

Bemærkninger til Vandreguleringsudvalgets første delrapport

Vandreguleringsudvalget har den 25. juni 2025 offentliggjort første delrapport med anbefalinger til den fremtidige økonomiske regulering af vandsektoren og givet mulighed for at sende skriftlige bemærkninger til delrapporten. HOFOR takker for denne mulighed og sender hermed bemærkninger.

Det er vigtigt, at der etableres et fælles billede af udfordringerne i den nuværende regulering. Denne opgave har udvalget løst med delrapporten, og HOFOR anerkender det grundige arbejde og deler i høj grad udvalgets analyse og vurdering af udfordringerne i den nuværende regulering. Det er blandt andet positivt at:

- Udvalget konstaterer, at nuværende indtægtsrammer ikke er tilstrækkelige til at understøtte fremtidens investeringsniveau og foreslår en ny grundmodel med omkostnings- og forrentningsramme samt periodisk genberegning.
- Udvalget påpeger, at det historiske afskrivningsgrundlag (POLKA) bygger på forudsætningstunge skøn. Med anbefalingen om en periodevis genberegning af omkostningsrammen vil de historiske standardpriser gradvist blive udfaset.
- Udvalget vurderer, at tillægssystemet skævvrider incitamenter og er uigennemsigtigt og anbefaler at afskaffe tillægssystemet.
- Udvalget understreger behovet for rammer, der gør økonomisk pressede selskaber i stand til at løfte nødvendige opgaver.
- Udvalget konstaterer, at reguleringen er kompleks og administrativt tung og anbefaler forenkling via en klarere model.
- Udvalget vurderer, at den nuværende benchmarkingmodel er teknisk kompleks, vanskelig at gennemskue og i begrænset omfang afspejler selskabernes faktiske vilkår, ligesom selskaberne ikke oplever at benchmarkingmodellen reelt tilfører værdi i ledelsen af selskaberne.

HOFOR ser positivt på udvalgets forslag til grundmodel, som indeholder flere lovende elementer, der kan danne ramme for en mere optimal opbygning af indtægtsrammer. Udvalgets forslag om at nedlægge tillægssystemet kan særligt bidrage til forenklinger, og HOFOR bakker i høj grad op om principperne i forslaget.

De konkrete delelementer – “stilleskruerne” – bliver dog afgørende for, om reguleringen kan sikre forsyningssikkerhed, grøn omstilling og økonomisk bæredygtighed. Det er derfor centralt, at den videre udmøntning af modellens “stilleskruer” ikke fører til et resultat, som reelt gentager de uhensigtsmæssigheder, der indgik i forslaget fra 2022.

Prioriteter for HOFOR

HOFOR står midt i en virkelighed, hvor klimaforandringer, urbanisering og stigende forurening presser forsyningen fra alle sider. Samtidig gør den økonomiske regulering

det meget svært at investere tilstrækkeligt i de løsninger, der skal sikre vand i hannerne og beskytte byen mod oversvømmelser mv.

For HOFOR er det afgørende, at en ny reguleringsmodel udmøntes på en måde, der sikrer:

- En samlet model, der giver fuld omkostningsdækning og understøtter opretholdelse af en sund økonomisk balance gennem hele investeringscyklussen. Det indbefatter blandt andet, at omkostningsrammen skal tage højde for prisudviklingen.
- At et effektiviseringskrav ikke kommer til at omfatte allerede afholdte investeringer, som selskaberne ikke kan påvirke (sunk cost).
- At økonomisk trængte selskaber sikres en tilstrækkelig stor forrentningsramme. HOFOR har en række selskaber, som er økonomisk pressede af den gældende regulering. Konkret er der brug for, at der rettes op de problemer som det nuværende system har medført. Et eksempel herpå er drikkevandsnettet i Herlev. I Herlev er det nødvendigt at renovere 33 km ledningsnet i perioden fra 2025-2034 til en forventet pris på ca. 243 mio. kr. Med den nuværende regulering har selskabet kun en økonomisk ramme på 14,2 mio. kr. i perioden. Herlev låneoptager allerede i dag 100 pct. til investeringer, og det vil ikke være muligt for Herlev inden for den nuværende regulering at servicere fremtidige gældsoplag.
- At benchmarkingmodellen afløses af et enklere system baseret på benchmarking af sammenlignelige nøgletal.

Det skal især fremhæves, at effekten af effektivisering på de historiske investeringer uden et tillæg til rammen presser HOFOR til meget store og urealistiske effektiviseringskrav på rør, bygninger og pumper, der er etableret for mange år siden. Tilrettelæggelsen af fremtidige realistiske effektiviseringskrav, også på historiske investeringer, i den nye model, vil derfor være af afgørende betydning for HOFORs opbakning til den samlede løsning.

Konkrete bemærkninger

Nedenfor fremgår både uddybninger af prioriteter for HOFOR og mere konkrete bemærkninger og forslag til delrapporten og udvalgets videre arbejde.

