



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

HØRINGSNOTAT

Vand og Affald

4. oktober 2019

J nr. 2019-91398

/ mma, lwj

Høringsnotat vedr. forslag til Lov om ændring af vandsektorloven, selskabsskatteloven, lov om elforsyning og lov om varmforsyning

Et udkast til lovforslag om ændring af lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, selskabsskatteloven, lov om elforsyning og lov om varmforsyning (hjemmel til forberedelse og implementering af justeret økonomisk regulering af vandsektoren og mindre, forbrugerejede vandselskabers mulighed for at udtræde af den økonomiske regulering og skattepligt) blev sendt i ekstern høring den 23. august 2019 med frist for afgivelse af høringssvar den 20. september 2019.

Energistyrelsen har modtaget i alt 10 høringssvar.

Følgende høringssvar har fremsendt bemærkninger til lovforslaget: Danske Vandværker, DANVA, DI, FSR – danske revisorer og HOFOR.

Følgende høringssvar har oplyst, at de ingen bemærkninger har til lovforslaget: Advokatrådet, CO-Industri, Danske Kloakmestre, Rigsrevisionen og Skatterevisorforeningen.

I det følgende vil de indkomne høringssvar blive gennemgået efterfulgt af ministeriets bemærkninger. Ministeriets bemærkninger er markeret med kursiv. Høringssvarene er alene gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Lovforslaget indeholder også ændringer i selskabsskatteloven, som hører under Skatteministeriets ressort, og en del af høringssvarene relaterer sig til disse ændringer. Skatteministeriets bemærkninger til høringssvarene er gengivet nedenfor.

Efter høringen er der foretaget en ændring vedrørende ophørsbeskatning af de selskaber, der udtræder af den økonomiske regulering. Der er endvidere foretaget en række mindre ændringer i lovforslaget, herunder redaktionelle og lovtekniske ændringer.



Danske Vandværker (DVV) er tilfredse med intentionerne i den politiske aftale om justeret økonomisk regulering af vandsektoren, der ligger bag forslaget til ændring af vandsektorloven. Det drejer sig især om muligheden for de forbrugerejede vandselskaber for at træde ud af den økonomiske regulering og dermed undgå for mange administrative byrder og skattepligt. DVV ser imidlertid en række væsentlige problemer i lovforslaget, navnlig i forhold til udgifter forbundet med ophørsbeskatning af de vandselskaber, der ønsker at træde ud af den økonomiske regulering.

Skatteministeriets bemærkninger

Der er indsat en overgangsregel i lovforslaget, hvorefter der ikke vil indtræde ophørsbeskatning for de vandforsyningsselskaber, der vælger at udtræde af den økonomiske regulering, forudsat at ansøgning om udtræden er indgivet til Forsyningssekretariatet inden den 1. januar 2024.

Det fremgår af lovforslaget, at fristen for at indsende en anmodning om udtræden til Forsyningssekretariatet forventes fastsat til den 1. april 2020, hvis et vandselskab ønsker at udtræde med virkning fra 2021. DVV bemærker, at denne frist vil udgøre et problem for mange forbrugerejede vandselskaber, idet beslutningen om udtræden skal ske på generalforsamlinger, som ofte finder sted i perioden frem til ultimo april. Ofte vil beslutningen kræve, at 2/3 af medlemmerne er til stede og stemmer for (svarende til reglerne for vedtægtsændringer). Hvis ikke 2/3 af de stemmeberettede møder op, kræves der en endelig beslutning på en ekstraordinær generalforsamling, inden beslutningen er gyldig. Det vil derfor ofte være nødvendigt med to generalforsamlinger for at opfylde kravene til vedtagelse efter samme regler som gælder for vedtægtsændringer.

DVV påpeger endvidere, at ophørsbeskatningen vil medføre usikkerhed, når et vandselskab skal informere sine forbrugere om de økonomiske konsekvenser senest 14 dage inden anmodning om udtræden. DVV bemærker, at det er en omfattende opgave at estimere værdien af vandselskabets aktiver (rør, ledninger mv.) og dermed beskatningsgrundlaget. Det kan gøre det svært at give forbrugerne et retvisende billede af de økonomiske konsekvenser ved udtræden. DVV påpeger, at en del vandselskaber formentlig vil ønske at indhente bindende svar fra SKAT, som de kan oplyse forbrugerne ud fra. Denne proces kan tage op til tre måneder, hvilket kan gøre det vanskeligt at nå fristen den 1. april. DVV foreslår derfor, at fristen for anmodning til Forsyningssekretariatet fastsættes til den 1. juni for det første år efter ikrafttrædelsen, dvs. i 2020.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger

Ministeriet og Forsyningssekretariatet har forståelse for, at den foreslåede frist 1. april kan være vanskelig at nå for selskaberne.



