



Analyse af modregningsreglerne på forsyningsområdet

Dato
21. september 2016

Indhold

1. Indledning	2
2. Kortlægning	3
2.1. Gældende ret	3
2.1.1. Modregningsreglernes baggrund	3
2.1.2. Modregningsreglernes opbygning	4
2.1.3. Hvile-i-sig-selv	6
2.2. Sektorspecifikke regler og udvikling af grad af konsolidering	6
2.2.1. El	6
2.2.2. Varme	7
2.2.3. Naturgas	8
2.2.4. Vand og spildevand	9
2.2.5. Forsyningerne i tal	11
3. Vurdering af incitament for konsolidering	13
3.1. Forskelle og kompleksitet i reguleringen	15
3.1.1. Sammenhæng med øvrig økonomisk regulering, herunder HISS, samt andre forhold	15
3.1.2. Kompleksitet	15
4. Sammenfatning og konklusioner	18

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



1. Indledning

Regeringen undersøger mulighederne for at modernisere og effektivisere forsyningssektorerne el, varme, vand, spildevand, affald og gas.

Det konkluderes i rapporten Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale¹ at ejerne af forsyningselskaberne ikke har et tilstrækkeligt økonomisk incitament til at effektivisere driften af selskaberne eller konsolidere, da mulighederne for afkast fra selskaberne eller anvendelse af indtægter ved konsolidering begrænses af en eller flere reguleringer. Dette har ifølge rapporten resulteret i ineffektive selskaber og fravær af konsolideringer. Andre analyser har peget på det samme.²

For kommunale forsyningselskaber er det bl.a. modregningsreglerne, der begrænser det provenu kommunerne kan få ved at drive selskaberne effektivt eller ved konsolideringer.

Det vurderes i rapporten, at det er hensigtsmæssigt at øge forsyningselskabernes incitament til at effektivisere. Som led i arbejdet med at undersøge grundlaget for forslag til effektiviseringsforanstaltninger på forsyningsområdet, undersøges det i denne analyse, hvorvidt modregningsreglerne udgør en barriere for effektivisering af driften og konsolidering, og om ændring eller ensretning af modregningsreglerne kan være hensigtsmæssig.

Konsolideringer gennemføres ofte med henblik på at opnå effektiviseringer. Det analyseres derfor, hvilken betydning modregning har for de forskellige typer af konsolidering. Konsolidering kan f.eks. ske som egentlige fusioner, hvor anlægsaktiverne overdrages til et nyt fælles selskab, hvad enten dette er kommunalt eller privat ejet. Konsolidering kan endvidere ske ved dannelse af holdingselskaber med fælles serviceselskaber, hvor anlægsaktiverne forbliver i særskilte selskaber, der forsyner hver sin kommune. Det fælles serviceselskab servicerer de enkelte selskaber i holdingselskabet. En del selskaber har endvidere indgået løse samarbejdsaftaler for at opnå billigere drift, uden at dette indebærer konsolidering i form af fusion eller andre omstruktureringer.

Erfaringer viser, at der er synergieffekter ved dannelse af holdingselskaber med fælles serviceselskaber, men at de fulde synergieffekter og effektiviseringspotentialet udnyttes bedre ved egentlige fusioner. Det beror bl.a. på, at ledelsesstrukturen og administrationen er mere kompleks i holdingselskaber i forhold til fusionerede selskaber.

Forsyningselskaber er underlagt flere forskellige regulatoriske forhold på deres muligheder for at generere et afkast, og reglerne er forskellige fra sektor til sektor.

¹ McKinsey & Company & Struensee & Co.: *Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale*, 2016.

² Tværministeriel arbejdsgruppe: *Moderniseret regulering i fjernvarmesektoren*, 2015, og Deloitte m.fl.: *Evaluering af vandsektorloven*, 2013.



For en nærmere gennemgang heraf henvises til afsnit 2 om kortlægning. I analysen tages hensyn til, at disse forhold også kan have betydning for og udgøre en barriere for konsolidering.

2. Kortlægning

2.1. Gældende ret

I dette afsnit beskrives baggrunden for og de generelle regler for modregning på tværs af forsyningssektorerne samt reglernes påvirkning af kommunernes økonomi. Den generelle beskrivelse suppleres i afsnit 2.2. af en oversigt over reglerne for de enkelte sektorer, herunder hvornår modregningsreglerne blev indført og ændret, og baggrunden for disse ændringer. Oversigten omfatter væsentlige forhold, men er ikke udtømmende. Afsnit 2.2. beskriver endvidere, hvorvidt forsyningerne er omfattet af hvile-i-sig-selv princippet (HISS), og om der er mulighed for at udlodde afkast til kommunerne.

2.1.1. Modregningsreglernes baggrund

Modregningsreglerne skal ses i sammenhæng med hensynet til styring af den kommunale økonomi. Modregningsreglerne sigter således mod at hindre, at ekstraordinære indtægter i kommunerne omsættes til ekstraordinære kommunale udgifter og derigennem overskridelser af de økonomiske rammer for kommunerne. Samtidig er der risiko for, at ekstraordinære indtægter fra forsyningsvirksomhederne kan forvride sammenhængen mellem beskatnings- og serviceniveau i den enkelte kommune.

Det primære formål med modregningsreglerne har været at sikre udligning af økonomiske forskelle og forskelle i serviceniveau på tværs af kommunerne. Modregningsreglerne imødegår de afledte kommunaløkonomiske konsekvenser af, at enkelte kommuner kan få meget store engangsindtægter som følge af konsolidering af forsyningsselskaber eller ved frasalg eller andre indtægter fra forsyningsselskaberne.

