

Rammeregulering i vandsektoren

Da Vandsektorloven blev vedtaget i 2009 blev det samtidig besluttet, at der skulle udarbejdes en evaluering med det overordnede formål *"at få beskrevet og vurderet, om sektorens nuværende regulering imødekommer eller kan forventes at imødekomme de primære hensyn i vandsektorreformen: Effektivisering, lavere priser, øget gennemsigtighed og klarere opgavefordeling. Samtidig skal det belyses, om reguleringen understøtter, at krav til miljø, sundhed og forsyningsikkerhed fastholdes, om der er sket en klar og hensigtsmæssig adskillelse af drifts- og myndighedsansvaret, og om den økonomiske regulering sætter hensigtsmæssige rammer for at indfri et muligt erhvervspotentiale samt udvikling af dansk vandteknologi."*

Evalueringen blev gennemført i 2013 af revisionsvirksomheden Deloitte i samarbejde med advokatfirmaet Lett samt rådgivnings- og forskningsorganisationen DHI.

Hovedkonklusionen på evalueringen var, at *"prisloftsregulering, skattepligt og hvile-i-sig-selv princippet udgør tilsammen grundlaget for en restriktiv, administrativt tung regulering, der unødigt begrænser vandselskabernes handlefrihed, effektiviseringsincitament, innovationskraft og samarbejds muligheder med vandsektoren."*

Som resultat af den efterfølgende politiske proces blev der i starten af 2016 vedtaget en række udmøntninger af "Vandsektorforliget II". En af de væsentlige ændringer er, at der fra 2017 indføres en ny økonomisk regulering hvilende på to elementer: Prisloftet erstattes af en indtægtsrammeregulering, og sektorens benchmarkingmodel ændres fra at være fokuseret på driftssiden til at være en totaløkonomisk benchmarking.

Den ændrede benchmarkingmodel skal fjerne nogle af de uheldige incitament i den tidligere regulering. For eksempel var der for selskaberne et incitament til at investere fremfor at vedligeholde anlæg. Den totaløkonomiske benchmarking måler selskaberne på deres samlede økonomiske aktivitet, så der ikke er de samme uheldige incitament fremadrettet.

Indtægtsrammemodellen er et brud med den kasse-tænkning (se figuren "Prisloft vs. Indtægtsramme"), som den tidligere prisloftsramme lagde op til. Med indtægtsrammerne bliver det frit for selskaberne at anvende pengene, der hvor de giver bedst gavn. Rammen lægger begrænsninger på, hvor store indtægter, et selskab kan have i en reguleringsperiode, og stiller dermed krav til, at selskaberne drives økonomisk fornuftigt.

I dette notat gennemgås de væsentligste elementer i indtægtsrammereguleringen for at give bestyrelsen et beslutningsgrundlag, når kommende budgetter og takster skal vedtages.

Kort konklusion

For Energi Viborg Vand betyder den nedenfor beskrevne ændring i reguleringen, at drikkevandsforsyningen ikke kan fastholde indtægtsniveauet fra 2016 og derfor må reducere vandtaksterne. Spildevandsforsyningen kan omvendt hæve taksterne og opkræve øgede indtægter i sammenligning med budget 2016.

Det anbefales for såvel drikkevandsforsyningen som spildevandsforsyningen, at den fulde indtægtsramme opkræves af hensyn til selskabets fremtidige investeringsmuligheder og for at imødegå eventuelt store effektiviseringskrav på et senere tidspunkt jf. nedenstående beskrivelse af muligheden for at anvende tidligere års overskud.

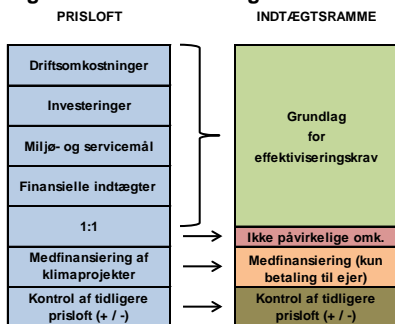
Introduktion af indtægtsrammer

Prisloftsreguleringen var en kasse-opdelt regulering med bindinger på, hvad et selskab kunne anvende sine indtægter til. De nye indtægtsrammer er mindre bindende i forhold til, hvad et selskab må bruge penge på, når aktiviteterne foregår indenfor vandsektorlovens formålsparagraf.

