

NOTAT

Bilag 3 Innovation og grøn omstilling i vandsektoren

De politiske ønsker til vandsektoren er klare. Vandsektoren skal have ambitiøse målsætninger for miljø og klima og være førende indenfor teknologiudvikling¹.

Desværre fremmer Vandsektorloven og det seneste forslag til ændringer af den økonomiske regulering ikke ønskerne – på mange områder tværtimod.

DANVA har udarbejdet dette katalog med en række eksempler på, hvordan der i Vandsektorloven, inkl. det seneste lovforslag, er indbygget barrierer for vandsektorens engagement i grøn omstilling og innovation. Vi har også tilføjet vores bud på en konkret løsning af udfordringerne. Fremadrettet er der behov for en mere ambitiøs tilgang, så den økonomiske regulering mere grundlæggende understøtter de politiske ønsker ved at fremme og belønne innovation og grøn omstilling. Nedenstående vil dog kunne give forbedringer på kort sigt.

Manglende omkostningsdækning ved klimatilpasningsprojekter og andre projekter omkring grøn omstilling og innovation.

DANVA mener ikke, at der er præsenteret en løsning, som sikrer omkostningsdækning, når et vandselskab investerer i klimatilpasningsprojekter, andre projekter omkring grøn omstilling og innovation eller i nye aktiviteter i øvrigt. Omkostningsdækningen mangler, fordi projekterne løbende pålægges meget høje effektiviseringskrav inkl. et krav på de investeringer, der er nødvendige for at gennemføre aktiviteten. Effektiviseringskravet stilles på bagkant, altså efter investeringerne har været i udbud og er gennemført, og dermed på et tidspunkt, hvor det ikke længere er muligt at påvirke omkostningen. Selskaberne har med andre ord allerede betalt pengene for at få en given investering gennemført, og omkostningen kan derfor ikke påvirkes, før den pågældende investering er færdigafskrevet og skal geninvesteres mere end 60 år efter for det gennemsnitlige anlæg. Da der ikke kan laves løbende effektiviseringer af omkostninger, der allerede er afholdt, får selskaberne et underskud, hver gang der igangsættes en investering i en ny aktivitet. Dette underskud skal hentes på vandselskabernes øvrige forretning, som i forvejen er ramt af høje effektiviseringskrav, der svarer til 25% reduktion af vandselskabernes nuværende forretning over de næste 10 år.

I den foreslåede model for fleksible rammer tages der ikke højde for pristalsudviklingen, når man beregner gennemsnittet af de faktiske omkostninger i forbindelse med genberegningen af omkostningsrammen hvert 4. år. Dermed får man ikke indregnet, at omkostningerne i år 4 alt andet lige er højere end i år 1 på grund af løbende inflation. Konsekvensen heraf er, at vandselskaberne tilføjes et økonomisk tab, der kan betragtes som et "ekstra" effektiviseringskrav. Dette vil ikke kun ramme den eksisterende forretning men også driftsomkostningerne på alle nye aktiviteter, herunder klimatilpasningsprojekter og andre projekter omkring grøn omstilling og innovation. Metoden forstærker udfordringen med manglende omkostningsdækning.

I tillæg hertil er der indbygget en ekstra kontrol mod, at selskabernes omkostninger ikke falder tilstrækkeligt hurtigt - den såkaldte "forbrugerbeskyttelsesmekanisme". DANVAs vurdering er, at mere end en fjerdedel af vandselskaberne, på grund af mekanismen, ikke automatisk vil få en stigning i omkostningsrammen, der modsvarer den forventede stigning i omkostningerne frem mod 2050. Ud over den administrative byrde er effekten af en bureaukratisk tung model,

¹ Den politiske aftale fra 2018 om Justeret økonomisk regulering af vandsektoren.

at bestyrelserne i vidt omfang sættes ud af spil, og det bliver centraladministrationen, der træffer beslutning om selskabets aktivitet, herunder om investeringer. Tilsynets vurdering vil ske på bagkant, hvorfor mekanismen medfører et markant risikoelement, hvor selskabernes økonomi bliver afhængig af, hvordan Vandsektortilsynet vurderer årsagerne til omkostningsstigningerne i selskaberne. Selskaber der rammes af mekanismen risikerer at stå overfor større underskud i basisforretningen, manglende omkostningsdækning på nye tillægsinvesteringer i fx klimatilpasning, underinvesteringer i eksisterende såvel som nye aktiver mv. Dermed kommer mekanismen også til at ramme investeringerne i klima, ressourceudnyttelse og grøn omstilling.

