

## Minnisblað um gjaldskrár í Borgarbyggð vegna fráveitu og vatnsveitu og eignarhlut Borgarbyggðar í OR

### 1. Hlutverk rýnihóps

Á fundi eigendanefndar Orkuveitu Reykjavíkur (OR) þann 2. apríl 2020 var ákveðið í fyrsta lagi að fela rýnihópi eigenda OR að leggja mat á áhrif þess á eignarhluti Borgarbyggðar, Akranesskaupstaðar og Reykjavíkurborgar í OR „ef gjaldskrár fráveitu og vatnsveitu í Borgarbyggð, Akranesi og Reykjavík verði samræmdar og sama gjald gildi á öllu svæðinu“.

Rýnihópi eigenda OR var í öðru lagi falið að gera verðmat á eignarhlut Borgarbyggðar ef til þess kæmi að Borgarbyggð myndi vilja selja hann öðrum eigendum Orkuveitu Reykjavíkur.

Í þessu minnisblaði er fyrst og fremst fjallað um fyrra verkefni rýnihópsins en rýnihópurinn hefur ekki farið í gerð verðmats en er með ábendingar um aðferðafræði í því sambandi, sjá niðurstöðukafla.

### 1. Fráveitusamningar

#### Um sameiningu fráveitna í Borgarfirði við OR

Eigendur Orkuveitu Reykjavíkur (OR) voru árið 2005 sammála um að sameina fráveitur í Reykjavík, Akranesi, Borgarbyggð og Borgarfjarðarsveit og fela OR ganga frá samningum við hvern eigenda OR um yfirtöku á fráveitu viðkomandi og skyldi stefnt að því að yfirtakan breytti ekki eignarhlutföllum sveitarfélaganna í OR. Eignarhlutir í OR voru þessir:

Reykjavíkurborg	93,539%
Akraneskaupstaður	5,528%
Borgarbyggð	0,761%
Borgarfjarðarsveit	0,172%

Um svipað leyti stóð yfir sameining sveitarfélaganna Borgarfjarðarsveitar og Borgarbyggðar og var ákveðið að miða við að sameinuð fráveita þessara tveggja sveitarfélaga yrði meðhöndluð sem ein fráveita, eitt fráveitusvæði, í sameiningarferlinu og fráveitur Reykjavíkur, Akraness og sameinaðrar Borgarbyggðar sem aðskilin veitusvæði<sup>1</sup>.

Forsendur og aðferðafræði sameiningar fráveitnanna eru raktar í minnisblaði rýnihóps eigenda OR dags. 19. janúar 2014<sup>2</sup> og það efni verður ekki endurtekið hér í heild sinni.

#### Mat á virði fráveitna og eignarhlutir í OR

Í ofangreindu minnisblaði rýnihóps er greint frá sjóðstreymisgreiningu sérfræðinga OR en þeir settu upp líkan fyrir rekstur, efnahag og sjóðstreymi fyrir árin 2006-2030 og var miðað við að sjóðstreymisgreiningin leiddi fram hvert virði sjóðstreymis þurfti að vera í fráveitum eigenda til að halda óbreyttum eignarhlutföllum í OR. Til grundvallar útreikningunum voru settar fram tvær mikilvægar forsendur sem vert er að geta hér. Annars vegar forsendur um kostnað við áformaðar fjárfestingar í fráveitukerfum Borgarbyggðar, Borgarfjarðarsveitar og Akraness sem náðu að hluta til Reykjavíkur vegna Kjalarness. Hins vegar voru forsendur um 9% hagræðingu á rekstrarútgjöld OR í

<sup>1</sup> Þannig eru fráveitur í Reykjavík, Akranesi og sameinuð fráveita Borgarbyggðar þrjú aðskilin veitusvæði í merkingu laga nr. 9/2009 m.s.br. um uppbyggingu og rekstur fráveitna.

<sup>2</sup> Sbr. Minnisblað rýnihóps eigenda OR dags. 19. janúar 2014.

