

NOTAT

Bilag 1 Økonomiske elementer i lovforslaget

Omkostningsrammer:

Udgangspunktet for omkostningsrammerne

Det fremgår af lovforslaget, at vandselskabernes økonomiske grundlag bør opdateres ved fastsættelsen af de første omkostningsrammer med udgangspunkt i en opdatering af selskabernes faktiske afholdte omkostninger i de foregående år. Det uddybes ikke nærmere i lovforslaget, hvad en opdatering af det økonomiske grundlag reelt set indebærer. Det fremgår dog, at ministeriet, bl.a. med udgangspunkt i det nuværende pris- og levetidskatalog, ikke vurderer, at en opdatering af det økonomiske grundlag vil medføre en væsentlig forskydning af niveauet for de samlede indtægtsrammer på landsplan.

Det er vigtigt at sikre sig, at omkostninger ikke bliver "væk" i forbindelse med eventuelle opdateringer af det økonomiske grundlag for omkostningsrammen. Uanset om man ændrer på opgørelserne, bør der ikke være omkostninger, som bliver væk. Det følger af almindelige regnskabsmæssige principper, eksempelvis gennem restafskrivninger. DANVA skal dog også opfordre til, at opgørelsen af de faktiske omkostninger sker med hensyntagen til de administrative omkostninger, så vandselskaberne ikke pålægges unødvendigt store omkostninger om nye indberetninger, og at der fortsat kan findes pragmatiske løsninger i forhold til indberetningskravene.

Hvis der med en opdatering af det økonomiske grundlag for omkostningsrammerne henvises til en opdatering af pris- og levetidskataloget, som angiveligt også vil kunne omfatte bagudrettede ændringer i selskabernes historiske afskrivningsprofiler og priser, mener DANVA, at en ændring af de historiske opgørelser vil være meget u hensigtsmæssig. Uanset om prisen på anlæg har ændret sig siden 2009, så ændrer det ikke på den oprindelige pris og dermed selskabets omkostning. Det er vigtigt fortsat at forfølge et princip om, at de økonomiske rammer skal give dækning for selskabernes omkostninger. Dette bør naturligvis også omfatte dækning af omkostningerne forbundet med slitage/afskrivning på historiske anlæg. Det er endvidere vigtigt med kontinuitet i den økonomiske regulering, så vandselskaberne kender deres langsigtede økonomiske situation. Det vil være meget u hensigtsmæssigt med hovsaløsninger og grundlæggende ændringer af mere end 10 år gamle åbningsbalancer, der er en stor del af grundlaget for selskabernes økonomi. Stabile rammevilkår er vigtigt for selskaber, der arbejder med langsigtede investeringer, ligesom det er meget hensigtsmæssigt for incitamenterne i reguleringen, at der er kontinuitet og ro omkring værdier og ejerskab.

Genberegning af omkostningsrammen

Af lovforslaget fremgår det, at omkostningsrammerne skal genberegnes hvert fjerde år forud for en ny 4-årig reguleringsperiode. Genberegningen vil ske i det sidste år af en igangværende reguleringsperiode, med udgangspunkt i de gennemsnitlige omkostninger, som vandselskaberne har afholdt i løbet af den foregående beregningsperiode (det sidste år af den forrige reguleringsperiode og de tre første år af den indeværende periode).

Det fremgår af bemærkningerne, at det ikke er hensigten at tage hensyn til pristalskorrektion ved genberegning af rammerne. En genberegning af rammerne med udgangspunkt i faktiske omkostninger, der ikke er korrigeret for inflation, er meget uhensigtsmæssig. Vandselskaberne kan nemlig ikke påvirke den del af omkostningsudviklingen som skyldes inflation. Derfor mener DANVA, at de afholdte omkostninger i beregningsperioden skal prisenfremskrives til det gældende prisniveau i genberegningsåret, netop for at tage højde for periodens inflation. Denne metode er i tråd med den metode, der anvendes ved genberegningen af omkostningsrammen for elnetselskaber. Ved at prisenfremskrive omkostningerne, påvirkes genberegningen af omkostningsrammen således ikke af inflationen, fordi de gennemsnitlige omkostninger beregnes i faste priser. Lovbemærkningerne bør omformuleres, så det tydeligt fremgår, at de faktiske omkostninger pristalskorrigeres, da den nuværende formulering skaber tvivl om, hvorvidt det overhovedet er muligt at inflationskorrigere gennemsnittet af faktiske omkostninger, selv hvis man ønsker dette.



Hvis de faktiske afholdte omkostninger i beregningsperioden ikke inflationskorrigeres, når omkostningsrammen genberegnes, står selskaberne med et økonomisk tab, der kan betragtes som et "ekstra" effektiviseringskrav. Jo højere inflationen er i løbet af beregningsperioden, jo større vil tabet være ved starten på en ny reguleringsperiode.

Eksempel 1 viser genberegningen af omkostningsrammen for et spildevandsselskab ved brug af elnetmetoden. Som eksemplet viser, har selskabet i beregningsperioden (2019-2022) afholdt årlige omkostninger for 100 mio. kr. Omkostningerne er konstante og påvirkes derfor kun af inflationen. Da det første år, baseret på fleksible indtægtsrammer på spildevandsvandområdet, skal udmøntes for 2024, bliver selskabets omkostningsramme beregnet i 2023. Inden omkostningsrammen genberegnes, fremskrives de afholdte omkostninger i beregningsperioden til 2023-priser, så rammen genberegnes i faste priser. Som vist i eksemplet, har selskabet i faste priser i gennemsnit afholdt omkostninger for 105,6 mio. kr., og omkostningsrammen for 2024 kan derfor beregnes til 105,6 mio. kr., hvilket svarer præcis til de omkostninger, som selskabet i gennemsnit har afholdt i beregningsperioden. Dette er vel at mærke før den årlige korrektion for effektiviseringskrav og prisenfremskrivning af omkostningsrammen.

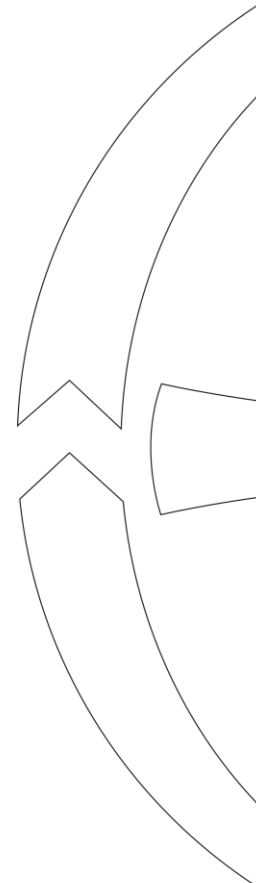
Eksempel 1: Genberegning af omkostningsramme, faste priser

Metode 1, faste priser, mio. kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omkostninger, løbende priser	100,0	101,4	102,8	104,2	105,6	107,1
Omkostninger, faste priser (prisniveau: beregningsår)	105,6	105,6	105,6	105,6		
Omkostningsramme, 2024 (prisniveau: beregningsår)					105,6	
Omkostningsramme prisenfremskrevet til 2024						107,1
Forskel mellem ramme og omkostninger					0,0%	

Forklaringer:

 = Beregningsperiode
 = Beregningsår

Anm.: I eksemplet regnes med en inflation på 1,38%. For simplificeringens skyld regnes der ikke med effektiviseringskrav.
 Kilde: Egen tilvirkning.





