

Serviceeftersyn af vandsektoren

Oktober 2005

Serviceeftersyn af vandsektoren
Oktober 2005

Publikationen kan bestilles hos:
Frontlinien
Miljøministeriets informationscenter
Telefon 70 12 02 11
E-mail: Frontlinien@Frontlinien.dk
Hjemmeside: www.frontlinien.dk

Henvendelse om publikationen
kan i øvrigt ske til:
Miljøstyrelsen, Vand
Strandgade 29
1401 København K
Telefon 32 66 01 00 eller

Finansministeriet, 8. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Foto: Scanpix
Tryk: Schultz
Oplag: 2.500
Pris: -
ISBN: 87-7856-740-8

Elektronisk publikation:
Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-741-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk
Miljøstyrelsens hjemmeside: www.mst.dk

Forord

Med regeringens udspil 'Grøn markedsøkonomi – mere miljø for pengene' fra april 2003, blev det tilkendegivet, at vandsektorens organisering skulle gennemgås med henblik på at vurdere, om sektoren kan opnå øget omkostningseffektivitet, og om der kan skabes mere konkurrence i sektoren.

Et embedsmandsudvalg har derfor gennemført en analyse af vandsektoren.

I regeringsgrundlaget 'Nye mål' fra februar 2005 tilkendegav regeringen, at man i efteråret 2005 vil fremlægge forslag til at modernisere reguleringen og organiseringen af vandsektoren.

Med dette ideoplæg beskrives de forslag til initiativer, der kan iværksættes.

Den danske vandsektor er meget varieret i størrelse og kapacitet. Embedsmandsudvalget er opmærksom på, at ikke alle forsyninger nødvendigvis vil være i fokus for alle de foreslåede initiativer.

Indledning

Rent vand ind og rensed vand ud – så enkelt kan vandforsyning og kloakforsyning beskrives. Det er forsyningsydelse, som vi i dag tager for givet. En effektiv og professionel vand- og kloakforsyning er en væsentlig forudsætning for, at vi kan opretholde en høj sundhedsmæssig og hygiejnisk standard i vore boliger, virksomheder og institutioner. Vandsektoren har samtidig stor betydning for natur og miljø.

Danmark har en høj standard inden for vandsektoren – også målt med international målestok. Denne standard skal fastholdes og udbygges i fremtiden. Samtidig er der behov for nytænkning, så sektoren kan leve op til de krav forbrugerne i dag stiller til kvalitet, effektivitet og omkostningsbevidsthed.

De fremtidige rammer for vandsektoren skal på effektiv og økonomisk måde styrke forsyningen af rent og sundt drikkevand og en effektiv afledning af spildevand. Samtidig er det afgørende, at sektoren overholder kravene til miljø og sundhed og til stadighed har klart fokus på miljøproblemerne og de kommende års udfordringer. Forsyningsikkerheden skal fastholdes og udbygges.

Flere faktorer peger på behovet for en modernisering og en præcisering af reguleringen af vandsektoren. Der er i de senere år sket en udskillelse af forsyningsvirksomheder fra de kommunale forvaltninger gennem selskabsdannelser. Dette er sket inden for de gældende lovgivningsmæssige rammer, som imidlertid ikke specifikt tager højde for denne udvikling.

Den omfattende sammenlægning af kommuner i forbindelse med kommunalreformen peger også på behovet for klare sigtelinier og rammer for vandsektorens fremtidige udvikling. Det samme gælder for spørgsmål i forhold til sektorens samarbejder med den private sektor gennem bl.a. udlicitering og offentlig private samarbejder.

Det må være et mål, at forbrugerne skal betale en rimelig og gennemskuelig pris for vandsektorens ydelser, og at de økonomiske rammevilkår tilskynder sektoren til en effektiv drift. Det skal sikres, at priserne er rimelige og gennemsigtige, uanset hvordan sektoren organiseres. Det forudsætter, at det er klart, hvad prisen for de enkelte ydelser er, hvorfor prisen er som den er, og at det er muligt at sammenligne ydelsen fra forsyning til forsyning.