En stor del af indberetningerne giver hvert år anledning til en kvalitetssikringsproces, som indebærer korrespondance mellem Forsyningssekretariatet og de enkelte selskaber, herunder indhentelse af yderligere oplysninger. For at nå de fastsatte frister for Forsyningssekretariatets afgørelser, skal denne proces være afsluttet inden sommerferien.

Ministeriet imødekommer dog Danske Vandværkers bemærkninger således, at et vandselskab, som ønsker at udtræde af den økonomiske regulering, senest den 1. april 2020 skriftligt skal tilkendegive over for Forsyningssekretariatet, at vandselskabet har til hensigt at anmode om udtræden. Endelig meddelelse om udtræden inklusiv fyldestgørende dokumentation skal herefter være fremsendt til Forsyningssekretariatet senest den 15. maj 2020, hvis anmodningen skal have virkning fra kalenderåret 2021. Formålet med fristen den 1. april 2020 er, at Forsyningssekretariatet kan vente med kvalitetssikringen af indberetningerne for de selskaber, som måtte tilkendegive en hensigt om udtræden indtil den endelige meddelelse herom. Vandselskaber undtages således ikke fra pligten til at indberette oplysningerne til brug for den økonomiske regulering senest den 15. april, medmindre endelig meddelelse om udtræden inkl. fyldestgørende dokumentation er fremkommet senest den 1. april.

DANVA har til det fremsendte udkast til lovforslag bemærket, at det er nødvendigt med en justering af reglerne for vandselskabernes økonomiske rammer som følge af Højesterets domme af 8. november 2018 i sagerne 27/2018 og 28/2018 om fastsættelse af vandselskabers indgangsværdier ved overgang til skattepligt, som indebærer en skattetilbagebetaling til vandselskaberne. DANVA er tilfreds med, at det ifølge lovforslaget vil blive reguleret således, at den tilbagebetalte skat kan periodiseres og store takstudsving dermed undgås. DANVA er desuden tilfreds med, at der i lovforslaget er opmærksomhed om, at mange vandselskaber indgår i koncernstrukturer, hvor sambeskatning har været aktualiseret, og at der påtænkes nødvendige korrektioner med henblik på at tage højde herfor. DANVA vil afvente en yderligere kommentering, til ændringerne i bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber sendes i høring.

DANVA har endvidere bemærket, at Forsyningssekretariatets budget er udvidet med 57 pct. fra 12,2 mio. kr. i 2018 til 19,2 mio. kr. i 2019 på grund af øget analysearbejde som følge af den politiske aftale, og at lovforslaget giver Forsyningssekretariatet en bemyndigelse til at indhente oplysninger ved vandselskaberne til brug for disse analyser. DANVA bemærker, at der er tale om et markant stigende beløb, som vandselskaberne opkræver hos deres kunder via vandregningen, og som sendes videre til staten. Henset til hvile-i-sig-selv-princippet i forhold til kommunerne og vandsektorlovens formål omkring gennemsigtighed for forbrugerne, finder DANVA ikke, at det er en hensigtsmæssig praksis, og opfordrer til en ændring heraf. DANVA er endvidere bekymret for, at en 57 pct. større regulator også fører til flere byrder ude i vandselskaberne. De henviser til det aktuelle høringsforslag og Forsy-



ningssekretariatets hjemmel til at kræve øgede indberetninger som eksempel herpå. DANVA opfordrer til administrative lettelser frem for en større regulator.

I forhold til de foreslåede regler om mulighed for udtræden af den økonomiske regulering, bemærker DANVA, at de ikke forstår, hvorfor et fællesejet produktionsvandværk eller lignende samarbejder ifølge lovforslaget ikke vil kunne udtræde af den økonomiske regulering, hvis et kommunalt ejet vandselskab er med i ejerkredsen. Det forhindrer ifølge DANVA samarbejde på tværs af ejerskab. DANVA mener ikke, at det har været den politiske hensigt at modvirke samarbejde og foreslår at lade udtræden være muligt for selskaber, hvor forbrugerne har den overvejende ejerandel og er de bestemmende i forhold til selskabets dispositioner. DANVA har endvidere henvist til, at der er gjort opmærksom på flere uhensigtsmæssigheder i reglerne om udtræden, bl.a. fra FSR's side (se nedenfor).