Borgarbyggð og Borgarfjarðarsveit samanborið við rauntölur í Reykjavík þar sem fjárfestingum var lokið (fyrir utan áðurnefndar fjárfestingar vegna Kjalarness).

Niðurstöður virðismatsins voru þær að sameining Fráveitu Reykjavíkur við OR myndi nettó auka eigið fé OR um 12 milljarða króna, sameining Fráveitu Akraness myndi nettó auka eigið fé OR um 709 mkr og virðismat „sameinaðrar“ fráveitu Borgarbyggðar og Borgarfjarðarsveitar fól í sér aukningu á eigið fé OR um 120 mkr miðað við að gjaldskrá á þessu veitusvæði væri 32,5% hærrí en í Reykjavík og að áætlanir um kostnað við fjárfestingar og hagræðingu myndu ganga eftir. Þannig var álagi á gjaldskrá sameinaðrar fráveitu Borgarbyggðar og Borgarfjarðarsveitar (ásamt forsendum um kostnað við fráveituframkvæmdir og hagræðingu í rekstri) beitt til að halda óbreyttum eignahlutföllum Reykjavíkurborgar, Akranesskaupstaðar og sameinaðs sveitarfélags Borgarbyggðar eins og rakið er í áðurnefndu minnisblaði rýnihóps eigenda.

### Gjaldskrár og þróun þeirra

Fráveitugjald fer til rekstrar fráveitu og uppbyggingar kerfis hennar s.s. stofnlagna, dælu- og hreinsistöðva. OR hefur annast álagningu og innheimtu fráveitugjalda frá árinu 2009.

- Það er eitt grunn fráveitugjald á öllum veitusvæðum eigenda.
- Grunnjaldið er vísitölutengt.
- Notendur á veitusvæði Borgarbyggðar greiða 32,5% álag sem þurfti á sínum tíma til að eiganarhlutur sameinaðrar Borgarbyggðar í OR yrði óbreyttur við yfirtöku OR á Fráveitum í eigendasveitarfélögunum, sbr. umfjöllun að ofan.
- Sérstök hækkun grunnjalds umfram vísitölu tók gildi 1. maí 2011 til að ná markmiði Plansins um 5% arðsemi heildareigna frá 2012 en arðsemin var aðeins 3,9% árið 2011.
- Á gildistíma Plansins var ákveðið að fella tímabundið niður 32,5% álag á notendur í Borgarbyggð vegna frestunar á framkvæmdum við fráveituna.
- Sérstök 5% hækkun grunnjalds umfram vísitölu tók gildi 1. janúar 2013 til að mæta lækkuðum stofngjöldum frá sveitarfélögum.

### Ósk Borgarbyggðar um niðurfellingu 32,5% álags á fráveitugjald í Borgarbyggð

Fyrir liggja greiningar sérfræðinga OR byggðar á talnagögnum frá 2018 í tengslum við umfjöllun um tillögu Borgarbyggðar í stjórn OR á árinu 2018 og 2019 um niðurfellingu á 32,5% álagi á fráveitugjald sameinaðrar fráveitu Borgarbyggðar<sup>3</sup>. Í þessum greiningum sérfræðinga OR er farið yfir forsendur sem gerðar voru í sameiningarferlinu varðandi fjárfestingar og hagræðingu í rekstri og metið réttmæti álags á fráveitugjald og eftir atvikum áhrif á eignarhlut Borgarbyggðar. Rýnihópur gerir ekki athugasemdir við þessa útreikninga sérfræðinga OR.

