

Vandreguleringsudvalget  
Carsten Niebuhrs Gade 43  
1577 København V

**ATT.:** vand@ens.dk

**DATO:** 1. september 2025  
**PROJEKTNR.:** 4015  
bi,hsa,mkj,kbj/CEL

## Kommentar til Vandreguleringsudvalgets første delrapport

DANVA takker for muligheden for at kommentere Vandreguleringsudvalgets første delrapport. Udvalget har med rapporten taget et vigtigt skridt i retning af en nødvendig forenkling og modernisering af den økonomiske regulering af vandsektoren. Det er positivt, at udvalget anerkender behovet for mere realistiske rammer, mindre kompleksitet og en regulering, der understøtter investeringer i samfundets behov for forsyningssikkerhed og et modstandsdygtigt beredskab.

Vandselskaberne løfter samfundskritiske opgaver for borgere, erhvervsliv, hospitaler og andre institutioner, ligesom de skærmer miljøet. Derfor skal reguleringen give selskaberne mulighed for at imødekomme de stigende behov for investeringer i klimatilpasning, udskiftning af nedslidte anlæg, ressourceeffektivitet og forsyning af rent drikkevand.

DANVA ser frem til en fortsat konstruktiv dialog om en reguleringsmodel, der både sikrer forbrugerne rimelige priser, og samtidigt giver vandselskaberne de nødvendige rammer til at levere løsninger i tråd med samfundets krav og forventninger.

### Tre hovedbudskaber fra DANVA:

#### 1. **Realistiske rammer til gavn for samfundet**

Den nye regulering skal sikre vandselskaberne realistiske indtægtsrammer, der giver omkostningsdækning og skaber incitament til effektiv drift. Kun derved kan vandselskaberne fortsat levere de nødvendige investeringer i klimatilpasning, miljøbeskyttelse og forsyningssikkerhed.

#### 2. **Enklere og mere fleksibel regulering**

Udvalgets forslag til en ny indtægtsramme og afskaffelse af tillægssystemet er gode tiltag, der går i den rigtige retning. Det understøtter kommissoriets mål om, at reguleringen skal være så simpel som mulig, men for at komme i mål med denne målsætning, er der behov for at afskaffe den nuværende benchmarking og eventuelt erstatte den med en mere enkel nøgletalsbaseret benchmarking. For samfundet er det vigtigt, at reguleringen bliver mindre administrativ tung, men samtidig fleksibel nok til at følge med stigende omkostninger og nye krav.

#### 3. **Styrket governance**

DANVA har været drivkraften bag udviklingen og implementeringen af "god selskabsledelse for kommunale forsyningsselskaber". Det er afgørende at der til den nye økonomiske regulering knyttes et stærkt fokus på governance. DANVA kan støtte udvalgets forslag om tilknytning af uvildige bestyrelsesmedlemmer. Der skal

dog samtidigt ske en ensretning af reglerne for de forskellige forsyningsarter, ligesom der skal opstilles krav til bestyrelsesmedlemmernes kompetencer f.eks. gennem bestyrelsesuddannelse.

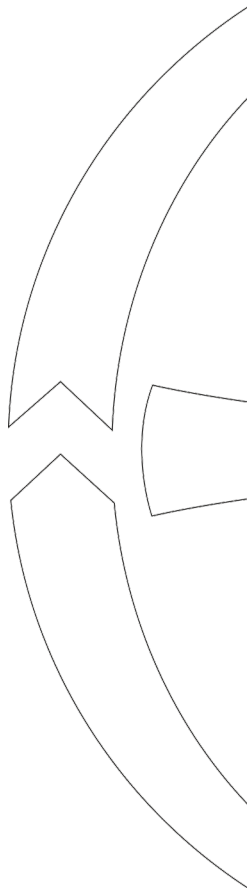
I vedhæftede bilag har DANVA beskrevet og uddybet en række emner, hvorom vi gerne vil forsætte en dialog.

