



Konsolideringsanalysen - sammenfattende notat

Center for Grøn Forsyning
Vand

Dato
04-03-2024

J nr. 2020-13205

Indhold

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Konsolideringsanalysen - sammenfattende notat | 1 |
| 1. Baggrund | 2 |
| 1.1 Generel introduktion og begrebsafklaring | 2 |
| 2. Hovedkonklusioner | 4 |
| 2.1 Konsolidering kan reducere sektorens omkostningsniveau | 4 |
| 2.2 Konsolidering kan bidrage positivt på visse klima- og miljøparametre | 7 |
| 2.3 Visse effekter afhænger af teknisk konsolidering | 9 |
| 2.4 Konsolidering må forventes at ændre forbrugerinddragelsen | 9 |
| 2.5 Konsolidering kan bidrage positivt til eksport via teknologiudvikling | 11 |
| 2.6 Centrale barrierer for konsolidering | 11 |
| 2.7 Fremadrettet konsolidering | 13 |
| Bilag 1: Den danske vandsektor | 14 |
| 1. Vandsektorens organisering | 14 |
| 2. Regulering af en monopolsekter | 16 |
| 3. Miljøregulering | 17 |
| 4. Bestyrelsessammensætning | 17 |
| 5. Beskatning af vandselskaber | 18 |
| 6. Konsolidering i et historisk perspektiv | 18 |

Energistyrelsen

Carsten Niebuhrs Gade 43
1577 København V

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk



1. Baggrund

Den daværende regering (S), V, RV, SF, EL, K, LA, og ALT indgik i juni 2020 Aftale om *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*. Som en del af aftalen blev det besluttet at undersøge, hvilke effekter en konsolidering af vandsektoren vil have på sektorens omkostningsniveau, miljø- og klimaaftryk, eksport af dansk miljøteknologi og forbrugerinddragelse. Derudover er forsyningsikkerhed inkluderet som et yderligere element, der undersøges i nærværende analyse. Dette notat opsummerer resultaterne af følgende tre delanalyser, som udgør den samlede konsolideringsanalyse:

- En *kvantitativ* analyse af de forventede effekter af konsolidering på vandsektorens omkostningsniveau. Analysen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST).
- En *kvantitativ* analyse af de forventede effekter af konsolidering på vandsektorens miljø- og klimaaftryk samt forsyningsikkerheden. Analysen er udarbejdet af Miljøministeriet (MIM) på baggrund af data fra performance benchmarking samt data fra Parismodellen, hvor selskaber indberetter aktiviteter, der indebærer klimaaftryk.
- En *kvalitativ* undersøgelse af forventede konsolideringseffekter på selskabernes omkostningsniveau, miljø- og klimaaftryk, forsyningsikkerhed, eksport af dansk miljøteknologi og forbrugerinddragelse. Desuden belyser analysen barrierer for øget konsolidering. Undersøgelsen er udført af konsulenthuset PwC, som har interviewet 15 repræsentanter i og omkring vandsektoren på vegne af Energistyrelsen og foretaget en gennemgang af enkelte tidligere analyser.

1.1 Generel introduktion og begrebsafklaring

Begrebet *konsolidering* anvendes i denne analyse i forbindelse med administrative og juridiske sammenlægninger af flere selskaber til færre selskaber. Konsolidering kan også dække over, at selskaber sammenlægger dele af deres fysiske anlæg - dette betegnes som *teknisk konsolidering*. Visse resultater i analysen forudsætter en grad af teknisk konsolidering.

Den danske vandforsyningssektor består af knapt 2.100 selskaber. Omkring 75 pct. af den samlede debiterede drikkevandsmængde i Danmark leveres af selskaber, der er omfattet af den økonomiske regulering med økonomiske rammer og effektiviseringskrav og ca. 65 pct. af den debiterede drikkevandsmængde kommer fra kommunalt ejede selskaber, *jf. figur 1*. Kommunalt ejede spildevandsforsyningselskaber behandler 99 pct. af det spildevand, der sendes til rensesanlæg¹.

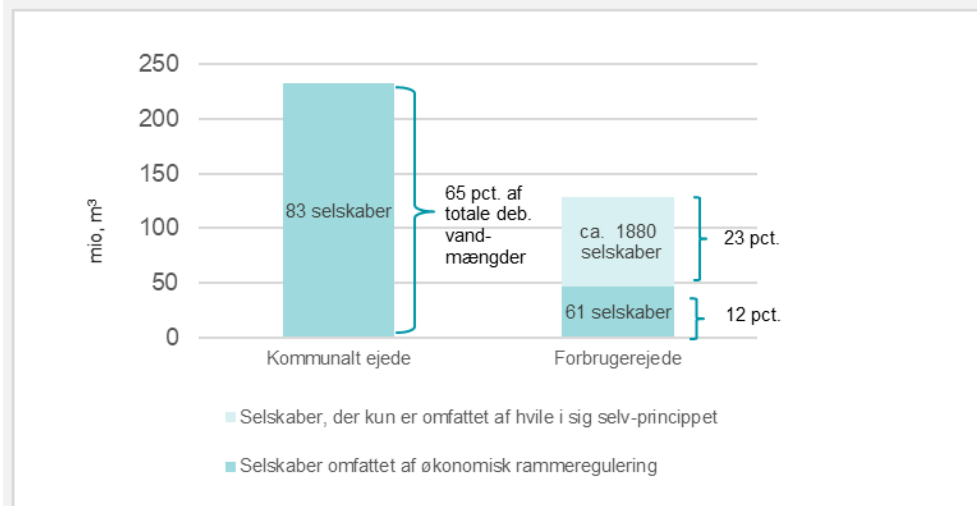
¹ Herudover har en række virksomheder egne rensesanlæg.



For yderligere introduktion til den danske vandforsyningssektor se *bilag 1*.

Figur 1. Drikkevand

Drikkevandforsyningssselskabers debiterede vandmængder (mio. m³) fordelt på kommunalt ejede og forbrugerejede selskaber og økonomisk regulering – skøn 2022



Anm.: Hvile i sig selv-princippet, der omfatter alle spildevandforsyningssselskaber og almene drikkevandforsyninger, betyder, at vandselskaberne hos de tilsluttede forbrugere kun kan opkræve bidrag og takster til dækning af de nødvendige udgifter, der er direkte relateret til det pågældende vandselskabs almindelige forsyningsaktiviteter. Hvile i sig selv-princippet indeholder også et krav til vandselskaberne om, at der over en årrække skal være balance mellem indtægter og udgifter. Derudover underlægges alle kommunalt ejede selskaber og de største forbrugerejede selskaber økonomisk rammeregulering, der bl.a. medfører, at selskaberne har indtægtsrammer og årlige effektiviseringskrav for at simulere det konkurrencepres, som der ville være på et konkurrenceudsat marked.