Det kommunale selvstyre bygger på, at der er en forholdsvis tæt sammenhæng mellem den skatteprocent, den enkelte kommune opkræver, og det serviceniveau kommunen tilbyder sine borgere. Denne sammenhæng sikres gennem udlignings-systemet, der i betydeligt omfang udjævner forskellene i kommunernes skattegrundlag og udgiftsbehov. Sammenhængen mellem skatteprocent og serviceniveau vil blive svækket, hvis der i enkelte kommuner forekommer betydelige indtægter, der ikke indgår i systemet med skatteopkrævning, statstilskud og udligning.

Ved de årlige forhandlinger om kommunernes økonomi fastsættes rammer for henholdsvis serviceudgifter og for bruttoanlægsudgifter. Rammerne fastsættes for kommunerne under ét og påvirkes ikke af eventuelle udlodninger eller salgsprovenuier.



Et kommunalt provenu fra udlodninger eller fra afståelse af ejerandele i kommunale selskaber vil – efter modregning – indgå i kommunernes finansiering. En kommune, der derigennem stilles bedre økonomisk, vil bl.a. kunne

- nedbringe gæld,
- reducere skatter,
- finansiere service- og anlægsudgifter,
- styrke kommunens finansielle reserver og
- finansiere udgifter, der ikke er underlagt en aftalt ramme, f.eks. grundkapitalindskud til almene boliger.

I forhold til service- og anlægsudgifter aftales der i forbindelse med de årlige forhandlinger mellem regeringen og KL niveauer for de kommunale service- og anlægsudgifter under ét. Kommunerne kan således anvende udbytter til service- og anlægsudgifter under hensyntagen til de aftalte rammer. En justering af modregningsreglerne og dermed forøgede indtægter vil skulle anvendes under hensyntagen til disse rammer.

Kommunernes serviceudgifter er omfattet af et udgiftsloft svarende til det aftalte niveau samt en sanktionslovgivning. Sanktionslovgivningen indebærer, at der vil ske delvis individuel (60 pct.) og delvis kollektiv (40 pct.) modregning i kommunernes bloktilskud i tilfælde af, at kommunerne samlet set overskrider udgiftsloftet.

2.1.2. Modregningsreglernes opbygning

Modregningsreglerne er fastsat i sektorlovene. Det gælder elforsyningsloven, varmforsyningsloven, lov om kommuners afståelse af vandselskaber (stoploven) og naturgasforsyningsloven. Affaldsforbrændingsanlæg er omfattet af modregningsreglerne i el- og varmforsyningslovene, da de også producerer el og varme. Fjernkølingsanlæg er også omfattet af modregningsreglerne i elforsyningsloven. Affaldssektoren og fjernkøling vil ikke blive beskrevet særskilt i notatet, da der ikke er fastsat særlige modregningsregler for disse, der i stedet følger reglerne i el- og varmforsyningslovene.

Modregningsreglerne er overordnet opbygget således, at kommunerne skal registrere udlodninger fra og vederlag ved afståelse af ejerandele i forsyningsvirksomheder. Modregningsreglerne omfatter således både kommunens salgsprovenu ved afhændelse af forsyningsvirksomhederne og andre udlodninger, herunder overførsel af midler fra el-, varme- eller naturgasaktiviteter til aktiviteter forbundet med vandsektoren eller affaldshåndtering.

I en koncernstruktur, der omfatter elforsyning eller varmfremføringsvirksomheder, gælder modregningsreglerne for alle forsyningsvirksomhederne i koncernen.

Kommunerne skal beregne en forrentning af rådighedsbeløbet fra udlodning for perioden fra modtagelsen til 1. november i indberetningsåret, hvor reduktionen i bloktilskuddet foretages, idet forrentningen også indgår i reduktionen.



Kommunerne kan fradrage et beløb i rådighedsbeløbet, som svarer til det gennemsnitlige modtagne udbytte fra selskaber, hvis dette er relevant for den pågældende forsyningssektor. Kommunerne kan desuden fratække beløb, som har ført til reduktion i kommunernes statstilskud samt et nettoprovenu og en indskudskapital, som har ført eller fører til reduktion af kommunens statstilskud.

Registreringstidspunkterne varierer for sektorerne. Efter el- og varmforsyningsloven samt naturgasforsyningsloven bliver kommunen registreringspligtig, når midlerne modtages af kommunen, såfremt midlerne ikke uretmæssigt er anvendt til f.eks. vand- eller spildevandsforsyningsaktiviteter. I disse tilfælde bliver kommunen registreringspligtig, selv om midlerne ikke er indgået i kommunekassen. Efter stoploven, der gælder for vandselskaber, bliver kommunen registreringspligtig, når midlerne modtages af et kommunalt ejet selskab, selvom midlerne ikke er indgået i kommunekassen. Det kan f.eks. være holdingselskabet, serviceselskabet eller et andet forsyningselskab i kommunens forsyningskoncern.

Kommunerne kan i visse tilfælde lade deres selskaber fusionere eller gennemføre andre omstruktureringer uden modregning. Dette er tilfældet, når ejerne af de forsyningsvirksomheder, der berøres af den selskabsmæssige omstrukturering, ikke opnår andet vederlag end ejerandele i samme indbyrdes forhold i den virksomhed, der består efter den selskabsmæssige omstrukturering. Hvis kommunerne sælger ejerandelene, vil der ske modregning.

Energitilsynet er tilsynsmyndighed for el, varme og naturgas samt affald og fjernkøling i det omfang, disse sektorer er omfattet af el- eller varmforsyningsloven. Forsyningssekretariatet er tilsynsmyndighed for vandselskaberne. Kommunerne skal indberette registreringerne til tilsynsmyndigheden, som træffer afgørelse om, hvorvidt indberetningerne kan godkendes, og derefter informerer Social- og Indenrigsministeriet om de godkendte rådighedsbeløb. Social- og Indenrigsministeriet foretager på den baggrund modregning i det statslige bloktilskud til kommunerne.