Med venlig hilsen



Carl-Emil Larsen

DANVA



## **Bilag med uddybende bemærkninger:**

### **Ny omkostningsramme**

Udvalget anbefaler at indføre en ny omkostningsramme, der efter nogle år genberegnes. Denne anbefaling er DANVA meget enig i. Det er afgørende, at omkostningsrammen gøres mere fleksibel fremadrettet. I en tid med stigende omkostninger, drevet af de mange nye løsninger samfundet efterspørger, er det afgørende, at indtægterne kan stige tilsvarende, så vandselskaberne kan få dækket deres omkostninger.

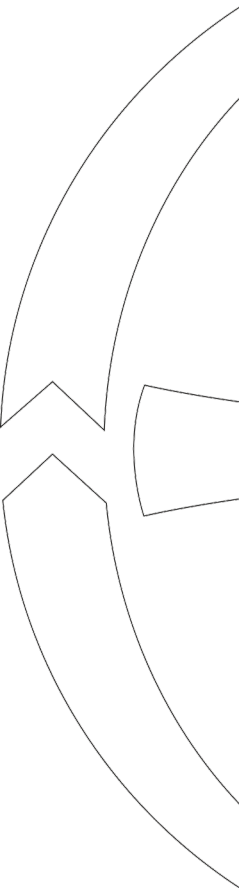
### **Stigende omkostninger giver underskud i omkostningsrammen**

Genberegningen af rammen indebærer at tilpasningen af omkostningsrammen sker med en forsinkelse. Det giver en årrække med underskud ved stigende omkostninger. DANVA mener det er vigtigt, at underskuddet i omkostningsrammen fra stigende omkostninger kompenseres i forrentningsrammen, så alle selskaber har en reel mulighed for omkostningsdækning og ved en ekstra indsats en reel mulighed for at lave overskud.

### **Afskaffelse af tillægssystemet**

Afskaffelse af tillægssystemet vil give væsentlige administrative besparelser for både vandselskaber og for regulator. DANVA finder det nødvendigt, at den økonomiske regulering gøres mindre kompliceret og administrativt tung og i den sammenhæng er afskaffelse af tillægssystemet et vigtigt skridt i den rigtige retning. DANVA bakker desuden op om, at investeringsbeslutninger skal træffes lokalt og ikke skal være afhængige af den økonomiske regulators godkendelse. Hvis tillægssystemet afskaffes, giver det imidlertid vandselskaberne en reguleringsperiode med underskud i den foreslåede omkostningsramme. Det er nødvendigt for en succesfuld afskaffelse af tillægssystemet, at denne effekt opvejes af andre tiltag, da vandselskaberne ellers ikke har økonomi til nye aktiviteter som eksempelvis klimatilpasning. DANVA vil gerne opfordre udvalget til at beskrive tydeligere, at der opstår et underskud. DANVA bakker op om, at tillægssystemet afskaffes, men en afskaffelse kræver, at det medfølgende underskud i omkostningsrammen kompenseres i forrentningsrammen for alle selskaber, også for dem med høj soliditet.

Det underskud en afskaffelse af tillægssystemet vil medføre, fremgår i delrapporten som en forsinkelse og et likviditetspres, som kan hindre nødvendige investeringer. Det forudsættes efterfølgende af udvalget, at denne udfordring håndteres i forrentningsrammen. Her er delanbefalingerne imidlertid noget uklare, da man på den ene side gør klart, at "likviditetspreset" skal finansieres i forrentningsrammen, men på den anden side skriver, at forrentning af egenkapital skal udfases for selskaber med høj soliditet. Det hænger efter DANVAs vurdering ikke sammen. Udvalget påtænker at analysere, hvordan man både kan udfase forrentningen og samtidigt sikre omkostningsdækning, men mangler at få beskrevet, at en vis forrentning af egenkapitalen for alle selskaber er en forudsætning for omkostningsdækning i indtægtsrammen for alle selskaber. DANVA anbefaler derfor en præcisering af anbefalingerne, så det fremgår tydeligt, at forrentningen kun skal udfases til et vist niveau, så alle selskaber har mulighed for omkostningsdækning. Omkostningsdækning er vigtigt for selskabernes økonomi, en kosttægt takst og for at sikre en hensigtsmæssig incitamentsstruktur. Hvis en gruppe selskaber ikke har omkostningsdækning, bliver disse selskaber tvunget til efter bedste evne at undgå investeringer i nye aktiviteter som eksempelvis klimatilpasning. DANVA finder det vigtigt, at udvalget fastholder ambitionen om, at der skal være omkostningsdækning for investeringer, og gør opmærksom på at incitamentsstrukturen ellers vender forkert.



