



Den 18. november 2011  
Ref. BOJEN/BHo

## Notat om miljø- og servicemål

### 1. Indledning

Dette notat om miljø- og servicemål tager udgangspunkt i vandsektorloven og det materiale, der ligger til grund for lovens vedtagelse. Med udgangspunkt i de nuværende regler og den praksis, som følger af Forsyningssekretariatets afgørelser og Konkurrenceankenævnets kendelser skal notatet bidrage til at give kommuner og vandselskaber et klarere billede af, hvordan de, med den gældende lovgivning, kan træffe beslutninger om miljø- og servicemål, som opfylder kravene for at kunne give tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål i vandselskabers prislofter.

Med vandsektorloven er der fra 2011 indført prisloft i vandsektoren. Der vil herefter blive fastsat et individuelt prisloft for det enkelte vandselskab. Prisloftet vil blive korrigeret for relevante faktorer, som f.eks. driftsudgifter til nye miljø- og servicemål.

Vandsektorlovens bemærkninger angiver ingen nærmere definition af, hvad der forstås ved miljø- og servicemål. Det fremgår imidlertid af lovbemærkningerne, at Forsyningssekretariatet ikke skal vurdere rimeligheden i de fastsatte mål, men at prisloftet skal fastsættes med henblik på, at vandselskaber kan leve op til de fastsatte miljø- og servicemål på en effektiv måde. Driftsomkostningerne til miljø- og servicemål skal være fremkommet på effektive og markedsmæssige vilkår.

I prisloftet fastsættes effektiviseringskrav på baggrund af den resultatorienterede benchmarking udelukkende for de almindelige driftsomkostninger, men ikke for de øvrige omkostninger som f.eks. nødvendige investeringer, renteudgifter og driftsomkostninger til miljø- og servicemål. Det er derfor af betydning for vandselskaberne, at driftsomkostninger til miljø- og servicemål godkendes som tillæg til prisloftet. Hvis et selskab har driftsudgifter til varetagelse af miljø- og servicehensyn, som ikke er fastsat for selskabet som egentlige miljø- og servicemål, vil disse udgifter skulle dækkes af de almindelige driftsudgifter, som er omfattet af effektiviseringskravet.

### 2. Problemstilling

Ved Forsyningssekretariatets endelige afgørelser i november 2010 om prisloftet for 2011 er der tildelt tillæg til prisloftet for miljø- og servicemål til 23 vandselskaber, mens 64 vandselskaber har fået afslag. En del af disse afgørelser er stadfæstet af Konkurrenceankenævnet i september 2011. En gennemgang af prisloftsafgørelser med godkendte miljø- og servicemål sammenholdt med et udpluk af afgørelser med afslag på miljø- og servicemål viser, at kommunale sektorplaner ikke i alle tilfælde er blevet anerkendt som tilstrækkelig dokumentation for, at der kan indregnes driftsomkostninger til et kommunalt fastsat miljø- og servicemål i prisloftet. Begrundelsen har været, at de kom-

munale sektorplaner ikke er tilstrækkelig konkret formuleret med hensyn til, hvem der har ansvaret for overholdelse af det pågældende mål, dvs. det har f.eks. ikke fremgået, at det var vandselskabet, som har skullet iværksætte konkrete aktiviteter for at opfylde målet.

Ifølge Konkurrenceankenævnet giver hverken vandsektorloven eller dennes forarbejder en nærmere definition på, hvilke typer miljø- og servicemål der kan give anledning til, at prisloftet reguleres, og at dette gør loven vanskelig håndterbar for såvel vandsektoren som de myndigheder, der skal administrere loven.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Forsyningssekretariatets betingelse om, at der skal være sket en vis konkretisering af miljømålene, for at disse kan give anledning til, at prisloftet korrigeres. Konkurrenceankenævnet fastslår samtidig, at foruden myndighedspåbud og generel offentligretlig regulering kan en tilstrækkelig konkretisering foreligge i form af dokumentation af politiske beslutninger til fremme af et miljømål, og samarbejdsaftaler indgået med stat og/eller kommune om fremme af samme.