Både efter stoploven og el- og varmforsyningslovene gælder det, at hvis en kommune er modregningspligtig, vil den blive modregnet i bloktilskuddet med 60 pct. af værdierne eller 40 pct., hvis beløbet bindes i en 10-årig periode og frigives med 10 pct. om året. Kommunen vil blive modregnet med 100 pct. af proventuet ved salg af ejerandele i naturgasselskaber, herunder salg af ejerandele i biogasanlæg.

Samtidig indgår udbetalingen af de deponerede midler i det enkelte år som indtægt i den samlede overordnede beregning af statens bloktilskud til kommunerne set under ét i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger. Udbetalingen af deponerede midler indebærer således et lavere samlet kommunalt bloktilskud, der fordeles til alle kommuner. Dette har begrænset betydning for den enkelte kommune.

Kommunerne under ét skal endvidere overholde de aftalte samlede rammer for service- og anlægsudgifter.



Kommunernes forsyningsselskaber er, bortset fra fjernvarme og affald, endvidere omfattet af de almindelige skatteregler, herunder regler om selskabsskat, udbytte-skat m.v.

2.1.3. Hvile-i-sig-selv

Hvile-i-sig-selv (HISS) og forbud mod udlodning forhindrer, at selskaberne kan udlodde overskud til ejerne, medmindre dette indgår i HISS. Hvis sektoren ikke er underlagt HISS eller forbud mod udlodning, vil udlodningen blive omfattet af krav om modregning. Selskaberne er - bortset fra fjernvarme og affald - endvidere omfattet af selskabsskatteloven.

Nogle forsyningsselskaber er endvidere omfattet af en indtægtsrammeregulering, der begrænser selskabernes indtægter ved fastsættelse af indtægtsrammer - eventuelt baseret på en benchmarking - og dermed begrænser størrelsen af et eventuelt tilladt afkast.

HISS, modregning, selskabsbeskatning og indtægtsrammeregulering kan hver for sig eller sammen begrænse ejernes økonomiske incitamentter til at sikre effektiv drift af deres selskaber, idet reglerne forhindrer eller begrænser det overskud, et selskab kan generere til sin ejer.

HISS og indtægtsrammeregulering gælder for selskabernes økonomi, men regulerer ikke direkte kommunernes indtægter.

2.2. Sektorspecifikke regler og udvikling af grad af konsolidering

2.2.1. EI

2.2.1.1 Modregningsregler

Modregningsreglerne for elforsyningsområdet følger af elforsyningslovens §§ 37 og 37 a. Kommuner kan eje distributionsselskaber, men ikke elhandelsselskaber direkte. Der er dog mulighed for, at kommuner kan eje elhandelsselskaber indirekte, hvis deres distributionsselskab ejer et elhandelsselskab.

Modregningsreglerne på elforsyningsområdet blev første gang fastsat i 1996 med en modregning på 100 pct. (NESA-loven). Reglerne blev til på baggrund af Gentofte Kommunes overvejelser om frasalg af kommunens aktier i elforsyningsselskabet NESA A/S til det svenske elselskab Vattenfall, hvor kommunen antageligt kunne have oppebåret et provenu i størrelsesordenen 1,7 - 3,3 mia. kr. Et af hensynene med loven var at imødegå de forvridende afledte konsekvenser af, at enkelte kommuner kunne få meget store engangsindtægter, jf. nærmere i afsnit 2.1.1.

Ved lov nr. 452 af 10. juni 2003 blev modregningsreglerne ændret fra 100 pct. modregning til den nuværende 60/40 pct. modregningsregel. Ved den tidligere ordning skete der fuldstændig modregning af nettoprovenuet, efter at indskudskapitalen var



trukket fra, hvor der efter ændringen i 2003 modregnes i hele beløbet, men med en lavere procentsats. Ændringen bevirkede også, at udlodninger, f.eks. i form af udbytte, blev omfattet af modregningsreglerne for ikke at modvirke incitamentet til konsolideringer i sektoren.

Ændringen i 2003 skete, eftersom flere kommuner overvejede, hvordan kommunen bedst sikrede den optimale udnyttelse af de værdier, som var investeret i elforsyningsvirksomheder. Dele af elsektoren blev liberaliseret. Distributionsleddet, der fortsat var et monopol, blev ikke liberaliseret, men der blev indført mulighed for afkast. Det gjorde det naturligt for kommunerne at overveje, om de konkurrenceudsatte elementer i elsektoren forsat burde drives i kommunalt regi, eller om der for kommunen og forbrugerne kunne være fordele ved en hel eller delvis afståelse af virksomhederne. De tidligere bestemmelser i elforsyningsloven om fuld modregning af nettoprovenuet i kommunernes bloktilskud har formentlig været en hæmsko for nødvendige strukturtilpasninger i energisektoren samtidig med, at det var vanskeligt for kommunerne at vurdere fordelene ved at sælge ejerandele. Dertil kommer, at kommunerne ikke havde noget incitament til at øge salgsprisen udover værdien af indskudskapitalen, da der skete 100 pct. modregning af denne del af salgsgevinsten i statsstøtten til kommunen.

Efter elforsyningsloven bliver kommunen registreringspligtig, når midlerne modtages af kommunen. Hvis midlerne er anvendt uretmæssigt, f.eks. til vand- eller spildevandsforsyningsaktiviteter, bliver kommunen registreringspligtig, selv om midlerne ikke er indgået i kommunekassen.

2.2.1.2 Øvrig økonomisk regulering

Elnetselskaber er omfattet af en indtægtsrammeregulering. Reguleringen tillader forrentning af indskudskapital og afkast.