Indtægtsrammen består af elementer fra selskabernes drift, investering, ikke-påvirkelige omkostninger og kontrol for overholdelse af tidligere rammer. Indtægtsrammen er én samlet ramme, som lægger begrænsning på selskabets maksimale indtægter i en reguleringsperiode.

De økonomisk mest effektive selskaber vil i fremtiden få mulighed for at arbejde med 4-årige reguleringsperioder, mens øvrige selskaber får 2-årige rammer. Som indfasning af indtægtsrammemodellen bliver de første rammer for spildevandsselskaber ét-årige i 2017 og for drikkevandsselskaber 2-årige gældende for 2017-2018.

Figur: Prisloft vs. Indtægtsramme



Grundlag for effektiviseringskrav: Omkostninger i denne gruppe er grundlaget for den benchmarking, der sammenligner vandselskaberne og hvorfra krav om effektiviseringer beregnes. I den nye reguleringsmodel bliver alle selskaber som minimum pålagt 2% effektiviseringskrav af de gennemsnitlige driftsomkostninger i 2013-2015. Derudover skal selskaberne effektivisere deres investeringer efter et sammensat, vægdet indeks. Selskaberne kan derudover blive pålagt individuelle effektiviseringskrav beregnet efter benchmark-modellen.

IPO: Ikke påvirkelige omkostninger er fx skat, afgifter, tj.mands pension, erstatninger m.fl.

Medfinansiering: Vandselskabets betaling til kommunen som selskabets andel af omkostninger til vand-projekter, der løses sammen med andre formål, fx klimatilpasningsprojekter.

Kontrol af tidligere prisloft: Indregning af tidligere rammers over-/underskud. Underskud kan kun videreføres for IPO og Medfinansieringsprojekter.

Et selskab skal overholde indtægtsrammen, men må godt over reguleringsperioden lade indtægterne variere. Såfremt et selskab ikke får opkrævet den fulde ramme, bliver der en mulighed for i en kommende reguleringsperiode at opkræve indtægten. Det vil kræve, at selskabet *både* udnytter den nye ramme og samtidig opkræver en tidligere indtægtsmulighed over en kort årrække – i implementeringen af den nye rammeregulering over 1- til 2-årig perioder. Uopkrævede indtægtsrammebeløb kan ikke akkumuleres over tid, så hvis muligheden ikke udnyttes, er opkrævningsretten tabt.

Omvendt skal et selskab tilbagebetale indtægter til kunderne, såfremt selskabet i reguleringsperioden overskrider rammen. Regulering heraf vil automatisk blive indregnet i den efterfølgende rammeperiode.

Regulering for realiserede indtægter

Med en **ét-årig** ramme har selskabet ikke mulighed for at lade indtægterne variere. Såfremt selskabet **ikke opkræver** det fulde rammebeløb, kan selskabet **opkræve** indtægten i **den kommende reguleringsperiode** – ellers er den **tabt**. Hvis selskabet kræver **for mange indtægter** op, bliver der ved førstkommande rammeafslutning indregnet en **ligelig fordelt reduktion** af indtægtsrammen i **den nye reguleringsperiode**.

Med **fler-årige** rammer kan selskabet **lade indtægterne variere**, så man **samlet** set i reguleringsperioden **overholder indtægtsrammen**. Såfremt selskabet **ikke udnytter rammen**, kan den ikke-realiserede opkrævningsret **udnyttes** i den **kommande reguleringsperiode**, men er **herefter tabt**. Hvis selskabet opnår **flere indtægter** end rammen giver mulighed for, bliver der i den **kommande rammeperiode** indregnet en **ligelig fordelt reduktion** i rammeperioden.

Reguleringsmæssige overskud skulle tidligere opdeles i prisloftsrammens kasser. Nogle overskud blev umiddelbart indregnet i først kommende prisloftsafslutning, mens andre (effektiviseringsgevinster) kunne gemmes og anvendes til investeringer i op til 5 år. Var overskuddet ikke anvendt inden periodens udløb, blev det gennem en reduktion af prisloftet sikret, at pengene kom retur til kunderne.

