

Forbrugerejede vandværker og prisregulering

Foreningen af Vandværker i Danmark
11. september 2013

Forfattere:
Martin Hvidt Thelle
Hannah Marie Holm
Anders Oskar Kjøller-Hansen

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	2
1 Regulering af vandsektoren i Danmark	3
2 Forbrugerejede vandværker er de mest effektive og de billigste i Danmark	7
2.1 Driftsomkostningerne er 17 procent lavere i de forbrugerejede vandværker	7
2.2 Priserne er 30 procent lavere i de forbrugerejede vandværker	11
3 Små effektivitetsgevinster ædes op af ekstra omkostninger ved prisloftet	17
3.1 Finansieringsomkostninger	19
3.2 Administrative byrder	22
4 Samlet vurdering af forbrugereje og prisloftsregulering	27
Litteraturliste	31

Sammenfatning

Konkurrencestyrelsen og De Økonomiske Råd har dokumenteret, at der er et væsentligt effektiviseringspotentiale i den danske vandsektor. Ved at sammenligne vandværkerne med de mest effektive vandværker, har både Konkurrencestyrelsen og De økonomiske Råd beregnet, at det er muligt, at spare 300-400 millioner kroner årligt. De Økonomiske Råds' beregning bygger på at de kommunale vandværker bliver lige så effektive som de forbrugerejede vandværker.

For at sikre, at der kommer besparelser, og at besparelserne fører til lavere priser for forbrugerne, vedtog Folketinget i 2009 en vandsektorlov, der indførte prislofter på vand på alle større vandværker i Danmark. Vandsektorloven betyder, at vandværkerne årligt bliver pålagt et loft over deres samlede indtægter. Dette loft er bestemt af vandværkernes driftsvilkår, deres investeringsniveau, deres hidtidige opsparing, om de har opfyldt prislofterne i tidligere år samt et individuelt effektiviseringskrav, der er beregnet ved at benchmark vandværkernes omkostninger med hinanden.

Da vandsektorloven blev indført, besluttede forligskredsen at omfatte vandværker med en produktion større end 200.000 m³ vand, men der er stor forskel på de 131 vandværker, der er forbrugerejede og de 91 vandværker, der er kommunalt ejede. Langt den største del af besparelspotentialet ligger hos de kommunale vandværker. Vores analyse viser, at de forbrugerejede vandværker som hovedregel er de billigste og mest effektive. I tråd med DØRS' resultater viser vi, at de forbrugerejede vandværker har 17 procent lavere omkostninger og 30 procent lavere priser end kommunale vandværker af samme størrelse.

Trods disse forskelle pålægger vandsektorloven de forbrugerejede vandværker et prisloft, der har til formål at opnå netop højere effektivitet og lavere priser. Efter vores vurdering er det tvivlsomt, om prisloftsreguleringen vil medføre en nettobesparelse for de forbrugerejede vandværker. Selv hvis hele det opgjorte besparelspotentiale kunne realiseres, svarer det kun til 32 mio. kr. hos de forbrugerejede vandværker, mens hele 207 mio. kr. skal realiseres hos de kommunale vandværker ifølge benchmarkingen for 2012.

En af de væsentlige forskelle er, at de forbrugerejede vandværker allerede har stærke incitamenter til effektiv drift gennem forbrugerejskab. Dette understøttes blandt andet af, at vi ser et reelt prisfald på vand fra de forbrugerejede vandværker siden år 2000, mens prisen på drikkevandet i Danmark generelt er steget mere end forbrugerpriserne.

De forbrugerejede vandværker forventes i følge prisloftsmodellen at kunne realisere 32 mio. kr. i besparelser. Det vil kræve, at de skal sikre lavere omkostninger, der svarer til 0,7 kr. pr. m³ vand. Problemet er imidlertid, at vandsektorloven med stor sandsynlighed pålægger dem ekstra finansieringsomkostninger og administrative omkostninger, der mindst svarer til dette beløb. Reguleringen af de forbrugerejede vandværker er derfor for det første næppe nødvendig og for det andet fuldstændig uden resultat, fordi besparelspotentialet er småt og omkostningerne store.