2.2.2. Varme

2.2.2.1 Modregningsregler

Modregningsreglerne for varmforsyningsområdet følger af varmforsyningslovens §§ 23 l og 23 m, men er opbygget på samme måde som modregningsreglerne i elforsyningsloven. Modregningsreglerne på varmeområdet har fulgt elforsyningsloven, og ændringen fra 100 pct. modregning til den nuværende 60/40 regel i 2003 kom derfor samtidig med ændringen på elområdet. Baggrunden for modregningsreglerne på varmeområdet, er den samme som på elområdet.

2.2.2.2 Øvrig økonomisk regulering

Varmeforsyning er omfattet af HISS, hvilket indebærer, at indtægterne ikke må overstige omkostningerne. Dog fraviges dette princip ved forrentning af en eventuel indskudskapital og ved anvendelse af visse teknologier. Muligheden for at forrente indskudskapitalen sker under princippet om omkostningsbestemt pris. Virksomheder må indregne en rimelig forrentning af indskudskapital i varmepriserne efter Energitilsynets forudgående godkendelse. Forrentningssatsen fastsættes som de



gennemsnitlige kapitalomkostninger efter den såkaldte WACC-model (Weighted Average Cost of Capital).

2.2.3. Naturgas

2.2.3.1 Modregningsregler

Modregningsreglerne på naturgasområdet følger af naturgasforsyningslovens § 35. Reglerne blev indført i 2000 og ændret i 2007. Ændringen i 2007 gav kommunerne mulighed for at gennemføre selskabsmæssige omstruktureringer uden at blive modregnet. Tidspunktet for modregningen blev også ændret til det nuværende, hvor kommunen først modregnes, når den modtager provenuet. Reglerne medfører, at hvis en kommune sælger hele eller dele af et kommunalt naturgasselskab eller modtager udlodninger fra dette selskab, uanset hvilken naturgasvirksomhed selskabet udøver, foretages der 100 pct. modregning af nettoprovenuet fra salget eller udlodningen i det statslige bloktilskud.

Baggrunden for reglerne er bl.a. historisk og skal ses i forhold til, at staten har finansieret en meget stor del af de værdier, som naturgasinfrastrukturen i dag udgør. Der har også været et politisk ønske om at sikre, at gasnettet forbliver på danske hænder og under offentlig kontrol.

Efter naturgasforsyningsloven bliver kommunen registreringspligtig, når midlerne modtages af kommunen. Hvis midlerne er anvendt uretmæssigt, f.eks. til vand- eller spildevandsforsyningsaktiviteter, bliver kommunen registreringspligtig, selv om midlerne ikke er indgået i kommunekassen.

2.2.3.2 Øvrig økonomisk regulering

Kommunerne må deltage i al virksomhed omfattet af naturgasforsyningsloven, det vil sige distribution, naturgasforsyning, oplagring af naturgas og LNG (Liquified Natural Gas), samt under visse betingelser produktion af biogas.

Handel med naturgas og produktion af biogas skal ske på kommercielle vilkår i selskaber, der er adskilt fra distributionsvirksomheden. Der må som udgangspunkt ikke overføres midler mellem naturgasdistributionsvirksomheden og de kommercielle selskaber. Der er dog undtagelser, jf. nedenfor, for midler, der fremkommer, når ekstraordinære effektiviseringsgevinster anvendes til forrentning af indskudskapitalen i distributionselskabet.

Distribution af gas er et naturligt monopol. Dermed er distributionselskaberne ikke udsat for konkurrencepres. Staten har køberet og pligt i tilfælde af, at de nuværende kommunale ejere ønsker at sælge hele eller dele af deres distributionsnet. Kommunale ejere kan derfor ikke sælge distributionsnettet til andre kommuner eller private aktører.

Den økonomiske regulering af gasdistributionsselskaberne er udformet som en indtægtsrammeregulering, som fastsætter selskabernes årlige maksimalt tilladte



indtægter og afspejler distributionsselskabernes samlede omkostninger og tilladte forrentning. Indtægtsrammen består af en ramme til at dække driftsomkostninger og afskrivninger, en ramme til at opnå afkast på netselskabets investeringer og en ramme til at dække myndighedspålagte omkostninger. Hvert år bliver distributions-selskabet pålagt et effektiviseringskrav, der reducerer deres ramme til at dække driftsomkostninger.

Ekstraordinære effektiviseringsgevinster kan anvendes til nedsættelse af priser, henlæggelse til fremtidige investeringer eller ekstraordinær forrentning af indskuds-kapitalen. Indtægter fra distributionsvirksomheden kan som udgangspunkt ikke anvendes til investering eller drift af biogasproduktion, som skal ske i kommercielle selskaber i tilknytning til anden kommerciel naturgasaktivitet.

Reguleringen fremgår af bekendtgørelse om indtægtsrammer og åbningsbalancer for naturgasdistributionsselskaber. Indtægtsrammen regulerer selskabernes om-kostningsramme, annuitet for afvikling af nettogæld, forrentning af nyinvesteringer og nettoomsætningsformue, myndighedsomkostninger og energispareaktiviteter.

Indtægtsrammen udmeldes for en 4-årig reguleringsperiode. Den nuværende peri-ode dækker 2014-2017. Det er Energitilsynet, der udmelder indtægtsrammen med hjemmel i bekendtgørelse om indtægtsrammer og åbningsbalancer for naturgasdi-tributionsselskaber.

2.2.4. Vand og spildevand

2.2.4.1 Modregningsregler

For vandsektoren blev modregningsreglerne indført i 2007 i en særskilt lov (stoplo-ven). Baggrunden for stoploven var at forhindre, at kommunerne skulle frasælge vandsektorens aktiver, der udgjorde en betydelig værdi, som kommunerne indtil da havde mulighed for at sælge uden modregning. Som på energiområdet blev det vurderet, at der var behov for at sikre en samfundsøkonomisk fornuftig anvendelse af kommunernes provener ved et salg, bl.a. af hensyn til at styre kommunernes forbrug.

