|  |  |
| --- | --- |
| Bilag 1 | DATO: 19. november 2023PROJEKTNR.: 7052hsa/mkj/sv/bi |
|  |  |
| Økonomiske regulering – uddybninger og kommenteringer |

**Understøttelse af grøn omstilling**

Mange vandselskaber har visioner om at gå fra renseanlæg til ressourcegenindvindingsanlæg. Den økonomiske regulering understøtter imidlertid ikke denne udvikling, da hele indtægten på salg af genvundne ressourcer i udgangspunktet skal udbetales til vandselskabets kunder i form af en takstnedsættelse. Det betyder, at vandselskaberne ikke kan få dækket omkostningerne til ressourcegenvinding, selv om der er tale om overskudsgivende aktiviteter, hvor indtægterne er højere end omkostningerne. Ressourcegenvinding, der ønskes sat i gang, fordi det er en god forretning, kan ikke finansieres. Det er meget uhensigtsmæssigt i forhold til grøn omstilling af vandsektoren.

Et andet område, hvor vandselskaberne ønsker at understøtte den grønne omstilling, er ved deltagelse i demonstrations- og udviklingsaktiviteter. Her er det imidlertid også en udfordring, at indtægter fra eksterne tilskud som udgangspunkt indregnes i indtægtsrammen og dermed udbetales til vandkunderne over taksten i stedet for, som tiltænkt, at dække vandselskabernes omkostninger i forbindelse med deltagelse i støttede projekter.

DANVA foreslår, at man med inspiration fra reguleringen af elnetselskaber (Bekendtgørelse om indtægtsrammer for netvirksomheder § 50 stk. 2) tillader at modregne visse indtægter i omkostningerne (nettoficering). Muligheden for modregning bør som minimum omfatte indtægter fra salg af restprodukter/ressourcegenvinding, tilskud, deltagelse i el-fleksibilitetsmarkedet, kompensation til dækning af skader/brud pga. udefrakommende forhold og forsikringsindtægter. Dækning af skader og forsikringsindtægter bør medtages, således vandselskaberne har mulighed for at gøre brug af forsikringsmarkedet på lige fod med andre typer selskaber. Tilsvarende er vandselskaberne store el-forbrugere med et forventet væsentligt potentiale i forhold til el-fleksibilitetsmarkedet. Det er derfor meget uheldigt i forhold til såvel kunder som grøn omstilling, at vandselskaberne heller ikke her kan få dækket deres tilhørende omkostninger og deltage i dette marked, selvom det er overskudsgivende og dermed samfundsøkonomisk, selskabsmæssigt, kundemæssigt og miljømæssigt en fordel.

DANVA foreslår, at det indskrives i lovbemærkningerne som et eksempel på en justering, der forventes foretaget ved førstkommende opdatering af ØR-bekendtgørelsen.