Kapitel 1

Regulering af vandsektoren i Danmark

Vandsektoren i Danmark består af ca. 3.000 forsyninger, hvoraf 326 er omfattet af vandsektorloven. Af disse 326 leverer 222 drikkevand, mens 104 tager sig af spildevand. Alle kommunale vandværker og forbrugerejede vandværker, der leverer mere end 0,2 mio. m³ drikkevand årligt, er dækket af vandsektorloven i dens nuværende udformning. I alt er der 131 forbrugerejede og 91 kommunale drikkevandsforsyninger omfattet af vandsektorloven.

Denne rapport belyser vandsektorlovens betydning for de forbrugerejede vandværker og omhandler således kun drikkevandsforsyninger. Det største forbrugerejede vandværk leverer lige under 2 mio. m³ vand om året. De forbrugerejede vandværker, der er dækket af vandsektorloven, leverer således mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³ vand og dækker fra ca. 1.500 til ca. 17.000 husstande pr. værk. I gennemsnit leverer de ca. 0,4 mio. m³ om året. De kommunale vandværker er typisk større og leverer til sammenligning i gennemsnit 2,8 mio. m³ vand.

Denne analyse fokuserer på de forbrugerejede vandværker. Når vi sammenligner de forbrugerejede vandværker med de kommunale vandværker i denne rapport, ser vi derfor på de i alt 53 kommunale vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³, og som på størrelse kan sammenlignes med de forbrugerejede.

Vandværker er naturlige monopoler

Alle vandværker i Danmark er i princippet naturlige monopoler. Der skal derfor regulering og/eller de rigtige ejerskabsincitament til for at sikre:

- Effektivitet
- Lave priser
- Høj kvalitet.

Regulering af vandværker

Både de forbrugerejede og de kommunale vandværker er reguleret gennem kommunalt tilsyn og økonomisk gennem vandsektorloven.

I de forbrugerejede vandværker er forbrugerne derudover selv ejere. Det betyder, at de sælger en vare til sig selv, samtidig med at de selv fastsætter prisen og direkte vælger ledelsen af vandværket.

Desuden er de forbrugerejede vandværker underlagt de samme kvalitetskrav som alle andre vandværker, hvilket sikrer drikkevand af den krævede kvalitet. De forbrugerejede vandværker er således styret gennem:

- **Forbrugereje** der giver forbrugerne kontrol med drift, effektivitet og priser i deres egne vandværker, ved at de gennem årlige direkte valg vælger ledelsen af vandværket.
- **Det kommunale tilsyn** der skal sikre vand af høj kvalitet gennem teknisk tilsyn af vandets kvalitet og tilsyn med vandforsyningsanlæggenes indretning og drift. Derudover godkender kommunalbestyrelsen de fastsatte vandtakster.
- **Vandsektorloven** der med prislofter indfører et ekstra lag af regulering af de forbrugerejede vandværker.

Spørgsmålet er om vandsektorlovens prislofter er nødvendige og gavnlige for de forbrugerejede vandværker, eller om det giver flere problemer, end det løser.

Tabel 1 Regulering i vandsektoren

	Forbrugerejede <0,2 mio. m ³	Forbrugerejede >0,2 mio.m ³	Kommunale >0,2 mio.m ³
Forbrugereje	✓	✓	
Kommunalt tilsyn	✓	✓	✓
Vandsektorloven, prisloft og benchmarking		✓	✓

Kilde: Vandforsyningsloven, Vandsektorloven, Prisloftsbekendtgørelsen

Hvordan forskellige typer af selskaber bedst reguleres er et emne, der længe har været diskuteret af økonomer. Studier viser, at en af fordelene ved forbrugerejede forsyningselskaber er, at man både kan undgå de omkostninger, der er forbundet med monopoler, og de omkostninger, der er forbundet med prisregulering.¹

“... when utilities are consumer owned cooperatives (for) they do not require price regulation”²

Prisloftsregulering bliver benyttet i forsyningssektorer og i andre lande

Prisloftsregulering anvendes som instrument til at sikre lave priser i forsyningssektorer verden over. For eksempel er el-sektoren dækket af prislofter i Tyskland, England, Finland, Østrig og Italien.³ I England og Wales er vandsektoren reguleret med prislofter. Vandsektoren i England og Wales adskiller sig fra den danske på to centrale punkter.

