

NOTAT

Bilag 2 Tilsynet med vandsektoren

Der foreslås omfattende ændringer af tilsynet med vandsektoren i forbindelse med revisionen af Vandsektorloven. De foreslåede ændringer er dybt problematiske i deres grundlag og indhold. Samtidig vil de resultere i øgede administrative byrder for vandselskaberne, hvilket er i strid med den politiske aftale fra 2015¹. De øgede omkostninger skal betales over vandtaksterne.

Ændringer udspringer af en implementering af principper fra aftalen om et stærkt Forsyningstilsyn fra 2017, som er indeholdt i den politiske aftale fra 2018 om justeret økonomisk regulering af vandsektoren.

| Foreslåede ændringer | Konsekvenser |
|--|---|
| Implementeringen af principper fra aftalen om Forsyningstilsynet – det politisk aftalte. | Politisk fastsatte mål og ønsker til vandsektoren, herunder sundhed, forsyningssikkerhed og klima, må forventes at "drukne" i et ensidigt fokus på forbrugerpriser på kort sigt. Etablering af to stærke uafhængige tilsyn, hvilket hæmmer den sektorkobling og harmonisering, som den grønne omstilling og forsyningssikkerhed fordrer. Intet formaliseret samarbejde mellem regulator og branchen på trods af forudsætningen herom i den politiske aftale fra 2015. |
| Tilsyn med vandselskabernes aftaler | Øget bureaukrati i strid med den politiske aftale fra 2015. Øgede omkostninger hos vandselskaber og aftaleparter. Modvirker udnyttelse af stordriftsfordele gennem koncerninterne serviceselskaber. Øget sagspukkel hos Konkurrenceankenævnet. Øget risiko for erstatningskrav mod Forsyningssekretariatet og andre følgevirkninger af afgørelser. |

¹ Et af de bærende principper i den politiske aftale fra 2015 om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor var, at der skulle være mindre bureaukrati i organisering og tilsyn. Herunder skulle de administrative byrder mindskes gennem en mere hensigtsmæssig implementering og administration af reguleringsmodellen. Den politiske aftale fra 2018 indeholder de seneste justeringer men ikke ændringer i forhold til den politiske målsætning om afbureaukratisering.

| | |
|---|--|
| Tilsyn med vandselskabernes tilknyttede aktivitet | <p>Indfører dobbeltkontrol af området og øger dermed bureaukrati og omkostninger.</p> <p>Negativ påvirkning af teknologiudvikling og vandsektorens understøttelse af dansk eksport – og samarbejdet mellem vandselskaber og private virksomheder i øvrigt.</p> <p>Øget sagsmængde hos Konkurrenceankenævnet.</p> |
| Udvidet personligt ansvar for ledelsesmedlemmer | Højere takster til dækning af øgede bestyrelseshonorarer. |

DANVAs forslag til løsning

DANVAs anbefaling er, at man ikke gennemfører strukturelle ændringer af tilsynet ved denne revision af Vandsektorloven². I stedet bør man afvente til evalueringen af Forsyningstilsynet er gennemført og der er lavet en evaluering af Forsyningssekretariatet og dets ageren. Det fremadrettede tilsyn med forsyningssektorerne bør indrettes i forhold til de politisk opsatte mål og ønsker til forsyningssektorerne – hvad er ønsket, og hvorledes skal tilsynet indrettes for at understøtte disse mål. Som grundlag for indretning af det fremadrettede tilsyn, bør der selvfølgelig foreligge analyser og vurderinger af balancepunktet mellem regulering, tilsyn og den samfundsmæssige gevinst. Det er ligeledes vigtigt at vurdere, hvilke effekter, man kan opnå i forhold til sektorkobling, synergier og omkostninger.

Problematisk grundlag, der er ufuldstændigt, bagudskuende og fordyrende

Aftalen om stærkt forsyningstilsyn fra 2017 var den første af sin slags. Derfor fremgår det også af aftalen, at der senest i 2021 skulle gennemføres en evaluering af den nye organisering. Evalueringen er dags dato ikke gennemført men er dog igangsat. Det, der sker nu, er implementering af "gamle" principper, der er under evaluering på vandsektoren, hvilket forekommer utidigt.