DANVA bemærker i øvrigt, at lovforslaget ikke implementerer hovedelementerne i den politiske aftale fra november 2018 om justeret økonomisk regulering af vandsektoren. DANVA mener ikke, at det er tilfredsstillende, at aftalen planlægges at få virkning for rammerne i 2023/24, idet den politiske aftale skulle løse en række udfordringer i vandsektoren, herunder især problemer for selskaberne med at få dækket omkostninger til afskrivninger og låntagning i forbindelse med reinvesteringer. Implementeringshorisonten presser ifølge DANVA en række vandselskabers økonomi og øger risikoen for, at væsentlige investeringer sættes i stå. DANVA opfordrer konkret til en fremrykket implementering af fleksible indtægtsrammer og dækning af finansieringsomkostninger, så disse to elementer af den politiske aftale har virkning for rammerne fra 2021/22. DANVA argumenterer for, at en tilsvarende regulering er kendt fra reguleringen af el-net-selskaber, og at en fremrykning burde således være fuldt ud mulig. Presset på selskabernes økonomi er ifølge DANVA markant grundet urealistiske effektiviseringskrav. Dette skyldes særligt, at der ifølge DANVA er væsentlige fejl i antagelserne bag modellen for fastsættelse af det generelle effektiviseringskrav i sektoren, hvilket efter DANVA's opfattelse betyder, at vandselskaberne får effektiviseringskrav langt over de hidtidige vurderinger af, hvad vandsektoren kan indhente. DANVA mener på den baggrund, at det generelle effektiviseringskrav bør suspenderes, indtil der er udviklet en model uden alvorlige fejl.

Endelig bemærker DANVA, at der er andre uhensigtsmæssigheder i den gældende regulering, hvoraf to bør løses senest 2021/22, nemlig ændring af reglerne for kontrolperioder og reglerne om genanbringelse af provenu ved salg af større aktiver.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger

Et udkast til ændringer af bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber er sendt i høring den 24. september 2019, hvor DANVA kan kommentere på de foreslåede ændringer i forhold opfølgning på skattesagen.



Hjemlen til Forsyningssekretariatet til at indhente oplysninger i nærværende lovforslag har til formål at sikre, at Forsyningssekretariatet kan foretage en række analyser, der er nødvendige for at implementere hovedelementerne af aftalen i det lovforslag der planlægges til fremsættelse i 2021, på et repræsentativt grundlag. Det drejer sig om analyser om effektiviseringskrav i vandsektoren, model for finansieringsramme til vandselskabers investeringer, inddragelse af vandforbrugeres præferencer og tilfredshed i vandsektorreguleringen, økonomisk benchmarking med forsyningssikkerhedsparametre og en hensigtsmæssig model for økonomiske sanktioner og belønninger i vandsektorreguleringen. De afsatte ressourcer skal finansiere analysearbejdet samt nogle af de øgede opgaver, som Forsyningssekretariatet skal løse som konsekvens af den nye regulering. Såvel hjemlen som de øgede ressourcer til Forsyningssekretariatet er derfor efter Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets opfattelse nødvendige for at kunne implementere den politiske aftale.

Efter gældende ret omfatter vandsektorloven alle helt eller delvis, direkte eller indirekte kommunalt ejede vandselskaber, også selv om de er under bagatelgrænsen på 200.000 m³ årlig debiteret vandmængde, hvis de forsyner mindst 10 ejendomme. Ved vandsektorlovens vedtagelse blev det vurderet, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at lade andre regler gælde for disse vandselskaber end for de øvrige kommunale vandselskaber. Det er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering, at det ikke har været hensigten med den politiske aftale af 22. november 2018 at åbne mulighed for, at vandselskaber med helt eller delvist, direkte eller indirekte kommunalt ejerskab skulle kunne udtræde af den økonomiske regulering.