Efter stoploven, der gælder for vandselskaber, bliver kommunen registreringsplig-tig, når midlerne modtages af et kommunalt ejet selskab, selvom midlerne ikke er indgået i kommunekassen. Kommunen bliver endvidere registreringspligtig efter el- og varmforsyningsloven samt naturgasforsyningsloven, såfremt midler fra disse sektorer anvendes uretmæssigt til f.eks. vand- eller spildevandsforsyningsaktivite-ter, selv om midlerne ikke er indgået i kommunekassen.

2.2.4.2 Øvrig økonomisk regulering

Vandselskaberne er naturlige monopoler. Vandsektoren er reguleret efter HISS, som er fastsat i vandforsyningsloven og betalingsloven for spildevand. Det indebæ-rer, at vandselskaber ikke må optjene og udlodde overskud til ejeren.



Vandselskabernes anlæg er som udgangspunkt betalt af forbrugerne ved tilslutningsbidrag og de løbende takster. Derfor har kommunerne normalt ikke indskudt kapital i selskaberne. Hvis der ved selskabsudskillelsen i 2010 alligevel var mellemværender mellem kommunerne og vandselskaberne, skal disse afvikles over en periode på højst 10 år fra selskabsudskillelsen i 2010, dvs. senest 1. januar 2020. I afviklingsperioden forrentes mellemværendet med markedsrenten.

Hel eller delvis overdragelse af et vandselskab må ikke føre til højere priser for ydelser fra det pågældende anlæg, herunder som følge af indregning af forøgede udgifter til finansiering med fremmedkapital, driftsmæssige afskrivninger eller forretning af fremmedkapital. Reglen blev indført samtidig med, at vandselskaberne skulle adskilles selskabsmæssigt fra kommunerne i 2010. Hensynet bag var, at forbrugerne ikke skulle betale én gang til for forrentning af anlæg, som de allerede har betalt over vandpriserne.

Vandsektorloven indeholder bl.a. en indtægtsrammeregulering, der gælder for alle kommunalt ejede vandselskaber og alle andre vandselskaber over 200.000 kubikmeter årligt. Reguleringen tvinger vandselskaberne til at effektivisere ved at fastsætte økonomiske rammer (tidligere prislofter) for indtægterne i hvert enkelt selskab og ved løbende at regulere rammerne med effektiviseringskrav. De største vandselskaber indgår i en økonomisk benchmarking, hvor resultatet bruges til at fastsætte effektiviseringskravene. De mindre vandselskaber effektiviseres med et lovfastsat årligt effektiviseringskrav.

Vandselskaberne kan inden for reguleringen henlægge ekstraordinære effektiviseringsgevinster, som de kan anvende til vandselskabets formål på et senere tidspunkt eller til nedsættelse af taksterne. De ekstraordinære effektiviseringsgevinster kan ikke udloddes til ejerne. Muligheden for henlæggelser giver vandselskaberne større fleksibilitet og bedre muligheder for teknologiudvikling, hvilket opfattes som positivt af vandselskaberne.

Effektiviseringskravene efter vandsektorloven er med til at presse vandselskaberne til øget samarbejde, konsolideringer i form af fælles holding- og serviceselskaber samt fusioner eller sammenlægninger.



Tabel 1

Oversigt over modregningsprocenter i forsyningssektorerne

	El*	Varme*	Vandsektor	Naturgas
Modregningsprocent ved salg af ejerandele	60/40 %	60/40 %	60/40 %	100 %
Modregningsprocent ved andre uddelinger	60/40 %	60/40 %	60/40 %	100 %

Anm.: Gælder også for affaldsforbrændingsanlæg, der er omfattet af el- eller varmforsyningslovene.

Tabel 2

Regulering, der kan udgøre en hindring eller begrænse mulighed for afkast

	Hvile-i-sig selv	Forbud mod udlodning	Indtægts-ramme-regulering	Modregning	Selskabs-beskatning jf. selskabsskatteloven
El			X	X	X
Gas			X	X	X
Fjernvarme ¹⁾	X			X	
Affald ²⁾	X	X			
Vand	X	X	X	X	X
Spildevand	X	X	X	X	X

Anm. 1: På fjernvarme er det muligt at få godkendt en rimelig forrentning af indskudskapitalen af Energitilsynet.

Anm. 3: Affald er omfattet af modregning via el- eller varmforsyningslovene. Affaldsselskaber er fritaget fra selskabsbeskatning. Fritagelsen er godkendt af EU-Kommissionen, men er p.t. udløbet.

2.2.5. Forsyningerne i tal

Elforsyning

Ud af 65 elnetselskaber er 11 kommunalt ejede (2015), hvilket udgør 16,9 pct. af samtlige netselskaber.

Varmeforsyning

Der er 50 kommunalt ejede selskaber i varmedistributionssektoren ud af i alt 418 selskaber (2013). De kommunalt ejede selskaber udgør 12 pct. af samtlige forsyningselskaber. Derudover er der 15 kommercielt ejede og 348 forbrugerejede selskaber i sektoren (2013). Kommunalt ejede selskaber står dog for hele 59 pct. af fjernvarmeleverancen.

Affald



Der er 26 affaldsforbrændingsanlæg. Hovedparten er kommunalt ejede, 4 er forbrugerejede og 1 er privat ejet (2015).

Gasforsyning

Der er 3 distributionsselskaber for naturgas, hvoraf 2 er kommunalt ejede (2015).