Ud over drikkevand er der 108 spildevandforsyningssselskaber, heraf 17 selskaber, der både håndterer drikkevand og spildevand, men hvor de to typer vand er regnskabsmæssigt opdelt. Alle spildevandforsyningssselskaber er kommunalt ejede selskaber og omfattet af økonomisk ramme regulering og hvile i sig selv-regulering.

Kilde: Energistyrelsen.

Der er ikke sket væsentlig konsolidering af den kommunalt ejede del af vandsektoren inden for de seneste år. På Sjælland blev der i 2010'erne foretaget en række sammenslutninger af kommunalt ejede vandselskaber på tværs af kommuner samt sammenslutning af to store tidligere fælleskommunale rensfællesskaber² gennem etablering af holdingselskaber. Derudover er der enkelte eksempler på reelle fusioner af kommunalt ejede vandforsyninger på tværs af kommunegrænser³

² Biofos

³ Vandcenter Syd (Holding selskab: Startdato 06-12-2011); Din Forsyning (Startdato 19-12-2017) AquaDjurs (Startdato 14-12-2023).



Der er dog over den seneste årrække sket et fald i antallet af overvejende små drikkevandselskaber. Energistyrelsen skønner, at mere end 200 forbrugerejede drikkevandsselskaber er ophørt over de seneste fem år, og antallet af drikke- og spildevandselskaber er i alt faldet fra ca. 2.300 til ca. 2.100, *jf. bilag 1*. Disse selskaber er enten fusioneret med andre selskaber eller blevet nedlagt, hvormed et andet selskab har overtaget forsyningen af det pågældende forsyningsområde.

Ud over tilfælde af faktiske sammenlægninger og koncernsammenlægninger på tværs af kommuner har kommuner, især i 2000'erne og 2010'erne, dannet koncerner med multiforsynings- og serviceselskaber inden for kommunen. Der er også en række eksempler på, at vandforsyningsselskaber på tværs af kommuner gennem et fællesejet selskab har indgået samarbejder om løsningen af diverse serviceopgaver. Forskellige samarbejdsformer adresseres i den kvalitative undersøgelse udført af PwC, men har ikke udgjort et centralt fokus for den samlede analyse.

2. Hovedkonklusioner

På baggrund af de tre delanalyser vurderer Energistyrelsen, at en konsolidering af vandsektoren forventeligt vil reducere sektorens omkostningsniveau (størst potentiale for spildevand), og at konsolidering kan bidrage positivt til sektorens miljø- og klimaaftryk (størst potentiale for spildevand) samt til eksport af vand- og miljøteknologi. Dette uddybes i de nedenstående afsnit.

2.1 Konsolidering kan reducere sektorens omkostningsniveau

Analysen fra KFST viser, at en øget konsolidering af den danske vandsektor kan føre til en reduktion af sektorens omkostningsniveau. KFST's og PwC's analyser peger begge på, at større selskaber kan udnytte økonomiske stordriftsfordele til at producere med lavere enhedsomkostninger og dermed levere forsyningsydelsen billigere til forbrugeren. Herudover beror potentialet ifølge PwC's undersøgelse mere konkret på, at større selskaber kan opnå mere favorable indkøbsaftaler og har ressourcerne til at arbejde mere strategisk og langsigtet, bl.a. med anlægsarbejde og løbende vedligehold.

Nogle forbrugerejede selskaber vil i kraft af en konsolideringsproces, hvis de overstiger en samlet debiteret vandmængde på 800.000 m³, blive omfattet af den økonomiske rammeregulering. PwC's undersøgelse peger på, at hvis ingen af de fusionerede selskaber har været omfattet af økonomiske rammer tidligere, vil dette medføre øgede administrationsudgifter for de pågældende selskaber. Desuden forventes det, at de selskaber, som i dag drives af frivillig arbejdskraft, vil få øgede



lønudgifter, da en konsolidering må forventes at medføre, at det fusionerede selskab ikke længere kun kan drives af frivillig arbejdskraft *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Forventede effekter af konsolidering på selskabernes omkostningsniveau pba. PWC's kvalitative undersøgelse

| | |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Positive effekter | <ul style="list-style-type: none">• Reducerede anlægsomkostninger pga. mere langsigtet og strategisk planlægning af anlægsarbejde og forebyggende arbejde.• Større investeringer og hurtigere gennemførelse af projekter giver mulighed for hurtigere indfrielse af effektiviseringspotentiale.• Større selskaber kan opnå mere favorable indkøbsaftaler og lavere enhedsomkostninger• Mulighed for at ansætte in-house kompetencer, hvilket vurderes at være billigere end at indhente kompetencer udefra. |
| Negative effekter | <ul style="list-style-type: none">• Øgede administrationsomkostninger blandt forbrugerejede drikkevandsselskaber, hvis de omfattes af økonomisk regulering med flere krav til f.eks. afrapportering.• Øgede lønudgifter hos forbrugerejede drikkevandsselskaber, der hidtil har været drevet af frivillig arbejdskraft |

Anm.: Analysen er baseret på 15 interviews

Kilde: PwC

KFST's statistiske analyse indikerer, at der er større gevinster at hente i en konsolidering af kommunalt ejede spildevandsselskaber end af kommunalt ejede drikkevandsselskaber, *jf. tabel 2*. Det er i tråd med, at spildevandshåndteringen er forbundet med højere omkostninger end omkostningerne til håndtering af drikkevand. Effekterne i KFST's analyse er baseret på totalomkostninger for spildevandssektoren og på driftsomkostninger for drikkevandssektoren⁴.

Det økonomiske potentiale er undersøgt for kommunalt ejede vandselskaber (som står for ca. 99 pct. af spildevandshåndteringen og ca. 65 pct. af drikkevandshåndteringen). Dermed er en konsolidering af de forbrugerejede drikkevandsselskaber ikke undersøgt statistisk af KFST. Dette skyldes, at de fleste forbrugerejede drikkevandsselskaber ikke er underlagt økonomisk rammeregulering, og der således ikke foreligger data for mange af disse selskaber, herunder deres leverede mængde, driftsomkostninger mv. KFST vurderer dog, at der også vil kunne findes stordriftsfordele ved konsolidering af de forbrugerejede selskaber. PwC vurderer ligeledes i deres kvalitative analyse, at der kan opnås effekter ved konsolidering af de forbrugerejede drikkevandsselskaber.