Hvis omkostningsrammen i stedet beregnes i løbende priser, får selskabet beregnet en ramme, der er lavere end de gennemsnitlige omkostninger i beregningsperioden, fordi inflationen får rammens reale værdi til at falde over tid. Eksempel 2 viser beregningen af selskabets omkostningsramme i løbende priser. I eksemplet afholder selskabet ligeledes årlige omkostninger for 100 mio. kr., men fordi omkostningsrammen beregnes i løbende priser, udgør selskabets omkostningsramme for 2024 kun 102,1 mio. kr. Fremskrevet til 2024-priser svarer det til en ramme på 103,5 mio. kr. På grund af inflationen, starter selskabet altså den nye reguleringsperiode med en ramme, der, målt i faste priser, er 3,4% lavere end selskabets gennemsnitlige omkostninger i beregningsperioden.

Eksempel 2: Genberegning af omkostningsramme, løbende priser

Metode 2, løbende priser, mio kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Omkostninger, løbende priser	100,0	101,4	102,8	104,2	105,6	107,1
Omkostningsramme, 2024, løbende priser					102,1	
Omkostningsramme prisfremskrevet til 2024						103,5
Forskel mellem ramme og omkostninger					3,4%	

Forklaringer:

 = Beregningsperiode
 = Beregningsår

*Anm.: I eksemplet regnes med en inflation på 1,38%. For simplificeringens skyld regnes der ikke med effektiviseringskrav.
 Kilde: Egen tilvirkning.*

Forbrugerbeskyttelsesmekanismen

I lovforslaget anbefales det at indføre en forbrugerbeskyttelsesmekanisme, som ifølge ordlyden skal begrænse 'unødvendige' stigninger i omkostningsrammen, så forbrugerne undgår at betale 'unødigt høje' takster. Ifølge hensigten, risikerer selskaber, der er væsentligt ineffektive i benchmarkingen, og som samtidig har afholdt væsentligt højere omkostninger i forhold til omkostningsrammen, kun at få en begrænset tilpasning af omkostningsrammen. Det vil kun være muligt at få en fuld tilpasning efter en særlig tilsynsgodkendelse.

I lovforslaget lægges der op til, at mekanismen kan blive aktiveret ved genberegningen af omkostningsrammen for et selskab, hvis selskabets effektivitet i benchmarkingen er lavere end 0,80, og selskabets omkostninger i beregningsperioden samtidig overstiger den samlede omkostningsramme (inkl. effektiviseringskrav og prisfremskrivning) med mere end 2%. Opfyldes begge kriterier, får selskabet kun en begrænset stigning i omkostningsrammen og må efterfølgende ansøge Vandsektortilsynet om den fulde stigning. Selskabet skal dog godtgøre, at den beregnede stigning ikke skyldes manglende effektiviserings tiltag. Forbrugerbeskyttelsesmekanismen er altså en tilsynsmodel, der begrænser den automatiske tilpasning af rammen. Dette vil betyde flere dokumentationskrav for en stor gruppe vandselskaber, ligesom der også må forventes en større administrativ byrde hos Vandsektortilsynet, der formentlig skal behandle mange ansøgninger fra de selskaber, der begrænses af mekanismen.

DANVA er enig i, at genberegningen af omkostningsrammen ikke skal lette effektiviseringspresset for vedvarende ineffektive selskaber, men indgrebene overfor disse selskaber bør være undtagelsesvis og ske under hensyn til de politiske intentioner om øget afbureaukratisering (fra den politiske aftale fra 2015, som 2018-aftalen bygger på). Den foreslåede model lever ikke op til intentionerne i de politiske aftaler. Dels fordi modellen vil øge den administrative belastning i sektoren, og dels fordi modellen kan ende med at omfatte mere end en fjerdedel af de regulerede selskaber¹, som risikerer kun at få et begrænset løft af omkostningsrammen. Modellen indeholder desuden et markant risikoelement, hvor selskabernes økonomi bliver afhængig af, hvordan Vandsektortilsynet vurderer årsagerne til omkostningsstigningerne i selskaberne. Disse selskaber risikerer at stå overfor større underskud i basisforretningen, manglende omkostningsdækning på nye tillægsinvesteringer i fx klimatilpasning og underinvesteringer i eksisterende såvel som nye aktiver mv.

¹ Aktuelt set har over en fjerdedel af alle regulerede selskaber en efficiensscore, der er lavere end 0,80

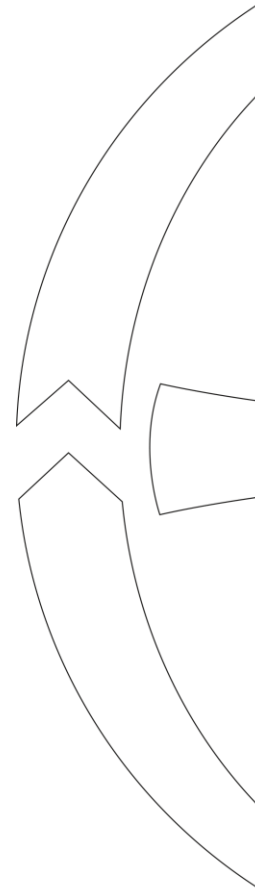
Af lovforslaget fremgår det videre, at forbrugerbeskyttelsesmekanismen er udformet med inspiration fra den mekanisme, der anvendes i reguleringen af elnetvirksomheder, dog tilpasset vandsektorens særlige forhold. For en elnetvirksomhed må selskabets omkostninger i løbet af en reguleringsperiode udgøre op til 105% af omkostningsrammen *inden* indregning af effektiviseringskrav, før selskabet bliver betragtet som vedvarende ineffektivt. For de omfattede vandselskaber må de samlede omkostninger i beregningsperioden maksimalt udgøre 94% af den samlede omkostningsramme, fordi forholdet mellem omkostninger og omkostningsramme vil blive vurderet *efter* indregning af effektiviseringskrav og prisudvikling i omkostningsrammen. Muligheden for en "automatisk stigning" i rammen vil derfor reelt set kræve omkostningsreduktioner for de omfattede selskaber, fordi selskabernes omkostninger i beregningsperioden holdes op imod omkostningsrammens nettoudvikling i perioden.