Grøn omstilling understøttes også af vandselskaberne gennem deres arbejde som en aktør i byggebranchen. CSR-direktivet fra EU fremmer i denne sammenhæng fokusset på de såkaldte scope 3 CO2-emissioner, altså emissioner afledt af vandselskabernes aktivitet. Vandselskaberne kan her spille en vigtig rolle i nedbringelse af store konkrete CO2-emissioner. Et værktøj her er muligheden for at designe og nytænke processer og løsninger. I den sammenhæng er det meget uheldigt, at nye typer anlæg typisk automatisk betragtes som ineffektive i de fleste selskaber, da de (ofte naturligt fordi de er nye) ikke indgår i Forsyningssekretariatets benchmarkingmodel. Tidligere blev væsentlige forhold, der ikke indgik i modellen, betragtet som særlige, og da der ikke blev målt på dem, talte de ikke med i et selskabs effektviseringspotentiale. I dag er praksis ændret, så Forsyningssekretariatet antager, at forhold, der ikke måles på, har samme procentuelle effektiviseringspotentiale, som selskabet i forvejen har. Denne tilgang understøtter, at selskaberne skal perfektionere deres nuværende løsninger ved at have fuld fokus på at gøre det, de plejer, billigere og billigere, da det er eneste vej til den, gennem effektiviseringskravet, påkrævede kontinuerlige nedbringelse af effektiviseringspotentialet. I praksis modvirker dette desværre effektivitetsspring, innovation og nye løsninger, fordi selskaberne hermed ikke kan forbedre deres effektivitet med nye typer anlæg. Et konkret eksempel er overfladeløsninger i forbindelse med klimatilpasning, der har vist sig at koste en fjerdedel af traditionelle løsninger i de sammenhæng, de kan anvendes. Sådanne smarte løsninger hjælper imidlertid typisk ikke selskabernes målte effektivitet. Et første skridt i retning mod at understøtte innovation og effektivitet vil være at genindføre den tidligere praksis omkring særlige forhold, hvor effektiviseringspotentialet var lig det målte potentiale. Det bemærkes i den sammenhæng, at en sådan ændring, ud fra historiske data for tildeling af særlige forhold, vil omfatte relativt få omkostninger men have stor betydning for incitamentet i reguleringen.

**Understøttelse af cybersikkerhed og beredskab**

Udfordringen er, at rettidig omhu eller efterlevelse af anbefalinger på nuværende tidspunkt ikke indregnes som tillæg, når vandselskabernes økonomiske rammer fastsættes. Der er således en udfordring med den indbyggede incitamentsstruktur i den økonomiske regulering i forhold til de gode initiativer for at styrke cybersikkerheden og beredskabet i vandsektoren.

**SektorCERT**

SektorCERT er en anerkendt institution, der er tildelt en rolle i Miljøstyrelsens Cybersikkerhedsstrategi. SektorCERT er organiseret som en forening, hvor DANVA er medlem og betaler kontingent. DANVAs kontingentbetaling opkræves 1:1 hos DANVAs medlemmer. Dette sker som en særskilt del af kontingentet. Med den nuværende regulering er det imidlertid ikke muligt for vandselskaberne at få indregnet kontingentet i de økonomiske rammer. Det skal derfor finansieres via ekstraordinær effektivisering - altså en slags ekstraordinært effektiviseringskrav til vandsektoren. DANVA skal opfordre til at dette ændres ved førstkommende revision af ØR-bekendtgørelsen.

**Forberedt til beredskabsdirektivernes krav**

Forsyningerne vil på forskellig vis blive pålagt øget beredskabsrelaterede opgaver, hvilket afspejler samfundets forventninger. DANVA vil derfor anbefale, at lovgivning, med relation til vandselskabernes økonomiske rammer, klargøres til at håndtere beredskabskrav på en hensigtsmæssig og motiverende måde.

De to beredskabsdirektiver, som Miljøministeriet/Miljøstyrelsen, under kyndig koordinering af Forsvarsministeriet, er sektormyndighed for, skal senest være implementeret i medlemslandene 17.10.2024. Der vil efter DANVAs vurdering være behov for, at der sker tilpasninger i lovgivningen, som Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet er ansvarlig for. Konkret vil DANVA gerne påpege, at skal de udpegede enheder blandt vand- og spildevandsforsyninger kunne løfte alle de opgaver, der ligger i direktiverne med mere, er det nødvendigt, at omkostningerne bliver anset som ikke-påvirkelige-omkostninger (IPOér) – sådan at forsyningerne ikke skal effektivisere på omkostningerne.

Uddybning

I vandsektoren oplever vi, at der på lokalt, nationalt og europæisk niveau er forventninger til, at vand- og spildevandsforsyninger, især de som måtte være af stor betydning for talrige funktioner i et moderne samfund, er i stand til at agere professionelt, når emnet er beredskab.