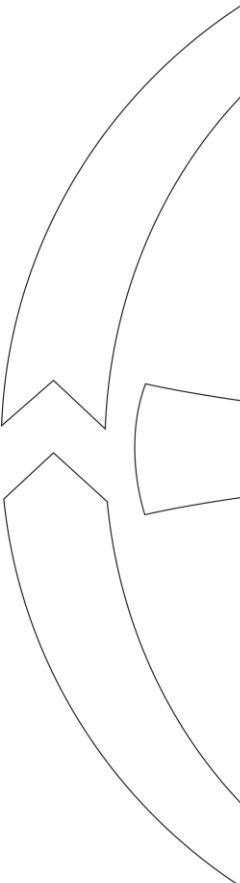
Den manglende evaluering af Forsyningstilsynet giver anledning til at gøre opmærksom på, at der aldrig er lavet en evaluering af Forsyningssekretariatet, herunder hvordan det udfylder sin rolle. Dette er et faktum til trods for, at der hvert år er klager til Konkurrenceankenævnet over Forsyningssekretariatets afgørelser, samt at Forsyningssekretariatet har tabt sager hos såvel Konkurrenceankenævnet som Højesteret omkring dets fortolkning og ageren³. Det vil være rettidig omhu at foretage en evaluering, inden man foretager ændringer af tilsynet, der tilfører tilsynet flere opgaver, beføjelser osv., frem for efter, hvor det vil være en opgave for rigsrevisionen.

Der foreligger ingen analyser eller vurderinger af balancepunktet mellem regulering, tilsyn og den samfundsmæssige gevinst af dette. Regler vedrørende en styrkelse af tilsynet fylder meget i lovforslaget (27 ud af 50 ændringer i Vandsektorloven), og en gennemførelse af det foreslåede vil resultere i flere administrative byrder og medføre omkostninger både hos selskaberne og til finansiering af tilsynet. Omkostningerne skal betales af kunderne i vandselskaberne.

² Den politiske aftale fra 2018 gennemføres alligevel ikke fuldt ud i denne omgang

³ KAN kendelse af 31. maj 2012 i sagerne 2010-0025841, 2010-0025869, 2010-0025843, 2010-0025980, 2010-0025847, 2010-0025833, 2010-0025897, 2010-0025810, 2010-0025900, 2010-0025834, 2010-0025922, 2010-0025875, 2010-0025903 og 2010-0025881. KAN kendelse af 16. marts 2018 i VFL-2-2017, VFL-5-2017, VFL-11-2017, VFL-12-2017, VFL-13-2017, VFL-14-2017, VFL-15-2017 og VFL-16-2017.

KAN kendelse af 6. maj 2019 i VFL-5-2018 U 2016.1805H



Verden har ændret sig siden 2017 og 2019, og der er meget større fokus på og muligheder for innovation og grøn omstilling i forsyningssektoren. Men ændringerne kræver en høj grad af sektorkobling og harmonisering af såvel regler som tilsynet med sektorerne. Bibeholdelse af to stærke, selvstændige og uafhængige tilsyn af forsyningssektoren synes at stride mod udviklingen. Det er afgørende nødvendigt at vurdere, hvilke effekter, man kan opnå i forhold til sektorkobling, synergier og omkostninger og hvilket tilsyn der skal til for at understøtte dette, herunder mulighederne ved ét samlet tilsyn med forsyningssektoren i stedet for to selvstændige tilsyn. Indretningen af tilsynene bør afspejle, hvor vi vil hen som samfund.

Ikke som Forsyningstilsynet.

Lovforslaget vælger en helt ny og anderledes metode til implementering af principperne for forsyningstilsynet. Metoden er problematisk allerede af den grund, at enhver mindre fremadrettet ændring i tilsynet nødvendiggør en ændring, og dermed en åbning, af hele Vandsektorloven med dens mange detaljer. Samtidig mener DANVA, at den valgte metode for implementering betyder, at ressortfordelingen bliver en udfordring for opfyldelsen af det samlede formål i Vandsektorloven, som blev direkte politik fastsat i aftalen fra 2015. Det kunne være undgået, hvis der var valgt implementering ved en selvstændig lov, som det er sket i lov om forsyningstilsynet.