## Generelt effektiviseringskrav

DANVA er enig med udvalget i det principielt rigtige i at stille det samme effektiviseringskrav til såvel drifts- som anlægsomkostninger med henblik på at fremme de totaløkonomisk mest effektive løsninger. Udvalget bør dog være opmærksom på, at når vandselskabernes investeringer forventes at være stigende over en lang årrække, så kommer reguleringen hurtigt til at stille krav, vandselskaberne først kan leve op til om mange år. En implicit antagelse, når man stiller effektiviseringskrav i en indtægtsramme regulering, er således, at investeringerne nogenlunde befinder sig i en steady-state. Dette gør vandselskaberne ikke, som udvalget helt korrekt påpeger i kritikken af den nuværende regulering. Det giver en problemstilling, hvor man reelt giver effektiviseringskrav til sunk cost. Det kan løses på forskellig vis, eksempelvis har der tidligere været tale om en modvægt i forrentningsrammen.

Et andet forhold, som udvalget bør være opmærksom på, er, at vandselskaberne i meget høj grad udsætter deres udgifter for et direkte markedsbaseret konkurrencepres. Over 85% af vandselskabernes investeringer og 50% af vandselskabernes drift består af varekøb eller ydelser købt fra eksterne parter. Dette påvirker også en korrekt fastsættelse af det generelle effektiviseringskrav, da generel produktivitetsudvikling allerede er indlejret i pristalskorrektionen, grundet det markedsbaserede konkurrencepres. DANVA indgår gerne i en uddybende dialog herom.

DANVA noterer sig, at udvalget anbefaler et generelt effektiviseringskrav, der afspejler produktivitetsudviklingen i samfundet generelt. DANVA håber dette afspejler, at der skal vælges et bredt dækkende indeks i stedet for volatile ikke-repræsentative enkelt indeks, såsom industri-indekset. Udvalget kan med fordel uddybe dette i de endelige anbefalinger. DANVA bemærker i øvrigt, at valg af indeks også hænger sammen med om det generelle effektiviseringskrav korrigeres for omkostninger, der er konkurrenceudsatte og løst af tredjepart.

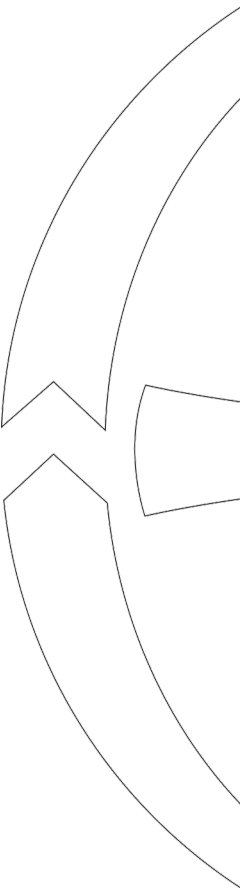
## Pristalskorrektion

Det fremgår, at omkostningsrammen "kan" justeres for prisudvikling. DANVA finder det vigtigt, at dette ændres til, at omkostningsrammen "skal" justeres for prisudvikling. Manglende pristalskorrektion var et stort problem i vandsektorlovsforslaget fra 2022. Inflationskrisen har lært vandsektoren, at løbende pristalskorrektion af omkostningsrammen med et repræsentativt indeks, herunder også ved genberegning af rammen, er helt afgørende for en retvisende indtægtsramme. Hvis ikke disse basale ting er på plads, løber vandselskaberne ind i en årrække med store underskud i tilfælde af en ny inflations- eller energikrise. Med krig i Europa, mere eller mindre latente handelskrige og en ny geopolitisk virkelighed, er prischoke fortsat en reel risiko. Denne risiko mener DANVA ikke, vandselskaberne skal bære, og pristalskorrektion skal derfor håndteres på en måde, hvor den ligner vilkårene for virksomheder, der arbejder på et konkurrenceudsat marked. DANVA finder det vigtigt, at udvalget er grundig i sine beskrivelser af, hvordan der skal korrigeres for pristalskorrektion, herunder er eksplicit om, at der skal ske pristalskorrektion.