Overordnet peger KFST's analyse på, at de økonomiske gevinster afhænger af graden af konsolidering – både hvor mange selskaber der konsolideres, og i hvilken grad konsolideringen medfører en teknisk sammenlægning af selskabernes

⁴ Det skyldes: 1) at der ikke findes kvalitetssikret data om anlægsomkostninger for de drikkevandsselskaber, der debiterer under 800.000 m³ vand om året. 2) at de potentielle effekter på selskabernes anlægsomkostninger er påvirket af, at der sker en teknisk konsolidering af selskaberne. Teknisk konsolidering kan indebære større udfordringer ift. drikkevand end spildevand, *jf. afsnit 2.3*.



anlæg. KFST opstiller i deres analyse to scenarier, der viser effekter ved mulige valgte konsolideringsniveauer, *jf. tabel 2*. I scenarie 1 forventes de samlede effektiviseringer at svare til 7 pct. af spildevandsektorens samlede årlige omkostninger og 11 pct. af drikkevandssektorens årlige driftsomkostninger, hvor 63 spildevands- og 76 drikkevandsselskaber konsolideres til 30 kommunalt ejede selskaber, hvilket KFST vurderer, omfatter omkring 95 pct. og 66 pct. af den debiterede vandmængde fra hhv. kommunalt ejede drikkevandsselskaber og kommunalt ejede spildevandsselskaber. I scenarie 2, hvor der sker en konsolidering til 8 drikke- og spildevandsselskaber, forventes de samlede effekter at udgøre 22 pct. af spildevandssektorens samlede årlige omkostninger og 25 pct. af drikkevandssektorens driftsomkostninger.

Tabel 2

Effekten af konsolidering på omkostningsniveau i to konsolideringsscenarier pba. KFSTs kvantitative analyse

| | Fald i sektorens årlige omkostningsniveau | |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| | Spildevand (totalomkostninger) | Drikkevand (driftsomkostninger) |
| Scenarie 1 30 kommunalt ejede selskaber efter konsolidering | 500 mio. kr. ~7 pct. af sektorens årlige totalomkostninger | 100 mio. kr. ~11 pct. af sektorens årlige driftsomkostninger |
| Scenarie 2 8 kommunalt ejede selskaber efter konsolidering | 1.600 mio. kr. ~22 pct. af sektorens årlige totalomkostninger | 250 mio. kr. ~25 pct. af sektorens årlige driftsomkostninger |

Anm: Analysen ser på 63 spildevandsselskaber og 76 drikkevandsselskaber. Analysen fokuserer på kommunalt ejede selskaber, der debiterer over 800.000 m³ vand for spildevandssektoren og over 200.000 m³ vand for drikkevandssektoren. For spildevandssektoren indgår ikke specialiserede selskaber, som enten kun renser eller transporterer spildevand. I analysen er kontrolleret for tætheden af selskabernes kunder (adresser pr. km ledningsnet) og for spildevand desuden for alder selskabernes best-of-two-scoring fra benchmarkingen (udtryk for hvor omkostningseffektivt selskaberne er). Ved beregning af effekten af konsolidering er tætheden holdt konstant, da større selskaber forventet set allerede vil have investeret i evt. ekstraledninger, hvormed effekten fra et øget behov for ledninger ved teknisk konsolidering forventes at være indeholdt i analysen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Som det fremgår af oversigten, peger KFST's analyse på, at en konsolidering af de kommunalt ejede selskaber vil medføre en reduktion af selskabernes omkostningsniveau. Dette er i overensstemmelse med tidligere undersøgelser på området⁵.

Af KFST's analyse fremgår, at de estimerede effektiviseringspotentialer for både drikke- og spildevandsselskaber skal ses i lyset af, at analysen tager udgangspunkt i scenarier, hvor der er sket en høj grad af konsolidering blandt de kommunalt ejede selskaber. Der er i analysen ikke foretaget en videre undersøgelse af,

⁵ Bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (april 2020), *Vandsektorens effektiviseringspotentialer 2020-2030*; McKinsey & Company og Struensee & Co (august 2016), *Forsyningssektorens effektiviseringspotentialer*; PwC (2014), *Vurderinger af potentialer ved samarbejde mellem tolv forsyninger*; Deloitte m.fl. (2013) *Evaluerings af vandsektorloven*.



hvorvidt disse scenarier er realiserbare eller hensigtsmæssige på andre parametre end de økonomiske.

2.2 Konsolidering kan bidrage positivt på visse klima- og miljøparametre

MIM's statistiske analyse af sammenhængen mellem vandselskabers størrelse og deres miljø- og klimaaftryk samt forsyningsikkerhed omfatter selskaber, der indrapporterer til den såkaldte performancebenchmarking. I alt er 325 vandselskaber omfattet af indberetning⁶, herunder 225 drikkevandsselskaber og 100 spildevandsselskaber, hvilket omfatter ca. 80 og ca. 90 pct. af den producerede mængde for hhv. drikke- og spildevand. Dataene i analysen er baseret på 2020-data fra 2021-indberetning. I denne indberetning indberettede 190 drikkevandsselskaber og 95 spildevandsselskaber. Derudover er MIM's analyse af klimaeffekter baseret på Parismodellen for en energi- og klimaneutral vandsektor. Indberetningerne repræsenterer 75 pct. af den debiterede vandmængde for drikkevandsselskaber under vandsektorloven og 87 pct. af den debiterede vandmængde for spildevandsselskaberne.

På baggrund af MIM's analyse vurderes det, at konsolidering kan medføre en effektivisering af sektorens energiforbrug. MIM's statistiske analyse viser endvidere, at større spildevandsselskaber i deres indberetning til MIM forventer en større fremtidig reduktion af selskabernes klimaaftryk (CO₂e pr. m³) end de mindre selskaber. Dette bakkes op af PwC's kvalitative undersøgelse, der peger på, at større selskaber i højere grad arbejder strategisk og målrettet med miljø- og klimaparametre. Dette indikerer altså, at konsolidering kan bidrage til en reduktion af selskabernes klimaaftryk.

Resultater fra MIM's analyse er opsummeret i *tabel 3*. Analysen finder også, at større selskaber generelt renser vandet bedre og mere energieffektivt.

⁶Det er dog ikke alle vandselskaber, der indberetter hvert år, hvilket kan betyde en underrepræsentation af især mindre selskaber i data. De manglende indberetninger fsva. performancebenchmarking data kan være en fejlkilde i analysen, der kan skabe bias i resultaterne.