Det er uklart for DANVA, præcis hvilke særlige forhold i vandsektoren, der nødvendiggør en strammere model for omkostningsstigninger, end det er tilfældet i reguleringen af elnetvirksomheder. Særligt set i lyset af, at Copenhagen Economics² og NIRAS i 2018 udarbejdede en rapport for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvor det vises, at der kan forventes betydelige omkostningsstigninger i vandsektoren som følge af en markant reinvesteringsspukkel. Forholdet mellem omkostninger og omkostningsrammen bør derfor vurderes *inden* omkostningsrammen pålægges effektiviseringskrav, mens omkostninger til tillæg og andre korrektioner i løbet af perioden ikke skal medtages i vurderingen. Som nævnt i afsnittet om genberegning af omkostningsrammerne, bør forholdet desuden vurderes i *faste priser*, så situationer, hvor den reelle inflation på omkostningssiden er højere end prisfremskrivningen af omkostningsrammen, ikke påvirker vurderingen af, om et selskab har væsentligt højere omkostningsstigninger³. Denne model er kendt fra elreguleringen og vil ikke begrænse vandselskabernes omkostningsdækning for eksogene forhold (fx cyklisk investeringsprofil) eller nødvendige omkostninger til opretholdelse af forsyningssikkerhed, fordi den automatiske tilpasning af omkostningsrammen kun begrænses, hvis et selskab har haft en reel omkostningsudvikling, der overstiger kontrolgrænsen.

Da vandselskaberne, jævnfør rapporten fra CE og NIRAS, må forventes at have stigende omkostninger frem mod 2050, som følge af stigende reinvesteringer, er det meget u hensigtsmæssigt, at mere end 25% af vandselskaberne ikke får adgang til en automatisk tilpasning af omkostningsrammen til en omkostningskurve med en reelt jævnt stigende udvikling, da den mest omfattende analyse på området netop forventer en sådan udvikling. Jævnfør CEs og NIRAS' analyse, må man alt andet lige forvente, at alle de omfattede selskaber, bortset fra eventuelle outliers, frem mod 2050 bliver afhængige af ansøgninger om en fuld tilpasning, der skal vurderes i Vandsektortilsynet. Det bemærkes, at CE og NIRAS i deres rapport har indregnet effektiviseringskrav, hvorfor der må forventes stigende omkostninger uanset store effektiviseringer. DANVA undrer sig over, hvilket analysegrundlag ministeriet lægger til grund for det valgte design. Hvilke forudsætninger omkring effektivisering og omkostningsudvikling hviler vurderingen i lovforslaget på, når det vurderes, at kun en mindre del af vandselskaberne vil blive omfattet?

² Copenhagen Economics (fremover CE) & NIRAS (2018) *Analyse af forrentning og investeringer i vandsektoren*

³ Et godt eksempel er den aktuelle økonomiske situation, hvor prisfremskrivningen af indtægtsrammerne er væsentligt lavere, end den reelle inflation.



Omkostningsdækning

Vandselskaberne kan ikke forvente omkostningsdækning, når der gennemføres nye store tillægsberettigede investeringer i fx klimatilpasning. Det fremlagte oplæg indebærer, at der stilles effektiviseringskrav til allerede gennemførte investeringer, selvom omkostningerne ikke kan påvirkes, før der, for det gennemsnitlige anlæg, om mere end 60 år skal geninvesteres i projekterne. Det endda selvom prisen på majoriteten af investeringsprojekterne er markedsafprøvet, fordi mere end 85% af alle investeringer i vandsektoren konkurrenceudsættes gennem udbud⁴.

Effektiviseringskravene er bagudrettede og stilles løbende til omkostningsrammen. Med den foreslåede model for effektiviseringskrav, bliver store investeringer i fx klimatilpasning en dårlig business case for det enkelte vandselskab, fordi selskabet må forvente løbende underskud fra investeringerne, fordi effektiviseringskravene stilles løbende til en omkostning, der ikke længere kan påvirkes, når pengene først er betalt. I lovforslaget anerkendes det imidlertid ikke, at aktivitetsniveauet i det enkelte selskab vil blive påvirket af den manglende omkostningsdækning, fordi investeringerne lånefinansieres. Det er en central antagelse, at det forudsættes, at vandselskaber, der er organiseret som aktieselskaber med ansvarlige bestyrelser, vil fortsætte med at lave dårlige business cases og binde fremtidige bestyrelser langt ud i fremtiden.

Udfordringen med manglende omkostningsdækning på investeringer kan afhjælpes, hvis der, ved fastsættelsen af det generelle effektiviseringskrav, indføres en korrektionsfaktor, der tager højde for den del af omkostningerne hos vandselskaberne, der stammer fra afskrivninger og som ikke kan påvirkes på kort sigt. Vandselskaberne kan ikke lave løbende effektiviseringer af allerede afholdte omkostninger (sunk costs), fordi pengene allerede er betalt. En stor andel af aktiverne er ledningsnet, der regulatorisk afskrives over 75 år, og som der derfor først kan effektiviseres på efter 75 år.

Et generelt effektiviseringskrav uden en korrektionsfaktor lægger derfor et enormt pres på vandselskabernes øvrige drift. Behovet for at korrigere produktivitetsudviklingen i forhold til andelen af omkostninger, som vandselskaberne kan forventes at kunne påvirke på kort sigt, er yderst nødvendigt for at fastsætte et realistisk effektiviseringskrav i vandsektoren. I reguleringen af elnetselskaber bruges en lignende korrektion i fastsættelsen af det generelle effektiviseringskrav til virksomhedernes omkostningsrammer. Korrektionen af det generelle effektiviseringskrav fjerner ikke vandselskabernes incitament til at lave effektive investeringer, idet incitamentet til at investere effektivt sikres af benchmarkingmodellen. Selskaber, der, ifølge modellen, enten investerer for tidligt, for meget eller for dyrt i forhold til den øvrige del af sektoren, vil alt andet lige få målt et højere effektiviseringspotentiale, hvilket udmøntes i et højere individuelt effektiviseringskrav. Dermed får disse selskaber ikke dækket omkostningerne til deres investeringer.