Forrentningsramme

Alle HOFORs drikkevandselskaber vil med den gældende regulering mangle likviditet inden for de kommende år. Det er vigtigt, at forrentningsrammen sikrer, at økonomisk vanskeligt stillede selskaber får en tilstrækkelig forrentningsramme til at foretage de nødvendige investeringer, og at det sikres, at selskaberne kan dække udgifterne til allerede optaget gæld. I den forbindelse foreslås det, at soliditetsniveauet, som præsenteres i rapporten, analyseres over en længere periode for at give et mere robust billede. I den forbindelse er det også vigtigt at have fokus på, at reguleringen skal sikre at selskaberne har en betryggende pengestrøm for långiver. Et selskab kan have god

soliditet, men samtidig mangle likviditet. Lån med kortere afdragstider end de lange afskrivningsperioder i vandsektoren forstærker denne problematik.

HOFOR opfordrer ligeledes til, at der sikres forrentning af eksisterende investeringer og særligt udgifter på eksisterende gæld. Dette står ikke beskrevet i delrapporten. Det er praksis på el, at historiske og fremadrettede investeringer forrentes med forskellige satser.

Effektiviseringskrav

I dag rammer effektiviseringskrav også omkostninger, som selskaberne ikke kan effektivisere på nye anlæg hvert eneste år, selv om de fleste anlæg ikke kan effektiviseres yderligere efter opførelsen, da de er udbudt under konkurrence og allerede optimeret til effektiv drift. Det er derfor afgørende, at effektiviseringskrav i en ny model alene omfatter påvirkelige omkostninger.

HOFOR foreslår, at effektiviseringskrav fastsættes på et rimeligt og balanceret niveau, der afspejler de reelle effektiviseringsmuligheder i sektoren. Derudover opfordrer HOFOR til, at udfordringer ved den nuværende regulering og 2022-forslaget, ikke gentages. Herunder at de akkumulerede effektiviseringskrav ikke medfører et årligt reelt fald i indtægtsrammen, at vandselskaber underlægges samme krav som andre forsyningsområder og kommuner, og at sammenligning med den private sektor foretages med stor forsigtighed.

Benchmarking

HOFOR anerkender behovet for, at myndigheder og ejerkommuner skal kunne vurdere selskabernes performance og effektivitet. Den nuværende benchmarkingmodel er kompleks, uigennemsigtig, og resultaterne svinger, nærmest uforudsigeligt, over tid. HOFOR er bekymret for, at en benchmarkingmodel i en ny regulering fortsat vil være kompleks og uigennemsigtig og ikke vil give reel værdi som redskab til at optimere drift og investeringer. HOFOR oplever at selskaberne efter hver benchmark kan skifte meget i placering, hvilket efter HOFORs vurdering ikke kan tilskrives at selskaberne på to år er blevet mere eller mindre effektiv.

HOFOR foreslår i stedet en nøgletalsbaseret benchmarking. Nøgletallene skal være sammenlignelige på tværs af selskaber og anvendes som ledelsesværktøj i dialogen med bestyrelse, ejerkommuner og regulator.

Reguleringsperioder

Delrapporten peger på, at korte reguleringsperioder kan svække incitamentet til effektivisering, mens lange perioder kan være ufleksibel og medføre, at stigende omkostninger indgår i indtægtsrammerne for sent. HOFOR deler denne bekymring. Hvis selskaberne ikke får mulighed for at indregne afskrivninger for nye anlæg hurtigt nok – f.eks. i op til fem år – kan det skabe en situation med “dobbelt pres.” På den ene side

skal der i perioden betales afdrag på gælden, som typisk har en kortere tilbagebetalingstid end afskrivningsperioden, da maksimal låneoptagelse er 40 år. På den anden side mangler der indtægter til at dække disse afdrag, fordi afskrivninger først kan indgå i indtægtsrammen i en senere reguleringsperiode.

Et konkret eksempel illustrerer udfordringen: Afskrivningerne på et af HOFORs vandværker udgør ca. 30 mio. kr. årligt. Ved fuld belåning af anlægget, som vil være tilfældet, betyder en femårig forsinkelse i indregningen af afskrivninger, at der mangler ca. 150 mio. kr. i opkrævningsret til gældsafvikling. Samtidig udgør afdragene på et 40-årigt annuitetslån ca. 110 mio. kr. i samme periode. Dette pres kan ikke effektiviseres væk og vil derfor direkte begrænse selskabets mulighed for at gennemføre andre nødvendige investeringer.

HOFOR foreslår, at reguleringsperiodernes længde fastsættes med særligt hensyn til at undgå sådanne situationer, og at der skabes mulighed for at indregne afskrivninger – og dermed indtægter til afdrag – tidligere i forløbet. I forlængelse heraf bør man være opmærksom på, at den såkaldte "gældsklemme" fortsat kan være en udfordring under ny regulering, idet låneperioder ofte er kortere end aktivets tekniske levetid. Derudover bør det afklares, hvordan finansiering af byggerenter i byggeperioden håndteres, da det kan få væsentlig betydning for selskabernes likviditet og investeringsplanlægning ved større og flerårige projekter.

Videre dialog og analyser

HOFOR støtter udvalgets ambition om tæt dialog med sektoren. Den konkrete udformning af modellen kræver analyser og beregninger af konsekvenserne i samarbejde med selskaberne, så løsningerne bliver operationelle og realistiske.

HOFOR bidrager gerne med analyser og modeller til det videre arbejde og ser frem til at medvirke i udviklingen af en reguleringsmodel, der kombinerer enkelhed, gennemsigtighed og økonomisk robusthed, og som giver selskaberne rammerne til at levere forsyningssikkerhed, grøn omstilling og økonomisk bæredygtighed.