Tabel 3

Effekten af konsolidering på miljø-, forsyningssikkerheds-, energi- og klimaparametre pba. MIMs kvantitative analyse

| | Statistisk signifikans (+ / ikke påvist) | |
|----------------------------------|------------------------------------------|-------------|
| | Spildevand | Drikkevand |
| Miljø ¹ | + | Ikke påvist |
| Forsyningssikkerhed ² | Ikke påvist | Ikke påvist |
| Energi ³ | + | + |
| Klimaaftryk ⁴ | + | Ikke påvist |

- Anm: 1) Miljø: Her ses der på sammenhængen mellem vandkvalitet (andel af prøver der overholder de mikrobiologiske kvalitetskrav for drikkevand), udløbskoncentrationer fra renseanlæg og selskabets debiterede vandmængde.
2) Forsyningssikkerhed: Her ses der på sammenhængen mellem forbrugerafbrydelsesminutter for drikkevand per postadresse, afløbsstop pr. 10 km. spildevandsledning og selskabets debiterede vandmængde,
3) Energi: Her ses der på sammenhængen mellem nettoenergiforbrug (kWh/solgt m³) og selskabets debiterede vandmængde/ledningsnet (km),
4) Klimaaftryk: Her ses der på sammenhængen mellem CO₂ ækvivalenter (CO₂e)/m³ og selskabets debiterede vandmængde.

Kilde: Miljøministeriet.

Ovenstående fund underbygges delvist af PwC's kvalitative analyse, der bl.a. finder, at større selskaber på visse områder har et relativt mindre klima- og miljøaftryk. Omvendt nævnes også, at større selskaber ved teknisk konsolidering kan have højere energiforbrug, såfremt vandet skal pumpes længere end ellers, *jf. nedenstående tabel 4 og afsnit 2.4.*

Tabel 4

Forventede effekter af konsolidering på selskabernes miljø- og klimaaftryk samt forsyningssikkerhed pba. PwC's kvalitative undersøgelse

| | |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Miljø og klima | <p><i>Positive effekter</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Specialiserede kompetencer og strategisk asset management giver mulighed for at arbejde strategisk og målrettet med miljø- og klimaparametre.• Mere effektive og stabile rensningsanlæg (ved teknisk konsolidering).• Mere energieffektive drikke- og spildevandsanlæg (ved teknisk konsolidering).• Bedre muligheder for at investere i at reducere miljø- og klimaaftrykket, f.eks. gennem øget digitalisering og dataanvendelse. <p><i>Negative effekter</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Potentielt øget energiforbrug til at pumpe vand over lange afstande (ved teknisk konsolidering).• Negativ effekt på lokale miljøforhold, hvis lokalkendskab til overløb mistes. |
| Forsyningssikkerhed | <p><i>Positive effekter</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Øgede ressourcer til investeringer i ny teknologi, monitorering og specialiserede kompetencer vil medføre, at selskaberne i højere grad arbejder strategisk og forebyggende med forsyningssikkerheden.• Konsolidering vil medføre en professionalisering af driften af selskaberne, hvilket kan styrke forsyningssikkerheden. <p><i>Negative effekter</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Færre og større anlæg øger sårbarheden ved uforudsete hændelser som f.eks. brud, afbrydelser, forurening mv. |

Anm.: Analysen er baseret på 15 interviews

Kilde: PwC



2.3 Visse effekter afhænger af teknisk konsolidering

Nogle af de påviste økonomiske og miljø- og klimamæssige effekter, som KFST's og MIM's analyser peger på, kan udelukkende indfries gennem teknisk konsolidering af selskabernes anlæg. Det har ikke været muligt i analyserne at vurdere, hvor stor en del af effekterne der er tale om.

Energistyrelsen bemærker i tillæg til analyserne, at lokale geografiske forhold og placering af renseanlæg kan have betydning for en teknisk konsolidering. På den ene side kan det afhængigt af lokale terrænforhold være mindre energieffektivt at foretage en teknisk konsolidering af spildevandselskaber, hvis dette indebærer, at spildevandet skal pumpes over meget lange afstande. På den anden side kan energieffektiviteten forbedres, hvis en teknisk konsolidering fx medfører udnyttelse af større pumper mv.

Endvidere peges der i PWC's analyse på, at mange eksisterende anlæg fortsat har en lang restlevetid. Derfor kan det nogle steder - afhængigt af størrelsen af stordriftsfordele ved en teknisk konsolidering - på kortere sigt være økonomisk u hensigtsmæssigt at udskifte disse anlæg med nye. Energistyrelsen bemærker, at de steder, hvor man omvendt står over for store anlægsinvesteringer, kan der være en naturlig anledning til at overveje tekniske konsolideringer med en mere effektiv forsyningsstruktur. Sektoren vurderes generelt at se ind i et stigende reinvesteringsbehov fra omkring 2035 og årtierne frem.

I forhold til teknisk konsolidering bemærker Energistyrelsen i tillæg til analyserne, at drikkevandsselskaber er begrænset af, at der ikke må ske en overudnyttelse af grundvandsforekomster, da dette kan have konsekvenser for såvel vandkvaliteten som grundvandsstanden og dermed have negativ påvirkning på nogle naturtyper⁷. KFST's analyse ser bl.a. derfor bort fra anlægsomkostninger for drikkevandssektoren og estimerer derfor i vid udstrækning ikke effekterne på selskabernes omkostningsniveau ved teknisk konsolidering i denne sektor.

2.4 Konsolidering må forventes at ændre forbrugerinddragelsen

PwC vurderer i deres kvalitative analyse, at en øget konsolidering af forbrugerejede drikkevandsselskaber må forventes at have betydning for forbrugernes indflydelse i vandselskaberne, *jf. tabel 5*.

⁷ Naturtyper er et afgrænset naturområde med afgørende træk fælles med andre områder, f.eks. vandløb, søer og vandhuller, moser, ferske enge, heder, overdrev.