⁴ DANVA (2022) *Udlicitering i drikkevands- og spildevandsselskaber*

Forrentningsrammen

Forbrugerne indbetaler ikke takstmidler til henlæggelser – forbrugerne betaler for de omkostninger, der er forbundet med drift og slitage på anlæg i form af årlige afskrivninger og finansielle omkostninger. Altså omkostningsdækning baseret på et samtidighedsprincip. Dette har været det grundlæggende princip i den økonomiske regulering siden 2010 og har kun været "forstyrret" af, at den nuværende indtægtsramme er fastlåst og ikke fleksibel. Den årlige betaling til dækning af slitage på anlæg i form af afskrivninger geninvesteres typisk i nye anlæg i samme år, som de opkræves. Der sker typisk ikke nogen henlæggelser i form af kontante opsparinger. Henlæggelserne i vandsektoren er til illustration heraf langt mindre end de årlige investeringer og nogenlunde konstante. Så det er en fejlagtig beskrivelse i lovforslaget på f.eks. side 44, at forbrugerne indbetaler til henlæggelser. Der indbetales til dækning af omkostningerne, og vandselskaberne drifter og geninvesterer i vand- og spildevandsforsyning for pengene, så forbrugerne fortsat modtager et produkt af høj kvalitet.

Det er også en fejlagtig opfattelse, at der generelt opspares egenkapital i vandsektoren. Den regulatoriske egenkapital i vandsektoren har været faldende såvel nominelt som reelt siden starten på den økonomiske regulering i 2010. Det er uheldigt, at der til stadighed tegnes et forkert billede af, at vandsektoren øger sin egenkapital via kontante henlæggelser. Tværtimod har nettogælden været støt stigende siden midten af nullerne og udgør i dag over 36 mia. kr. DANVA opfordrer til, at lovforslaget tilrettes i overensstemmelse med almindelige faglige termer, så opkrævning af omkostningerne ved at levere vand- og spildevand, der løbende geninvesteres i året, ikke "oversættes" til en henlæggelse, når det ikke er det, der sker.

Ovenstående fejllantagelser er ikke ligegyldige, da de bruges som begrundelse for, at vandselskaberne får et fradrag i forrentningsrammen ved egenkapitalfinansiering.

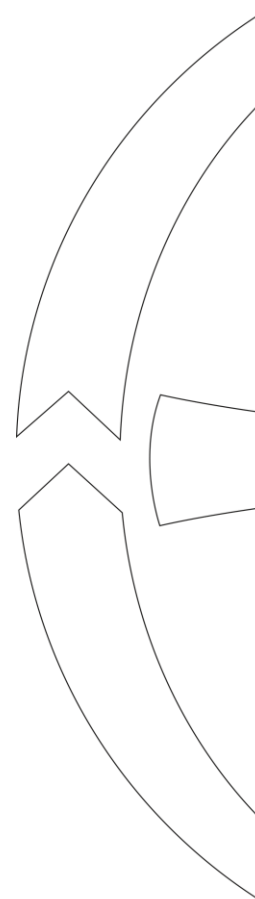
Incitament og analyse

Det fremgår af den politiske aftale, at *"Den nærmere model for finansieringsrammen fastsættes af Forsyningssekretariatet efter nærmere analysearbejde."* Forsyningssekretariatet har, DANVA bekendt, ikke fremlagt et analysearbejde af modellen for en forrentningsramme, hvorfor DANVA finder det hensigtsmæssigt at udsætte implementeringen af forrentningsrammen til en sådan foreligger. Den aktuelle model er, for selskaber med en gæld under target-gearingen, eksempelvis i strid med ønsket om, at den politiske aftale *"... skal understøtte en mere optimal afvejning af investeringer over for eksempelvis levetidsforlængelser af eksisterende aktiver."* Dette skyldes, at et selskabs indtægter er givet af indtægtsrammen. Så hvis et selskab skal øge sin gældsandel for at mindske underskuddet fra strafrenten på egenkapitalfinansiering, så skal det søge at vælge kapitalintensive strategier, der kræver et stort gældsoptag. Dette kunne eksempelvis være at vælge investeringer fremfor en levetidsforlængelse, der potentielt er mere driftsintensiv. Altså det stik modsatte incitament i forhold til ønsket i den politiske aftale.

Et relevant tiltag i forhold til at sikre en bedre optimering af investeringer i forhold til levetidsforlængelser er derimod en hensigtsmæssig implementering af forrentning i benchmarkingen. Denne løsningsmulighed bør ligeledes analyseres, diskuteres åbent og indgå i beslutningsgrundlaget forud for implementeringen i lov og bekendtgørelse.

Rentetilpasning

Lovforslaget forholder sig ikke til, hvilken rente forrentningen bør fastsættes ud fra. I andre reguleringer tager man typisk udgangspunkt i en 10-årig rente. Når man centralt indirekte vælger at diktere, hvilken type lån vandselskaberne skal vælge, havde det været hensigtsmæssigt, at dette skete på baggrund af en grundig analyse og en grundig forudgående åben diskussion af resultaterne. DANVA vil også i denne sammenhæng opfordre til, at strafrenten på egenkapitalfinansiering udelades, så det bliver vandselskabernes opgave at optimere finansieringen på samme vis, som man ser i en normal WACC-regulering. Problemet i den valgte fremgangsmåde er bl.a., at man definerer forrentningen af egenkapital til en bestemt sats, der er uafhængig af gældsni-veauet i det enkelte selskab. Dette er ikke retvisende, da egenkapitalforrentningen i en given



virksomhed er en funktion af gælds niveauet. Ved høj gæld er egenkapitalforrentningen høj, da egenkapitalejeren bærer en langt større risiko for at tabe alle sine penge i tilfælde af konkurs. I et selskab uden gæld er egenkapitalforrentningen omvendt lav, da egenkapitalejeren, selv i forbindelse med en konkurs, vil forvente at få en del af sine penge igen. Denne dynamik tager den foreslåede regulering ikke hensyn til. Et selskab uden gæld skal betale samme strafrente som et selskab med høj gæld. Dermed fratages selskaberne reelt muligheden for at afsøge den individuelt mest optimale gældsstruktur, som regulerede selskaber normalt ellers har mulighed for. Ofte vil man således se store forskelle i gældsstruktur blandt selskaber under samme regulering.

Likviditetsklemme

Vandselskaberne kan, jævnfør tidligere fremsendt rapport fra Deloitte, udarbejdet for DANVA, maksimalt låne over 40 år. De meget lange levetider, der anvendes i den økonomiske regulering, hvor hovedparten af anlæggene afskrives over 75 år til trods for, at de reelt kun holder 50-55 år, gør, at indtægterne fra en investering er lavere end afdragene på de tilhørende lån ved høje gældsprocenter. Dette bør der tages højde for i valget af target-gearing, medmindre man fremadrettet begynder at indregne investeringer med en kortere levetid, fx ved brug af faktiske levetider i stedet for tekniske levetider, så der bliver en bedre overensstemmelse mellem nye investeringer og afdragsprofilen på de tilhørende lån. Likviditetsklemmen er især udfordrende for selskaber med store nye investeringer og tilhørende store lånebehov.