I Konkurrenceredegørelsen 2003 og Det Økonomiske Råds rapport fra efteråret 2004 er der peget på et betydeligt effektiviseringspotentiale inden for vandsektoren, som kan anslås til over 1 mia. kr. årligt, hvis alle forsyninger kan gøres lige så effektive som de bedste i branchen. Samtidig er der store forskelle på, hvad forbrugerne betaler for vand- og kloakforsyning, hvilket formentlig ikke alene kan forklares ud fra naturgivne eller servicereleterede forskelle. Endvidere undersøger

Konkurrenceredegørelsen 2005 de regulatoriske rammebetingelser i bl.a. vandsektoren. Der er et betydeligt forbedringspotentiale på dette område i den danske vandsektor – også sammenlignet med andre lande.

Der er således forhold i vandsektoren, der indikerer, at der er plads til større effektivitet og bedre omkostningsbevidsthed i den daglige administration – til gavn for samfundet, til gavn for forbrugerne, til gavn for sektoren og til gavn for miljøet.

En effektivisering vil frigive midler, og dermed bliver der for givne vandpriser bedre plads til de miljømæssige og investeringsmæssige udfordringer, sektoren står overfor. Den økonomiske regulering skal desuden tilrettelægges således, at der sikres incitament til, at forsyningen med rent og sundt drikkevand og en effektiv og miljømæssig forsvarlig afledning af spildevand opretholdes og om muligt styrkes. Effektiviseringer må ikke føre til sundhedsmæssige eller miljømæssige forringelser. Kravene til kontrol af drikkevandets kvalitet og til kvaliteten af det udledte spildevand vil blive fastholdt.

Vandsektoren i dag

Der findes et stort antal vand- og kloakforsyninger i Danmark. Dette skyldes naturgivne og strukturelle forhold og for vandforsyningernes vedkommende tillige en historisk tradition specielt i landdistrikterne for etablering af lokale fællesskaber. Antallet af vandværker i Danmark er ca. 2.700, hvoraf de 166 er kommunale mens de resterende er private. De kommunale vandforsyninger er langt de største og står for ca. 2/3 af den samlede produktion. Antallet af kloakforsyninger er godt 1.200, heraf ca. 1.000 kommunale og ca. 200 private. De kommunale kloakforsyninger afleder langt den største spildevandsmængde. Antallet af beskæftigede i vandsektoren er knap 4.000.

Sektorens anlæg er opbygget gennem en lang årrække og repræsenterer en værdi på flere hundrede milliarder kroner.

Hovedparten af forbrugerne i Danmark er tilsluttet fælles vandforsyning og kloakforsyning.

De overordnede rammer og retningslinier for anvendelse og beskyttelse af vandressourcerne fastlægges i en række planer (regionplaner, vandplaner og indsatsplaner), som i dag hovedsagelig udarbejdes af amterne, og som efter gennemførelsen af kommunalreformen vil blive udarbejdet af kommunerne og staten. I disse planer foretages en samlet vurdering og afvejning af en række forskellige hensyn, således at der på den ene side tages hensyn til beskyttelsen af vandressourcens kvalitet og mængde, og på den anden side sikres, at befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssig tilfredsstillende vandforsyning samt en effektiv afledning af spildevandet opfyldes.

På baggrund heraf får vandværkerne indvindingstilladelser og kloakforsyningerne tilladelser til udledning af spildevand.

Den økonomiske regulering af vandsektoren er baseret på det såkaldte ”hvile-i-sig-selv-princip”. Det betyder, at der over en årrække skal være balance mellem den enkelte forsyningsvirksomheds udgifter og indtægter. Princippet indebærer, at der er fuld brugerfinansiering, dvs. forsyningsvirksomhedens udgifter til etablering, drift, vedligeholdelse, administration samt forrentning af lån skal dækkes fuldt ud af bidrag fra brugerne. Der er ikke fastsat regler for, over hvor lang en periode der skal være balance mellem indtægter og udgifter. Det afgøres som udgangspunkt af den enkelte kommune.

Danmarks Statistik har opgjort vand- og kloakforsyningernes samlede udgifter til knap 11 mia. kr. årligt fordelt med ca. 3 mia. kr. til vandforsyning og godt 7 mia. kr. til kloakforsyning. Udgifterne har været stigende op gennem årene, særligt for kloakforsyningerne bl.a. på grund af skærpede krav til rensningen af spildevand.