Tabel 5

Eksempler på forventede konsolideringseffekter på forbrugerinddragelse* pba. PwC's kvalitative undersøgelse

| | |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Positive effekter | <ul style="list-style-type: none">Mere systematisk tilgang til uformel inddragelse af forbrugerne blandt større selskaber. |
| Negative effekter | <ul style="list-style-type: none">Overgang fra forbrugereje til kommunalt ejerskab medfører reduktion af forbrugernes formelle indflydelse. Det er dog kun relativt få forbrugere, som er engageret i små forbrugerejede selskaber, hvilket reducerer den negative effekt på forbrugerinddragelse ved øget konsolidering.Den enkelte forbrugers stemme vil have tungere vægt i små selskaber end i selskaber, der forsyner mange forbrugere.Den uformelle inddragelse af forbrugerne begrænses af, at afstanden til selskabets ledelse forøges i forhold til selskaber, hvor bestyrelsesmedlemmerne er en del af det nære lokalmiljø.Potentielt tab af lokalt engagement. |

Anm.: Analysen er baseret på 15 interviews.* Uformel inddragelse kan være systematiseret inddragelse via f.eks. tilfredshedsundersøgelser, kundepaneller og -udvalg eller ikke systematiseret inddragelse via f.eks. lokalt netværk. Formel forbrugerinddragelse er forbrugerrepræsentation i selskabets bestyrelse, evt. repræsentantskab, forbrugerdeltagelse i generalforsamling.

Kilde: PwC

Energistyrelsen bemærker, at der historisk har været en gradvis konsolidering af drikkevandsselskaber, som har medført, at flere af de små forbrugerejede selskaber er overgået til kommunalt ejerskab. Dette medfører, at forbrugerne mister den direkte indflydelse på selskabet, da forbrugerne i kommunalt ejede selskaber har mindretalsindflydelse gennem forbrugerrepræsentation i den enkelte bestyrelse, hvorved forbrugerne har indirekte indflydelse. PwC påpeger dog, at der kun er relativt få forbrugere, som er engageret i de små forbrugerejede selskaber, hvilket reducerer den potentielle negative effekt på forbrugerinddragelse ved øget konsolidering. Der er dog også eksempler på sammenlægninger af forbrugerejede selskaber, som vedbliver med at være forbrugerejede. Det er ikke muligt at vurdere kvaliteten af forbrugerinddragelsen i henholdsvis store og små selskaber på baggrund af PwC's kvalitative analyse.

PwC's analyse fremhæver også, at flere større selskaber har etableret en mere repræsentativ forbrugerinddragelse, f.eks. via kundepaneller, og at større selskaber i højere grad har mulighed for og ressourcer til at sikre en kvalificeret kommunikation, hvilket kan skabe en positiv effekt på den oplevede forbrugerinddragelse.



2.5 Konsolidering kan bidrage positivt til eksport via teknologiudvikling

PwC's kvalitative analyse peger på, at øget konsolidering kan bidrage positivt til, at sektoren understøtter eksport af vandteknologi, *jf. tabel 6*.

Tabel 6

Forventede konsolideringseffekter på eksport pba. kvalitativ undersøgelse fra PwC

Positive effekter

- Større selskaber har bedre forudsætninger for at understøtte eksport, idet de har mulighed for at tiltrække kompetencer og udnytte vandselskabets særlige viden fra vandselskabets hovedvirksomhed i samarbejder med private aktører, herunder vedrørende private aktørers teknologiudvikling og eksport.
- Øget samarbejde i sektoren bidrager positivt til udvikling og innovation og understøtter derved eksporten.

Anm.: Analysen er baseret på 15 interviews

Kilde: PwC

Vandselskaberne kan ikke være teknologiproducenter eller direkte eksportere teknologiske løsninger, idet dette ikke er omfattet af reglerne for selskabernes hovedvirksomhed og tilknyttet virksomhed. Vandselskaberne kan dog bidrage til at fremme eksport, f.eks. ved at deltage i udviklings- og demonstrationsvirksomhed som en del af vandselskabets hovedvirksomhed. Desuden kan selskaberne som tilknyttet virksomhed under overholdelse af en række vilkår udnytte deres viden fra vandselskabets hovedvirksomhed til at deltage i samarbejder med private aktørers teknologiudvikling og eksportvirksomhed. I den forbindelse peger PwC's kvalitative analyse på, at især større selskaber har dette fokus. PwC's nævner dog, at de danske vandselskaber og anlæg er små i internationalt perspektiv, selv ved øget konsolidering, hvilket kan begrænse den positive effekt af øget konsolidering.

2.6 Centrale barrierer for konsolidering

PwC's kvalitative analyse peger på en række barrierer for konsolidering, som følger af den gældende lovgivning, sektorens organisering og geografiske forhold, *jf. tabel 7*.



Tabel 7

Barrierer for øget konsolidering pba. af kvalitativ analyse fra PwC

| | |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lovgivning | <ul style="list-style-type: none">• Lovgivningens generelle kompleksitet medfører, at selskaberne oplever det omfattende at sætte sig ind i mulighederne for konsolidering. Usikkerhed omkring individuelt effektiviseringskrav efter konsolidering.• Oplevet usikkerhed blandt selskaberne omkring manglende mulighed for at beholde gevinst ved en konsolidering, hvis det konsoliderede selskab pålægges effektiviseringskrav*.• Små forbrugerejede selskaber ønsker ikke at blive omfattet af den økonomiske regulering.• Frygt for, at samarbejde mellem forbrugerejede selskaber kan udløse skattepligt**. |
| Organisering | <ul style="list-style-type: none">• Ønske om at bevare lokal identitet og forankring blandt forbrugerejede selskaber.• Øget brug af administrative samarbejder, hvor serviceselskaber varetager administrative og driftsmæssige opgaver, kan reducere incitament til at gennemføre reelle konsolideringer.• Politiske interesser kan blive vægtet højere end effektiviseringspotentiale blandt kommunalt ejede selskaber.• Modvilje over for konsolidering fra lokale storforbrugere, der ønsker at bevare indflydelse i forbrugerejede vandforsyningselskaber.• Frygt blandt kommunalt ejede selskaber for, at tværkommunale selskaber vil medføre øget bureaukrati. |
| Geografi | <ul style="list-style-type: none">• Geografiske forhold og hensyn til miljøet kan udgøre en barriere for teknisk konsolidering, fordi nogle selskaber er adskilt af lange afstande, hav, vandløb, mv. |

Anm.: Analysen er baseret på 15 interviews.

* Energistyrelsen bemærker, at den nye økonomiske ramme for det fusionerede selskab fastsættes ud fra økonomiske rammer, som har været fastsat for de vandselskaber, der indgår i fusionen, hvorfor stordriftsfordele i udgangspunktet tilfalder selskabet, hvis selskabet vælger at opkræve indtægtsrammen, jf. KFST's Vejledning om fusioner, overtagelser og spaltninger i de økonomiske rammer. ** Beskatning af vandselskaber omtales i bilag 1.

Kilde: PwC.