Miljø- og servicemål nævnes alene i bemærkningerne til vandsektorloven og ikke i selve loven. Bemærkningerne er ikke entydige med hensyn til, hvem der kan fastsætte miljø- og servicemål. Konkurrenceankenævnet har i en kendelse stadfæstet Forsyningssekretariatets afslag på at give tillæg til driftsomkostningerne til et miljømål, hvor det ikke er dokumenteret, at målet er fastsat af stat eller kommune.

Ved godkendelse af miljømål lægger Forsyningssekretariatet vægt på, at målet er vedtaget af stat eller kommune, og at der er tale om aktiviteter, som går ud over vandselskabernes normale driftsopgaver og har gavnlige effekter på det omgivne miljø. Det er endvidere en forudsætning, at aktiviteterne har en så nær sammenhæng med forsyningsvirksomheden, at de kan rummes indenfor de opgaver et vandforsynings- eller spildevandsselskab kan afholde over vandprisen i henhold til den pågældende sektorlovgivning.

Ved godkendelse af servicemål lægger Forsyningssekretariatet vægt på, at beslutningen skal træffes af kommunen eller selskabets øverste ledelsesorgan, f.eks. bestyrelsen eller generalforsamlingen. Begrundelsen er, at tillægget for opnåelse af et servicemål i praksis indebærer, at forbrugerne opkræves højere priser, end de ellers skulle betale, og at der er tale om monopoler. Beslutningen om fastsættelse af målet er derfor af så stor betydning, at den ikke kan anses for at falde under de sædvanlige dispositioner, som er omfattet af selskabets daglige ledelse. Der lægges endvidere vægt på, at der er tale om aktiviteter, der vedrører den service eller det serviceniveau, som forbrugerne oplever fra sit vandselskab, og at de ekstra driftsomkostninger går til opfyldelse af mål, som ligger ud over den gældende standard på området.

Forsyningssekretariatet fastsætter tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål på baggrund af de budgettal, som vandselskaberne har indberettet, og den dokumentation, som vandselskaberne har fremsendt.

Vandselskaber kan opnå tillæg til prisloftet for driftsomkostninger til miljø- og servicemål, når der er tale om nye mål i forhold til, hvad der var gældende i perioden 2003 -2005, jf. lovbemærkningerne til § 8 i vandsektorloven. Ved ”nye” mål forstås også aktiviteter, der eksisterede før 2006, men

som har fået et nyt indhold med væsentlig økonomisk konsekvens for selskabet. Konkurrenceankenævnet bemærker i en kendelse, at det forhold, at omkostningerne til en bestemt aktivitet er steget væsentligt, ikke i sig selv medfører, at dette kan anses for at være en væsentlig forandring i det eksisterende miljø- og servicemål. Videreførelse af miljø- og servicemål, der allerede var en del af driften i 2003 - 2005, indregnes i de almindelige driftsomkostninger i prisloftet med den virkning, at der pristalsreguleres og korrigeres for effektiviseringskrav.

### **3. Kommunernes planlægningsgrundlag og påbudsmuligheder**

Begrebet miljø- og servicemål er nyt og indført med vandsektorloven. Selve begrebet optræder derfor ikke i kommunale sektorplaner før vandsektorlovens ikrafttræden. Kommunerne har dog i de kommunale sektorplaner fastsat målsætninger for miljøet og forsyningen af kommunens borgere. Der er forskellige typer mål/målsætninger, og de afspejler kommunens ønsker til den fremtidige håndtering som f.eks. regnvandshændelser i forbindelse med klimatilpasning på spildevandsområdet. Et mål kan også have karakter af både miljømål og servicemål, f.eks. grundvandsbeskyttelse, som både kan være et ønske om at forbedre vandmiljøet, men også udtryk for ønsket om at forbedre drikkevandskvaliteten på lang sigt for vandselskabets forbrugere. I det følgende omtales kommunale målsætninger for miljø- og servicemål.

Spildevandsplaner og vandforsyningsplaner er ikke bindende for borgere og erhverv, men er udtryk for kommunens strategi for helhedsorienterede løsninger over en længerevarende periode indenfor vandområdet. Dette betyder også, at miljø- og servicemål ofte har en lang "løbetid" og kan indføres over endda meget lange perioder. Det indebærer, at der kan være miljø- og servicemål, der er igangsat før 2003, som løber over f.eks. en 30-årig periode.