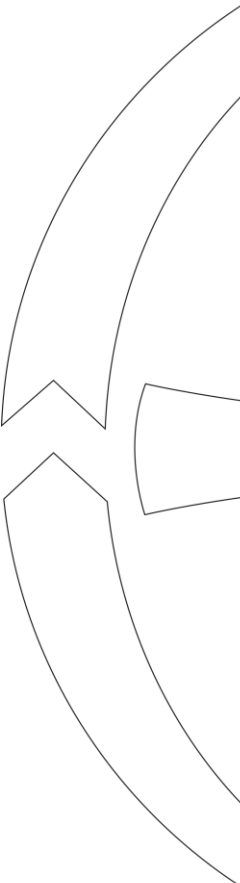
Aftalen om Forsyningstilsynet er implementeret ved lov om Forsyningstilsynet, hvor formålsbestemmelsen sikrer, at tilsynet ikke får et ensidigt fokus på forbrugerpriser på kort sigt. Forsyningstilsynets opgave er derimod bred og indeholder priser på både kort og lang sigt, stabil og sikker forsyning samt omkostningseffektiv teknologiudvikling og grøn omstilling. Samtidig er der lagt vægt på tilsynets effektivitet og sikring af gennemsigtighed og stabile rammebetingelser. Fastsættelsen af økonomiske rammer er reguleret i sektorlovgivningen.

Lovforslaget foreslår ikke en selvstændig lov for tilsynet, når det kommer til vandsektoren. I stedet blandes fastsættelse af økonomiske rammer og eksempelvis analyser i Vandsektorloven. Dette giver ugenomsigtighed om, hvad vandforbrugerne betaler for, når der opkræves til Forsyningssekretariatet over vandtaksterne. Samtidig er forslaget at skille en del af Vandsektorlovens formål fra i tilsynets opgaver omkring monitorering, analysering og regeludvikling i vandsektoren. Vandsektorlovens formål, om sikring og udvikling af vand- og spildevandsforsyning med en høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningssikkerhed, klimaet og naturen, er ikke medtaget. Dette betyder en selvfølgelig overvægt på den økonomiske del af Vandsektorlovens formål, som også vil komme til udtryk i den fremadrettede regulering af vandselskaberne. Vægtningen på forbrugerpriser og en kort tidshorizont gennemsyrrer allerede lovforslaget, og dette vil blive forstærket fremadrettet.

I den politiske aftale fra 2015 blev der i øvrigt lagt vægt på, at reguleringen og kontrollen med vandselskabernes økonomiske effektivitet skulle indeholde dialogbaserede elementer for at understøtte det bedst mulige samarbejde mellem branchen og Forsyningssekretariatet, og der blev stillet krav om, at praksissen, med dialog mellem branchen og vandselskaberne, skulle formaliseres i reguleringen. Til trods herfor lægges der i det foreslåede op til mindre samarbejde, og lovreguleret og formaliseret samarbejde, som det kendes fra forsyningstilsynet, er udeladt.

DANVAs vurdering er, at det mål og de ønsker, som politisk er defineret for vandsektoren⁴, ikke er sikret men må forventes at drukne i et ensidigt fokus på billige priser på kort sigt. Der er ikke blot tale om en implementering af den politiske aftale fra 2018.

⁴ Vandsektorlovens formål iht. den politiske aftale fra 2015: *“Vand- og spildevandsforsyningen skal drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne, giver lavest mulige stabile priser for forbrugerne og som samtidig understøtter innovativ udvikling, demonstration og eksport af vandteknologiløsninger. Loven skal medvirke til at sikre og udvikle en vand- og*



Meget mere end den politiske aftale.

Ud over den beskrevne skæve implementering af den politiske aftale, fremgår det af lovforslaget, at der bliver indført et styrket tilsyn på konkrete punkter, uden at dette har forankring i den politiske aftale og uden, der er evidens for eller undersøgelser af behovet, effekten og konsekvenserne.