Det er hensigten, at hovedparten af den resterende del af den politiske aftale – herunder fleksible indtægtsrammer og dækning af finansieringsomkostninger - gennemføres ved et lovforslag, der træder i kraft 1. januar 2022, samtidig med en ny bekendtgørelse, således at lovforslag og bekendtgørelse udarbejdes parallelt. Begge dele er nødvendige, for at de nye regler kan få virkning. Det vil efter Energi styrelsens vurdering være vanskeligt at fremskynde en implementering yderligere henset til det lovforberedende arbejde i Energistyrelsen og igangværende analysearbejde i Forsyningssekretariatet, som vil have betydning for lovens og bekendtgørelsens udformning. For så vidt angår fleksible indtægtsrammer og dækning af finansieringsomkostninger vil de konkrete tiltag blive udarbejdet med inspiration fra løsningerne på el- og varmeområdet, men skal tilpasses vandområdets særlige forhold, herunder hvile-i-sig-selv-princippet. Derfor er yderligere analyser påkrævet. I forhold til DANVA's bemærkninger om det generelle effektiviseringskrav henvises til den igangværende analyse i FS, som forventes afleveret i 2020. Analysens resultater vil indgå i grundlaget for udarbejdelsen af et kommende lovforslag og bekendtgørelse.

Det bemærkes i øvrigt, at hvis der skulle fastsættes indtægtsrammer efter de nye regler med virkning for 2021 for nogle selskaber, som DANVA ønsker, ville det forudsætte, at selskaberne indberettede efter de nye regler i foråret 2020, så For-



syningssekretariatet kunne træffe afgørelse i efteråret 2020. Reglerne, dvs. både lovændring og ny bekendtgørelse, skulle dermed være klar i så god tid inden indberetningsfristen i april 2020, at selskaberne kunne nå at samle de oplysninger, som de ikke tidligere har skullet indberette, og Forsyningssekretariatet kunne nå at tilpasse indberetningssystemet. Dette er ikke muligt.

Det falder uden for rammerne for dette lovforslag at tage stilling til eventuelle regelændringer som følge af de øvrige uhensigtsmæssigheder, som DANVA har påpeget. DANVA's bemærkninger vil indgå i ministeriets overvejelser frem mod den forventede fremsættelse af ovennævnte lovforslag i 2021.

DI har bemærket, at den politiske aftale lægger op til en justering af reglerne, så nogle af lovens nuværende uhensigtsmæssigheder håndteres bedre. DI har ikke bemærkninger til udmøntningen af de dele af aftalen, der indgår i lovforslaget. DI bemærker, at den politiske aftale indeholder flere elementer, som kan skabe en mere effektiv og mere fleksibel sektor. Disse elementer ser DI gerne komme i spil så hurtigt som muligt. Hertil understreger DI vigtigheden af, at der skabes de rette incitamenter for en innovativ og fremsynet vand- og spildevandssektor. De nuværende regler kan for nogle forsyninger stå i vejen for en hensigtsmæssig investeringsplan.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger

Der henvises til ministeriets bemærkninger til DANVA's hørings svar.

FSR – danske revisorer (FSR) har hilst lovudkastet velkomment, men har givet udtryk for en generel bekymring for den manglende hensyntagen til de økonomiske konsekvenser ved ophørsbeskatning i forbindelse med udtræden af den økonomiske regulering. FSR finder, at de økonomiske konsekvenser ved ophørsbeskatning kan afholde nogle mindre, forbrugerejede vandselskaber fra at udtræde af reguleringen, hvilket ifølge FSR ikke stemmer overens med intentionerne i den politiske aftale.

Skatteministeriets bemærkninger

Der henvises til ministeriets bemærkninger til Danske Vandværkers hørings svar.

FSR står uforstående overfor, at det i lovforslaget nævnes, at den regulatoriske behandling af tilbagebetalt skat, som følge af skattesagen, endnu ikke er udmøntet.

FSR har endvidere udtrykt bekymring for det bureaukrati, som en beslutning om udtræden kan medføre. FSR bemærker, at forbrugerejede vandselskaber er selvstændige sammenslutninger, hvor forbrugerne træffer de væsentligste beslutninger. Det vil efter FSR's opfattelse være en naturlig følge heraf, at dispositioner som udtræden af regulering og skattepligt fremlægges på generalforsamlingen på behø-



rigt oplyst grundlag uden Forsyningssekretariatets indblanding. FSR foreslår derfor, at der gives en større grad af handlefrihed og dermed fastsættes mindre regulering i relation til beslutningsprocessen for udtræden, end der lægges op til i lovudkastet. FSR finder det tilstrækkeligt, hvis der blot indsendes et underskrevet generalforsamlingsreferat indeholdende beslutningen om udtræden. Hvis det vurderes nødvendigt med en redegørelse, finder FSR, at to forhold taler for at fastsætte klare og entydige regler for omfanget af og indholdet i bestyrelsens redegørelse, navnlig 1) at klare regler sikrer, at forbrugere på tværs af vandselskaber gives de samme oplysninger som grundlag for deres valg, og 2) at klare regler sikrer bestyrelsen mod efterfølgende krav fra forbrugere, som ikke føler sig fyldestgørende oplyst på tidspunktet for afstemningen på generalforsamlingen. Derudover vil klare regler for redegørelsens omfang og indhold efter FSR's opfattelse sikre, at kravene til fremsendelse af den fornødne dokumentation i overholdes, hvis det er hensigten, at Forsyningssekretariatet i forbindelse med sin afgørelse om udtræden også skal vurdere og forholde sig til, om bestyrelsens redegørelse er fyldestgørende.