Vi er overbeviste om, at der er politisk interesse i, at danske forsyninger prioriterer og har tilstrækkelige midler til foranstaltninger, der tager afsæt i implementering af NIS2 og CERD. Dvs. de forsyninger, der udpeges som værende ”væsentlige enheder”/”kritiske enheder”.

De nævnte enheder er, som bekendt, enheder, der leverer væsentlige tjenester, som er afgørende for opretholdelsen af vitale samfundsmæssige funktioner, økonomiske aktiviteter, folkesundheden, den offentlige sikkerhed og miljøet. De skal kunne forebygge, beskytte mod, reagere på, håndtere og komme på fode igen efter hybride angreb, naturkatastrofer, terrortrusler og folkesundhedskriser.

Samfundet har især i disse år behov for, at kritisk infrastruktur som vand- og spildevandsforsyninger investerer og drifter selskaberne under hensyntagen til den øgede risiko for cyberhændelser, klimahændelser og pandemihændelser. Det er DANVAs vurdering, at der er et markant efterslæb i den danske vandsektor, da der ikke har været lovgivningsmæssige krav om eksempelvis sårbarhedsanalyser, opfølgende sikkerhedsforanstaltninger, øvelser, uddannelse mm.

**Understøttelse af strukturel udvikling**

Den nuværende regulering medfører i dens udformning og fortolkning store udfordringer i forhold til vandselskabernes mulighed for at optimere deres anlægsstruktur, uagtet dette er et vigtigt element i effektiviseringen af sektoren. På nuværende tidspunkt kan et vandselskab eksempelvis ikke nedlægge en række decentrale rensningsanlæg, sælge grundene, og bruge de indkomne midler i forbindelse med etablering af et nyt større centralt renseanlæg og dermed indhente effektiviseringer på drift og vedligehold.

Den økonomiske regulering giver mulighed for at geninvestere salgssummer. Men i forhold til anvendelsen heraf bliver vandselskabet bremset af, at det centrale renseanlæg skal accepteres som et tilsvarende aktiv, selv om de enkelte dele ikke er ens, og især af at Forsyningssekretariatet ikke mener, at den nuværende bestemmelse (hvorefter midler fra salg ikke skal nedbringe den økonomiske ramme, hvis midlerne placeres i et tilsvarende aktiv) finder anvendelse, hvis der er tale om infrastrukturanlæg som eksempelvis vandværker eller ledningsnet. Herudover er der et tidsmæssigt problem, da der ofte går mere end fire år fra man køber en byggegrund til et nyt renseanlæg, anlægget er bygget, der er bygget nye transportledninger og alle øvrige decentrale anlæg er nedlagt og solgt. Det samme gælder for vandværker og anden strukturudvikling.

En nærliggende problemstilling er, at salget af faste ejendomme uden genplacering er gjort til en dårlig businesscase. Dette skyldes, at et vandselskab i forbindelse med salget alene kan fradrage ”direkte salgsomkostninger” (eksempelvis ejendomsmægleromkostninger) i den salgssum, der indtægtsføres, mens andre omkostninger forbundet med salget (eksempelvis omkostninger til fjernelse af det tidligere anlæg) ikke kan fratrækkes. Da selskabet heller ikke kompenseres for de med salget forbundne omkostningerne på anden måde, kommer selskabet til at skulle hente oprydningsomkostningerne ved en besparelse et andet sted i selskabet. Dette samtidig med, at indtægtsrammen reduceres med salgsprisen fremfor med det reelle salgsprovenu (nettoindtægten ved salg).

DANVA foreslår, at der ændres i reglerne så,

* der kan foretages geninvestering i en situation som ovenfor beskrevet.
* der rettes op på, at køb af grund (til andre formål end grundvandsbeskyttelse, der er særskilt reguleret) ikke kan udløse tillæg. Det manglende tillæg skyldes, at grunde har en uendelig levetid, hvorfor der ikke er nogen afskrivning som tillægget kan baseres på. Det kan løses ved at give grunde en tænkt levetid på 40 år.
* det er nettoprovenuet, der indregnes som indtægt ved et salg af fast ejendom og større aktiver i de tilfælde, hvor provenuet ikke anvendes til anskaffelse af nye aktiver.