Både omkostningsdækningen, de fleksible rammers udformning og forbrugerbeskyttelsesmekanismen er udførligt kommenteret i DANVAs notat om økonomiske elementer, hvortil der henvises.

DANVAs forslag til løsning (kort udgave):

Det er afgørende for omkostningsdækningen, at der i udmøntningen af det generelle effektiviseringskrav sker en korrektion, så der ikke stilles krav om reduktion af omkostninger, der ikke kan påvirkes de næste mange år. I reguleringen af elnetselskaber stiller man i udgangspunktet krav til alle omkostninger men korrigerer efterfølgende kravet i forhold til investeringer netop for at undgå at stille ikke realiserbare effektiviseringskrav. Både problemstillingen og løsningen er således kendt fra reguleringen af el. DANVA foreslår, at løsningen fra el også implementeres på vand. Det er i øvrigt uproblematisk at korrigerer det generelle effektiviseringskrav, fordi den generelle pris på investeringer, der har været i udbud, automatisk følger samfundsudviklingen. 85% af alle investeringer i vandsektoren konkurrenceudsættes gennem udbud. Investeringerne vil desuden fortsat være omfattet af det individuelle effektiviseringskrav, som fastsættes ved benchmarking af selskaberne. Dette straffer gennemførelsen af for dyre projekter, da projekter, hvor omkostningerne er for høje i forhold til resten af sektoren, vil føre til et dårligt benchmarkresultat og dermed et forholdsvis større individuelt effektiviseringskrav.

I de fleksible rammer skal de afholdte omkostninger i beregningsperioden prisfremskrives til det gældende prisniveau i genberegningsåret for at tage højde for periodens inflation. Tilsvarende bør der justeres ift. forbrugerbeskyttelsesmekanismen, så forholdet mellem omkostninger og omkostningsrammen vurderes i forhold til omkostningsrammen uden fradrag af effektiviseringskrav, mens omkostninger til tillæg og andre korrektioner i løbet af perioden, ikke skal medtages i vurderingen.

Der mangler incitamenter til nytænkning og nye løsninger.

I gennemsnit er det fire gange billigere at håndtere vand på overfladen end at grave større rør ned i jorden de steder, hvor man har valgt overfladeløsninger². Alligevel er der ingen incitamenter i den økonomiske regulering til, at vandselskaberne vælger skybrudsveje eller andre alternative løsninger, når de håndterer øgede vandmængder eller andre følger af klimaforandringer. Der er i den økonomiske regulering derimod incitament til at vælge en traditionel løsning, fordi vandselskabet her kender tillæggets størrelse og kan beregne påvirkningen i benchmarkingen. Skybrudsveje er et eksempel, men problematikken er den samme for andre nye løsninger, og der er dermed tale om et generelt problem for implementeringen af nye løsninger.

DANVAs forslag til løsning:

På den helt korte bane bør kriteriet for om et forhold er særligt i forhold til benchmarkingen, ændres, så det afgørende ikke er, om forholdet kun haves af få selskaber, men om forholdet indgår i benchmarkmodellen. Dette vil i øvrigt være i overensstemmelse med den tidligere opfattelse af særlige forhold. På sigt bør der indarbejdes teknologineutralitet i benchmarkingen og

² "Evaluering af kommunal Klimatilpasning", NIRAS 2017

mulighed for tillæg efter automatiske indikatorer i de økonomiske rammer³, så innovative skaber bliver belønnet.