Styrket tilsyn med vandselskabernes aftaler.

I Vandsektorlov I fra 2009 blev det fastsat, at vandselskabernes aftaler skulle indgås på markedsvilkår, og hvordan dette skulle sikres ved en intern overvågningsordning med Forsyningssekretariatet som kontrolfunktion. Ved revisionen af Vandsektorloven i 2016 blev det interne overvågningsprogram fjernet, fordi de administrative byrder, forbundet med indberetning og kontrol, ikke stod mål med udbyttet af ordningen. I forbindelse med Deloitte's evaluering af Vandsektorloven og effekterne af den interne overvågning havde vandteknologivirksomhederne og rådgivere tilkendegivet, at vandselskaberne udbød selv små opgaver og inviterede mange leverandører/rådgivere til at byde. Leverandørernes og rådgivernes omkostninger ved tilbudsafgivning stod ofte ikke mål med udbuddets økonomiske omfang, og der kunne derfor være tale om en fordyrende effekt på leverandørpriserne.

Nu forslås genindført et øget tilsyn med vandselskabernes aftaler, herunder at tilsynet får mulighed for at fastsætte markedsmæssige priser og give påbud om efterbetalings- eller tilbagebetalingskrav for længere perioder, end der kendes fra forældelsesloven. Derudover skal tilsynet kunne regulere i indtægtsrammerne på baggrund af deres vurdering af aftaler indgået siden ikrafttræden af vandsektorlov I, altså de sidste 14 år og for en periode som Forsyningssekretariatet allerede har haft kontrol af.

Mange vandselskaber søger at udnytte stordriftsfordele gennem koncerninterne serviceselskaber. Serviceselskaber i en kommunalt ejet koncern skal afregne vand- og spildevandsselskaberne til kostpriser. Det fremgår af lovforslaget, at aftaler i sådanne serviceselskaber også er omfattet af kontrol med, om indgåede aftaler sker til markedsprisen, der i så tilfælde skal sættes til kostprisen. Det må herudfra antages, at tilsynet flere år efter ydelsens levering eksempelvis kan kræve, at drikkevandsselskabet får nedsat sin regning for en given ydelse. Problemet med et sådant tiltag er, at serviceselskabet handler til kostpriser og dermed ikke kan opbygge et øget kapitalberedskab til at afdække risikoen for, at selskabet mødes af et sådant krav. Det er derfor afgørende, at serviceselskabet kan sende regningen på de omkostninger, som det ikke får afregnet hos drikkevandsselskabet, videre til fx spildevandsselskabet. Problemet i dette er, at spildevandsselskabet ikke nødvendigvis har fået en omkostningsramme til at dække den, med bagudrettet effekt, nu opjusterede omkostning. Selskabet har en fleksibel omkostningsramme, men denne kan være genberegnet i mellemtiden inden kravet fra serviceselskabet kommer. Dermed risikerer spildevandsselskabet ikke at få omkostningsdækning for de nye angiveligt mere retvisende omkostninger. Da serviceselskabet ikke kan absorbere tab, er det nødvendigt, at der ikke alene kan gives en reduktion i omkostningsrammen til drikkevandsselskabet men også, at der kan gives et tilsvarende tillæg til spildevandsselskabet. En sådan mulighed fremgår ikke af lovforslaget.

Det er vigtigt, at serviceselskabet i en kommunalt ejet koncern altid har mulighed for at opkræve sine omkostninger, da selskabet ikke har mulighed for at opbygge et kapitalberedskab til at absorbere de potentielt ret store tab, der ellers ville kunne opstå ved aftaler til en fejlagtig kostpris grundet forkert fordeling af omkostningerne til de aftagende selskaber. Såfremt dette ikke er tilfældet, vil man modvirke udnyttelse af stordriftsfordele, da det så vil være økonomisk mere sikkert at have servicefunktionerne til at sidde i hvert sit selskab.

spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsynings-sikkerhed samt naturen. Overskud skal fortsat fastholdes i sektoren."