Fastsættelse af det generelle effektiviseringskrav

Det foreslåede industri-indeks som produktivitsudviklingen, jævnfør udkast til lovforslag, skal baseres på, er ikke sammenligneligt med vandsektoren. Det skyldes blandt andet, som Danmarks Statistik konkluderer i notatet om *Danmarks Statistiks tal for produktivitsudvikling (2021)*, at produktiviteten i industribranchen har væsentligt påvirkning fra forarbejdning i udlandet (processing). Denne mulighed for at udflage produktion til eksempelvis Østeuropa eller Fjernøsten har vandselskaberne ikke, da deres produktion er stedbunden. Dertil har vandselskaberne ikke mulighed for at øge produktionsværdien igennem mersalg, idet vandmængden, der leveres/aftages af vandselskaberne, er givet.

DANVA finder det derfor urealistisk at sammenligne vandsektoren med en af de mest produktive brancher, som opnår en del af produktiviteten fra forarbejdning i udlandet.

DANVA finder, at den samlede danske private sektor (markedsfølsom økonomi i alt), er mere velegnet til sammenligning med vandsektoren. Markedsfølsom økonomi i alt udgør på nuværende tidspunkt også en stor andel af det generelle effektiviseringskrav for henholdsvis vand- og elsektorens selskaber.

Forsigtighedshensyn

På nuværende tidspunkt er der, baseret på industri-indekset, udsigt til en produktivitsudvikling på 3,55% til de økonomiske rammer i 2024. DANVA finder det derfor af flere årsager nødvendigt, at der vil blive fastsat regler om anvendelse af et forsigtighedshensyn, som det kendes fra elnetreguleringen. For det første er forsigtighedshensynet foreslået anvendt for at tage hensyn til, at vandselskaber har en realistisk mulighed for at efterligne produktivitsudviklingen. Ydermere for at tage højde for udsving og usikkerheder. Danmarks Statistik konstaterer, blandt andet i notatet om *Danmarks Statistiks tal for produktivitsudvikling (2021)*, at der bør tages højde for konjunkturstød som fx finanskrisen, der er medårsag til de høje produktivitsudviklinger, industrisektoren har oplevet efter finanskrisen.

Endvidere tages der med et forsigtighedshensyn højde for, at vandselskaberne i en incitamentsbaseret rammeregulering midlertidigt skal have mulighed for at opnå en ekstraordinær effektiviseringsgevinst ved at foretage effektiviseringer, som ligger ud over de pålagte individuelle og generelle effektiviseringskrav.



Konsekvens ved fastsættelse af minimumskrav på 0 % for generelt effektiviseringskrav i vandsektoren

Det fremgår af Udkast til lovforslag om justeret økonomisk regulering af vandsektoren, styrkelse af takstkontrol m.v., side 52, at:

"Ligesom efter de gældende regler, vurderes det ikke, at der bør kunne fastsættes negative effektiviseringskrav. Det skyldes, at det generelle effektiviseringskrav er et mål for teknologisk fremskridt. Hvis produktivitetsudviklingen er negativ, vurderes det generelle effektiviseringskrav derfor at burde fastsættes til nul. Dette svarer også til, hvad der er fastsat i reguleringen af elnetvirksomheder."

Konsekvensen af at fastsætte et minimumskrav på 0 % er, at såfremt den målte produktivitetsudvikling er negativ, vil selskaberne opleve et permanent tab, der har karakter af et indirekte effektiviseringskrav.

Det generelle effektiviseringskrav medfører en årlig korrektion af selskabets indtægtsramme. I det tilfælde, at den målte produktivitetsudvikling er negativ, vil vandselskaberne opleve stigende priser fra eksempelvis entreprenører og andre udbydere, mens opkrævningsretten hertil reduceres eller holdes konstant. Dette vil alt andet lige medføre et underskud.

Det bør dog nævnes, at sandsynligheden for negativ produktivitetsudvikling forventes at være mindre især ved rullende gennemsnit over en længere årrække.

Mulige årsager til negativ produktivitetsudvikling:

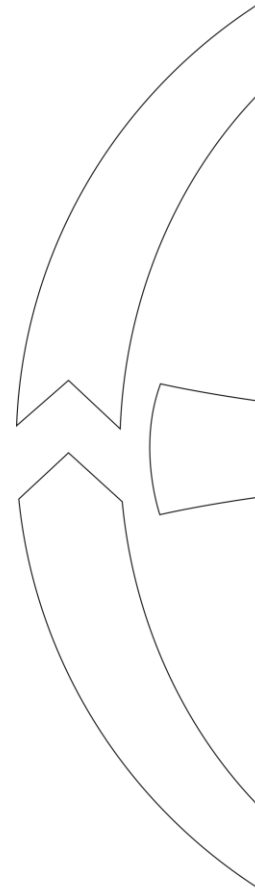
- Tidsforskydninger: Tidligere års positive teknologifremskridt var overvurderet, hvilket resulterer i efterfølgende år med negativ produktivitetsudvikling.
- Måleusikkerheder hos Danmarks statistik.
- Ændring i opgørelsesmetode.
- Stigende inflation / råvarepriser i input for anvendt indeks.

Det anbefales, at det generelle effektiviseringskrav i vandsektoren baseres på udviklingen i totalfaktorproduktiviteten i industrien. Totalfaktorproduktiviteten tolkes ofte som et rendyrket udtryk for teknologisk udvikling. Denne fortolkning er dog ikke dækkende, fordi en del af produktivetsgevinsterne ved teknologisk udvikling, fx design- og kvalitetsforbedringer af kapitalapparatet, måles direkte ved den enkelte virksomheds forbrug af kapital i produktionen. Totalfaktorproduktiviteten måler mere præcist alle de outputændringer, der ikke kan forklares ved forbruget af de traditionelle produktionsparametre, *arbejdskraft* og *kapital*, såsom organisationsændringer, generel viden, eller ændrede rammebetingelser. Ny lovgivning, som ændrer rammevilkårene i en sektor, kan fx hæmme sektoren og danne grundlag for en periode med negativ produktivitetsudvikling.

Når man ser på tallene fra Danmarks Statistik, kan man da også se, at flere af undergrupperne i industri-indekset rent faktisk oplever negativ produktivitetsudvikling. Dette bekræfter, at totalfaktorproduktiviteten ikke kun dækker teknologisk udvikling men i betydende omfang en række andre forhold. Derfor er præmissen ikke rigtig, når ministeriet indikerer, at det generelle effektiviseringskrav udelukkende er et udtryk for teknologiske fremskridt, og derfor bør minimumsgrænsen for det generelle effektiviseringskrav på 0% udelades.