**Det foreslåede kontrolsystem**

DANVA er enig i, at det nuværende kontrolsystem med regulerings- og kontrolperioder er administrativt tungt og har betydelige indholdsmæssige uhensigtsmæssigheder, der især kommer til udtryk ved selskabernes mulighed for indkrævning af underdækninger. DANVA finder det derfor meget positivt, at Energistyrelsen foreslår et nyt og langt mere hensigtsmæssigt kontrolsystem. DANVA har dog også bekymringer i forbindelse med det foreslåede kontrolsystem. Disse omhandler hovedsageligt den bagkant, der er lagt op til, når det enkelte vandselskab fire år i streg har haft hhv. en under- eller overdækning. DANVA finder det vigtigt at komme helt i mål med disse ændringer, således systemet fuldt ud understøtter det politiske ønske om stabile takster.

I det nuværende system er over- eller underdækninger hovedsageligt et resultat af afvigelser mellem den budgetterede vandmængde og den faktiske debiterede vandmængde, hvor sidstnævnte i praksis er uden for selskabernes kontrol. I det nye system er dette stadig tilfældet, men derudover skal selskaberne nu også budgettere for tillæg og IPO og tage højde for pludseligt opståede omkostninger til uforudsete hændelser (§16 i ØR-bekendtgørelsen). Dette må nødvendigvis resultere i, at vandselskaberne i det nye kontrolsystem har større udsving i deres over- og underdækninger. For at tillæg ikke skal resultere i over- eller underdækninger, skal de budgetterede omkostninger svare til de faktiske. Det vil sige, at projekterne skal afsluttes som planlagt, have forventede driftsomkostninger og være tillægsberettigede i det forventede omfang. Det sidste kan, hvis tiden tillader det, delvist løses med forhåndsgodkendelser, men generelt kan der ikke være tvivl om, at usikkerheden angående næste års faktiske omkostninger er betydelig. Opkrævningen af IPO vil ligeledes bidrage til en over- eller underdækning i det omfang de faktiske omkostninger afviger fra de budgetterede. For så vidt angår omkostninger til uforudsete hændelser, så vil disse hovedsageligt føre til underdækninger, da selskaberne af gode grunde ikke kan indregne disse omkostninger i taksterne. Konklusionen er, at selskaberne til trods for, at de løbende indregner realiserede under- eller overdækninger i deres takster, kan ende i en situation, hvor de i løbet af fire år aldrig kommer under bagatelgrænsen og dermed bliver straffet i deres fremtidige økonomiske rammer. De bliver dermed straffet, selvom deres intention hele tiden har været at overholde de gældende regler i det foreslåede kontrolsystem.

DANVA foreslår derfor først og fremmest, at størrelsen på bagatelgrænsen bliver fastsat ud fra den tankegang, at det ikke er intentionen, at almindelige uundgåelige udsving i den foreslåede regulering fører til en overskridelse i det givne år. Derudover foreslår DANVA, at den nuværende dispensation efter ØR-bekendtgørelsens §16 ikke bortfalder, da dette kun kan føre til underdækninger og aldrig en overdækning. DANVA foreslår yderligere, at straffen for at have en underdækning fire år i streg lempes, således at hvis vandselskabet dokumenterer, at de har budgetteret med at opkræve en tidligere underdækning, men ikke er lykkedes med at indkræve denne – hvilket som sagt hovedsageligt er ude af vandselskabets kontrol – så mister de ikke denne underdækning. Alternativt kunne der indføres et first-in-first-out princip, så hvis vandselskabet har haft fire år i streg med en underdækning, så mister selskabet kun første års underdækning. Dette vil især afhjælpe den situation, hvor selskabet de første tre år kun har en mindre underdækning over bagatelgrænsen, men så får en stor underdækning i år fire, som de så omgående mister.