Samkvæmt sérfræðingum OR þyrfti framlag Borgarbyggðar að vera um 4 milljarðar króna í eingreiðslu ef samræma ætti gjaldskrár fráveitunnar við gjaldskrár í Reykjavík. Þessi niðurstaða er allt önnur en fram kom í meðfylgjandi minnisblaði rýnihóps eigenda Orkuveitu Reykjavíkur um forsendur fráveitusamninga frá 2014 en þar var niðurstaðan að framlag Borgarbyggðar þyrfti að vera 352 milljónir króna til að samræma gjaldskrár. Ástæður frávíka frá forsendum um kostnað við fjárfestingar eru raktar í ofangreindum svörum sérfræðinga OR til stjórnar OR. Í svörunum kemur fram að áætluð fjárfesting vegna uppbyggingar fráveitukerfa í sameinaðri veitu Borgarbyggðar var á sínum tíma áætluð 573 mkr. á verðlagi ársins 2005. Ástæður frávíka voru í aðalatriðum eftirfarandi:

Upphafleg fjárfestingaráætlun byggði á frummati á uppbyggingarkostnaði en hönnun var ekki fyrirliggjandi á þeim tíma. Þessi áætlun reyndist vera verulega vanáætluð vegna þess að við frumhönnun fráveitunnar hafði láðst að uppfæra einingaverð, jarðvinna var vanáætluð og framkvæmdir í klöppum voru mun dýrari en áætlað var. Ýmis óvænt atvik leiddu til aukins kostnaðar við fjárfestingar

<sup>3</sup> Sjá svör við fyrirspurnum í stjórn OR merkt SF 275.11 dags. 27.5.2019 og SF 266.10.1 dags. 12.10.2018

t.d vegna breytinga á sjávarbotni í og við lagnastæði aðalútrásar sem leiddu til þess að endurhanna þurfti sjólagirnir. Þá voru gerðar auknar öryggiskröfur bæði á verkstað sem fólst meðal annars í girðingum og stærri skurðum sem leiddi til dýrari yfirborðsfrágangs og vegna vinnuaðstæðna á rekstrartíma. Ennfremur reyndist byggingavísitala hafa hækkað um 100% frá 2005 og gengi var rúmlega 100% hærra en áætlað var þegar vörukaup fóru fram en flestir samningar um uppbyggingu fráveitunnar voru ýmist í EUR eða tengdir þróun byggingavísitölu. Fjárfestingin var framkvæmd að mestu eftir hrun en vegna PLANSINS var framkvæmdum frestað til ársins 2016 og kostaði það bætur til verktaka. Þá var hluti af fjárfestingu við fráveitukerfið í Borgarbyggð vegna uppbyggingar nýrra hverfa sem ekki hafði verið gert ráð fyrir í frumáætlun. Forsendur ákvörðunar um 32,5% álag á gjaldskrá fráveitunnar byggðu líka á því að 9% hagræðing í rekstrarútgjöldum fráveitunnar næðist í Borgarbyggð umfram Reykjavík. Árlegur rekstrarkostnaður er hins vegar um 22% hærri í Borgarbyggð en uppreiknaður áætlaður rekstrarkostnaður sem gert var ráð fyrir.

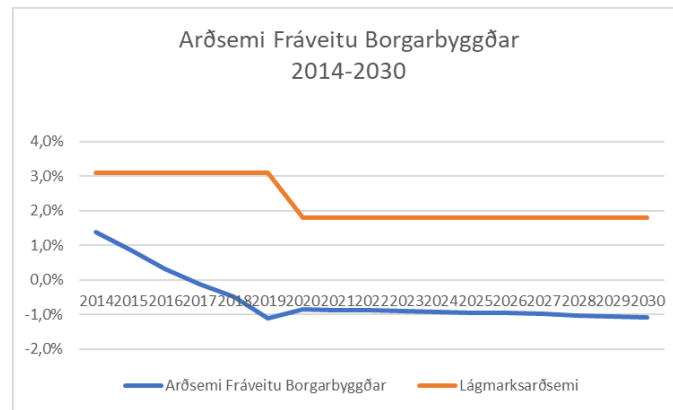
Áhrif þessara breyttu forsenda varðandi fjárfestingar og hagræðingarkröfu að öllu öðru óbreyttu voru þau skv. niðurstöðu sérfræðinga OR 2018 að fráveitugjöld í Borgarbyggð að meðtöldu 32,5% álagi þyrftu að hækka um 135% til að uppfylla lágmarks arðsemisviðmið OR fyrir fráveitur sem er 3,1% fyrir hvert veitusvæði. Og fráveitugjöld í Borgarbyggð þyrftu að hækka um 245% til að ná markmiðum OR um arðsemi (6,35%) og skila sambærilegri arðsemi og fráveitugjöld á fráveitusvæði Reykjavíkur, skv. útreikningum sérfræðinga OR. Með öðrum orðum þá reyndist 32,5% álag á fráveitugjöld í Borgarbyggð allt of lágt og það birtist í neikvæðri arðsemi fráveitu Borgarbyggðar.