Øget biogasproduktion og andre grønne løsninger understøttes ikke tilstrækkeligt.

Oplægget i lovforslaget er, at der i "visse tilfælde" kan ske modregning af indtægter og omkostninger. DANVA håber dette refererer til tanken om at indføre nettoficering af aktiviteter som f.eks. produktion af biogas og fosfor og andre grønne løsninger. Dette til trods for at ordet "nettoficering" ikke anvendes, og der ikke gives eksempler i lovbemærkningerne, hvilket vi selvfølgelig skal opfordre til bliver indarbejdet i lovforslaget.

Nettoficering på projektniveau er dog en meget begrænset løsning, hvis man ønsker at understøtte sådanne initiativer. Selskabet kan maksimalt opnå at få dækket sine omkostninger, hvilket skal holdes op mod den kalkulerede risiko ved investeringen i en øget produktion eller et nyt initiativ. Det vil sige, at man i reguleringen risikerer at tabe penge men ikke kan tjene penge. Dermed vil business casen på et projekt fortsat ofte være bedre rent forretningsmæssigt end i reguleringen, hvorfor man fortsat kan forvente for lav aktivitet på grønne løsninger som biogas og fosforgenvinding i forhold til det økonomisk optimale.

DANVAs forslag til løsning:

Projekterne bør behandles som en pulje over flere år, hvor der anvendes nettoficering, så det er muligt at vinde på enkelte projekter, eksempelvis øget biogasproduktion, og benytte dette overskud på de projekter, der aktuelt ikke "vindes" på. Eller tilsvarende, hvis der er underskud på fosfor et år men overskud det næste pga. fx udsving i markedsprisen for fosfor. En pulje vil give styrket incitament ved at balancere vandselskabernes risiko ved projekter, der understøtter den grønne omstilling. Der bør i WACC-modellen indarbejdes en passende risikoafdækning. Vil man have grøn omstilling, er det nødvendigt, at sunde projekter har en sund og fornuftig økonomi.

Manglende incitament til at søge tilskud fra EU m.fl.

I reguleringen vil et EU-tilskud til et projekt (eller et andet tilskud som ikke kommer fra en forning) blot nedbringe vandselskabernes ret til at opkræve penge til projektet over taksterne, medmindre de bliver undtaget efter en konkret vurdering. Der er derfor ingen incitament til at søge tilskud til projekter.

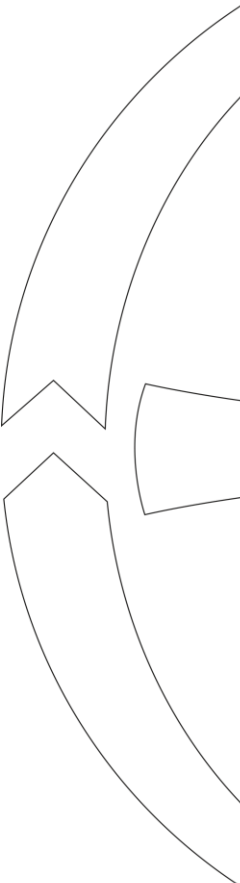
DANVAs forslag til løsning:

Reguleringen bør ændres, så tilskud fra EU og andre projekter ikke blot nedbringer vandselskabernes opkrævningsret. Dette fordrer en simpel ændring i ØR-bekendtgørelsen.

Underinvestering og genopretningsplan for det grundlag, der holder Danmark grønt.

Det er oplægget at reducere det, som vandselskaberne kan opkræve til deres nuværende forretning - vand- og spildevandsforsyningen - med 25% over de næste 10 år. Effektiviseringskravene er langt over, hvad man ser internationalt i forsyningssektoren. Vandselskaberne er grønne virksomheder, og det er den nuværende forretning, som er med til at sikre et grønt Danmark, hvor der renses spildevand på et højt niveau og leveres rent drikkevand på baggrund af urensset grundvand. Forslaget skaber en risiko for underinvestering i vand- og spildevandsforsyningen og dermed i kvalitet og forsyningsikkerhed.