## Benchmarking

DANVA mener, at den nuværende benchmarking giver for mange administrative omkostninger, fejlincitament og er for kompliceret uden det resulterer i pålidelige resultater. Der er brug for en ny tilgang på dette område.

Benchmarkingen bør gøres mere simpel og designes med henblik på at understøtte effektivitet, herunder styrke governance i vandselskaberne. Det kræver en benchmarking, der kan påpege, hvor selskaberne kan blive mere effektive og ikke en model, der alene kan opgøre et statistisk effektivt omkostningsniveau. DANVA har derfor foreslået en



nøgletalsbenchmarking, hvor fokus er på udvikling, reel mulighed for at vandselskaberne kan spejle sig i hinanden og hvor hovedfokusset er på at dele viden og skabe transparens omkring vandselskaberne og deres produkt. En nøgletalsbenchmarking vil, rigtigt designet, kunne understøtte vandselskabernes fokus på effektivitet, økonomiske parametre og serviceniveauer. DANVA indgår gerne i en dialog om nærmere design af benchmarkingen.

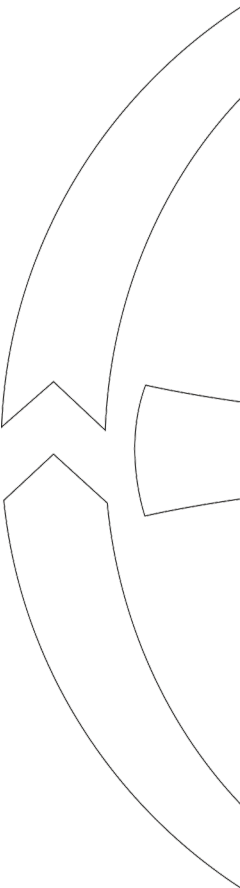
DANVA mener ikke, at udvalget bør fortsætte med hverken den nuværende benchmarking eller en yardstick-model. Den nuværende benchmarkingmodel har været vedvarende ustabil gennem mange år og dette vil med en yardstick tilgang forplante sig meget direkte til størrelsen på indtægtsrammen. Selvom der tages visse forsigtighedshensyn, mener DANVA ikke, benchmarkingen kan bruges til at forudse vandselskabernes omkostninger på en så direkte måde. Det skaber regulatorisk usikkerhed om vandselskabernes omkostningsbase og dermed deres indtægtsgrundlag. En sådan risiko er vanskelig at absorbere, særligt i pressede selskaber med et dårligt historisk udgangspunkt og/eller selskaber med store investeringsbehov. Hertil er det ikke hensigtsmæssigt, at yardstick modellen introducerer to nye parametre  $\gamma, \rho$ , der kan justeres til at sætte nye skjulte effektiviseringskrav. Det øger den regulatoriske risiko for vandselskaberne yderligere. Endelig gør yardstick benchmarkingen mere kompliceret og er ikke et tiltag, der understøtter kommissoriets mål. . DANVA støtter ikke en yardstick tilgang og vil gerne opfordre udvalget til i stedet at tænke i modeller, der understøtter udvalgets mere generelle målsætninger om en mere simpel regulering, færre administrative byrder og en styrkelse af governance i vandselskaberne.