PwC's analyse peger på, at der blandt de forbrugerejede selskaber eksisterer en skepsis over for muligheden for konsolidering, fordi der er et ønske om at bevare den lokale forankring.

Som en central barriere for konsolidering peger PwC's analyse desuden på, at selskaberne er bekymrede for potentielt at blive pålagt yderligere effektiviseringskrav efter en konsolidering. Endvidere nævnes det i analysen at, der pga. *hvile i sig selv*-princippet – der bl.a. indebærer, at et selskab ikke kan udbetale en eventuel gevinst ved besparelser til selskabets ejere – ikke er et tilstrækkeligt økonomisk incitament til konsolidering.

Energistyrelsen bemærker, at miljølovgivningen er bygget op omkring kommunale myndigheder, der stiller lokalt tilpassede krav til vandselskabernes miljøperformance, forsyningsikkerhed og serviceniveau. Tværkommunalt ejede selskaber kan derfor møde forskellige krav fra forskellige kommuner. En interviewperson i PwC's undersøgelse peger på, at tværkommunale selskaber kan medføre yderligere bureaukrati og forlængede sags gange, og at dette kan afholde nogle selskaber fra at konsolidere.



Dertil kommer, at PwC's analyse fremhæver, at lokalpolitiske interesser, som f.eks. fastholdelse af arbejdspladser i kommunen, kan veje tungere ift. overvejelser om at sammenlægge kommunalt ejede selskaber.

2.7 Fremadrettet konsolidering

Som tidligere beskrevet er der over de seneste år sket et fald i antallet af de små forbrugerejede drikkevandsselskaber. Denne konsolideringsproces forventes af Energistyrelsen at fortsætte fremover som følge af bl.a. nye miljøkrav. Antallet af kommunalt ejede drikke- og spildevandsselskaber, der har den største andel af de debiterede vandmængder, er bortset fra en enkelt fusion af kommunale selskaber imidlertid stort set uændret over de seneste år.

I MIM's analyse peges der på, at kravene til rensning af spildevand vil blive skærpet i fremtiden, bl.a. som følge af krav i henholdsvis *Byspildevands-* og *Vandrammedirektivet*. MIM vurderer, at de skærpede krav i sig selv vil tilskynde til en konsolidering af spildevandssektoren, fordi omkostningsstigninger forbundet med nye krav vil være højere pr. forbruger spildevandsselskaber med mindre renseanlæg end hos selskaber med store renseanlæg.



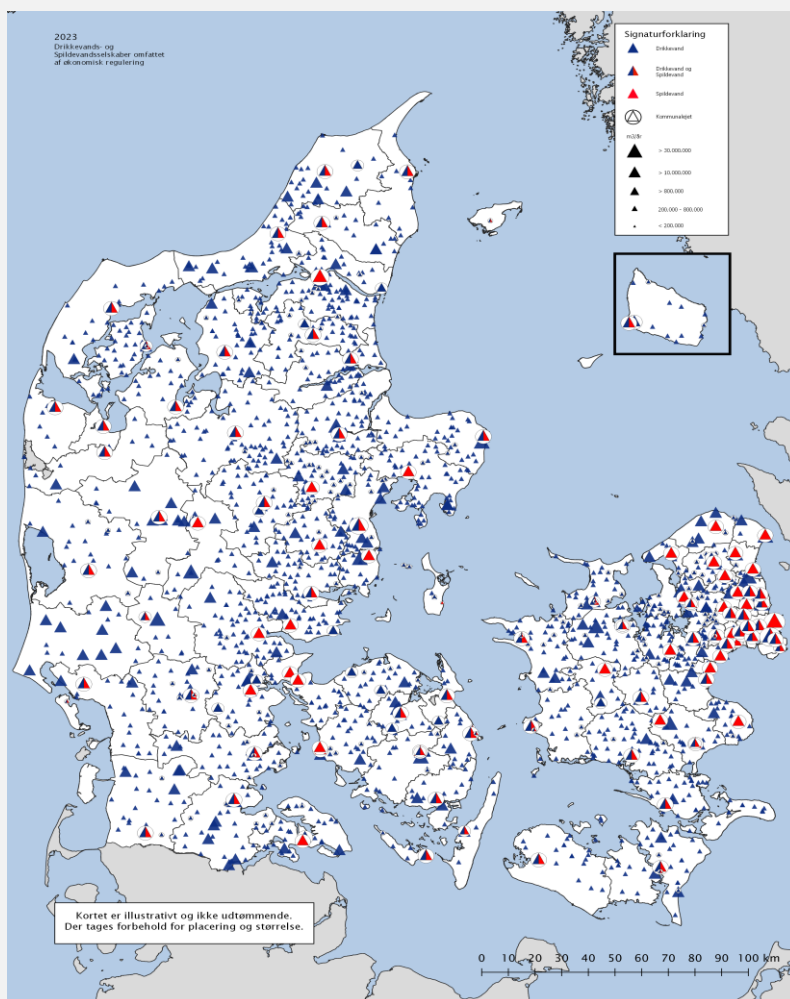
Bilag 1: Den danske vandsektor

Dette bilag er en beskrivelse af de danske vandselskaber, og hvordan de overordnet er organiseret og reguleret.

1. Vandsektorens organisering

Der er i dag ca. 2.100 vandforsyningsselskaber i Danmark, *jf. figur 1*.

Figur 1 Drikkevand- og spildevandsselskaber



Anm.: Kortet omfatter almene drikkevandforsyninger, som forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme, jf. vandforsyningslovens § 3, stk. 3, samt spildevandforsyningsselskaber, som er omfattet af § 2, stk. 1, i vandsektorloven og som udøver spildevandforsyningsaktiviteter. Der tages forbehold for antal, placering og størrelse. F.eks. er mindre privatejede spildevandsselskaber ikke medtaget, da ENS ikke har data for disse..

Kilde: Energistyrelsen. Kortet er udarbejdet ud fra data fra CVR-registeret og Jupiter-databasen.



Drikkevandsselskaberne udvinder og leverer drikkevand til forbrugerne. Spildevandsselskaber transporterer spildevand fra forbrugerne til renseanlæg og/eller står for at rense vandet, inden det udledes igen.

Mens alle spildevandsforsyningsselskaberne er kommunalt ejet, er en stor del af de danske drikkevandsselskaber forbrugerejede, *jf. tabel 1*.