1. I England og Wales er vandforsyningerne ejet af private investorer, der i modsætning til de forbrugerejede vandværker i Danmark har et incitament til at sætte høje priser for at tjene en profit.⁴
2. I England og Wales er der kun 34 forsyningselskaber.⁵ Det betyder, at de er væsentligt større, og at de administrative byrder forbundet med prisreguleringen ikke vejer så tungt i de enkelte vandværkers driftsomkostninger.

¹ Hansmann (1996) s. 170

² Morse (2000) s. 476

³ Mere præcist er der tale om en indtægtsramme ligesom den der gælder for vandforsyningerne i Danmark.

⁴ Både de forbrugerejede og de investorejede har incitament til at holde omkostningerne lave.

Vandsektorloven

Vandsektorloven blev vedtaget i midten af 2009 og trådte i kraft fra 1. januar 2010. De første prislofter var gældende fra og med 2011. Med introduktionen af prislofterne fra 2011 blev de forbrugerejede vandværker over 0,2 mio. m³ udover det kommunale tilsyn yderligere reguleret af prislofter, der bestemmer den maksimale indtægtsramme pr. debiteret kubikmeter vand for hvert enkelt vandværk.

Udgangspunktet for vandsektorloven var den konkurrenceredegørelse, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (dengang Konkurrencestyrelsen) udførte i 2003. Konkurrencestyrelsen analyserede det danske marked for vand og fandt, at der var et stort effektiviseringspotentialer i vandsektoren (drikkevandsdelen), nærmere bestemt 385 millioner kroner.⁶

De Økonomiske Råd (DØRS) bekræftede i en analyse i 2004, at der var et stort effektiviseringspotentialer i sektoren. DØRS vurderede et effektiviseringspotentialer på 304 mio. kr., hvis de kommunale vandværker var lige så effektive som de forbrugerejede vandværker.⁷ Samlet svarer det til en besparelse på ca. 17 procent af driftsomkostningerne i de kommunale forsyninger i 2002.⁸

Vandsektorloven har fire overordnede målsætninger

Der er fire overordnede målsætninger med vandsektorloven:

1. Øget effektivitet
2. Lavere priser
3. Øget gennemsigtighed og klar opgavefordeling
4. Sikring af kvalitet og øget erhvervs- og teknologiudvikling.

Mål 1 og 2 skulle sikres ved benchmarking og fastsættelse af prislofter og individuelle effektiviseringskrav på driftsomkostninger for hvert enkelt vandværk. Mål nummer 3 skulle først og fremmest opnås ved at udskille de kommunale vandværker til selskaber, mens hovedingrediensen i opnåelse af målsætning 4 var oprettelsen af Vandsektorens Teknologi Udviklingsfond (VTU fonden).

Denne rapport fokuserer på fordele og ulemper ved vandsektorloven for de omfattede forbrugerejede vandværker med særligt fokus på målsætning 1 og 2 om højere effektivitet og lavere priser.

I de følgende kapitler vurderer vi, om den allerede eksisterende forbrugerstyret model med kommunalt tilsyn kan sikre høj effektivitet og lave priser, kapitel 2, og i kapitel 3 om

⁵ www.ofwat.gov.uk

⁶ KFST (2003) s. 116 – 385 millioner kroner for de vandværker der indgik i analysen. Disse vandværker dækkede ca. 42 % af den samlede indvundne vandmængde i 2001.

⁷ DØRS (2004) s. 277 – Analysen er baseret på 94 vandværker, hvoraf 25 er forbrugerejede.

⁸ DØRS (2004) s. 15

de gevinster, der eventuelt måtte være ved vandsektorloven, opvejer de ulemper, der er forbundet med vandsektorloven i form af øgede administrative omkostninger og øgede finansieringsomkostninger som følge af prisloftsreguleringen.

Kapitel 2

Forbrugerejede vandværker er de mest effektive og de billigste i Danmark

To af hovedmålsætningerne med vandsektorloven var at sikre dels høj effektivitet og dels lave priser i vandsektoren, og prisloftsreguleringen blev indført netop for at indfri disse to mål.