Brugerbetalingen fastlægges hovedsageligt på baggrund af vandforbruget som en pris pr. kubikmeter, suppleret med et mindre fast bidrag. Prisen på vand er også pålagt afgifter. Når der ses bort fra afgifter, er prisen pr. kubikmeter (målt i faste priser) steget med 26% fra 1993 til 2003. Hvis afgifterne medregnes, er den gennemsnitlige pris pr. kubikmeter steget med 55% (målt i faste priser). På grund af et betydeligt fald i vandforbruget har husholdningernes udgifter (ekskl. afgifter og målt i faste priser) til vand- og kloakforsyning stort set været konstante siden 1993. Medregnes afgifter, er husholdningernes udgifter steget med 25% (målt i faste priser).

En meget betydelig del af vandsektorens udgifter (størrelsesorden 80-90 pct.) er faste og dermed uafhængige af vandforbruget. Et faldende vandforbrug fører derfor i sig selv ikke til faldende udgifter for forbrugerne. Det sker kun i det omfang, sektorens kapacitet kan tilpasses, hvilket under alle omstændigheder vil tage en længere årrække på grund af de lange levetider for sektorens infrastruktur.

Vandsektorens udfordringer

Vandsektoren står over for en række særlige udfordringer i de kommende år, såvel miljømæssigt, økonomisk som i relation til vedligeholdelsen af sektorens anlæg.

Grundvandet, som er basis for produktionen af drikkevand, skal beskyttes mod forurening med pesticider og nitrat, der primært skyldes fortidens synder. EU's reviderede drikkevandsdirektiv fra 1998 har medført skærpede krav til drikkevandets kvalitet. Endelig medfører vandrammedirektivet fra 2000 også skærpede krav til forvaltningen af vandressourcen.

For kloakforsyningerne er den væsentligste udfordring i de kommende år vedligeholdelsen og fornyelsen af kloaknettet. På kloakområdet kan der konstateres et betydeligt investeringsefterslæb. En undersøgelse foretaget af Miljøstyrelsen og KL har vist, at 16% af kloaknettet i dag vurderes at have behov for fornyelse.

Samlet set vurderes disse udfordringer at medføre merudgifter for vandsektoren, som alt andet lige vil medføre prisstigninger.

Det er en væsentlig udfordring at sikre, at forbrugerne betaler en rimelig og gennemskuelig pris for vandsektorens ydelser, og at de økonomiske rammevilkår derfor tilskynder sektoren til en effektiv drift. Der kan peges på et betydeligt effektiviseringspotentiale indenfor vandsektoren, og der er således forhold, der indikerer, at der er plads til større effektivitet og bedre omkostningsbevidsthed. I dag tilskynder hvile-i-sig-selv-reguleringen ikke til at gennemføre effektiviseringer. Den økonomiske regulering bør tilrettelægges, så der sikres incitament til at realisere effektiviseringspotentialet – vel at mærke uden at det fører til sundhedsmæssige eller miljømæssige forringelser.

Mål for vandsektoren

Vandsektoren bør fremtidssikres på en sådan måde, at udfordringerne kan imødegås, at effektiviteten kan forbedres og at kravene til forsyningssikkerhed, miljø og sundhed kan fastholdes og på udvalgte områder udbygges.

Rammerne for den fremtidige vandsektor skal udformes, så der sikres bedst mulig kvalitet og service til lavest mulige priser. Samtidig skal der være incitament til de nødvendige investeringer i anlæg og ledningsnet – inklusive det konstaterede efterslæb på kloakområdet.

Gennemsigtighed, sammenlignelighed og benchmarking

Sektorens omkostningsstrukturer, kapitalforhold og effektivitet skal først og fremmest gøres gennemsigtige og sammenlignelige. Et sådant fælles grundlag vil samtidigt gøre det muligt at etablere en retvisende sammenligning af hele vandsektoren og vil være en væsentlig forudsætning for, at sektoren kan effektiviseres og produktiviteten forbedres. Det er endvidere et mål i sig selv, at forsyningerne, myndighederne og forbrugerne kan gennemskue sektorens omkostningsforhold og dermed, hvordan prisen på levering og afledning af vand fastsættes.

Sektorens struktur og organisering

Etableringen af større kommunale enheder i forbindelse med kommunalreformen er en oplagt anledning for kommunerne til at overveje den fremtidige organisering af vandsektoren. Dette giver grundlag for en udvikling hen imod en mere hensigtsmæssig og rationel struktur i vandsektoren med større driftsenheder og/eller driftsfællesskaber inden for både den kommunale og den private forsyning.