I fremtiden kan et selskab lægge et reguleringsmæssigt overskud over på egenkapitalen og senere anvende dette overskud indenfor afgrænsningen af vandselskabernes primære opgaveområder. Overskuddet er således ikke frit anvendeligt for ejeren, men skal forblive i sektoren, og må kun anvendes til almindelige ansvarsområder for et spildevand- eller drikkevandsselskab. Hvis et selskab har en økonomisk ramme, men ikke udnytter den fuldt ud til driftsomkostninger og investeringer, vil det alligevel være en fornuftig disposition at opkræve den fulde indtægtsramme. Overskuddet kan anvendes til at sikre selskabet et

økonomisk fundament, give selskabet en mulighed for at imødegå høje effektiviseringskrav på et senere tidspunkt eller til at investere i fremtidige, store investeringsprojekter.

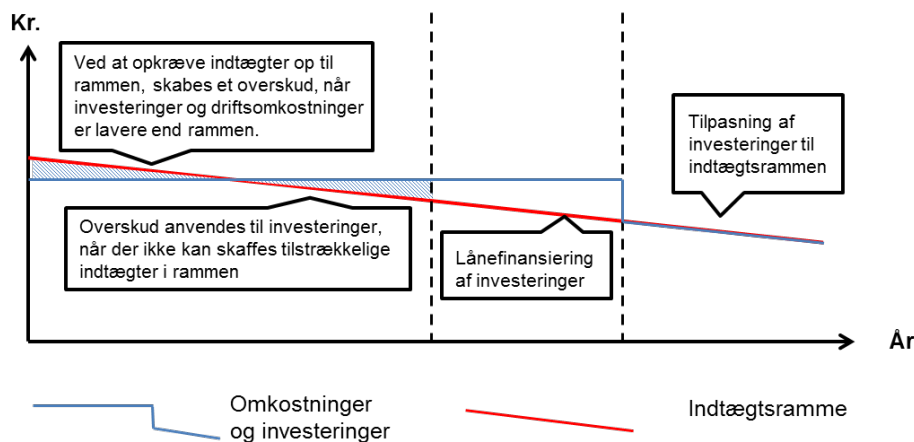
Anvendelse af overskud

Opnår et selskab er reguleringsmæssigt overskud, kan overskuddet fremover placeres på egenkapitalen og anvendes på et senere tidspunkt. Ejeren kan ikke anvende overskuddet på andet end de hovedaktiviteter, selskabet driver.

Et overskud kan anvendes til at:

- Konsolidere selskabet for derigennem at gøre det bedre egnet til at modstå økonomiske udfordringer
- Imødegå store og pludselige krav om effektiviseringer. Overskud må anvendes til at opretholde driftsaktiviteter, så selskabet kan implementere effektiviseringstiltag i et for selskabet passende tempo
- Investere ud over den mulighed, selskabet har for at takst-finansiere investeringer. Hvis selskabet i et år har et særlig stort investeringsbehov, kan anvendelse af tidligere års overskud reducere behovet for låneoptagelse

Figur: Muligheden for at anvende tidligere års overskud



Figuren viser, at et selskab, der har mulighed for at opkræve flere indtægter, end selskabet på kort sigt behøver, kan anvende et tidligere overskud til at fastholde et givent investeringsniveau, når indtægtsrammen reduceres over tid. Selskabet kan derved udskyde det tidspunkt, hvor det enten skal reducere investeringer og omkostninger til rammen, eller hvor selskabet må lånefinansiere investeringer.

Indtægtsrammen reduceres med årlige effektiviseringskrav. Dels med generelle krav, der pålægges alle vandselskaber og med individuelle krav afhængig af selskabets evne til at klare sig i benchmarking med øvrige selskaber.

For flere selskaber, herunder Energi Viborg Vand, spildevand, er der over tid oparbejdet et investeringsefterslæb. Såfremt det skal indhentes skal der skaffes finansiering enten over taksterne – så længe indtægtsrammen giver mulighed for det - eller ved låneoptagelse.

Fastsættelse af indtægtsrammen

Indtægtsrammen beregnes af 5 hovedkomponenter:

1. Drifts- og finansielle omkostninger
2. Historiske, gennemførte og planlagte investeringer
3. Ikke-påvirkelige omkostninger
4. Mål (indgår i grundlag for effektiviseringskrav)
5. Kontrol af tidligere reguleringsperiode

Ad 1 Drifts- og finansielle omkostninger

På baggrund af tidligere driftsomkostninger i perioden 2013-2015 fastsættes driftsomkostninger i grundlaget som et gennemsnit (for nogle omkostningselementer dog den faktiske omkostning i 2015).