Den foreslåede kontrol med vandselskabernes aftaler vil have store administrative omkostninger samt lede til risiko for tabt indtægt som beskrevet ovenfor. Dertil vil forslaget være en markant hæmsko for konsolidering, stordriftsfordele og samarbejde i vandsektoren, der de senere år har været en vej til effektiviseringer. Med de øgede dokumentationskrav, og risiko for tab, mindskes de stordriftsfordele, vandselskaber med serviceselskaber har ved at samle funktioner, som IT, HR, jura, indkøb/udbud, GDPR, arbejdsmiljø, projektledelse og mange andre administrative opgaver.

I forhold til dokumentation for, at vandselskabernes aftaler er indgået på markedsvilkår, henvises til transfer pricing reglerne, med visse justeringer. Lovbemærkningernes beskrivelse giver ikke sikkerhed om den foreslåede regulering. I forhold til henvisningen til transfer pricing, så følger vandselskaberne allerede principperne i Transfer pricing vejledningen (TP-vejledningen) i dag, idet der er tale om anerkendte og udbredte værdiansættelsesprincipper. TP-vejledningen indeholder dog også krav om, at der skal udarbejdes et stort analyse- og dokumentationsarbejde, som synes unødvendigt for vandselskaber. Vandselskaber køber som oftest services mv. fra et serviceselskab (til kostpriser) eller fra markedet/tredjemand, som er definitionen på en markedspris. Samtidig skal det understreges, at de omfattende dokumentationskrav er fundet at være "skudt langt over målet" for størstedelen af vandselskaberne. I Danmark er det således kun en lille andel af vandselskaberne - ca. 5-10% - som er omfattet af reglerne om TP-dokumentation. Med lovforslaget følger derfor en ikke ubetydelig ekstra byrde for sektoren generelt. Vi er uforstående overfor forslaget om, at vandselskaberne skal påføres dette omfattende arbejde via Vandsektorloven uden evidens og uden noget særligt formål. Frem for at lave en altomfattende belastning, som foreslået, bør en eventuel ny kontrol med vandselskabernes aftale være afgrænset til der, hvor selskabers transaktioner kan være til skade for forbrugerne. Samtidig bør reglerne selvfølgelig være klare. Gennemførelsen af lovforslaget ville eksempelvis lade det stå hen i det uvisse, om tilsynet skal lægge den af vandselskabet valgte metode, TO-metode, til grund ved deres vurdering.

Tilsynets afgørelser kan selvfølgelig indklages, men der er ikke tænkt nærmere over effekterne. For det første synes lovforslaget slet ikke at forholde sig til konsekvensen af omkostningerne til Konkurrenceankenævnet og dets sagsbehandlingstid af de øgede bemyndigelser for tilsynet og den deraf øgede klageadgang. Dette er ikke begrænset til tilsynet med vandselskabernes aftaler men er et generelt problem. For det andet, så synes der ikke at være gjort nærmere overvejelser om betydningen af klageadgangen. En sådan klage bør selvfølgelig tillægges opsættende virkning. Når vandselskabet forpligtes til lovliggørelse hurtigst muligt, rejser det spørgsmålet om tilsynets erstatningsforpligtelser for kontraktparternes tab, hvis tilsynets afgørelse ikke stadfæstes af Konkurrenceankenævnet eller domstolene. DANVA skal i den forbindelse henlede opmærksomheden på, at de erstatninger, som tilsynet vil skulle betale, vil blive opkrævet hos vandselskaberne og dermed forbrugerne. Samtidig vil omkostninger til førelsen af sager også ende hos forbrugerne.

Oplægget er så vidtrækkende, at det foreslås, at vandselskaberne skal kunne pålægges en bøde, hvis ikke deres kontraktpart overholder et påbud fra tilsynet om at foretage en tilbagebetaling eller efterbetaling til vandselskabet. Vandselskaberne kan selvfølgelig ikke straffes for andre juridiske personers manglende overholdelse af påbud!

Endelig skal der peges på, at en usikker regulering giver behov for at "gardere" sig i forhold til de mulige konsekvenser ved at indgå aftaler. Dette vil komplicere aftaleprocessen og fordyre vandselskabernes aftaler.