Derudover er miljø- og servicemål også indeholdt i de indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse, som udarbejdes af kommunerne på baggrund af den statslige grundvandskortlægning. Hertil kommer de miljømål, der er defineret i de kommende statslige vandplaner, som skal implementeres i de kommunale vandhandleplaner eller i vandforsynings- eller spildevandsplaner.

De kommunale sektorplaner er hidtil typisk lavet i fællesskab mellem miljø- og forsyningsafdelingerne i kommunerne, og de private forsyninger har deltaget i planlægningen i nogle kommuner.

Da mange kommuners sektorplaner er udarbejdet i tiden før vandsektorloven, vil en del af dem sandsynligvis ikke leve op til Konkurrenceankenævnets krav om konkretisering af miljø- og servicemål, for at vandselskaberne kan få forøget deres prisloft. I de tilfælde kan kommunen og selskabet indgå en forpligtende aftale, hvor det af aftalen skal fremgå, hvad det konkrete mål er og hvad der er vandselskabets forpligtelse. Ved indgåelse af aftale skal parterne være opmærksomme på evt. synergieffekter, se nærmere i afsnit 5 – Synergieffekt af miljø- og servicemål.

I det følgende beskrives det kommunale planlægningsgrundlag i relation til vand- og spildevandsforsyningen af kommunens borgere.

### **3.1 Vandforsyningsplaner**

Kommunalbestyrelsen skal i samarbejde med de almene vandforsyningsanlæg, Sundhedsstyrelsen og i fornødent omfang andre interesserede myndigheder og institutioner udarbejde forslag til vandforsyningsplaner, jf. vandforsyningslovens §§ 14 og 14 a samt bekendtgørelse nr. 1450/2007 om vandforsyningsplanlægning.

Med vandforsyningsplanen udstikker kommunalbestyrelsen rammerne, inden for hvilke den fremtidige vandforsyningsstruktur kan udvikle sig i planperioden. Formålet er at sikre borgerne i kommunen adgang til rent drikkevand i tilstrækkelige mængder.

Vandforsyningsplanen skal endvidere sikre, at indvindingen af drikkevand planlægges således, at indvindingen ikke påvirker vandløb, søer og naturområder negativt i områder, hvor plante- og dyrelivet er afhængig af grundvand. Dette gøres bl.a. ved at beskrive, hvordan vandforsyningen skal tilrettelægges, hvilke anlæg forsyningen skal bygge på, og hvilke forsyningsområder de enkelte vandforsyningsanlæg skal have.

### **3.2 Indsatsplaner for grundvandsbeskyttelse**

Kommunalbestyrelsen skal for de områder i vandplanen, som er udpeget som indsatsområder, og for hvert af de indsatsområder, der er fastlagt i regionplanen, vedtage en indsatsplan, jf. § 13 i vandforsyningsloven, og § 2 i bekendtgørelse nr. 1430/2006 om indsatsplaner. Det omfatter alle områder med særlig drikkevandsinteresser (OSD-områder), men kan også omfatte andre områder drikkevandsinteresser. Kommunalbestyrelsen skal følge den prioritering, som er fastlagt i statens kortlægning, og indsatsplanerne skal udarbejdes på baggrund af en nærmere kortlægning af arealanvendelse, forureningstrusler og naturlig beskyttelse af de pågældende vandressourcer. Indsatsplanen skal indeholde en detaljeret opgørelse over behovet for beskyttelse samt retningslinjer og tidsplan for parterne, herunder vandselskabets, indsats til opnåelse af denne beskyttelse. Tilstrækkeligt konkretiserede mål i en indsatsplan, vil kunne udgøre kommunalt fastsatte miljømål, som kan give tillæg til driftsomkostninger til miljømål i prislofterne, hvis det utvetydigt fremgår hvad der er vandselskabets forpligtelse i opnåelse af de fastsatte miljømål.