Nú liggur fyrir nýrri sjóðstreymisgreining sérfræðinga OR byggð á ársreikningi OR 2019 og haustspá 2020 Hún sýnir að meðalarðsemi sameinaðrar Fráveitu Borgarbyggðar árin 2021-2030 er -1,0%. Uppfært arðsemismarkmið OR fyrir fráveitu er 5,7%, sem er lækkun úr 6,35%. Lækkunin skýrist fyrst og fremst af lækkandi ávöxtunarkröfu á markaði. Neðri mörk arðsemiskröfu eru 1,77%. Til þess að ná 5,7% arðsemismarkmiði þyrfti að hækka gjaldskrá um 225% en **til þess að ná 1,77% lágmarksarðsemi þyrfti að hækka núverandi gjaldskrá um 95% til að** núvirt sjóðstreymi standi undir bókfærðu virði fastafjármuna í fráveitu í Borgarbyggð. Eins og staðan er í dag bera fráveitugjöld í Reykjavík uppi heildararðsemi fráveitu OR en skv. arðsemisstefnu er kveðið á um að hvert veitusvæði skuli skila viðunandi arðsemi og stjórn hefur samþykkt ákveðna lágmarksarðsemi fyri veitur á þessum grundvelli.

Rýnihópi er falið að skoða forsendur þess að samræma fráveitugjöld í Borgarbyggð við fráveitugjöld í Reykjavík og Akranesi með því að lækka eignarhlut Borgarbyggðar í OR á móti. Hér er væntanlega gert ráð fyrir að Borgarbyggð selji öðrum eigendum OR eignarhluta Borgarbyggðar í OR. Verðmæti þess að taka upp samræmda gjaldskrá í Borgarbyggð við gjaldskrá í Reykjavík, þ.e. að fella niður 32,5% álag, jafngildi því að Borgarbyggð greiði OR í eingreiðslu **4.256 mkr.** m.v. 1,77% lágmarks arðsemisviðmið OR eða 4.339 mkr m.v. 5,7% markmið um arðsemi. Þetta mat byggist á eftirfarandi niðurstöðum sjóðstreymislíkans:

	Lágmark	Markmið
Ávöxtunarkrafa	1,77%	5,70%
Núvirt sjóðstreymi 2021-2030	-62.068	-36.338
Framtíðarvirði	138.076	29.354
Bókfært verð	4.331.999	4.331.999
<b>Útistandandi gagnvart Borgarbyggð</b>	<b>4.255.991</b>	<b>4.338.984</b>

Hlutdeild Borgarbyggðar í eigin fé OR í ársuppgjöri 2019 nemur 0,933% af 182.299 mkr eða rúmlega 1.700 mkr. Þannig virðist eignarhlutur Borgarbyggðar ekki standa undir þeirri eingreiðslu sem þarf til að fella niður 32,5% álagið sem gilt hefur.