Som beskrevet indledningsvist giver forbrugereje allerede i sig selv stærke incitamenter til effektiv drift af vandværkerne. I dette kapitel ser vi derfor på, om forbrugereje også faktisk udmønter sig i høj effektivitet og lave priser. Det gør vi ved at sammenligne effektivitet og priser i de forbrugerejede vandværker med effektivitet og priser i de kommunale vandværker inden for samme størrelsesgruppe (0,2 mio m³ – 2,0 mio m³ debiteret vandmængde).

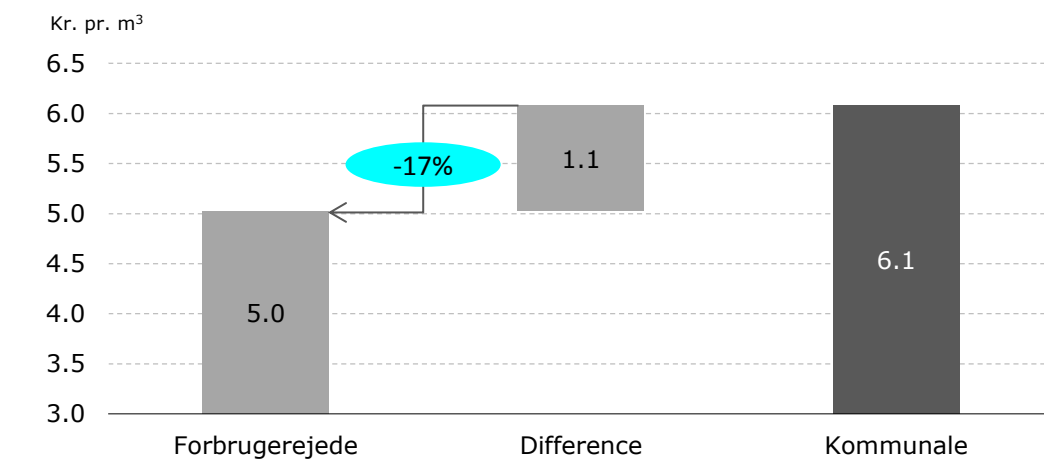
2.1 Driftsomkostningerne er 17 procent lavere i de forbrugerejede vandværker

For at vurdere vandværkernes effektivitet ser vi på de faktiske driftsomkostninger, som opgjort af Forsyningssekretariatet.

De forbrugerejede vandværker har lavere driftsomkostninger end de kommunale

De forbrugerejede vandværker har i gennemsnit driftsomkostninger, der er 1,1 kr. lavere pr. kubikmeter end de kommunale, der er på samme størrelse. Det svarer til, at driftsomkostningerne er 17 procent lavere i de forbrugerejede vandværker i forhold til de kommunale vandværker, jf. Figur 1. Samlet svarer det til, at de kommunale vandværker i samme størrelse som de forbrugerejede vandværker omfattet af vandsektorloven kan spare 62 mio. kroner, hvis de blev lige så effektive som de forbrugerejede.

Figur 1 Forbrugerejede vandværker har lavere driftsomkostninger end kommunale, 2012