### **Genberegning af omkostningsrammen**

Genberegningen af omkostningsrammen er vigtigt for at sikre omkostningsdækning. Konkret finder DANVA det vigtigt, at genberegningen sikrer en tilpasning til de faktiske omkostninger og at der er en retvisende korrektion for pristalsudviklingen såvel i som imellem reguleringsperioder. DANVA vil gerne opfordre udvalget til at lave en præcis beskrivelse af udvalgets anbefalinger i forhold til at opstille en retvisende genberegningsmekanisme. I de udsendte delanbefalinger fremgår genberegningsmekanismen som en stilleskrue. DANVA mener ikke, at selve genberegningsmekanismen bør betragtes som en stilleskrue, men derimod som en mekanisme, der bør designes med henblik på at sikre vandselskaberne omkostningsdækning og med en reel mulighed for at have stigende omkostninger. Dette er centralt i forhold til det investeringsscenarie vandselskaberne ser ind i, så vandselskaberne kan have tillid til, at omkostningsrammen automatisk stiger ved stigende omkostninger, da det er dette, der i en regulering uden et tillægssystem, ligger til grund for økonomien i fremadrettede investeringsprojekter. En forøgelse af omkostningsrammen bør således ikke være afhængig af subjektive vurderinger eller komplicerede begrænsninger, der skaber usikkerhed om muligheden for en stigende omkostningsramme. Såfremt man ønsker at regulere på styrken af incitamentet og effekterne af indtægtsrammen, kan man, som udvalget skitserer, kigge nærmere på reguleringsperiodens længde. Her skal udvalget være opmærksom på, at vandselskaberne ser ind i stigende omkostninger, og en lang reguleringsperiode vil derfor give en lang periode med underskud inden genberegningen finder sted. Lange reguleringsperioder, vil særligt ramme selskaber med mange nye aktiviteter og/eller udskiftning af nedslidte anlæg. DANVA er enig med udvalget i behovet for at analysere dette nærmere, inden reguleringsperioden fastlægges.

### **Forrentningsrammen**

Vandselskaberne står overfor stigende investeringer mange år ud i fremtiden og ser ind i en kraftigt stigende gældsætning fra både udskiftning af nedslidte anlæg og investeringer i nye aktiviteter. DANVA er derfor meget enig med udvalget i, at der er brug for en forrentningsramme, der dækker både forrentning af egen- og fremmedkapital. Den nuværende model, hvor renteudgifterne er låst på 2015 niveau for eksisterende aktiviteter, er ganske enkelt ikke holdbar fremadrettet.



Optimalt set giver forrentningsrammen en forrentning af hele aktivbasen for alle selskaber, eventuelt med en forskellig forrentningsssats for historiske og fremadrettede investeringer som i reguleringen af elnetselskaber. Det vil styrke virksomhedslogik i vandselskaberne og give et mere entydigt ansvar for økonomien til vandselskabernes bestyrelser, der vil skulle forestå en passende resultatdisponering til takstnedsættelser under hensyn til virksomhedens kapitalbehov. DANVA forstår delanbefalingerne således, at udvalget er bekymret for, om vandselskaberne med en sådan konstruktion vil akkumulere for meget kapital. I den sammenhæng er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at vandselskaberne i den nuværende regulering har dårlige muligheder for at arbejde med overskudsdisponering og optimering af kapitalsammensætningen i selskabet, da de nuværende rammer, som udvalget også bemærker, er for små, når nedslidte anlæg skal udskiftes i et større omfang. Den nuværende regulering giver således incitament til hele tiden at nedbringe gælden så meget som muligt med henblik på at undgå en potentiel konkurs så længe som muligt. Hvis selskaberne med en ny regulering får en reel mulighed for overskud, giver det vandselskaberne bedre mulighed for fremadrettet at overveje kapitalbehovene i det enkelte selskab, når årets resultat skal disponeres. I tillæg skal der gøres opmærksom på historikken, hvor der har været konstant gældsopbygning i vandsektoren siden den obligatoriske selskabsdannelse i 2009 og prisloftet i 2011. Historien viser således, at vandselskaberne gerne bruger gæld under hensyn til en kostægte takst, investeringscyklus og investeringsforventninger.

Den model udvalget foreslår, hvor der er en udfasning af forrentning af egenkapital for selskaber med høj soliditet, understøtter ikke en virksomhedslogik helt så entydigt, men rigtigt kalibreret vil modellen fortsat være et godt tiltag, der retter op på betydelige problemer i den nuværende regulering. DANVA finder det dog vigtigt, at det bliver præciseret i de endelige anbefalinger, at der ikke skal være en fuld udfasning af forrentning af egenkapitalen for selskaber med høj soliditet.