Efter FSR's vurdering bør fristen for at anmode Forsyningssekretariatet om udtræden fastsættes til den 30. juni. FSR mener på samme måde som Danske Vandværker, at det vil være praktisk vanskeligt at nå at træffe beslutning om udtræden inden den 1. april, da det ifølge FSR ofte vil være nødvendigt med to generalforsamlinger for at opfylde kravene til vedtagelse, og da de ordinære generalforsamlinger ofte finder sted i perioden frem til ultimo april.

Endelig har FSR efterspurgt en bekræftelse på, at der ikke i henhold til loven er tale om kommunalt ejerskab, hvis en kommune er forbruger og andelshaver.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger

Den regulatoriske behandling af tilbagebetalt skat indgår i det udkast til ændring af bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber, som er sendt i høring den 24. september 2019. Den ændrede bekendtgørelse forventes at træde i kraft den 1. januar 2020.

For så vidt angår dokumentationskrav til vandselskaber i forbindelse med udtræden indeholder lovforslaget dels en bestemmelse om krav til oplysning af forbrugerne, dels en bemyndigelse til klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om beslutningsgrundlaget. Sådanne regler vil blive indsat i bekendtgørelse om økonomiske rammer for vandselskaber. Formålet med reglerne er at sikre, at forbrugerne træffer beslutning om udtræden på et oplyst grundlag. En væsentlig del af dette oplysningsgrundlag vil være den beskrivelse af reglerne, som ministeriet og/eller Forsyningssekretariatet udarbejder, og som vandselskabets bestyrelse skal sende til forbrugerne sammen med oplysninger om vandselskabets økonomiske forhold. Vandselskabets indsats er således begrænset, idet der vil blive udarbejdet et materiale, som blot skal videreformidles til forbrugerne. Når Forsyningssekretariatet skal træffe afgørelse om at undtage vandselskabet fra den økonomiske regule-



ring, skal det bl.a. dokumenteres, om kravene til oplysning af forbrugerne har været opfyldt forud for beslutningen om at anmode om udtræden.

For så vidt angår fristen for at anmode om udtræden henvises til bemærkningerne ovenfor til Danske Vandværkers høringsvar.

De vandselskaber, som ikke vil kunne udtræde eller deltage i udtræden via et fællessejet vandselskab, er de vandselskaber, der er omfattet af reguleringen som helt eller delvis, direkte eller indirekte kommunalt ejede vandselskaber. Hvis en kommune aftager vand fra et forbrugerejet vandselskab, f.eks. til forsyning af en skole, et rådhus eller andre kommunalt ejede bygninger, må kommunen i den forbindelse betragtes som forbruger med tinglyst adkomst til fast ejendom i vandselskabets forsyningsområde. Dette indebærer således ikke, at det forbrugerejede vandselskab er afskåret fra at træde ud af den økonomiske regulering, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vil præcisere dette i bemærkningerne til lovforslaget.

HOFOR har udtrykt tilfredshed med intentionerne bag den ændrede økonomiske regulering, som følger af den politiske aftale fra november 2018. HOFOR ser dog gerne, at ændringerne træder i kraft tidligere, således at de vandselskaber, der efter HOFOR's opfattelse er ramt af for lave økonomiske rammer, hurtigere kan opnå et bedre økonomisk grundlag til nødvendige reinvesteringer. For så vidt angår det politiske aftalte forrentningstillæg, henviser HOFOR til, at der allerede foreligger analyser på andre forsyningsområder, som kan lægges til grund for en hurtigere implementering.

HOFOR opfordrer endvidere til, at der justeres i det nuværende regelsæt vedrørende manglende adgang til at fremføre underdækning på tværs af reguleringsperioder, mulighed for at fratække salgsmodningsomkostninger i indtægterne ved et frasalg af grunde og større fleksibilitet i forhold til mulighed for at genanbringe indtægter i et tilsvarende aktiv.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bemærkninger

Der henvises til ministeriets bemærkninger til DANVA's høringsvar.