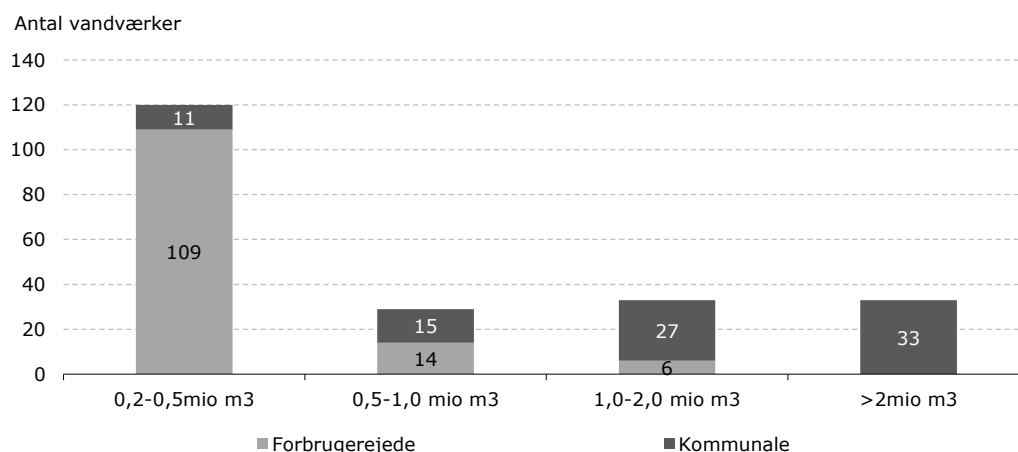


Note: Gennemsnitlige driftsomkostninger 2012 pr. debiteret kubikmeter vand, hvis kommunale havde samme størrelsesfordeling som de forbrugerejede. Inkluderer forbrugerejede og kommunale vandværker der leverer mellem 0,2 mio. og 2mio. m³ om året. Antal observationer: 112 forbrugerejede, 53 kommunale. Forsyningssekretariatet har opgjort prislofter for en række kommunale vandværker under 0,2 mio. m³, der hænger sammen spildevandsforsyninger, disse er udeladt af analysen og omfatter: Læsø, Ærø, Rebild, Vesthimmerland Vand samt Jammerbugt Forsyning.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Forsyningssekretariatet.

De incitamenter, der findes i de forbrugerejede vandværker, er en del af forklaring på den højere effektivitet, men andre systematiske forskelle, såsom størrelse, geografiske forhold, omfanget af forsyningsområdet, antallet af borer og andre driftsvilkår, kan også være en del af forklaringen. For eksempel er der stor forskel på størrelsen af forbrugerejede og kommunale vandværker, jf. Figur 2.

Figur 2 De forbrugerejede vandværker er mindre end de kommunale



Note: Baseret på debiteret vandmængde 2011. KE Vand er ikke inkluderet i figuren.

Kilde: KFST(2013) – Prislofter for 2013.

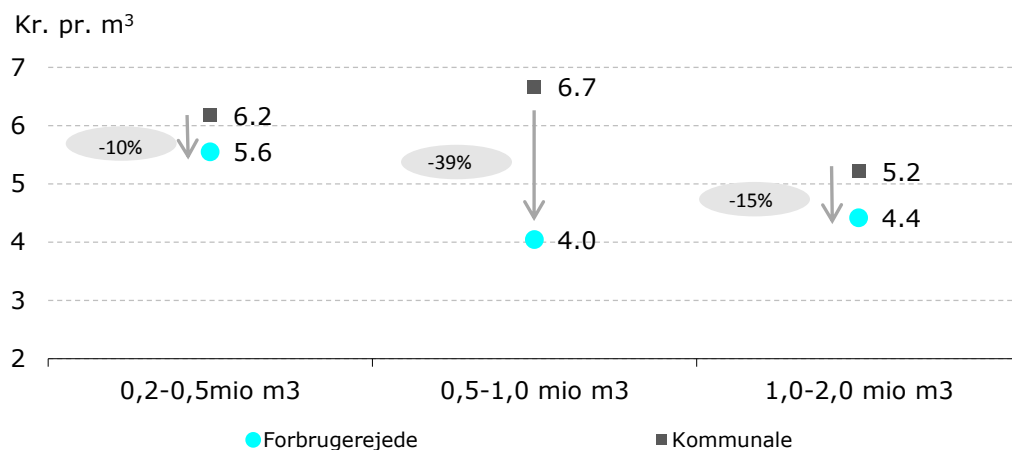
Imidlertid er det vores vurdering, at det ikke er tilfældet, at den høje effektivitet i de forbrugerejede vandværker er bestemt af, at de har andre driftsvilkår end de kommunale.

Dette vurderer vi på baggrund af, at de forbrugerejede vandværker både er mere effektive end kommunale vandværker på tværs af størrelsesgrupper, og når man tager højde for vandværkernes individuelle driftsvilkår, som vi skal redegøre for i det følgende.

De forbrugerejede vandværker er mere effektive for alle størrelsesgrupper

Forbrugerejede vandværker er mere effektive for alle størrelser af vandværker. Forskellen i effektivitet er størst for de vandværker, der leverer mellem 0,5 mio. og 1 mio. m³ vand. I denne gruppe har de forbrugerejede vandværker 39 procent lavere driftsomkostninger pr. m³ end de kommunale vandværker. For de mindste vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 0,5 mio. m³ er forskellen 10 procent. For de større vandværker, der leverer mellem 1 mio m³ og 2 mio m³ er driftsomkostningerne 15 procent lavere i de forbrugerejede vandværker, jf. Figur 3. I gennemsnit er de forbrugerejede vandværker 17 procent mere effektive end tilsvarende kommunale vandværker, når der tages højde for størrelsesforskelle.