Vand- og spildevand

Omkring 180 vandselskaber (drikkevand eller spildevand) er kommunalt ejede og leverer 67 procent af vandet og håndterer 98 procent af spildevandet i Danmark. Heraf håndterer omkring 100 selskaber spildevand, mens resten er almene vandforsyninger (drikkevand). Tallene er skøn baseret på opgørelser i 2015, idet der løbende sker omstruktureringer og sammenlægninger af vandselskaber. Der er ikke indberetningspligt for omstruktureringer til Energistyrelsen eller Forsyningssekretariatet.

Tabel 3

Oversigt over ejerskab af forsyninger opdelt på sektorer og alt i alt¹

	Antal kommunalt ejet	Procent af samlet forsyning	Antal privat kommercielt og forbrugerejet	Procent privat af samlet forsyning
El (net)	11	17	54	83
Gas (distribution)	2		1	
Varme	50	59	15 + 348	41
Affald	22		4 + 1	
Vand	80	67	2400	33
Spildevand	100	98	(200) ²⁾	(2)

Anm. 1: Tallene er for 2015 med undtagelse af varme som er for 2013

Anm. 2: Enkeltudledere fra f.eks. industrier eller fælles-private kloakanlæg, som ikke er spildevandsforsyningsselskaber.

Omstruktureringer

Der sker løbende omstruktureringer i forsyningsselskaberne med dannelse af koncerner, som typisk består af et holdingselskab, et fælles serviceselskab og flere selvstændige forsyningsselskaber, hvori anlægsaktiverne er placeret. Holdingselskaberne kan omfatte forsyninger inden for samme sektor eller forsyninger inden for flere sektorer. Disse selskaber kan dække en enkelt eller flere kommuner.

Der ses ikke en entydig tendens til ægte fusioner af forsyningsselskaber, dvs. sammenlægning af flere selskaber til et enkelt selskab, der dækker forsyningen i større områder, og hvori alle aktiverne er placeret. Det beskrives for de enkelte sektorer herunder.



På elområdet ses ikke en tendens til, at store elselskaber overtager forbrugerejede elselskaber.

På varmeområdet har 55 fjernvarmeselskaber i perioden fra 2010 til 2015 fusioneret til 22 selskaber. Derudover forventer yderligere 29 pct. af selskaberne at fusionere inden for de næste 2-3 år. En række fjernvarmeselskaber har i stedet for fusion gennemført konsolidering i form af frivillige driftssamarbejder, fællesindkøb af brændsel, deling af vagter, fælles administration m.v. Det gælder for omkring 59 pct. af selskaberne. Typisk er et sådant samarbejde et første skridt til en egentlig fusion.

På gasområdet er der kun 3 selskaber. Der er ikke foretaget konsolideringer.

Inden for vandsektoren (vand og spildevand) skete der i forbindelse med kommunesammenlægningen i 2007 en række fusioner, hvorved antallet af kommunalt ejede spildevandsselskaber blev reduceret fra 272 til 98, hvilket svarer til antallet af kommuner. Inden for drikkevandsområdet sker der løbende fusioner, hvor store kommunale vandforsyninger, der typisk er beliggende i større bykommuner, overtager små tidligere forbrugerejede vandselskaber. Det ændrer ikke antallet af kommunalt ejede vandforsyninger, men reducerer antallet af små forbrugerejede vandforsyninger.

Omstruktureringer medfører som hovedregel kun modregning, hvis der indgår et salg, hvorved kommunen opnår et provenu.

Det er kun på elområdet, der er sket modregning i vederlag ved salg eller udlodning i den periode, reglerne har været gældende. Der er i perioden fra 2005 til 2016 sket modregning for 10,8 mia. kr.

Der har ikke været grundlag for at foretage modregning for gas, hvor modregningsprocenten er 100, eller på varme, vand og spildevand, hvor der ikke tillades udlodning af afkast.

3. Vurdering af incitament for konsolidering

Konsolidering gennemføres ofte, for at forsyningerne kan blive mere konkurrencedygtige eller imødekomme effektiviseringskrav, som er stillet via lovgivningen.

Konkurrenceudsættelse af forsyningsvirksomhedernes "produkter" kan i praksis kun gennemføres på forsyningsområder, som ikke er naturlige monopoler. Det gælder elhandelsområdet, som er liberaliseret, og hvor forbrugerne kan vælge leverandør.

Det kan diskuteres, hvorvidt naturgasområdet og varmeforsyning, hvor forbrugerne har mulighed for at vælge andre energikilder, også er monopolvirksomhed, i hvert



fald hvis der ikke er tilslutningspligt. Tilslutning til det fysiske net udgør i praksis et naturligt monopol, fordi det er omkostningstungt og uhensigtsmæssigt for infrastrukturen at oprette flere parallelle fysiske net.

For de kommunalt ejede forsyninger er der inden for elområdet mulighed for, at kommunerne kan få udloddet et afkast, som modregnes med 60/40 pct. Kommunerne har inden for dette område et økonomisk incitament til at effektivisere driften af deres forsyninger, således at forsyningerne kan udbetale et afkast til kommunerne. På elforsyningsområdet har ændringen af modregningsprocenten fra 100 til 60/40 i 2003 medført, at incitamentet til konsolidering i elsektoren er øget.

På varmforsyningsområdet er der på grund af overvejende HISS-regulering begrænset mulighed for, at kommunerne kan modtage et afkast, men dog mulighed for forrentning af en eventuel indskudskapital.

Kommunerne har derfor begrænset økonomisk incitament til at effektivisere driften af deres varmforsyninger. Hvis kommunerne ønsker at konsolidere deres varmforsyninger gennem fx frasalg til forbrugerejede selskaber, bliver de modregnet med 60/40 pct. af salgsprovenuet, hvilket giver et vist incitament til konsolidering.

På gasområdet er der 100 pct. modregning i provenuet ved salg af forsyningerne og andre udlodninger, hvilket fratager kommunerne det økonomiske incitament til at effektivisere driften eller konsolidere selskaberne. Der er i dag 2 kommunalt ejede naturgasselskaber og 1 statsligt selskab.