## 2. Vatnsveitusamningar

### Um kaup OR á vatnsveitum í Borgarfirði

Orkuveita Reykjavíkur gerði 24. júlí 2003 samning við Borgarbyggð um kaup, uppbyggingu og rekstur vatnsveitu, þar sem sveitarstjórn „selur og afsalar“ OR vatnsveitunni. Þannig varð vatnsveita Borgarbyggðar frá og með 1. janúar 2004 „eign OR“ gegn 25 mkr. greiðslu. Í samningnum var gert ráð fyrir ákveðinni uppbyggingu og fjárfestingum. Í 10. gr. samningsins er tekið fram að gjaldskráin í Borgarbyggð muni hækka um 50% frá og með yfirtökunni á árinu 2004

Í 10. gr. samningsins segir m.a. að gjaldskráin skuli endurskoðuð á þriggja ára fresti til ársins 2020 „**til hækkunar eða lækkunar**“ með tilliti til frávika frá áætlunum um tekjur, gjöld og fjárfestingar. Rýnihópur hefur kannað hvort OR hafi framkvæmt umrætt mat á tilefni til endurskoðunar á vatnsveitugjöldum á þriggja ára fresti en ekki fundið nein gögn um það. Þó liggur fyrir minnisblað sérfræðings OR frá 31.12.2009 þar sem rökstutt er að komi til þess að 50% álag á vatnsgjald í Borgarbyggð verði fellt niður yfir fjárhagsleg áhrif á vatnsveituna neikvæð um 197 mkr. Í raun var á þessum tíma þörf fyrir hækkun á gjaldskránni. Að sögn sérfræðings OR sem tók þátt í samningsgerðinni og er enn við störf hefur gjaldskráin verið skoðuð m.t.t. framangreinds en ekki verið hækkuð til samræmis, þar sem það hefði reynt afar óhagfelld fyrir Borgarbyggð á þeim tíma. Páll Brynjarsson, þáverandi sveitarstjóri Borgarbyggðar, fékk afrit af þessu mati<sup>4</sup>.

Orkuveita Reykjavíkur keypti vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar með samningi dags. 9. júní 2006. Samningurinn fól í sér hreina yfirtöku á vatnsveitunni. Sérstakt samkomulag var gert 2006 vegna Bæjarhverfis um 50% afslátt af vatnsgjöldum til ársins 2017. Frá og með árinu 2017 giltu að öðru leyti gjaldskrár OR og voru vatnsgjöldin þannig samræmd í sameinuðu sveitarfélagi Borgarbyggðar.

Það er mat OR að samningsákvæði vatnsveitu Borgarbyggðar skv. 10. grein gildi ekki fyrir vatnsveitu Borgarfjarðarsveitar.

Eftir kaup OR á vatnsveitu Borgarbyggðar og Borgarfjarðarsveitar endurskoðuðu eigendur sameignar-samning OR án þess að til umræðu kæmu breytingar á þeim samningi vegna umræddra kaupa. Það er mat sérfræðinga OR og rýnihópsins að þessir kaupsamningar hafi ekkert með eignarhluti í OR að gera.

### Gjaldskrár og þróun þeirra

Grunngjaldskrá vegna vatnsveitu fylgir byggingarvísitölu á öllum veitusvæðum OR.

Notendur í Borgarbyggð greiða 50% álag á grunngjaldskrá.

Á árinu 2017 var ákveðin lækkun á vatnsveitugjöldum í Reykjavík vegna reglna um hámarksarðsemi og fylgdu vatnsveitugjöld á Akranesi þeirri lækkun. Þetta var svo endurtekið 2018. Þetta átti hvorugt árið við um vatnsveitugjöld í Borgarbyggð vegna lágrar arðsemi á því veitusvæði, sjá mynd fyrir neðan.