Figur 3 Forbrugerejede vandværker er mere effektive på tværs af størrelser



Note: Driftsomkostninger pr. debiteret kubikmeter i 2012. Antal observationer: Forbrugerejede 93, 14, 6, i hver af de tre grupper og i de kommunale 11, 15, og 27 i hver af de tre grupper. Antallet af observationer i hver gruppe varierer fra antallet i figur 2 pga. manglende observationer af de faktiske driftsomkostninger.

Kilde: Copenhagen Economics baseret på data fra Forsyningssekretariatet.

Tager man højde for andre faktorer, er de forbrugerejede vandværker stadig mere effektive

Forsyningssekretariatet vurderer vandværkernes effektivitet ved hjælp af en såkaldt DEA model.⁹ Modellen er en avanceret model, der forsøger at tage højde for en række individuelle forhold, der er vigtige for det enkelte vandværks omkostninger. Disse forskelle i driftsvilkår inkluderes i modellen ved at se på:

- Antal borer og løftehøjde
- Antal trykforøgere
- Længden af rentvandsledninger
- Antal stik
- Antal målere
- Vandværkets geografiske placering.

Modellen beregner for hvert vandværk et effektiviseringspotentialer i forhold til de mest effektive vandværker på baggrund af ovennævnte forhold og de enkelte vandværkers driftsomkostninger.

Ved at sammenligne disse modelberegnete potentialer kan man belyse, om det er de underliggende forskelle i driftsvilkår, der gør, at de forbrugerejede vandværker er mere effektive end de kommunale i gennemsnit. DEA-modellen beregner en effektivitetsscore på en

⁹ KFST (2011) - Resultatorienteret benchmarking

skala fra 0 til 1, hvor en score på 1 svarer til at være blandt de mest effektive vandværker. Forskellen mellem et vandværks score og 1 udgør det samlede effektiviseringspotentiale.

Sammenligner man den gennemsnitlige afstand til de mest effektive vandværker for de forbrugerejede vandværker i forhold til de kommunale vandværker, er de forbrugerejede vandværker 15 procent mere effektive end de kommunale.

Dette tal er ikke fuldstændigt sammenligneligt med den forskel på 17 procent, man finder, når man direkte sammenligner på driftsomkostningerne. Opgør man effektivitetsforskellen ved hjælp af forskellen i effektiviseringspotentialerne, finder man dog en forskel, der er af samme størrelsesorden, som når man sammenligner på driftsomkostningerne. Den høje effektivitet i de forbrugerejede vandværker er således ikke bestemt af, at de har gunstigere driftsvilkår end de kommunale.

Det ser ud til at de incitamenter, der findes i forbrugerejerskab sikrer en høj effektivitet

De forbrugerejede vandværker er i gennemsnit 17 procent mere effektive end de kommunale. Tager man højde for andre forhold, der påvirker omkostningerne, er de forbrugerejede vandværker fortsat mere effektive. Den høje effektivitet i de forbrugerejede vandværker kan altså ikke forklares ved, at de systematisk har mere gunstige driftsvilkår end de kommunale.

Den relative effektivitetsforskel for de forbrugerejede er i samme størrelsesorden som det effektivitetspotentiale på 17 procent i de kommunale vandværker, som De Økonomiske Råd fandt i 2004.

Dermed ser det ud til, at de allerede eksisterende incitamenter i den forbrugerejede model sikrer en høj effektivitet.

2.2 Priserne er 30 procent lavere i de forbrugerejede vandværker

I dette afsnit ser vi på, om forskellen i effektivitet mellem de forbrugerejede og de kommunale vandværker på de 17 procent også sendes videre til forbrugerne i form af lavere priser.