Tilsyn med vandselskabernes tilknyttede aktivitet.

Der er ligeledes lagt op til et øget tilsyn med vandselskabernes tilknyttede aktivitet. Dette vil ske til trods for, at der heller ikke her foreligger undersøgelser eller øvrig evidens for behovet. Der er ikke gennemført evalueringer af tilknyttet aktivitet, som det skulle være sket i henhold til både den politiske aftale fra 2015 og den politiske aftale fra 2018.

Der er allerede etableret kontrol med vandselskabernes tilknyttede virksomhed baseret på revisorerklæringer. At indføre en yderligere kontrol i tillæg til det allerede etablerede er ikke blot en mistillidserklæring til vandselskaberne, det negligerer også revisors rolle som samfundets "vagthund". En dobbeltkontrol vil selvfølgelig medføre mere bureaukrati og omkostninger. Det mener vi selvfølgelig ikke bør gennemføres uden undersøgelser og evidens for behovet.

Med lovforslaget skal tilsynet kunne give påbud om afståelse eller afvikling af vandselskabernes tilknyttede aktivitet. Det under tilsynet med vandselskabernes aftaler anførte om klageadgangen gør sig også gældende på dette område. Det er ikke muligt at omgøre afviklingen af tilknyttet virksomhed som er sket i den periode, hvor klagesagen har verseret ved Konkurrenceankenævn og eventuelt domstole. Klager bør have opsættende virkning. Alternativ er, at der rejses erstatningssager mod tilsynet i forhold til ikke stadfæstede afgørelser. Det fører endvidere til behov for håndtering af erstatningen i de økonomiske rammer, så selskaberne reelt kompenseres for det økonomiske tab. DANVA skal i den sammenhæng igen understrege, at det er vandselskabernes kunder, som betaler alle omkostninger til tilsynet, og som dermed også kommer til at betale omkostningen i denne situation.

Det udvidede personlige ledelsesansvar omfatter også vandselskabernes tilknyttede virksomhed. Dette må forventes at påvirke det omfang vandselskaberne kastes ind i en sådan aktivitet, herunder samarbejder med private virksomheder om teknologiudvikling. Man laver således nye regler, der er dobbeltregulering, ugennemarbejdede, og som karambolerer med de politiske ønsker om en vandsektor, der er førende indenfor vandteknologi og som understøtter dansk eksport.

Det personlige ansvar for vandselskabernes ledelser.

Lovforslaget ønsker det også indført, at medlemmerne af vandselskabernes ledelse i højere grad end efter de almindelige strafferetlige regler skal kunne ifalde et personligt strafansvar og idømmes bøder. Vurdering er *"Det vurderes ikke, at reglerne i selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder og årsregnskabsloven indeholder tilstrækkelige sanktionsmuligheder over for medlemmer af vandselskabers ledelse for overtrædelse af Vandsektorloven og vandforsyningslovens og spildevandsbetalingslovens regler om bidrag og takster."*⁵ DANVA kan ikke forstå denne mistillid til selskaberne og det underliggende, uheldige og helt uberettigede signal om, at selskaberne ikke har styr på deres "ting".

Et EU-direktiv om selskabsledelse & due diligence er ude i høring nu, og vi skal opfordre til at man tager resultatet af denne EU-høring med, når der lovgives i Danmark - så Danmark ikke går enegang.

Som det fremgår, er der tale om ekstra ansvar for personer, som varetager et hverv i et vandselskab i modsætning til alle andre selskaber. Emnerne for bødestrafen er omfattende og spænder eksempelvis fra manglende indsendelse af oplysninger til ikke at bringe en tilknyttet virksomhed til ophør, uanset om tilsynets afgørelse er påanket. Forslaget er begrundet med, at bøder til selskaberne betales via takstmidler, opkrævet hos forbrugerne.

Den forventelige konsekvens af forslaget er øgede bestyrelseshonorarer i vandselskaberne og dermed, at alle forbrugere kommer til at betale up front for potentielle bøder.

⁵ Lovforslagets s. 78