Drift og myndighed – selskabsførelse

Vandsektoren er en væsentlig forsyningssektor, og det offentlige skal derfor også fremover garantere, at hensyn til forsyningssikkerhed, sundhed og miljø varetages hensigtsmæssigt.

Med kommunalreformen overtager staten tilsynet med udledningerne fra de kommunale kloakforsyninger. På vandforsyningsområdet har kommunerne i samarbejde med embedslægeinstitutionerne igennem mange år ført tilsyn med både de kommunale og de private vandforsyninger. Tilsynet med vandforsyningerne skal fortsat ligge i kommunerne.

I den fremtidige organisering af vandsektoren bør der tilstræbes en klar adskillelse mellem kommunernes myndighedsudøvelse og forsyningsvirksomheden og mellem kommunens rolle som bestiller og udfører. En sådan klarere adskillelse vil også mindske risikoen for, at der kan ske en sammenblanding af kommunens almindelige økonomi (som er skattefinansieret) og vandsektorens økonomi (som er brugerbetalt).

En model, der sikrer en sådan større adskillelse og tydeliggørelse af ansvar og opgaver, kunne være at omdanne de kommunale forsyninger til kommunale selskaber. Aktieselskaber vil være den mest oplagte selskabsform. Kommunerne bevarer, som ejer, den overordnede kontrol med forsyningerne, men ansvaret for den daglige drift lægges entydigt hos bestyrelse og ledelse. En sådan selskabsførelse vil på den ene side sikre en fortsat politisk kontrol med forsyningsvirksomhedens udvikling, og på den anden side sikre at driften baseres på konkrete tekniske, økonomiske og forsyningsikkerhedsmæssige hensyn.

14 kommuner havde i efteråret 2004 en form for selskabsgjort (eller ikke-kommunal drevet) forsyningsvirksomhed i vandsektoren.

Hvad angår de private vandforsyninger, er disse allerede organiseret i selskaber, og spørgsmålet her er derfor mere, hvad der er den optimale størrelse for disse selskaber.

Der er i dag ingen regulering af kommunernes muligheder for bortsalg af vandsektorens virksomheder. Sådanne salg kan få uheldig indvirkning på styringen af udgiftsniveauet i kommunerne og væksten i det offentlige forbrug. Det gælder f.eks., hvis engangsindtægter omsættes direkte i øget kommunalt forbrug. Endvidere kan frasalg rejse en række fordelingsmæssige spørgsmål både på tværs af kommuner og i den enkelte kommune.

Det må derfor være et mål, at kommunernes eventuelle salg af vandsektorens aktiver ikke medfører utilsigtede samfundsøkonomiske eller fordelingspolitiske effekter.

Økonomisk regulering

Vandsektoren er i dag underlagt en økonomisk regulering baseret på hvile-i-sig-selv princippet, ligesom en række andre forsyningssektorer traditionelt har været det. Hvile-i-sig-selv-princippet indeholder ikke nogen økonomisk tilskyndelse for forsyningsvirksomhederne til at begrænse omkostningerne.

Der bør derfor etableres en tidssvarende økonomisk regulering for sektoren, som tilskynder til effektivitet og omkostningsbevidsthed, uden at kravene til forsyningsikkerhed, miljø og sundhed tilsidesættes.

Offentligt og privat samspil

Der skal etableres et bedre og mere dynamisk samspil mellem den offentlige og den private sektor for herigennem at sikre en øget konkurrenceudsættelse af opgaveløsningen til gavn for forbrugerne. En selskabsførelse af sektoren kombineret med en ændret økonomisk regulering vil i sig selv give sektoren øgede incitamenter til at begrænse omkostningerne. Men også herudover vil der være plads til øget samarbejde mellem de kommunale selskaber og den private sektor. Det kan som hidtil ske gennem udlicitering, men også andre former for samarbejde bør overvejes – f.eks. strategiske samarbejder, partnerskaber eller outsourcing af opgaver til andre kommuner eller private virksomheder.

Samspil med industrien og forskningsverdenen

Vandområdet er en hastigt voksende global erhvervssektor. Danmark har allerede i dag en række virksomheder med tilknytning til vandsektoren, som leverer produkter og serviceydelser af høj kvalitet, og som har forskningsmæssige styrkepositioner inden for vand- og kloakforsyning. Det må imidlertid konstateres, at der i dag kun er et begrænset samspil med den fragmenterede vandsektor. Der er behov for at sikre, at det eksisterende erhvervmæssige potentiale udnyttes og udvikles.