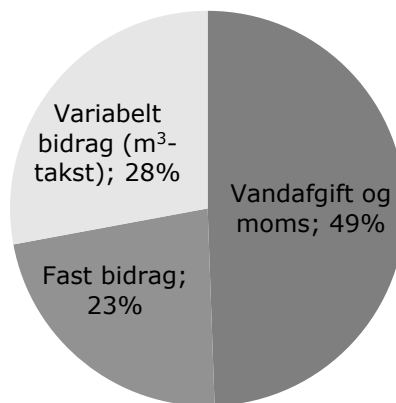
Forbrugere, der får vand fra et vandværk, der er dækket af vandsektorloven, betaler i gennemsnit 22,4 kr. pr. kubikmeter rent drikkevand inklusiv moms og afgifter.¹⁰ Halvdelen (49 %) af prisen er moms og vandafgifter, mens den resterende del består af:

- Fast bidrag til leje af målere mm.
- Variabelt bidrag (m³-takst)

¹⁰ Det dækker alle forsyninger, der er dækket af vandsektorloven.

Når vi i dette afsnit sammenligner vandprisen på tværs af vandværker, ser vi på prisen pr. kubikmeter for en gennemsnitshusstand eksklusiv moms og afgifter, da det giver et bedre billede af de priser, som vandværkerne sætter, end prisen inklusiv afgifter og moms. Vi sammenligner som før, kommunale og forbrugerejede vandværker, der er dækket af vandsektorloven og er i samme størrelsesgruppe, det vil sige vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³ vand pr. år.

Figur 4 Vandværkernes andel udgør 51 procent af vandprisen, afgifter udgør 49 procent



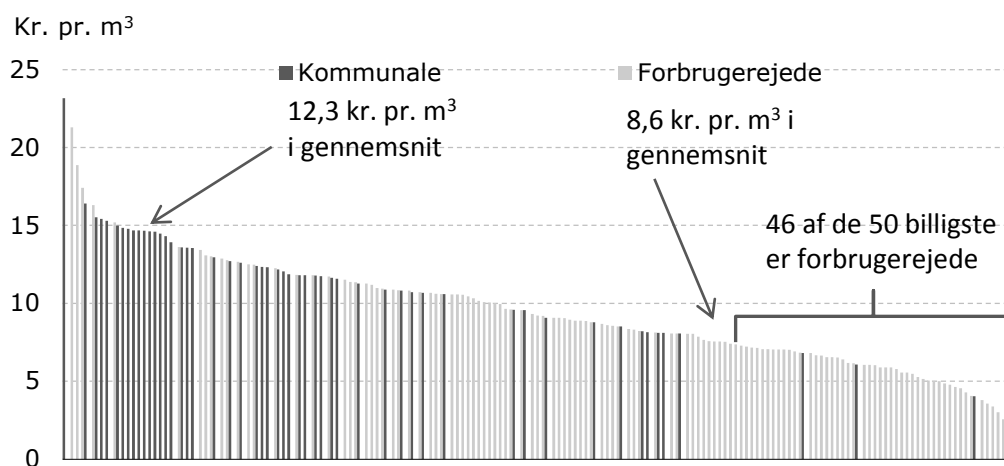
Note: Inkluderer alle vandværker dækket af vandsektorloven.

Kilde: KFST(2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012

Stor forskel i priser på tværs af vandværker

Sammenligner man priserne på tværs af alle vandværker, ser man, at der er stor forskel alt afhængig af, hvilket vandværk man er tilsluttet. Generelt er de forbrugerejede vandværker dog billigere end de kommunale. Af de 50 billigste vandværker er 46 forbrugerejede, jf. Figur 5.