Pristalskorrektioner

Det fremgår af lovforslaget, at vandselskabernes økonomiske ramme skal pristalsreguleres, baseret på de relevante input, som vandsektoren har til forbrug af varer og tjenester. Denne metode finder DANVA som udgangspunkt både konsistent og retvisende. Det er meget hensigtsmæssigt, at der tilstræbes en pristalskorrektion, der ligger tættere på vandsektorens forbrug end i den nuværende regulering, så risikoen for en fejlbehæftet inflationskorrektion mindskes.



Det fremgår endvidere af lovforslaget, at de 'IKKE-påvirkelige omkostninger (IPO)' ikke længere skal pristalskorrigeres. Dette finder DANVA bekymrende, idet eksempelvis Spildevandsafgiften, som er en IPO, der betales til SKAT, pristalskorrigeres løbende. Såfremt den ikke-påvirkelige del af indtægtsrammen ikke pristalskorrigeres, vil dette føre til et likviditetsunderskud.

Metode for indregning af pristalskorrektioner og generelt effektiviseringskrav

Metoden til indregning af pristalskorrektioner og det generelle effektiviseringskrav i indtægtsrammerne er ikke nævnt i lovforslaget.

DANVA konstaterer nogle udfordringer ved den nuværende metode med fastsættelsen af pristalskorrektion og det generelle effektiviseringskrav, når reguleringsperioderne fremadrettet bliver 4-årige. Det skyldes blandt andet, at der kan blive en lang forsinkelse fra tidspunktet for inflationen og til tidspunktet for indregningen i indtægtsrammen.

Ydermere findes det alt afgørende, for at sikre en retvisende pristalskorrektion ved fastsættelse af de første indtægtsrammer efter implementering af de nye regler, at der sikres fuld kompensation for inflation for 2021 og 2022 i overgangsperioderne.

Kontrolregler:

Bortfald af positive differencer

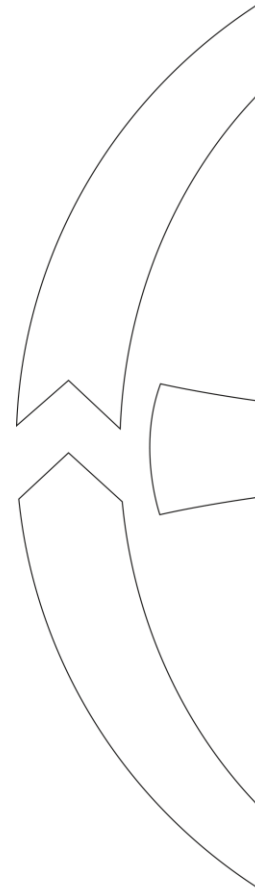
I lovforslaget lægges der op til at indføre et nyt system til kontrol med vandselskabernes overholdelse af indtægtsrammerne, hvor den årlige difference mellem selskabernes faktiske indtægter og indtægtsrammen gøres op som en differencesaldo. Differencesaldoen vil være uafhængig af reguleringsperioderne.

Det fremgår, at differencesaldoen vil være positiv, hvis et vandselskab har opkrævet færre indtægter end forudsat af indtægtsrammen, og at differencesaldoen maksimalt kan udgøre 25% af årets indtægtsramme. Desuden lægges der op til, at saldoen vil bortfalde efter 3 år, hvis vandselskabet har haft gentagne år med positive differencer, fordi det, ifølge lovforslaget, må være et udtryk for at selskaberne ikke har brug for indtægterne.

En vedvarende positiv differencesaldo over 3 år er ikke nødvendigvis et udtryk for, at selskabet ikke har brug for at opkræve alle indtægterne. Derimod kan en positiv differencesaldo indikere, at selskabet har et underskud, såfremt den fleksible indtægtsramme retvisende afspejler selskabets faktiske omkostninger. Tilsvarende kan en positiv differencesaldo være en indikator på, at selskabet i stigende grad finansierer investeringer med gæld fremfor takstmidler. I takt med et stigende gældsoptag kan der opstå en tilsvarende "kunstigt" lav takst, der udelukkende er midlertidig. Vandselskabernes ekstraordinært lange aktivlevetider betyder, at selskaberne har en cyklisk investeringsprofil, som medfører, at finansieringsbehovet vil variere, hvilket kan gøre, at der opbygges en positiv saldo.

DANVA finder det rimeligt, at den positive differencesaldo ikke må overstige 25% af indtægtsrammen i et hvilket som helst år. Det er imidlertid uhensigtsmæssigt, at hele saldoen skal falde bort, hvis et selskab har haft 3 år i træk med en vedvarende positiv differencesaldo. I reguleringen af elnetvirksomheder er grænsen for den positive differencesaldo også 25%, men saldoen bortfalder ikke efter 3 år, og DANVA ser ikke nogen grund til at reglerne bør være anderledes for vandselskaber.

Vandselskaberne sætter som udgangspunkt taksterne en gang om året og har dermed betydeligt mindre fleksibilitet i takstfastsættelsen end elnetvirksomhederne. Med det foreslåede design risikerer vandselskaberne at miste en indtægtsmulighed, fordi selskaberne ganske enkelt ikke kan nå at ændre taksterne i tide, så hele den positive difference kan opkræves indenfor den 3-årige



periode. Det skyldes, at vandselskaberne først vil få kendskab til en eventuel positiv difference, som er opstået i det første år af den 3-årige periode, når Vandsektortilsynet har kontrolleret, om selskabet har overholdt indtægtsrammen, og, for mange selskabers vedkommende, når de i starten af år 2 har opgjort den solgte vandmængde i år 1. Et vandselskab, der har en større positiv difference i år 2, vil først opdage denne difference i år 3. På dette tidspunkt vil selskabet dog, allerede i efteråret i år 2, have sat taksten for år 3. Hvis selskabet så tilfældigvis har en lille positiv difference i år 1, og den positive difference vedvarer i år 3, vil selskabet, ud fra lovforslaget, miste hele den positive difference. Det er u hensigtsmæssigt, at vandselskaberne, under de nye kontrolregler, fortsat kan forvente tab. Tilsvarende vil selskaber ved to små positive differencer i år 1 og 2 risikere tab i år 3. Det hensigtsmæssige løsnings tiltag vil være at afskaffe treårsbegrænsningen som på el. Alternativt, men mindre hensigtsmæssigt, kan man forlænge perioden for, hvor længe der må være en vedvarende positiv difference og bruge et FIFO-princip fremfor at fjerne hele differencen på én gang.