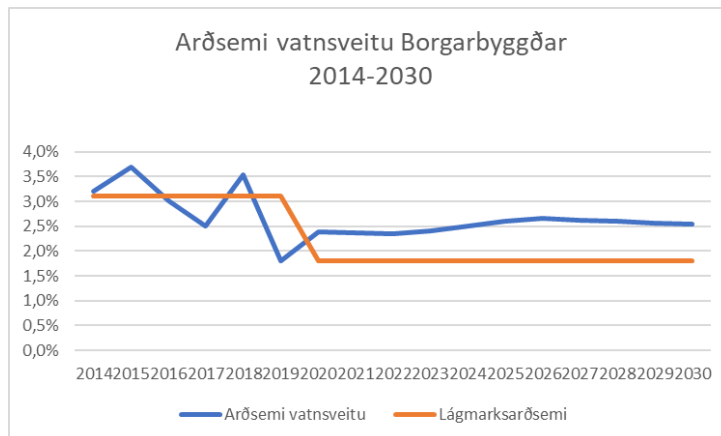
<sup>4</sup> Sbr. minnisblað OR dags. 31.12.2009 um áhrif lækkunar á gjaldskrá í Borgarbyggð á núvirði fjárfestingar.

## Ósk Borgarbyggðar um niðurfellingu 50% álags á vatnsveitugjald í Borgarbyggð

Fyrir liggja greiningar sérfræðinga OR byggðar á talnagögnum frá 2018 í tengslum við umfjöllun um tillögu Borgarbyggðar í stjórn OR á árinu 2018 og 2019 um niðurfellingu á álagi á gjaldskrá sameinaðrar vatnsveitu Borgarbyggðar, sbr. svör við fyrirspurnum Borgarbyggðar SF 275.11 dags. 27.5.2019 og SF 266.10.1 dags.12.10.2018. Rýnihópur gerir ekki athugasemdir við þessar greiningar og útreikninga sérfræðinga OR.

Í greiningum sérfræðinga OR 2018 var unnið með sjóðstreymislíkan til ársins 2030 og eftir það er gert ráð fyrir framtíðarvirði. Sjóðstreymi var núvirt m.v. tvær ávöxtunarkröfur, annars vegar 6,35% arðsemiskröfu sem samþykkt var af stjórn OR í mars sem markmið OR og hins vegar 3,1% lágmarksarðsemiskröfu. Þar sem núvirt sjóðstreymi stendur ekki undir bókfærðu virði fastafjármuna er munurinn, þ.e. 370 mkr m.v. 3,1% arðsemi og 688 mkr m.v. 6,35% arðsemi, það sem Borgarbyggð þyrfti að leggja til starfseminnar til að vatnsveitan yrði jafnsett. Hlutdeild Borgarbyggðar í eigin fé OR í ársuppgjöri 2019 nemur 0,933% af 182.299 mkr eða rúmlega 1.700 mkr.

Nú liggur fyrir nýrri sjóðstreymisgreining sérfræðinga OR vegna vatnsveitunnar byggð á ársreikningi OR 2019 og haustspá 2020. Hún sýnir að meðalarðsemi sameinaðrar vatnsveitu Borgarbyggðar árin 2020-2030 er 2,5%. Uppfært arðsemismarkmið OR fyrir vatnsveitu er 5,7%, sem er lækkun úr 6,35%. Lækkunin skýrist fyrst og fremst af lækkandi ávöxtunarkröfu á markaði. Neðri mörk arðsemiskröfu er 1,77%. Til þess að ná 5,7% arðsemismarkmiði þyrfti að hækka gjaldskrá um 28% en ekki er þörf á hækkingu gjaldskrár til þess að ná 1,77% lágmarksarðsemi, sjá mynd.