Drifts- og finansielle omkostninger indgår fremover i benchmarking. Alle selskaber vil fremover blive pålagt effektivisering på 2 % af grundlaget i indtægtsrammen for 2017. Hertil kommer evt. individuelle effektiviseringskrav afhængig af selskabets evne til at klare sig godt i benchmarking.

Ad 2 Historiske, gennemførte og planlagte investeringer

Afskrivningsværdien af selskabets aktiver fra Vandsektorlovens ikrafttræden 1.1.2010 giver sammen med afskrivningsværdien af gennemførte og planlagte investeringer pr. 31.12.2016 grundlaget for anlæggenes bidrag til indtægtsrammen. Fremover bliver der også af denne komponent beregnet et effektiviseringskrav til alle selskaber efter en vægtning af et sammensat indeks. Yderligere benchmarkes selskabernes investeringer, og de mest ineffektive selskaber pålægges et individuelt krav om effektivisering.

Ad 3 Ikke-påvirkelige omkostninger

En række omkostninger er defineret som ikke-påvirkelige for selskaberne. Listen er til forskel fra tidligere defineret i en bekendtgørelse, så afgifter, skat, betaling til Forsyningssekretariatet m.fl. er nu omkostninger, selskaberne får lov at indregne med de fulde omkostninger i kommende reguleringsregnskaber. Der skal ikke effektiviseres eller benchmarkes på disse omkostninger.

Ad 4 Mål

Som erstatning for de tidligere miljø- og servicemål indføres mål. Mål kan bruges til at forøge et selskabs indtægtsramme, når betingelserne herfor er opfyldt. Det kan fx være i forbindelse med udefra kommende miljø- eller klimakrav, ved væsentlige udvidelser af forsyningsområdet mv. Om der er tale om væsentlighed afgøres af målets økonomiske omfang. Der bliver mulighed for at pulje flere mindre udvidelser til et fælles mål. Selskaberne benchmarkes på omkostninger til mål.

Ad 5 Kontrol af tidligere reguleringsperiode

Selskaberne indsender årligt et reguleringsregnskab. Når rammeperioden opgøres indregnes afvigelser mellem rammen og regnskabet i den kommende indtægtsramme. Hvis et selskab har opkrævet mere end tilladt i en reguleringsperiode, vil den kommende indtægtsramme blive reduceret, så kunderne får det, der er opkrævet for meget retur. Kontrollen kan også afstedkomme et tillæg til indtægtsrammen, hvis et selskab fx har haft flere udgifter til ikke-påvirkelige omkostninger, end det var forudset i indtægtsrammen.

Indtægtsramme

Når ovenstående komponenter er fastsat, beregnes selskabets indtægtsramme.

I Energi Viborg Vand er der beregnet en forventet indtægtsramme for hhv. spildevand og drikkevand på baggrund af de kendte faktorer. Beregningerne må tages med det forbehold, at Forsyningssekretariatet kan anlægge en anden fortolkning af regelsættet, når indtægtsrammerne fastsættes i efteråret 2016. Til-

lige har det været nødvendigt at estimere nogle effektiviseringskrav, som kan vise sig at være anderledes i de endelige rammer.

Komponenter	Økonomisk grundlag for 2017 Spildevand	Økonomisk grundlag for 2017 Drikkevand
Drifts- og finansielle omkostninger*	44.845	13.046
Historiske, gennemførte og planlagte investeringer*	104.593	12.217
Ikke-påvirkelige omkostninger	8.632	15.353
Mål	0	0
Kontrol af tidligere reguleringsperiode	0	0
Sum	158.070	40.616

* Inkl. generelle og individuelle effektiviseringskrav:
 Spildevand hhv. 1.519 t.kr. og 1.400 t.kr.
 Drikkevand hhv. 343 t. kr. 386 t.kr.

Med ovenstående indtægtsrammer kan drikkevand ikke fastholde indtægtsniveauet fra 2016 og må derfor reducere vandtaksterne. Spildevand kan omvendt hæve taksterne og opkræve øgede indtægter i sammenligning med budget 2016. Det anbefales, at denne mulighed udnyttes af hensyn til selskabets fremtidige investeringsmuligheder og for at imødegå eventuelt store effektiviseringskrav på et senere tidspunkt jf. ovenstående beskrivelse af muligheden for at anvende tidligere års overskud.