Vandsektoren har siden 2010 været omfattet af vandsektorloven, der reguleringsmæssigt fastsætter effektiviseringskrav til selskaberne. Da reguleringen ikke giver mulighed for afkast, har kommunerne ikke økonomisk incitament til at sikre yderligere effektiviseringer af sektoren.

De mange fusioner, der skete i 2007 i forbindelse med kommunalreformen, og de efterfølgende konsolideringer efter indførelsen af modregningsreglerne i 2007, har ikke ført til modregning for kommunerne, da kommunerne ikke har opnået et provenu. Ud over kommunesammenlægningen, vurderes fusionerne i vandsektoren at være gennemført med henblik på at effektivisere selskaberne og som følge af, at de små forbrugerejede selskaber har haft svært ved selv at videreføre forsyningerne.

Det vurderes i eksterne evalueringer³ af vandsektoren og fjernvarmeområdet, at modregningsreglerne giver usikkerhed og derfor kan begrænse kommunernes incitament til at gennemføre fusioner. Denne usikkerhed antages at have mindre betydning i praksis, idet fusioner normalt forudsætter professionel bistand fra rådgivere.

³ Tværministeriel arbejdsgruppe: *Moderniseret regulering i fjernvarmesektoren*, 2015, og Deloitte m.fl.: *Evaluering af vandsektorloven*, 2013.



re, herunder revisorer og advokater. I vandsektorloven er muligheden for at få finansieret undersøgelser forud for fusioner endvidere blevet forbedret med ændringen af vandsektorloven i 2016.

3.1. Forskelle og kompleksitet i reguleringen

3.1.1 Sammenhæng med øvrig økonomisk regulering, herunder HISS, samt andre forhold

På elområdet er der efter ændringen af modregningsprocenten fra 100 til 60/40 sket en markant konsolidering af sektoren bl.a. gennem frasalg af kommunale el-selskaber, mens det samme – på trods af samme modregningsregler - ikke er sket på varmeområdet.

På naturgasområdet, hvor modregningsprocenten er 100 ved salg af selskaberne, har kommunerne ikke økonomisk incitament til at konsolidere. Hertil kommer den statslige køberet og – pligt, som forhindrer kommunerne i at sælge til andre end staten. Begge reguleringer udgør en barriere mod konsolidering af gassektoren, hvor 2 ud af de 3 gasdistributionsselskaber i dag er kommunalt ejede.

På vandsektorområdet, hvor modregningsreglerne blev indført i februar 2007 med 60/40 procent, skete der samtidig en omfattende konsolidering af spildevandssektoren. Det vurderes, at konsolideringen skete som opfølgning på kommunesammenlægningen. Efter 2007 er der løbende sket yderligere konsolideringer, hvor det er vurderingen, at hovedparten af konsolideringerne er sket ved fusioner på holding- og serviceselskabsniveau, som har kunnet gennemføres uden modregning.

Det må forventes, at forrentning og udbetaling af overskud til ejerne medfører en værdistigning af selskaberne. Det kan både medføre, at kommunerne får økonomisk incitament til at effektivisere driften for at opnå et afkast og at de får et incitament til at konsolidere.

Det vurderes på denne baggrund, at modregning med 60/40 pct. giver kommunerne et økonomisk incitament til at effektivisere driften og at konsolidere.

3.1.2 Kompleksitet

Selv om modregningsreglerne i henholdsvis el- og varmforsyningsloven samt naturgasforsyningsloven og stoploven har samme formål og ligner hinanden, er de ikke helt ens. Modregningstidspunkterne er bl.a. forskellige.

Modregningspligten efter stoploven udløses, når der overføres midler til et andet selskab, også inden for samme koncern. Efter el-, gas- og varmforsyningsloven opstår modregningspligten først, når midlerne føres ud af koncernen til kommunen. Dog udløses modregningspligten efter el- og varmforsyningslovene straks, hvis



der i strid med reglerne anvendes midler fra el- og varmforsyningsaktiviteter til vandsektorens aktiviteter eller affaldsområdet.

Dette kan hæmme incitamentet til effektivt samarbejde på tværs af forsyningssektorerne, men vurderes ikke at forhindre konsolideringer.

Samspelet mellem reglerne opleves som komplekst og administrativt tungt. Selv om der på trods af kompleksiteten er sket konsolideringer og salg, kan kompleksiteten muligvis have betydning for kommunernes overvejelser om fusioner. Det kan være tilfældet, hvis kommunerne ser en risiko for, at fusionen vil medføre modregning. Vurderingen bygger bl.a. på evalueringen af vandsektorloven og varmforsyningsloven.

Modregningsreglernes forskellighed og kompleksitet har herudover betydning for de administrative byrder i fælles serviceselskaber samt for udnyttelse af energiresourcerne i vandselskaber, da anvendelse af midler på tværs af forsyningssektorerne kan give anledning til modregningspligt, selv om kommunerne ikke modtager midler.

Indtægtsrammeregulering

Det vurderes umiddelbart, at muligheden for at optjene et overskud samt for at forrente indskudskapitalen har betydning for, hvor stort et incitament kommunerne har til at sikre effektiv drift af forsyningerne.

Elnetvirksomheder er indtægtsrammereguleret med mulighed for forrentning af indskudskapitalen og et afkast. Indtægtsrammerne reguleres årligt af Energitilsynet.

Gasdistributionsselskaberne er også indtægtsrammereguleret. Der tillades forrentning af indskudskapitalen og indenfor disse rammer et afkast på distributionselskabets investeringer. Der er mulighed for, at ekstraordinære effektiviseringsgevinster kan anvendes til ekstraordinær forrentning af indskudskapitalen. Afkast fra gasdistributionsselskaber modregnes ikke.