I princippet kan vandselskaberne godt ændre taksterne i løbet af et år med henblik på at opkræve en tilbageværende positiv difference, som dog vil kræve, at kommunalbestyrelsen godkender taksterne på ny. Det vil for det første have vidtrækkende økonomiske konsekvenser for forbrugerne – i særdeleshed for de store vandforbrugende virksomheder, og for det andet vil takstændringer i løbet af et år stride imod hensigten om en stabil takstudvikling, ligesom det vil have betydelige administrative omkostninger både for forbrugerne og vandselskaberne. Såfremt vandselskabet ikke har fjernaflæste målere, skal selskabet i dette tilfælde bede sine kunder om at aflæse vandmåleren inde bagerst i kosteskabet eller nede i kælderen en ekstra gang om året på grund af de anbefalede kontrolregler. Sådanne tiltag harmonerer dårligt med mange vandselskabers fokus på god kundeservice, hvilket vil gå ud over forbrugertilfredsheden og er næppe ligefrem en god samfundsøkonomisk business case. Det vil således være u hensigtsmæssigt, hvis reguleringen, under den nye kontrolordning, fortsat giver vandselskaberne et incitament hertil.

DANVA finder det meget positivt, at der nu arbejdes på at løse problemerne med den nuværende kontrolordning men ærgerligt, at den foreslåede ordning ikke kommer i mål i forhold til at sikre en fleksibel og sikker mulighed for at opkræve hele indtægtsrammen.

Overgangsregler ved underdækning af den nuværende indtægtsramme

Selskaber, der går ind i den nye kontrolordning med en positiv difference på baggrund af den nuværende indtægtsramme, bør ikke miste muligheden for at opkræve denne. Et bortfald af en positiv differencesaldo, allerede ved første udmøntning af justerede indtægtsrammer, vil være u hensigtsmæssigt, da det risikerer at begrænse vandselskabernes mulighed for at opkræve deres tilladte indtægter. Som det fremgår af lovudkastet, kan der for enkelte selskaber være væsentlige udsving i fastsættelsen af omkostningsrammerne som følge af en opdatering af indtægtsrammerne.

Derfor bør der laves en overgangsordning, der omfatter afvikling af 'gamle' differencer, som fx kunne gælde de første tre år, efter det nye kontrolsystem er trådt i kraft. Selskaber, der overgår til den justerede regulering med en positiv differencesaldo, bør ligeledes ikke fratages muligheden for at opbygge nye, positive differencer, mens en 'gammel' difference afvikles. Derfor skal den foreslåede overgangsordning være uafhængig af det nye kontrolsystem, så eventuelle takststigninger, der kan henføres til gamle differencer, ikke påvirker vurderingen af, om selskaberne har overholdt indtægtsrammen eller ej de første tre år med det nye system.

Forrentning af negative differencer

Det fremgår af lovforslaget, at vandselskaberne ikke skal have mulighed for at opkræve flere indtægter end forudsat af indtægtsrammen over en årrække. Derfor er det blevet foreslået, at tre år i træk med negative differencer skal udløse et fradrag i indtægtsrammen, svarende til den negative difference, tillagt en forrentning. Perioden bør dog være længere, f.eks. fem år, da el-netselskaber kender forbruget fra time til time og med fire måneders varsel kan ændre taksterne, mens vandselskaberne først kender forbruget efter et par måneder efter årets afslutning, og derfor først kan ændre taksterne 1-2 år efter det pågældende forbrug.

Hvis der skal tilskrives en forrentning i tilfælde af vedvarende negative differencer, bør forrentningen kun tilskrives for beløb over en vis grænse. Forrentning af negative differencer giver selskaberne et økonomisk incitament til at holde den negative differencesaldo så tæt på nul som muligt. På den måde kan selskaberne undgå at få et stort fradrag i indtægtsrammen grundet store vedvarende negative differencer og samtidig undgå et tilsvarende ekstrafradrag i form af den *rente*, der skal betales på baggrund af differencen. Et sådant incitament kan tilsvarende overflødig gøre Vandsektortilsynets behov for at konvertere en negativ differencesaldo til et direkte fradrag i indtægtsrammen manuelt. Forrentningssatsen, som tilskrives eventuelle negative differencer, bør som udgangspunkt ikke overstige niveauet for den fastsatte egenkapitalforrentning, der bruges til at fastsætte den forrentningssats, der tilskrives selskabernes fremadrettede investeringer.

Jf. Vandsektorlovens formålsparagraf skal loven blandt andet sikre stabile priser til forbrugerne. De foreslåede kontrolregler har desværre den modsatte effekt, da reglerne om enten forrentning af differencen ved tre på hinanden følgende år med negativ difference, eller bortfald ved tre på hinanden følgende år med positiv difference, giver et incitament til at taksterne får en zigzagkurs. En zigzagkurs af taksterne er nemlig den eneste måde, det kan sikres, at man undgår tre på hinanden følgende år med enten positiv eller negativ difference. Derved sikres, at man undgår enten bortfald eller forrentning af en negativ difference.

Uanset hvor meget selskaberne forsøger at få taksterne til at flygte med indtægtsrammen i deres takstfastsættelse, afhænger den debiterede vandmængde af udefrakommende faktorer, som f.eks. vejret og erhvervskundernes forbrug det enkelte år. Sandsynligheden for at have tre på hinanden følgende år med positiv difference er omkring 10%. Det vil sige at ca. 10% af selskaberne vil opleve bortfald af indtægtsramme som følge af de rigide kontrolregler, der foreslås.

Tillæg

Den foreslåede metode til indregning af tillæg allerede fra år nul kan for specifikke selskaber være et brugbart tiltag, der forbedrer likviditeten. Den nærmere metode er ikke beskrevet i forslaget, men det må forventes, at fremgangsmåden for langt de fleste selskaber også vil medføre en betydelig administrativ belastning og dermed omkostninger, idet der før projektets start skal fastsættes et tillæg til de økonomiske rammer. Dette medfører, at tillæggene skal indregnes i de takster, der skal godkendes allerede året før projektets opstart (altså i år -1). Det må også forventes, at tillæggene skal korrigeres på bagkant, da de fleste projekter vil afvige fra det planlagte. Foruden de administrative belastninger, vil metoden forventeligt også føre til risiko for, at selskaberne ikke når at få opkrævet tillægget via taksterne, såfremt et tillægsprojekt bliver færdigt før forventet. Tidligere, under prisloftreguleringen frem til 2016, havde vandsektoren en lignende praksis, hvor der kunne opnås tillæg til planlagte investeringer baseret på budgettal. Denne praksis blev ændret, da det blandt andet førte til høje administrative belastninger. DANVA finder det ønskværdigt med fleksibilitet i tillægssystemet, der hos specifikke selskaber vil være ønskværdigt. Omvendt finder DANVA det meget vigtigt at få nedbragt de administrative omkostninger i forbindelse med reguleringen. Derfor appellerer DANVA til, at muligheden for at få indregnet tillæg i år 0, bør være en option, således at den nuværende praksis stadig er en mulighed, hvor tillægget tildeles baseret på faktiske afholdte omkostninger. En ordning med væsentligt øgede administrative omkostninger for alle vandselskaber og øget risiko for ikke at få hele tillægget er ikke ønskværdigt.