Tabel 1
Vandselskaber i Danmark

| | Kommunalt ejede spildevands-forsyninger | Kommunalt ejede spildevands- og drikkevands-forsyninger | Kommunalt ejede drikkevands-forsyninger | Forbrugerejede drikkevands-forsyninger | Andel af debiteret drikkevands mængde |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| <i>Omfattet af ØR og HISS</i> | 91 selskaber | 17 selskaber | 66 selskaber | 61 selskaber | 75 procent |
| <i>Kun omfattet af HISS</i> | | | | ~1880 selskaber | 25 procent |
| <i>Andel af debiteret drikkevands-mængde</i> | | Ca. 65 procent | | Ca. 35 procent | |
| <i>Andel af spildevands-mængde fra renseanlæg</i> | ca. 90 procent | | | | |

ØR = Økonomiske rammer, HISS = Hvile i sig selv-princippet

- Note
- Datagrundlaget for opgørelsen af antallet af små drikkevandsselskaber er usikkert. Eksempelvis kan der være selskaber, der mangler at ajourføre indberetninger.
 - I opgørelsen af de forbrugerejede drikkevandsforsyninger er der få privatejede selskaber med andre virksomhedsformer (S/l, smba, fond) og ét selskab, der er delvist kommunalt - og forbrugerejet.
 - Privatejede spildevandslaug med flere husstande er ikke medtaget i opgørelsen. Disse er ikke opgjort og udgør forholdsvis få selskaber, der ikke er underlagt hvile i sig selv-princippet.
 - Opgørelsen medtager ikke husstande og virksomheder med egen forsyning af drikkevand og rensning af spildevand. Den estimerede fordeling af de debiterede vandmængder er forbundet med usikkerhed. Det skyldes bl.a. usikkerheder i forbindelse med sammenligning af to forskellige datakilder.

Kilde: Energistyrelsen Data er fra CVR-registeret, Jupiterdatabasen, Forsyningssekretariets hjemmeside fsva. selskaber omfattet af de økonomiske rammer, Vandmængder fra den tidligere Forsyningsdataportalen og total vandmængder for Danmarks Statistik 2021.

Der er altså langt flere forbrugerejede end kommunalt ejede drikkevandsselskaber, men de kommunalt ejede selskaber står for omkring 65 pct. af den samlede debiterede mængde drikkevand. De kommunalt ejede drikkevandsselskaber er således gennemsnitligt større end de forbrugerejede selskaber. Ca. 70 kommunalt ejede selskaber har en debiteret vandmængde på over 800.000 m³. Omkring 10 forbrugerejede selskaber har en debiteret vandmængde på over 800.000 m³.

Der er 7 kommuner, hvor drikkevandsforsyningen udelukkende er forbrugerejet. De forbrugerejede drikkevandsselskaber er dog mest udbredt i landsbysamfund og sommerhusområder.



De 108⁸ kommunalt ejede spildevandsforsyningsselskaber skønnes at håndtere ca. 90 procent af det spildevand, der afledes fra alle danske renseanlæg.

2. Regulering af en monopolsekter

Vandforsyningssektoren består af naturlige monopoler, idet forbrugerne ikke har mulighed for at vælge en anden leverandør inden for samme forsyningsområde. Vandforsyningsselskaberne⁹ er derfor underlagt et hvile-i-sig-selv-princip. Alle kommunalt ejede selskaber og større forbrugerejede selskaber er derudover underlagt økonomiske rammer og effektiviseringskrav i medfør af vandsektorloven, jf. tabel 2.

Tabel 2

Vandsektorloven – kort fortalt

| | |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål | <p>Loven skal medvirke til:</p> <ul style="list-style-type: none">• at vand- og spildevandsforsyningen drives på en effektiv måde, der er gennemsigtig for forbrugerne, giver lavest mulige, stabile priser, understøtter innovativ udvikling og demonstration og eksport af vandteknologiløsninger.• at sikre og udvikle en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningssikkerheden, klimaet og naturen. |
| Omfatter | <ul style="list-style-type: none">• Alle kommunalt ejede vand- og spildevandsforsyningsselskaber• Private (forbrugerejede) vandforsyninger, der leverer mere end 200.000 m³ pr. år.• Forbrugerejede vandselskaber, der leverer over 200.000 m³, men under 800.000 m³ vand om året, har fra den 1. januar 2020 efter ansøgning til FS haft mulighed for at træde ud af reglerne om den økonomiske rammeregulering i vandsektorloven*. |
| Hoved indhold | <ul style="list-style-type: none">• Økonomiske rammer (Indtægtsrammer for selskaber, der leverer over 800.000 m³ pr. og regnskabsmæssige kontrolrammer for øvrige selskaber omfattet af rammereguleringen).• Effektiviseringskrav, herunder individuelt effektiviseringskrav for de største selskaber over 800.000 m³ baseret på benchmarking.• Regler om organisering og regnskab, herunder regler om<ul style="list-style-type: none">○ Selskabsgørelse pr. 1. januar 2010○ Hovedvirksomhed og tilknyttet virksomhed• Regler om forbrugerindflydelse i vandselskaber mv.• Regler om performancebenchmarking vedrørende miljø, sundhed, energi og klima samt forsyningssikkerhed.• Forsyningssekretariatets (vandtilsynets) opgaver |

Anm.: *Pr. 1. januar 2024 var 117 vandselskaber mellem 200.000 og 800.000 m³ udtrådt af den økonomiske regulering som følge af disse regler.

Kilde: Vandsektorloven (lovbekendtgørelse nr. 1693 af 16-08-2021).

Siden 1. januar 2020 har mindre forbrugerejede vandselskaber (selskaber med en debiteret årlig vandmængde på mellem 200.000-800.000 m³) haft mulighed for at vælge at udtræde af den del af den økonomiske rammeregulering, der omhandler regnskabsmæssige kontrolrammer og effektiviseringskrav. Dette har medført en reduktion af antallet af selskaber, så der pr. 1. januar 2024 var 227 underlagt økonomisk ramme regulering.

⁸ Det større antal kommunalt ejede spildevandsforsyningsselskaber end kommuner skyldes bl.a., at en række spildevandsselskaber er opdelt i et transportselskab og et renseselskab.

⁹ Drikkevandforsyninger er underlagt regulering, når der er tale om almene vandforsyninger. Ved almene forsyninger forstås den person eller juridiske enhed, der ejer et eller flere vandforsyningsanlæg, der forsyner eller har til formål at forsyne mindst 10 ejendomme hver.