En indsatsplan fastlægger således det nødvendige indsatsbehov for at beskytte såvel den nuværende som den fremtidige vandindvinding, og ikke nødvendigvis hvilken metode der skal benyttes i det enkelte tilfælde. Kommunen kan dog pege på f.eks. skovrejsning som et middel, hvis kommunen anser dette for den eneste/bedste løsning. Hvis kommunen ønsker etablering af skovrejsning som virkemiddel til grundvandsbeskyttelse, skal rollefordelingen mellem kommune, vandselskab og evt. tredjepart afklares i en skriftlig aftale.

En indsatsplan må ikke stride mod den statslige vandplan, den kommunale vandhandleplan, kommuneplanen, vandforsyningsplanen eller andre indsatsplaner.

Kommunalbestyrelsen eller ejeren af et alment vandforsyningsanlæg har mulighed for at vedtage indsatsplaner for andre områder jf. vandforsyningslovens § 13 a., hvis kommunalbestyrelsen eller ejeren af vandforsyningsanlægget finder, at retningslinjerne eller prioriteringen i vandressourceplanlægningen og regionplanen er utilstrækkelige til at sikre kommunens eller vandforsyningsanlæggets interesser. Et vandselskab kan således efter vandforsyningslovens § 52 a indregne udgifter til supplerende kortlægning, overvågning og beskyttelse af den nuværende indvinding og den forventede

fremtidige vandindvinding i vandprisen. Set i lyset af Konkurrenceankenævnets afgørelser, medfører det, at udgifter til aktiviteter under vandforsyningslovens § 52 a og som har et miljøaspekt kræver kommunens inddragelse. Det kan ske ved indgåelse af aftale mellem kommunen og vandselskabet om udførelse af det konkrete mål, og med en præcisering af hvad der er vandselskabets forpligtelse.

### **3.3 Spildevandsplaner**

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 32 skal kommunalbestyrelsen udarbejde og ajourføre en plan for bortskaffelse af spildevand inden for kommunen. I spildevandsplanen beskrives, hvilke områder der er kloakeret eller skal kloakeres samt, hvordan spildevandet samles, renses og udledes. Spildevandsplanen er det juridiske grundlag, hvor kommunen kan beslutte at private ejendomme bliver tilsluttet offentlig kloak, kan kræve ændringer i kloakeringen og ekspropriere til nye anlæg. Spildevandsplanen har fokus på den offentlige del af kloaksystemet, som finansieres via taksterne (vandafledningsbidrag).

Kommunale miljø- og servicemål kan fremgå flere steder i spildevandsplanen. De kan både fremgå af pkt. 1 som f.eks. målsætning for oversvømmelseshyppighed, af pkt. 6 som mål for de regnbetinglyede udløb og vandkvaliteten i vandmiljøet samt af pkt. 7 og 8 som f.eks. bedre spildevandsrensning.

### **3.4 Kommunale vandhandleplaner**

Kommunale vandhandleplaner efter miljømålsloven skal implementere foranstaltninger, der er fastsat i den statslige vandplan og dens indsatsprogram, jf. kommende bekendtgørelse herom. Gennemførelsen af de foranstaltninger, der er indeholdt i vandplanen, skal ske inden for kommunens geografiske område.

Den kommunale vandhandleplan fastsætter, hvordan kommunalbestyrelsen vil realisere vandplanen og indsatsprogrammet, dog uden at foregribe det præcise indhold af de afgørelser, der på et senere tidspunkt træffes efter sektorlovgivningen. Det skal angives på et kort, hvor foranstaltningerne skal gennemføres.

Det skal fremgå af den kommunale vandplan, hvis nogle af de nødvendige foranstaltninger skal gennemføres af et vandselskab. En nødvendig foranstaltning efter den kommunale vandhandleplan vil kunne udgøre et miljø- og servicemål, som kan give tillæg til driftsomkostningerne i vandselskabets prisloft, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 2.

Den kommunale vandhandleplan skal endvidere indeholde en prioritering og angivelse af forventet tidspunkt for hver enkelt foranstaltning. Herunder skal der redegøres for, hvordan offentligheden efter reglerne i særlovgivningen vil blive inddraget i vandhandleplanens gennemførelse.

Den kommunale vandhandleplan skal koordinere indsatsen med de kommunale Natura 2000-handleplaner, Natura 2000-skovhandleplaner og med indsatsen for vådområder omfattet af den statslige vandplan for så vidt angår vandbehov for de naturtyper, der er direkte afhængig af et vandøkosystem.

