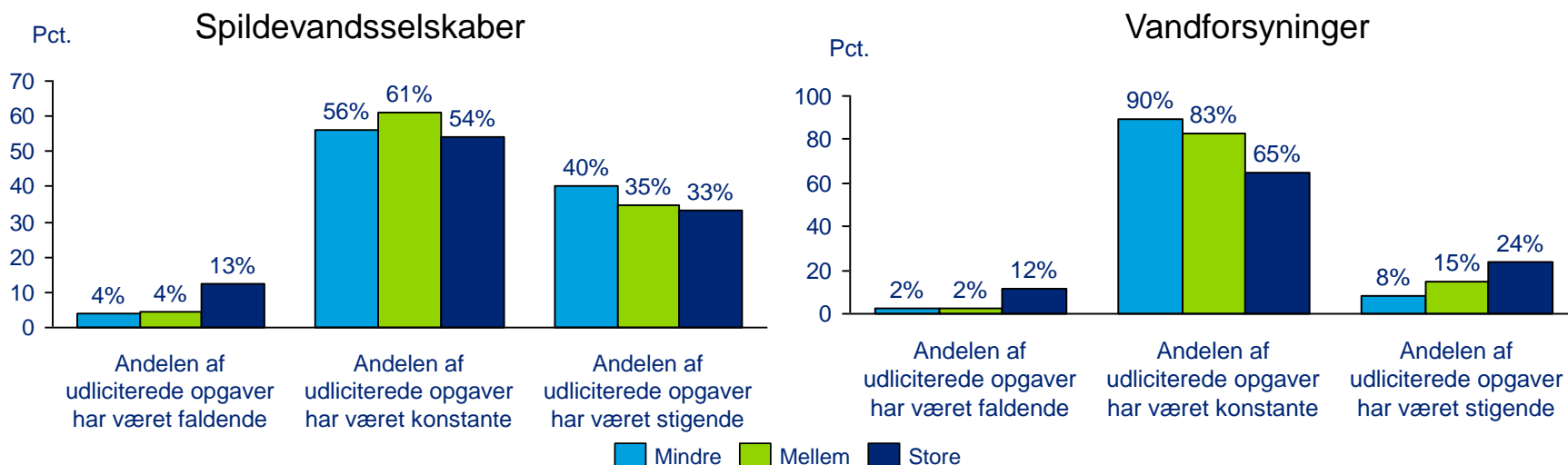


# Erhvervspotentiale og teknologiudvikling

## Udlicitering i vandsektoren og fondsmidler

- Der er ikke sket en væsentlig forøgelse af udliciteringen af opgaver efter VSL.
- De étårige prislofter udgør en barriere mod udlicitering af langvarige kontrakter til private aktører, eksempelvis offentligt-private samarbejder, da vandselskaberne herved mister prioriteringsmuligheder.
- Programmet for intern overvågning har sandsynligvis haft en positiv betydning for særligt mindre selskabers praksis, men vurderes at have udtjent sit formål.
- VTU-fonden har efter vandselskabernes vurdering været nyttig. Fonden forslår dog ikke meget, og den kan ikke adressere markedsmodning og eksport.

### Udvikling i andel udliciterede driftsopgaver siden VSL, fordelt på selskabsstørrelse



# Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold

## Fastholdelse af krav

- Lovkravene til miljø, sundhed og forsynings sikkerhed overholdes stadig af vandselskaberne på det generelle plan efter gennemførelsen af VSL
- Overordnet er miljøperformance fastholdt mens forsynings sikkerhed er steget

### 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

### Indikatorer for forsynings sikkerhed for vandforsyningsselskaber

	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
Brudfrekvens (brud per 10 km ledning)	1,3	1,0	1,1	0,9	0,9	38

# Miljø-, sundheds- og forsyningsforhold

## Fastholdelse af krav

---

- Kravene til miljø, sundhed og forsynings-sikkerhed er fastholdt
- Prisloftreguleringen belønner ikke vandselskaberne for deres miljøpræstationer, og den øger risikoen ved at efterspørge nye miljøteknologier og -løsninger.
- Vandselskaberne vurderer, at der slet ikke eller kun i ringe grad er incitament til at iværksætte tiltag rettet mod miljø, sundhed og forsynings-sikkerhed under den nuværende regulering.
- Efter vedtagelsen af VSL har der ikke været en fortsat vækst i miljø- og sundhedsindsatsen, som den der har fundet sted over de seneste 10-20 år op til VSL.



# Perspektiver på den økonomiske regulering af vandsektoren

## Afskaffelse af hvile-i-sig-selv for vandselskaber omfattet af prislofter

---

- En afskaffelse af HISS vil give selskaberne positive incitamenters til at effektivisere af egen drift, idet selskaberne får mulighed for at disponere frit over ekstraordinære effektiviseringsgevinster.
- Deloitte finder ikke grundlag for at konkludere, at det vil være en fordel at forhindre private kommercielle aktører i at investere i danske vandselskaber.
- Involvering af private kommercielle aktører forventes at sætte skub i en øget konsolidering af vandsektoren, hvilket rummer store økonomiske potentialer. Det forventes desuden at skabe en højere grad af udlicitering af driftsopgaver.