Forslag til initiativer

Der må igangsættes en udvikling, der imødegår de udfordringer, vandsektoren står overfor de kommende år. Målet er en effektivisering af sektoren, samtidig med at målene vedrørende sundhed, miljø og forsyningsikkerhed fastholdes.

Vandsektoren er allerede i en fornuftig udvikling. Videreudviklingen af sektorens rammevilkår skal ske i et tæt samarbejde og dialog med vandsektorens aktører på en sådan måde, at sektoren får den fornødne tid til omstilling og indarbejdning af nye procedurer. Baggrunden herfor er ikke mindst det meget store antal forsyninger, der vil være omfattet af nye regler, og som for de mindre forsyningers vedkommende kan antages at besidde relativt beskeden administrativ og teknisk kapacitet.

Fastlæggelsen af rammevilkårene skal desuden gennemføres således, at der sikres det bedst mulige samspil med de ændringer, som følger af kommunalreformen.

Med denne baggrund præsenteres i det følgende en række sigtelinier for vandsektorens udvikling i de kommende år. Udmøntningen af sigtelinierne i konkrete lovforslag m.v. bør ske på baggrund af drøftelser med kommunerne og sektorens aktører.

Initiativerne, som uddybes nedenfor, er i oversigtsform følgende:

- Ændret økonomisk regulering – afskaffelse af hvile-i-sig-selv og indførelse af prisloft
- Benchmarking
- Årsregnskab og åbningsbalance
- Indførelse af prisreguleringsmyndighed
- Selskabsgørelse
- Beskatning af vandsektoren
- Indførelse af miljøledelse i vandsektoren
- Øget samspil med den private sektor

Ændret økonomisk regulering – afskaffelse af hvile-i-sig-selv og indførelse af prisloft

Den nuværende økonomiske regulering baseret på ”hvile-i-sig-selv princippet” indeholder ikke tilstrækkeligt økonomisk incitament for virksomhederne i vandsektoren til at være omkostningseffektive, og princippet medfører en utilstrækkelig gennemsigthed.

En såkaldt prisloftsregulering vurderes at være en mere hensigtsmæssig økonomisk regulering. Denne regulering indebærer, at priserne fastholdes, idet der indføres en øvre grænse for, hvor meget priserne må stige (f.eks. svarende til inflationen fratrukket et effektiviseringskrav).

Samtidig åbnes der mulighed for, at forsyningerne kan indtjene et reguleret overskud af begrænset størrelse. Dette sikres på en sådan måde, at forsyningerne får et tilstrækkeligt incitament (indtjening af overskud) til at effektivisere, samtidig med at der sikres stabile priser, og forsyningernes mulighed for selv at træffe beslutninger fastholdes indenfor de givne økonomiske rammer.

Kommunerne bør kunne disponere over de udbytter, der frigøres som følge af en effektivisering (efter delvis modregning for den enkelte kommune, jf. elforsyningslovens §37, der omtales ”Lex Nesa”). Skattemæssige afskrivninger af investeringer, vil kunne give kommunerne en tilskyndelse til at foretage flere investeringer i vandsektoren, hvilket vil være til gavn for brugerne.

Der er i dag forskel på, hvilke regler der gælder for takstfastsættelsen på vand- og kloakforsyningsområdet. Det bør derfor overvejes, om der er behov for en større grad af ensartethed vedrørende takstfastsættelsen i vandsektoren.

Benchmarking

Benchmarking kan anvendes til en systematisk sammenligning af virksomheder ud fra en række nøgletal, som udtrykker de enkelte virksomheders præstationer på en række områder. Benchmarking øger således gennemsigtheden i en sektor ved at gøre det muligt for såvel de enkelte virksomheder som for myndighederne at

foretage sammenligninger på et objektivt grundlag. Benchmarking anvendes allerede i hele el-sektoren og - på frivillig basis - i en del af vandsektoren.

Benchmarking forventes at føre til øget effektivitet blandt andet som følge af en øget bevidsthed om og fokus på omkostningerne i de enkelte forsyninger. Endvidere skabes en generel synliggørelse af forsyningernes præstationer, og der skabes et klart grundlag for en debat om effektivitet og kvalitet, som kan indgå i den økonomiske regulering af sektoren.

Benchmarking bør derfor gøres obligatorisk for vandsektoren.