³ Samfundets behov og krav til vandselskaberne ændrer sig hele tiden. Det kan for eksempel være samfundets behov for investeringer i klimatilpasningsløsninger og digitalisering. Dette skal afspejles i reguleringen, hvilket kan ske gennem anvendelse af såkaldte automatiske indikatorer, der afspejler det øgede investeringsbehov for sektoren fremadrettet, som følge af ændringerne.



DANVAs forslag til løsning:

DANVA ønsker en robust og stabil vandsektor, der også i fremtiden kan garantere forsyningsikkerhed. Historisk har vi set effekten af voldsomme, strukturelle svækkelser af offentlige sektorer, hvor det efterfølgende har givet u hensigtsmæssige, samfundsmæssige effekter. Det gælder f.eks. inden for skatteopkrævning, postlevering, undervisning og senest forsvaret, der skal opskaleres ifm. Ruslands krig mod Ukraine. DANVA foreslår, at man undlader en så kraftig reduktion, som giver risiko for underinvestering i vand- og spildevandsforsyning. Effektiviseringskravene bør ikke sættes over, hvad man ser internationalt.

Tilsyn.

Det er problematisk uden videre at holde fast i en systematik med to stærke uafhængige tilsyn, hvor vand- og spildevandsforsyningen er isoleret hos et tilsyn, mens tilsynet med de øvrige forsyningssektorer er samlet hos et andet, der i øvrigt har som væsentlig opgave at overvåge og analysere på tværs af sektorerne. Innovation og grøn omstilling kræver tværgående initiativer og harmonisering - også i forhold til tilsynet.

Samtidig er oplægget at udskille en del af vandsektorlovens formål, når tilsynet skal varetage de foreslåede opgaver med at monitorere, analysere og bidrage til regeludviklingen. Dette er ikke inspireret af reguleringen på de andre forsyningsområder, hvor både teknologiudvikling og grøn omstilling indgår i lov om Forsyningstilsynets formålsbestemmelse, samtidig med at tilsynet skal varetage formålene i de enkelte sektorlove, når de agerer/udfører opgaver i forhold til disse.

DANVAs forslag til løsning:

Ændringer af tilsynet bør udskydes til de manglende evalueringer af tilsynet og andre grundlæggende analyser er gennemførte. I evalueringer og analyser bør indgå mulighederne for synergi-effekt i forståelse og kompetence samt ressourceudnyttelse hos tilsynene.

Bureaukrati som hindring.

Regelgrundlaget om vandselskabernes deltagelse i projekter med andre parter, herunder klimatilpasningsprojekter, er særdeles omfattende og kompliceret. Reglerne trådte i kraft den 1. januar 2021, og erfaringen er, at der med bureaukratiske regler følger stor risiko for forsinkelser eller helt undladte projekter. I oplægget til revision af Vandsektorloven er der på intet tidspunkt taget højde for den bureaukratiske belastning. Dette er sket til trods for den politiske målsætning om mindre bureaukrati i organisering og tilsyn⁴. Der er i øvrigt tale om et gennemgående problem og ikke blot et forhold omkring grøn omstilling og innovation.

DANVAs forslag til løsning.

Det er vandforbrugerne, som i sidste ende betaler for selskabernes omkostninger, herunder for bureaukratiet omkring tilsynet. Derfor bør der selvfølgelig være overensstemmelse mellem det bureaukratiske pres og gevinsten ved reguleringen. Den politiske aftale fra 2015 om mindre bureaukrati bør implementeres i lovforslaget, hvor der, foruden forenkling, også bør inddrages evidens for behovet for reguleringen, når man vælger at øge de administrative omkostninger.

⁴ 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. Aftalen er forsat gældende som en del af det samlede aftalekompleks, hvor den politiske aftale fra 2018 indeholder de seneste justeringer. 2018 aftalen indeholder imidlertid ikke ændringer i forhold til den politiske målsætning om afbureaukratisering.