Ovenstående forslag tager udgangspunkt i DANVAs grundopfattelse, at vandselskaberne helt overordnet ønsker, og arbejder hårdt for, at både indtægtsrammer overholdes, og at taksterne holdes stabile. Under- og overdækninger er i DANVAs optik som udgangspunkt resultatet af uundgåelige forskelle mellem budgetterede og faktiske priser og mængder og udefrakommende påvirkninger som f.eks. kriser, epidemier og krige. Derfor vil mere kontrol og hårdere straffe ikke kunne medføre det ønskede resultat. I stedet har det potentiale til at medføre negative incitamenter for vandselskaberne og derigennem påvirke kunderne negativt. F.eks. kan et selskab ende i den situation, at det er økonomisk fordelagtigt at udskyde aktiveringer af tillægsberettigede projekter til næste år, da selskabet ellers vil have fire år i streg med en underdækning. Dette har hverken kunder eller vandselskaber glæde af.

Hvis man indfører, at man ikke kan miste en indtægtsramme, man har budgetteret med at indkræve, så giver det vandselskaberne større og bedre mulighed for at udnytte den fireårige fleksibilitet i det nye kontrolsystem til at sikre stabile takster. DANVA vil gerne påpege, at stabile takster er en målsætning ifølge Vandsektorlovens formålsparagraf. Et konkret eksempel er, at et vandselskab under covid-epidemien oplevede et fald i den solgte vandmængde på 10%. Hvis selskabet er bekymret for, at få fire år i træk med underdækning, fx fordi det netop har haft et år eller to med en mindre underdækning grundet utilsigtede udsving fra det budgetterede, ja så burde systemet efter DANVAs mening stadig give selskabet mulighed for at sprede takststigningen ud over optimalt set fire år, så taksten stiger med 2,5% i 4 år, fremfor en stigning året efter på 10% med efterfølgende fald tilbage til udgangspunktet. Det er ikke stabilt. Ønsker man stabile takster, er det vigtigt at sætte en passende bagatelgrænse på fx 5% og sikre, at hvis man budgetterer med at opkræve indtægtsrammen, så mistes den ikke. Det sidstnævnte er simpelt at kontrollere, da indtægtsrammen er kendt og vandselskaberne fremlægger budget for det kommende år i forbindelse med den kommunale takstgodkendelse.

**Benchmarking**

Forsyningssekretariatets nuværende praksis i forhold til fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav er uhensigtsmæssig på en række områder. Dette gælder blandt andet i forhold til indhentningsperioden, hvor man ikke tager tilstrækkeligt hensyn til, at hovedparten af vandselskabernes omkostninger er afskrivninger. Aktuel ineffektivitet på afskrivninger kan nu engang først indhentes hen over en ledningsgeneration. Et andet problemområde er, at selskaber, der lånefinansierede meget i 2015 og/eller siden har lånefinansieret tillægsaktiviteter, straffes ved at blive holdt op mod frontselskaber, der potentielt har langt lavere låneomkostninger. Renter bliver således ofte til ren ineffektivitet. Et tredje forhold er, som tidligere omtalt, måden, man håndterer særlige forhold på og derved hæmmer grøn omstilling, innovation og effektivitet. Det vil i denne sammenhæng være hensigtsmæssigt at undlade i lovbemærkningerne, at det individuelle krav skal følge ”Forsyningssekretariatets og Konkurrenceankenævnets gældende praksis”, medmindre det præciseres, at det ikke gælder i forhold til ovenstående forhold. Her kan det præciseres, at særlige forhold i første omgang skal håndteres i overensstemmelse med Forsyningssekretariatets tidligere praksis, at lånefinansiering ikke bør føre til øgede effektiviseringskrav og at indhentningsperioden bør tage højde for den høje andel afskrivninger i vandsektoren.