DANVA mener ikke, der skal stikkes en regning ind på børneværelset. I en tid, hvor vandselskaberne ser ind i konstant stigende gæld i årtier fremover, mener DANVA ikke, det er hensigtsmæssigt, at vandselskaberne tvinges til at sætte taksten under den kostægte takst for de nuværende kunder, for i stedet at lade den fremtidige takst stige endnu mere, end den allerede kommer til at gøre grundet det stigende investeringsbehov og de deraf stigende omkostninger. I den sammenhæng glæder DANVA sig over, at udvalget ikke arbejder med en negativ forrentning af egenkapital, som man så i lovforslaget fra 2022 og at udvalget umiddelbart er opmærksom på, at alle selskaber skal have mulighed for omkostningsdækning og overskud ved ekstra effektivisering. Dette er et godt udgangspunkt for at få designet en forrentningsramme, der giver fornuftige incitamenter, opfattes som fair og som samtidigt understøtter en kostægte takstudvikling med visse frihedsgrader i det enkelte selskab til overskudsdisponering. DANVA finder det dog vigtigt, at udvalget arbejder videre med forrentningsrammen, da konstruktionen af denne er central for at afbalancere de underskud, der skabes i omkostningsrammen som følge af stigende omkostninger. Området var desuden meget omdiskuteret i lovforslaget fra 2022, og det vil være derfor være hensigtsmæssigt, hvis udvalget er konkret og præcis i sine endelige anbefalinger. Afslutningsvist skal det bemærkes, at udvalget ikke omtaler forrentning af eksisterende investeringer. DANVA skal opfordre til, at udvalget her skeler til reguleringen af elnetselskaber, hvor man forrenter historiske og fremadrettede investeringer med forskellige satser. Det er vigtigt, at vandselskaberne som minimum får dækket udgifter på eksisterende gæld.

### **Afskaffelse af balanceprincippet (HISS)**

DANVA bakker op om anbefalingen om at afskaffe balancekravet, idet vi forventer, at det vil kunne lette de administrative byrder, der er forbundet med diverse redegørelser og opgørelse af akkumuleret likviditet i forbindelse med kommunernes legalitetskontrol af taksterne.

## **Eksplícitte krav**

Udvalget bruger ordet "stilleskrue" om en lang række parametre i modellen. DANVA ser gerne, at udvalget i arbejdet frem mod de endelige anbefalinger gør op med det, man kan kalde en "stilleskrue-kultur". Efter DANVAs mening er der angivet nogle stilleskruer, der efter DANVAs mening ikke bør betragtes som stilleskruer, men som tværtimod er faktorer, man efter bedste faglige vurdering skal fastsætte så præcist som muligt uden at skelne til resultatet. Et blandt flere eksempler herpå er pristalskorrektionen. Lovforslaget fra 2022 viste, at det er særdeles uheldigt at betragte pristalskorrektion som en stilleskrue. Det er en faktor, der bør fastsættes, så godt man kan for at få omkostningsdækning i rammerne uanset inflationsniveauet. Der bør ikke stilles skjulte effektiviseringskrav ud fra størrelsen på inflationen, men ud fra det vurderede effektiviseringspotentiale og realistiske indhentningshorisonter.

DANVA vil derfor gerne opfordre udvalget til i de endelige anbefalinger at være skarpe på vigtigheden af, at reguleringen på en række faktorer bør fastsættes så virkelighedsnært og fagligt korrekt som muligt. "Stilleskruer" bør, i det omfang udvalget ønsker at bruge udtrykket, fremhæves til steder, hvor det er tydeligt for alle beslutningstagere, at her stilles der krav til vandselskaberne og hvad kravenes størrelse er. Der er efter DANVAs mening således behov for en gennemskrivning af anbefalingerne i forhold til, hvad der er stilleskruer og hvad der ikke er. En gennemskrivning af anbefalingerne vil understøtte en klar governance, hvor man tydeligt kan se, hvor store effektiviseringskrav, der stilles, hvem der stiller dem og dermed hvem, der har ansvar for, om kravene er rimelige. Mere eksplícitte krav, vil ikke blot øge gennemskueligheden, men også være fremmende for dialogen mellem regulator og vandselskaber, da begge parter i højere grad vil diskutere på et fagligt grundlag i stedet for at ligge i indirekte forhandlinger om skjulte effektiviseringskrav. En måde at fremme eksplícitte krav på vil være, hvis udvalget sætter tydelige og konkrete anbefalinger til konstruktionen af centrale elementer i reguleringen, samt hvis effektiviseringskravenes størrelse ligger indenfor tydelige rammer med et politisk mandat bag.