DANVA ser positivt på fleksibilitet men bekymrer sig overordnet over de administrative belastninger i sektoren, som det foreslåede tillægssystem kan medføre.

Det fremgår af Udkast til lovforslag om justeret økonomisk regulering ..., side 150, at:

"Den foreslåede bestemmelse i vandsektorlovens § 8, nr. 3, giver ligesom den gældende § 8 mulighed for at fastsætte regler om, hvilke typer af omkostninger der kan udløse et tillæg til indtægtsrammen, og hvilke betingelser vandselskaberne skal opfylde for at kunne få tillæg til de pågældende omkostninger. Der vil herunder kunne fastsættes betingelser vedrørende samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed

for de projekter, der søges om tillæg til, sådan som det f.eks. efter de gældende regler i ØR-bekendtgørelsen er fastsat i forhold til spildevandsforsyningssekskabernes klimatilpasning.”

DANVA finder det meget uheldigt, hvis Klima-, Energi- og forsyningsministeren fastsætter nærmere regler, hvor der kan indføres betingelser om samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed ved alle tillægsprojekter, uden der er en forudgående evaluering af de eksisterende, reelt uafprøvede, regler for klimatilpasning og, ikke mindst, en efterfølgende politisk diskussion af, om det er hensigtsmæssigt at udbrede modellen.

Ud over at pålægge vandsektoren øgede administrative belastninger, flyttes beslutningskraften fra samtlige ressortmyndigheder til en vis grad over til Vandsektortilsynet, der, baseret på deres modeller for samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed, kan vælge, hvorvidt et fastlagt eller pålagt mål kan opnå tillæg til indtægtsrammen eller ej. I praksis betyder det, at et mål, fastsat eller pålagt af en myndighed, som eksempelvis Miljøstyrelsen eller den respektive kommune, ikke nødvendigvis sikrer et tillæg til indtægtsrammen, såfremt at Vandsektortilsynet, i deres vurderinger, ikke finder det samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt.

DANVA opfordrer til, at ovennævnte formulering fra lovforslaget udelades, og at diskussionen tages op igen politisk, når det nuværende system er afprøvet og evalueret, og når politikkerne har et passende grundlag at træffe beslutning ud fra. Det er ikke hensigtsmæssigt at give ovenstående mandat uden en ordentlig forudgående proces.

Nettoficering

Den økonomiske regulering indeholder incitamenter, der er hæmmende for optimering af resourceudnyttelse og teknologiudvikling. Det betyder, at vand- og spildevandselskaberne i visse situationer kan blive presset til at træffe beslutninger, der betyder både højere takster end nødvendigt og mindre resourceudnyttelse. Dette sker samtidigt med, at der fra statens side arbejdes for mere resourceudnyttelse og teknologiudvikling. Det er vigtigt i disse situationer at få tilpasset incitamenterne, så den økonomiske regulering ikke utilsigtet modarbejder resourceoptimering og teknologiudvikling. Og - lidt mere ambitiøst - skulle den økonomiske regulering også gerne give positive incitamenter til øget resourceoptimering de steder, hvor der er positive business-cases.

I Udkast til lovforslaget er nettoficering ikke direkte nævnt, men på side 156 beskrives dog, at "visse typer af indtægter fra hovedvirksomhed ikke skal medregnes."

DANVA undrer sig over, at nettoficering ikke er nærmere omtalt i lovforslaget, da det potentielt kan være med til at forbedre udnyttelsen af ressourcer i vandsektoren. DANVA opfordrer til, at dette tages med.

IPO og Skat

Det er stærkt problematisk, at punkt 3 i 2018-aftalen kun implementeres delvist. Periodisering af tilslutningsbidrag er en stor udfordring for de skattepligtige selskaber. Den politiske aftale er, at der, som en del af (samtidig med) ændringen af skat fra ikke-påvirkelig til påvirkelig omkostning, skal ske en undersøgelse af de skattemæssige udfordringer forbundet med tilslutningsbidraget.

Generelt giver det ikke mening at lade skat være en ikke-påvirkelig omkostning. Skat opstår alene på grund af den forskel, der er i skatteregler og forsyningsregler. Havde Skattestyrelsen anerkendt fradrag for over/underdækninger samt givet adgang til periodisering af tilslutningsbidrag, ville der som hovedregel ikke opstå skat. Men flere vandselskaber er tvunget til at genere et skattemæssigt overskud på grund af reglerne. De store tilslutningsbidrag opstår fx ved tilslutning til et nyt sommerhusområde men opstår også, når der i den grønne omstillings navn udrulles fjernvarme til områder med fx gas, og når der etableres bæredygtig fjernkøling. Konsekvensen af at udfordringerne ikke analyseres og i sidste ende implementeres i skattelovgivningen er, at der opstår betalbare skatter til trods for, at der opereres med en hvile-i-sig-selv-økonomi. Vandselskabernes (særligt den del, som ikke har opnået POLKA-værdier men også dem, som allerede har brugt værdierne i en sambeskatning) skattebetalinger kan, med den regulering

som der lægges op til, alene finansieres ved at nedbringe investeringer eller driftsomkostninger, fordi der ikke gives tillæg e.l. i rammen til skattebetalinger.

Grundlaget for at fjerne skats status som ikke-påvirkelig omkostning mangler således, når ikke den anden del af aftalens punkt 3 gennemføres. Skat bør ikke implementeres som IPO, uden der er skabt mulighed for, at tilslutningsbidrag periodiseres og udfordringen med fradrag for over/underdækninger er løst - hvis Skat som IPO overhovedet skal indføres.

Fradrag:

Den foreslåede bemyndigelse til diskretionært at nedsætte vandselskabernes rammer er helt uacceptabel. Bemyndigelsen kan efter ordlyden eksempelvis bruges til løbende at nedsætte vandselskabernes indtægtsrammer (luftkorrigerede) eller at fjerne den politisk fastsatte åbningsværdi af selskaberne. Dette underminerer dels hensynene bag de fleksible rammer og dels det grundlag og de forudsætninger et vandselskab foretager og har foretaget dispositioner på, der rækker langt ud i fremtiden.