Til að samræma gjaldskrá í Borgarbyggð við gjaldskrá í Reykjavík og Akranesi þarf að lækka fastagjaldið úr kr. 7.499 í kr. 5.252 eða um 30% og fermetragjald úr kr. 330,08 í kr. 203,81 eða um 38,3%. Verðmæti þess að taka upp samræmda gjaldskrá vatnsveitu í Borgarbyggð við gjaldskrá í Reykjavík jafngildi því að Borgarbyggð greiði OR í eingreiðslu **1.068 mkr.** m.v. 1,77% lágmarks arðsemisviðmið OR eða 1.186 mkr. m.v. 5,7% markmið um arðsemi. Þetta mat byggist á eftirfarandi niðurstöðum:

	Lágmark	Markmið
Ávöxtunarkrafa	1,77%	5,70%
Núvirt sjóðstreymi 2021-2030	44.657	40.087
Framtíðarvirði	144.195	30.655
Bókfært verð	1.257.219	1.257.219
<b>Útistandandi gagnvart Borgarbyggð</b>	<b>1.068.367</b>	<b>1.186.477</b>

Hlutdeild Borgarbyggðar í eigin fé OR í ársuppgjöri 2019 nemur eins og áður segir 0,933% af 182.299 mkr eða rúmlega 1.700 mkr.

Vakin er athygli í þessu sambandi á ákvæði kaupsamnings OR á vatnsveitu Borgarbyggðar um endurskoðun til hækkunar eða lækkunar á gjaldskrá á þriggja ára fresti sem rennur út á yfirstandandi ári (2020). Þar sem endurskoðunarákvæðið gildir aðeins um vatnsveitu Borgarbyggðar fyrir sameiningu (en ekki fyrir vatnsveitu Borgarfjarðasveitar) hefði þurft að rýna hvort sá hluti vatnsveitunnar nái 1,77% lágmarksarðsemi til að kveða upp úr um hækkunarpörf á gjaldskrá vatnsveitu í Borgarbyggð.

### 3. Niðurstaða

#### Gjaldskrá vegna fráveitu

Það er niðurstaða rýnihóps eigenda OR, sem byggir á fyrirbyggjandi sjóðstreymisgreiningum, að ekki séu forsendur til að afnema 32,5% álag á notendagjöld fráveitu í Borgarbyggð heldur þyrftu núverandi notendagjöld að hækka um 95% til þess að mæta forsendum um óbreyttan eignarhluta sameinaðrar Borgarbyggðar í OR eftir yfirtöku OR á fráveitum í eigendasveitarfélögum OR. Það er jafnframt niðurstaða rýnihópsins að til þess að fella brott álag á notendagjöld fráveitu í Borgarbyggð þyrfti að koma til eingreiðsla sem nemur að fjárhæð 4.256 mkr. m.v. 1,77% lágmarksarðsemiskröfu.

#### Gjaldskrá vegna vatnsveitu

Það er jafnframt niðurstaða rýnihóps eigenda OR, sem byggir á fyrirbyggjandi sjóðstreymisgreiningum, að ekki séu forsendur til að afnema 50% álag á notendagjöld vatnsveitu í Borgarbyggð. Þar sem lágmarksarðsemiskrafa er komin í 1,77% og arðsemi vatnsveitu er talin 2,5% tímabilið 2020-2030 þarf ekki hækkun á álagi á notendagjöld. Það er jafnframt niðurstaða rýnihópsins að til þess að fella brott álag á notendagjöld vatnsveitu í Borgarbyggð þyrfti að koma til eingreiðsla til sveitarfélagsins að fjárhæð 1.068 mkr. m.v. 1,77% lágmarksarðsemiskröfu.

#### Verðmat

Rýnihópurinn hefur ekki gert sjálfstætt verðmat á OR sem var síðara verkefni hópsins. Hins vegar liggur fyrir ítarleg greining rýnihópsins frá árinu 2018 á forsendum fyrir slíku mati. Óski eigendur eftir að gert verði verðmat vegna sölu-/kaupferlis á hlut í OR mælir rýnihópurinn með að fenginn verði óháður ytri fagaðili sem vinni slíkt mat í trúnaði fyrir eigendur á grunni forsendna sem rýnihópur eigenda OR undirbýr og staðfestir.

*Birgir Björn Sigurjónsson, formaður*

*Eiríkur Ólafsson*

*Jóhann Þórðarson*

*/ Erik Tryggvi Striz Bjarnason, sérfræðingur*