Den økonomiske regulering af eldistribution og gasdistribution har fælles træk, idet de begge er indtægtsrammereguleret samt tillader forrentning og afkast.

Modregningsreglerne for afkast er forskellige, idet afkast på eldistribution modregnes med 60/40 pct. Ved frasalg af elforsyningsvirksomheder modregnes kommunerne med 60/40 pct., mens gasdistributionsselskaber modregnes med 100 pct.

Varmeforsyningerne er overvejende reguleret efter HISS, hvilket indebærer at varmforsyningerne ikke må indregne mere end nødvendige omkostninger i varmepriisen. Dog tillades en rimelig forrentning af en eventuel indskudskapital, som skal godkendes af Energitilsynet.



Vandselskaberne er ligeledes reguleret efter HISS, hvilket indebærer, at vandselskaber ikke må indregne mere end nødvendige omkostninger i vandprisen. Da vandselskabernes anlæg som udgangspunkt er betalt af forbrugerne ved tilslutningsbidrag og de løbende takster, har kommunerne normalt ikke indskudt kapital i selskaberne.

Hvis der ved selskabsudskillelsen i 2010 alligevel var mellemværender mellem kommunerne og vandselskaberne, skal disse afvikles over en periode på højst 10 år fra selskabsudskillelsen i 2010, dvs. senest 1. januar 2020. I afviklingsperioden forrentes mellemværendet med markedsrenten.

Det vurderes, at kommunerne på grund af muligheden for afkast og en 60/40 modregning har et større økonomisk incitament til at konsolidere elnetselskaberne og sikre effektiv drift, end de har for så vidt angår varmforsyninger og vandselskaber.

Afregning med fælles serviceselskab

Serviceselskaber skal holde de enkelte forsyningsvirksomheder regnskabsmæssigt adskilt fra hinanden for at sikre, at hver forsyningsvirksomhed betaler for sit resourcetræk på servicefunktionerne, således at forbrugerne af de enkelte forsyningsydelser kun betaler for de ydelser, som de modtager.

Det er en videreførelse af muligheden for fælles serviceselskaber efter kommunalfuldmagten. For de ikke-kommercielle forsyninger (varme og vandsektor) betyder det, at de skal betale kostprisen for serviceydelserne. På elområdet (den kommercielle del) kan serviceselskabet indregne en forrentning i elforsyningens betaling til serviceselskabet. Det gør det vanskeligt for serviceselskabet at prissætte deres serviceydelser på en måde, der tilgodeser såvel betaling til kostpris og indregning af forrentning.

Det medfører f.eks., at hvis et vandselskab betaler samme pris for en serviceydelse som elskabet betaler – dvs. en udgift som ligger over kostprisen, da forrentning er indregnet -, vil der ske en overførsel af midler fra vandselskabet til serviceselskabet, hvilket for vandsektoren er modregningspligtigt, selvom overførslen sker inden for koncernen og ikke tilgår kommunekassen.

Som følge heraf vurderes det, at det kan være administrativt tungt for koncerner med fælles serviceselskaber, at afregningsreglerne for serviceselskaber er forskellige, og at dette i sig selv kan give anledning til modregning som følge af fortolkningstvivel.



4. Sammenfatning og konklusioner

Effektiv drift

Det vurderes, at kommunernes incitament til at sikre effektiv drift af deres forsyninger afhænger af, om de har mulighed for at få forrentet indskudskapital, optjene overskud og få dette udbetalt. Hvis dette er muligt, vurderes det, at kommunernes muligheder for at anvende disse midler, herunder modregningsprocenten, også påvirker incitamentet til at sikre effektiv drift.

Konsolidering og effektivisering

Der er på elområdet efter overgangen fra 100 pct. til 60/40 pct. modregning sket en større konsolidering af sektoren gennem bl.a. frasalg af kommunale selskaber til forbrugerejede selskaber. Det illustrerer, at modregningsprocenten i sammenhæng med muligheden for afkast har betydning for incitamentet til konsolidering.

På varmeområdet, som har samme modregningsregler som el, er der ikke som det ses på el sket en større konsolidering af varmeselskaber, hvilket kan hænge sammen med fraværet af afkastmuligheder.

På gasområdet, hvor der er mulighed for at forrente egenkapitalen og optjene et (reguleret) overskud, og hvor modregningsprocenten er 100, er der ikke sket konsolideringer.

På vandsektorområdet, hvor modregningen er 60/40 pct. som i el- og varmesektoren, men hvor det ikke er muligt at opnå et afkast, er der både før og efter indførelsen af modregningsreglerne i 2007 kun sket begrænset konsolidering i form af frasalg af kommunale vandselskaber.

Modregningsregler og øvrig økonomisk regulering, herunder mulighed for afkast, vurderes umiddelbart at have større indflydelse på kommunernes økonomiske incitament til at effektivisere driften og konsolidere.

Reglerne om 100 pct. modregning på gasområdet vurderes at udgøre en betydelig barriere for kommunernes incitament til konsolidering og dermed for en øget grad af effektivisering. Det vurderes, at en harmonisering af modregningsprocenten i gassektoren, så den svarer til de øvrige sektorer, dvs. til 60/40 pct., kan være med til på sigt at øge incitamentet til konsolidering.

Generelt kan det konkluderes, at selve niveauet for modregningsprocenten vil kunne påvirke incitamentet til konsolidering.

Derudover vurderes det at være en barriere for øget effektivisering, herunder gennem øget samarbejde og konsolidering på tværs af forsyningsselskaberne, at der på vandområdet er regler om modregning som følge af værdioverførsler mellem forsyningsselskaber indenfor en koncern, selvom værdierne ikke tilgår kommunen. Det har navnlig betydning for vandselskabers udnyttelse af deres energiressourcer.