Ud over den økonomiske rammeregulering i vandsektorloven er drikke- og spildevandsselskaber bl.a. underlagt regulering om selskabernes organisering, *jf. tabel 2.*

3. Miljøregulering

Miljøreguleringen er todelt. Den nationale drikke- og spildevandslovgivning sætter minimumskrav, som alle vandselskaber skal overholde. Kommunerne kan derudover stille yderligere krav, der er nødvendige i forhold til lokale forhold. For eksempel ekstra rensning af spildevand i forhold til særligt sårbare recipienter, indsatser mod stedspecifikke miljøfarlige stoffer eller ekstra kontrol af drikkevand på grund af særlige geologiske forhold eller kritiske funktioner i forsyningsområdet. Når det fastsatte serviceniveau for et spildevandsforsyningsselskabs pligt til at modtage og håndtere regnvand går ud over et grundlæggende minimumsniveau, skal en samfundsøkonomisk hensigtsmæssighed dokumenteres. Kommunen eller andre parter kan herudover mod betaling til vandselskabet stille ønsker om et højere serviceniveau i forhold til rekreative interesser.

Det er hensigtsmæssigt ud fra såvel et økonomisk som miljømæssigt perspektiv, at der kan tages hensyn til lokale forhold. Det vil sige, at servicestandarder for forsyningsikkerhed og miljø defineres på kommunalt niveau inden for statsligt fastsatte rammer.

Den kommunale bestemmelse af servicestandarder ud over et minimumsniveau indebærer hovedsageligt i dag, at de kommunalt ejede og forbrugerejede vandselskaber (og dermed forbrugerne) i de kommuner, der fastsætter standarden, også skal finansiere ekstra krav. En konsolidering af kommunalt ejede selskaber på tværs af kommunegrænser vil betyde, at der ikke nødvendigvis i fremtiden med den nuværende lovgivning vil være samme ejermæssige forbindelse mellem kommunen ("bestiller") og det kommunalt ejede vandselskab ("betaler").

4. Bestyrelsessammensætning

De kommunalt ejede og forbrugerejede drikkevandsselskaber har forskellige styringsformer og bestyrelsessammensætning.

I de forbrugerejede drikkevandsselskaber består bestyrelsen som udgangspunkt af forbrugerrepræsentanter, som vælges på den årlige generalforsamling. I de små forbrugerejede drikkevandsselskaber ligger driftsansvaret ofte hos bestyrelsesformanden eller et bestyrelsesmedlem.

I de kommunalt ejede selskaber besættes hovedparten af bestyrelsesposterne, herunder formandsposten, hovedsageligt af kommunalbestyrelsesmedlemmer. En del selskaber har dog også eksterne bestyrelsesmedlemmer. For at sikre



forbrugerindflydelsen i de kommunalt ejede selskaber skal selskaberne overholde bekendtgørelse om forbrugerindflydelse i vandselskaber. Som udgangspunkt skal to bestyrelsesposter vælges af forbrugerne. Hvis der indgår medarbejderrepræsentanter i bestyrelsen, kan antallet af forbrugervalgte repræsentanter dog begrænses til én.

5. Beskatning af vandselskaber

Spildevandsselskaber er skattepligtige. Tilsvarende er drikkevandsselskaber omfattet af vandsektorloven som udgangspunkt skattepligtige, mens forbrugerejede drikkevandsselskaber, der ikke er omfattet af vandsektorloven, som udgangspunkt¹⁰ er skattefritaget.

Ved ændring af vandsektorloven pr. januar 2020 blev der indført mulighed for, at forbrugerejede vandselskaber, med en debiteret vandmængde på op til 800.000 m³, kan udtræde af den økonomiske rammeregulering, men dog stadig være omfattet af vandsektorloven. Selskabsskatteloven blev ændret samtidig hermed, således at forbrugerejede drikkevandsselskaber, der vælger at udtræde af den økonomiske rammeregulering, ikke omfattes af skattepligt, selv om de fortsat er omfattet af vandsektorloven. Flere mindre drikkevandsselskaber vil således kunne lægges sammen, uden at der indtræder skattepligt. Hvis et ellers skattefrit drikkevandsselskab ønsker at drive aktiviteter, der omfatter tilknyttet virksomhed, vil dette som udgangspunkt indebære skattepligt. Pr. 1. januar 2020 er der imidlertid givet adgang til bevarelse af skattefriheden for hovedvirksomheden, hvis tilknyttet virksomhed udskilles til et skattepligtigt datterselskab.

6. Konsolidering i et historisk perspektiv

Vandforsyningssektoren har løbende undergået en gradvis konsolideringsproces.

Med kommunalreformen i 2007 blev antallet af kommuner reduceret fra 271 til 98. Dette indebærer også en reduktion af antallet af kommunale forsyninger, der håndterer drikke- og spildevand.

Vandsektorloven fra 2009, *jf. tabel 2 ovenfor*, der regulerer økonomiske og organisatoriske forhold for kommunalt ejede selskaber og de største forbrugerejede selskaber har også påvirket organiseringen af vandforsyningssektoren.

Med indførelsen af vandsektorloven blev der indført krav om, at alle kommunale vandenheder skulle selskabsgøres i A/S eller ApS for at sikre en klar adskillelse fra

¹⁰ Kræver også, at en række betingelser er opfyldt, bl.a. forenklet sagt må der ikke udøves sideordnede aktiviteter i selskabet, og leverancerne skal være åbne for alle i forsyningsområdet.



den almindelige kommunale skattefinansierede drift og fremme et fokus på vandselskabernes drift. En række kommunale selskaber har både før og hovedsageligt efter vedtagelse af vandsektorloven opnået stordriftsfordele via oprettelse af holdingselskaber og oprettelse af serviceselskaber – som regel som multiforsyninger inden for kommunen. Der er i 10'erne også dannet en række tværkommunale koncerner. Ved tværkommunale koncerner ses, at de kommunalt ejede selskaber med de enkelte kommuners forsyningsområder opretholdes i koncernen. En række kommuner har uden at indgå i egentlige koncerner dannet fælles tværkommunalt ejede serviceselskaber. Det skønnes, at over en tredjedel af alle de kommunalt ejede selskaber indgår i tværkommunale koncerner eller serviceselskaber. Pr. 1. januar 2024 var der tre eksempler på fuld fusion af vandforsyninger på tværs af kommunegrænser.

Også blandt de forbrugerejede selskaber er der sket en gradvis konsolideringsproces. Energistyrelsen skønner på baggrund af oplysninger fra CVR-registeret, at over 200 forbrugerejede selskaber er ophørt over de seneste fem år. Den gradvise konsolidering af de mindre selskaber er sket både ved fusion med forbrugerejede og kommunale selskaber. Der er også eksempler på forbrugerejede selskaber, der har dannet fælles serviceselskaber.