# Perspektiver på den økonomiske regulering af vandsektoren

## Reguleringsens gyldighedsområde – størrelsesgrænser for at være omfattet af loven

---

- Følgende forhold taler for, at det kan overvejes af hæve størrelsesgrænsen:
  1. De administrative byrder for de mindste lovomfattede vandselskaber er meget store sammenholdt med de relativt få millioner kroner de mindste selskaber totalt set vil kunne pålægges at effektivisere for
  2. Det vil være en mere overkommelig opgave Forsyningssekretariatet at håndtere færre selskaber – og det vil understøtte et differentieret tilsyn
- Ændring af størrelsesgrænsen bør kun gennemføres, hvis der skabes en bedre balance mellem incitamenten til at være indenfor/udenfor loven
- Fx ved at hvile-i-sig-selv kun ophæves for selskaber omfattet af loven

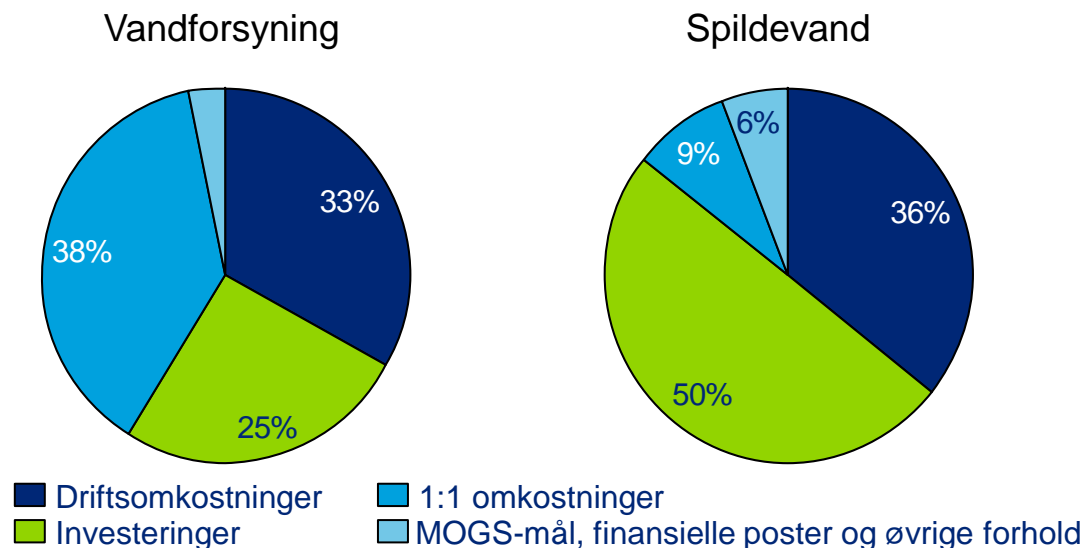


# Perspektiver på den økonomiske regulering af vandsektoren

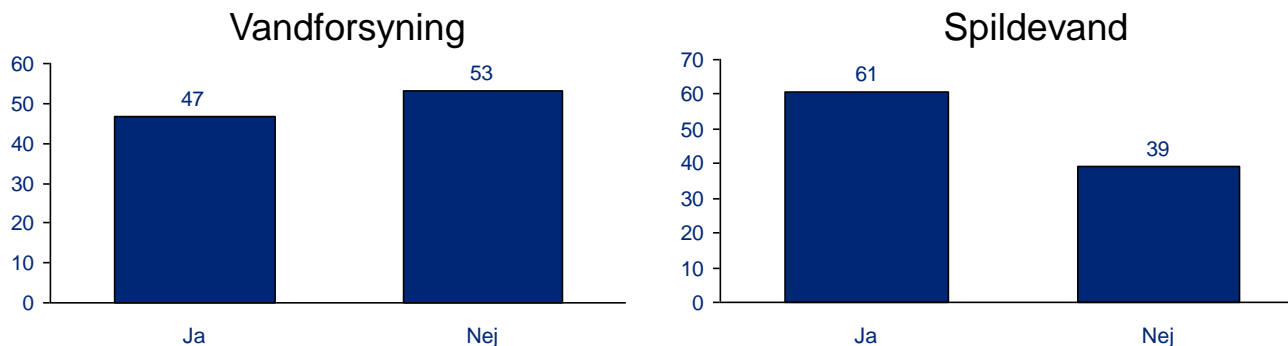
## Flerårige prislofter med fokus på totaløkonomi

- En reguleringsmodel med fokus på totaløkonomi og en flerårig horisont vil skabe bedre kontrol med priserne.
- Flerårige prislofter vil medføre lavere administrative byrder samt reducere barriererne for offentligt-private partnerskaber.

### Indtægtsrammen fordelt på omkostningskomponenter



### Selskabernes vurdering – har VSL medført opprioritering af investeringer fremfor løbende vedligeholdelse af aktiver? (i pct.)





# Perspektiver på den økonomiske regulering af vandsektoren

## Differentieret tilsyn

---

- Et mere dialog- og risikobaseret tilsyn vil reducere de administrative byrder for udvalgte vandselskaber, og tillade overvejelser om langsigtede effektiviseringer og investeringer i fastlæggelsen af prislofterne.
- Et mere dialog- og risikobaseret tilsyn vil kræve et differentieret tilsyn, så tilsynsressourcerne fokuseres på de vandselskaber, hvor der er størst risiko for at potentialerne ikke realiseres.




# Kontakt vedrørende evalueringen

---

## Carsten Jørgensen

Partner

 +45 25 24 00 44

cajoergensen@deloitte.dk

## Martin Enevoldsen

Director

 +45 22 20 21 74

menevoldsen@deloitte.dk

---

### Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for 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 ca. 182.000 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](http://www.deloitte.com/about) for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.

© 2014 Deloitte Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Medlem af Deloitte Touche Tohmatsu Limited

---

Member of  
Deloitte Touche Tohmatsu