### **3.5 Påbud og forbud**

I kommunerne er der som regel en delegationsordning fra kommunalbestyrelsen til den kommunale administration. Varsel om og udstedelse af påbud om at udføre visse foranstaltninger eller at ophøre hermed er i de fleste kommuner ikke delegeret til administrationen, men skal behandles i miljø- og teknikudvalget og evt. også i kommunalbestyrelsen. Der kan fx være tale om påbud om spildevandsrensning eller om vandsamarbejde.

Kommunerne er generelt tilbageholdende med at udstede påbud, da manglende efterkommelse af et påbud er strafbart og følges op af en politianmeldelse. Påbud anvendes til fastsættelse af ny retstilstand, f.eks. ved krav om forbedret rensning, men kan også anvendes over for en grundejer eller en virksomhed, der har handlet i strid med gældende regler, men manglende efterkommelse af påbuddet er alligevel strafbart.

I relation til vandselskaber har det været sædvane, at kommune og forsyning indgår gensidige aftaler om f.eks. grundvandsbeskyttelsen. Udstedelse af påbud er et middel, som mange kommuner først griber til som absolut sidste mulighed.

#### **4. Eksempler på godkendte miljø- og servicemål**

Erfaringerne med det første års afgørelser om prislofter viser, at det ikke så meget er selve målet, som dokumentationen for at beslutningen er truffet på det rigtige sted, der er afgørende om driftsomkostninger til et miljø- og servicemål bliver tillagt prisloftet. Det viser følgende konkrete eksempler.

Grundvandsbeskyttelse – Frederikshavn Vand. Dokumentationen er en indsatsplan vedtaget af Nordjyllands Amt. Indsatsplanen er fulgt op af en beslutning i Hjørring Byråd i 2008 om, at OSD-områder skal indgå i grundvandsbeskyttelsen i form af dyrkningsaftaler, og at vandforsyningerne skal gennemføre den nødvendige grundvandsbeskyttelse ved frivillige aftale med lodsejerne.

Skovrejsning – Skanderborg Forsyning Vand. Dokumentationen er en samarbejdsaftale mellem Skanderborg Kommune, Skanderborg Vandforsyning og Skov- og Naturstyrelsen, som er godkendt af byrådet i 2006 og den efterfølgende selskabsdannelse, hvorved selskabet er indtrådt i den kommunale vandforsynings forpligtelse.

Indsats mod oversvømmelse – Greve Spildevand. Dokumentationen er beslutninger i Greve Byråd i 2007 og 2008 om at skærpe dimensioneringsgrundlaget i forhold til Spildevandskomiteens krav.

Oprensning af Sorte Sø – Skanderborg Forsyning Spildevand. Dokumentationen er Århus Amts Vandkvalitetsplan fra 2005. Aktiviteten er påbegyndt i 2008 og anses dermed for ny.

#### **5. Synergieffekt af miljø- og servicemål**

Nogle af et vandselskabs iværksatte tiltag har ”afledte” positive effekter såsom rekreative værdier, mindre CO<sub>2</sub> udledning, mere natur etc. At et tiltag, som er baseret på baggrund af et behov for vandselskabet til at sikre sine aktiver eller at udbygge disse, har en synergieffekt i forhold til vandforbrugere, skal ikke hindre, at tiltaget gennemføres. Forventninger om synergieffekt skal beskrives i målet, og der skal tages stilling til, om flere parter skal bidrage til målet, og i givet fald hvordan fordelingsnøglen skal være for selskabet og de øvrige parter.

Konkurrenceankenævnet har i flere kendelser i forbindelse med skovrejsning tilkendegivet, at en politisk beslutning om skovrejsning – foruden grundvandsbeskyttelse- kan være begrundet i forskellige hensyn, hvorfor der må ske en fordeling af kommunens samlede interesser heri. Hvis en sådan fordeling ikke fremlægges for nævnet, finder Konkurrenceankenævnet det ikke dokumenteret, at der er sket en tilstrækkelig konkretisering af et miljømål.