Indførelse af benchmarking kræver ændrede og mere detaljerede regnskabsprincipper og udvikling af værktøjer til at lave benchmarking. Dette bør ske i samarbejde med branchen.

Årsregnskab og åbningsbalance

Uanset organisationsformen er det naturligt, at vand- og kloakforsyningerne skal aflægge regnskab efter årsregnskabslovens bestemmelser, og at der i forbindelse hermed skal opstilles åbningsbalancer, hvor sektorens værdier fastlægges og synliggøres.

De private vandværker er i dag allerede omfattet af årsregnskabslovens enkleste krav.

Anvendelse af årsregnskabslovens regler giver gennemsigtighed og sammenlignelighed i vandsektoren. Det er i denne forbindelse nødvendigt, at omkostninger, ressourceforbrug, aktivernes værdier, investeringsbehov mv. bliver identificeret og synliggjort ud fra ensartede kriterier. En sådan ensartet opgørelse vil også gøre det muligt år for år at overvåge, om sektorens værdier fastholdes gennem en passende investerings- og vedligeholdelsestakt.

Der bør derfor indføres ensartede og branchespecifikke krav og instrukser for regnskabsaflæggelsen i form af en fælles standardkontoplan med tilhørende konteringsinstruks gældende for vandsektoren. Herved sikres, at forsyningernes omkostninger bogføres ensartet.

I forbindelse med opstillingen af åbningsbalancer er det et centralt forhold, at værdien af forsyningernes aktiver opgøres på en ensartet måde, og at der anvendes en værdiansættelsesmetode, som afspejler målet om stabile priser.

En hensigtsmæssig værdiansættelsesmetode er at opgøre de enkelte aktivers såkaldte kapitalværdier. Denne metode, der normalt anvendes ved opgørelsen af værdier i den private sektor, sikrer, at der er overensstemmelse mellem værdiansættelsen og de indtægter, som en virksomhed forventes at få fremover. Da de fremtidige indtægter således har betydning for værdien af virksomheden, er den fremtidige økonomiske regulering af sektoren derfor afgørende for værdiansættelsen.

Indførelse af prisreguleringsmyndighed

Indførelse af en prisloftsregulering og et krav om anvendelse af benchmarking i den økonomiske regulering vil skabe behov for en central regulerende myndighed (et "Vandtilsyn"). En sådan central myndighed findes i dag på energiområdet (Energitilsynet). Opgaverne for et sådant tilsyn vil primært være at varetage prisreguleringen (i form af et prisloft) med det formål at sikre stabile priser – herunder udarbejde og varetage en benchmarking i samarbejde med branchen og udstede dispensationer i forhold til prisloftet. Sådanne dispensationer kan være til enkelte forsyningsvirksomheder, eller der kan være tale om generelle dispensationer til hele eller dele af sektoren med henblik på at løse et nærmere defineret problem (f.eks. kloakfornyelse).

Desuden skal tilsynet sikre, at forsyningernes overskud ikke tilvejebringes som følge af misligholdelse af deres aktiver med risiko for forringet forsyningssikkerhed eller som følge af manglende overholdelse af miljø- og sundhedskrav.

Udgifterne til et vandtilsyn vil – i lighed med energitilsynet – skulle dækkes af branchen. Et vandtilsyn bør placeres under Konkurrencestyrelsen.

Selskabsgørelse

En selskabsgørelse i form af etablering af kommunale aktieselskaber inden for vandsektoren kan føre til den nødvendige adskillelse mellem forsyningsvirksomhederne og kommunerne. Dette kan medføre en større grad af gennemsigtighed i sektoren og forbedre mulighederne for en drift baseret på tekniske, økonomiske og forsyningsikkerhedsmæssige hensyn. En selskabsgørelse kan også øge mulighederne for en mere effektiv struktur i vandsektoren, i kraft af at de mest effektive kommunale selskaber på sigt må forventes at drive en strukturrationalisering i sektoren gennem sammenlægninger/opkøb af andre selskaber.

En selskabsgørelse af kommunale forsyninger kan være en hensigtsmæssig model til at opnå målet om gennemsigtighed i sektoren i forhold til såvel økonomi som ansvar.

Kommunerne har i dag mulighed for at frasælge de kommunale aktiver på vandområdet, og vandsektorens aktiver har en betydelig værdi. Der er derfor behov for – som det har været tilfældet på elområdet – at sikre en samfundsøkonomisk fornuftig anvendelse af proventet ved eventuelle salg af kommunale aktiver. I sammenhæng med de øvrige initiativer vedr. selskabsgørelse skal behovet for en kombineret deponerings- og modregningsordning i forbindelse med frasalg af kommunale aktiver derfor vurderes. En sådan ordning vil betyde, at et eventuelt salgsprovenu og udbytte fra kommunale selskaber delvist modregnes i bloktilskuddet. Modregningen af salgsprovenuer vil være mindre for de kommuner, der vælger at deponere midlerne og få dem udbetalt gradvist. Ordningen kan udformes, så den ikke hæmmer udviklingen og effektiviseringen af sektoren.

Beskatning af vandsektoren

Forslaget om ændret økonomisk regulering og selskabsgørelse af vandsektoren gør det også relevant at overveje den fremtidige udformning af skattereglerne inden for vandsektoren. De gældende regler, der i dag er afhængige af såvel organisationsformen, som hvorvidt der er tale om henholdsvis vandforsyning eller kloakforsyning, virker ikke tidssvarende. Samtidig bør muligheden for optjening af et reguleret overskud medføre skattepligt.

Skattereglerne bør i fremtiden understøtte mulighederne for, at det fulde effektiviseringspotentiale udnyttes. Dette gøres bedst ved at sikre ensartede regler for vandsektoren uafhængigt af ejerforhold og organisering. Der forventes ikke noget provenu af betydning som følge af en sådan ændring, der kan gennemføres inden for rammerne af skattestoppet.

Indførelse af miljøledelse i vandsektoren

Miljøledelse indebærer bl.a. en systematisk og løbende forbedring af virksomhedens produktion med henblik på at mindske miljøpåvirkningerne. For at blive certificeret er det desuden et krav, at der gennemføres en uafhængig kontrol med virksomhedens indsats.

I vandsektoren vurderes miljøledelse bl.a. at kunne medvirke til, at sektoren løbende søger at forbedre ledelse og drift, hvilket kan bidrage til at reducere risikoen for forurening af drikkevandet og reducere miljøpåvirkningen fra spildevandsrensningen. Såfremt miljøledelsen baseres på EMAS, som er EU's miljøledelsesordning, vil forsyningsvirksomhederne endvidere blive forpligtet til at udarbejde en årlig miljøredegørelse, hvor bl.a. indsatsen til reduktion af miljøpåvirkningerne beskrives.

Anvendelsen af miljøledelse i vandsektoren bør derfor fremmes mest muligt.

Øget samspil med den private sektor

En bevidst brug af nye former for offentlig-privat samarbejde kan være med til at sikre, at vand- og kloakforsyningen er organiseret hensigtsmæssigt og effektivt, herunder at der er den rette arbejdsdeling mellem det offentlige og den private sektor. En god arbejdsdeling betyder, at det offentlige og private supplerer hinanden med deres respektive kompetencer og dermed er med til at sikre øget innovation og effektivitet i sektoren. Samtidig kan en øget inddragelse af den private sektor øge konkurrencen, hvilket vil fremme muligheden for at realisere vandsektorens effektiviseringspotentiale.

Som en opfølgning på handlingsplanen for offentlig-private partnerskaber fra januar 2004 skal det derfor undersøges, hvordan private kompetencer kan inddrages i løsningen af sektorens udfordringer i form af partnerskabsmodeller. Offentlig-private partnerskaber er en ny måde at udbyde offentlige serviceydelser på, der især er relevant ved større og længerevarende anlægsopgaver, hvor også driftsopgaver indgår, som f.eks. på spildevandsområdet.

Større enheder og en større professionalisering af sektoren vil bidrage til et bedre og mere udviklende samspil med vandindustrien og de forsknings- og udviklingsinstitutioner, der har vandsektoren som kerneområde. Her vil strukturreformen udgøre et vigtigt bidrag.

Den nuværende regulering giver kun i begrænset omfang mulighed for, at vandsektoren indgår i egentlige forsknings- og udviklingsaktiviteter. Dette vil ændres med selskabsgørelsen og en ændret økonomisk regulering. De ændrede rammebetingelser giver sektoren mulighed for at undersøge, hvordan sektorens frivillige finansiering af forsknings- og udviklingsprojekter kan fremmes med henblik på at understøtte vandsektoren i større effektivitet og kvalitet.