På spildevandsområdet kan især grønne løsninger give ”gratis” sideeffekter eller synergier. Overløbsbassiner kan udvikle sig til smukke vådområder til glæde for dyre- og plantelivet, men også som rekreative områder for borgerne. Der er endnu ingen eksempler på Konkurrenceankenævnskendelser som omhandler synergier på spildevandsområdet. Naturstyrelsen anbefaler, at der ved spildevandstekniske løsninger, hvor der kan være positive sideeffekter, medtages en redegørelse for synergierne og evt. udgiftsfordelingen heraf ved ansøgning om tillæg til prisloftet.

## **6. Konklusion**

Konkurrenceankenævnet bemærker i de afgivne kendelser, at hverken vandsektorloven eller dennes forarbejder giver en nærmere definition på, hvilke typer miljø- og servicemål der kan give anledning til, at prisloftet reguleres. Miljø- og servicemål nævnes alene i bemærkningerne til vandsektorloven og ikke i selve loven. Bemærkningerne er ikke entydige med hensyn til, hvem der kan fastsætte miljø- og servicemål.

Set i lyset at Konkurrenceankenævnets kendelser og Forsyningssekretariatets afgørelser kan praksis opsummeres således:

- Der skal være en vis konkretisering af miljømålene, for at disse kan give anledning, at prisloftet korrigeres.
- Foruden myndighedspåbud og generel offentligretlig regulering kan en tilstrækkelig konkretisering foreligge i form af dokumentation af politiske beslutninger til fremme af et miljømål, og samarbejdsaftaler indgået med stat og/eller kommune om fremme af samme.
- Miljømål skal være besluttet af staten eller kommunen, for at det kan give tillæg til prisloftet.
- Miljømål skal være aktiviteter, der går ud over vandselskabernes normale driftsopgaver, har gavnlige effekter på det omgivne miljø, og har nær sammenhæng med forsyningsvirksomheden.
- Ved et miljømål, hvor der kan være andre kommunale interesser, f.eks. rekreative, skal der foretages en fordeling af kommunens samlede interesser i målet.
- Servicemål skal være besluttet af kommunen eller selskabets øverste ledelsesorgan, f.eks. bestyrelsen eller generalforsamlingen.
- Servicemål skal være aktiviteter, der vedrører den service eller det serviceniveau, som forbrugerne oplever fra sit vandselskab, og ekstra driftsomkostninger skal gå til opfyldelse af mål, som ligger ud over den gældende standard på området.

I enkelte tilfælde vil driftsomkostningerne til et mål – selv om det ikke specifikt fremgår, at det pågældende miljø- og servicemål skal iværksættes og bekostes af vandselskabet – kunne udløse tillæg til prisloftet, hvis det pga. vandselskabets monopollignende status i relation til forsyning af forbrugere implicit er givet, at den pågældende aktivitet skal iværksættes af vandselskabet.

Kravet om konkretisering svarer imidlertid ikke altid til den hidtidige sædvane, hvor vandforsynings- og spildevandsplaner er udarbejdet i samarbejde mellem kommunen og forsyningen, og hvor der har været en gensidig forståelse af, at de nævnte mål samt aktiviteterne til opnåelse heraf skal bekostes af forsyningen. Kommuner og vandselskaber skal derfor ved fornyelse af sektorplanerne være mere opmærksomme på formuleringerne af konkrete miljø- og service, og på hvad der er vandselskabets forpligtelse, hvis målet skal kunne godkendes som et tillæg til driftsomkostninger.

Miljø- og servicemål, der i de kommunale sektorplaner er fastsat før basisperioden 2003-2005, kan give tillæg til prisloftet, hvis de først implementeres senere end 1. januar 2006. Desuden kan der gives tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål fastsat før 1. januar 2006, hvis de pågældende mål efterfølgende har fået nyt indhold, som påfører selskabet væsentlige ekstraomkostninger.

Hvis det efterfølgende viser sig, at et selskab ikke gennemfører de aktiviteter, som udløste et tillæg til prisloftet som miljø- og servicemål, vil prisloftsfastsættelsen sikre, at selskabet bliver modregnet to år efter, når regnskabsoplysningerne skal indsendes til Forsyningssekretariatet.