Figur 5 Af de 50 vandværker med de laveste priser er 46 forbrugerejede



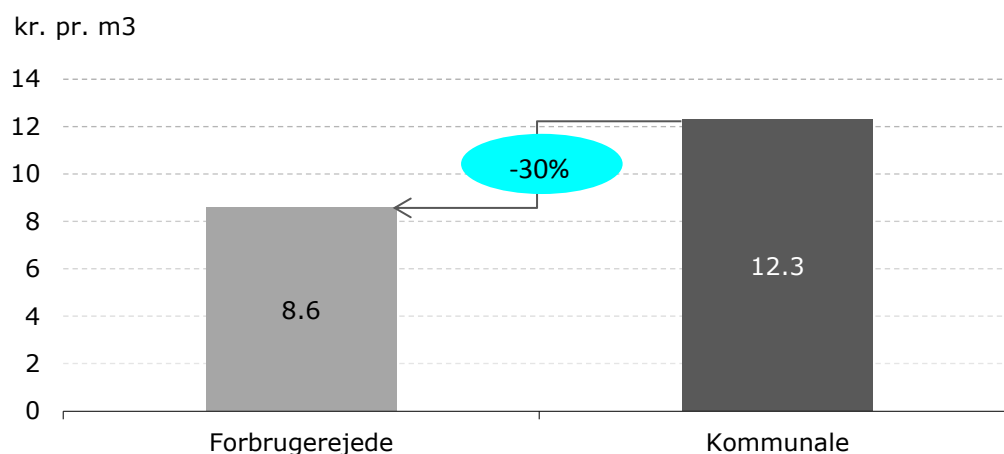
Note: Inkluderer kommunale og forbrugerejede vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³ om året. I alt 124 forbrugerejede og 53 kommunale vandværker. Beregnet ved et forbrug på 98,75 m³ om året.

Kilde: KFST(2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012

Der kan være mange årsager til disse prisforskelle. For eksempel kan de omkostningsfaktorer, der indgår i den benchmarkingmodel, der bruges til at beregne effektiviseringskrav, være en årsag. Udover disse faktorer kan det for eksempel også spille en rolle, om de enkelte vandværker har større industrikunder tilknyttet. Priserne her er beregnet ud fra et forbrug på ca. 100 m³ om året. Således vil det faste bidrag veje højere, end hvis man ser på den samlede gennemsnitlige m³-pris, som alle kunderne i et enkelt vandværk betaler. Vandværker med store industrikunder vil alt andet lige have mulighed for at sætte lavere faste bidrag og hive tilsvarende indtægter hjem gennem højere m³-priser.

De forbrugerejede vandværker leverer i gennemsnit 30 procent billigere vand

De forbrugere, der er tilsluttet et forbrugerejet vandværk, betaler i gennemsnit mindre for deres vand, end forbrugere der er tilsluttet et kommunalt vandværk. Uden afgifter og moms er vandet 30 procent billigere for forbrugere, der er tilsluttet et forbrugerejet vandværk sammenlignet med forbrugere, der er tilsluttet kommunale vandværker, jf. Figur 6. En af årsagerne kan være, at forbrugerne har mulighed for at holde priserne nede gennem den kontrol, de har gennem deres ejerskab af vandværket.

Figur 6 Forbrugerejede vandværker leverer billigere vand til deres forbrugere, 2012

Note: Gennemsnitlig kubikmeter pris ved et forbrug på 98,75 m³ ekskl. afgifter og moms. Inkluderer kommunale vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³. Beregnet som vægtet gennemsnit.

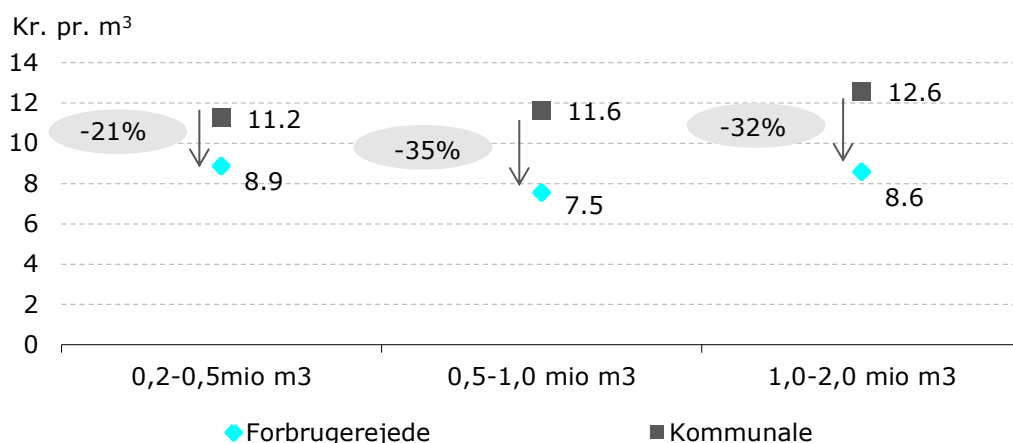
Kilde: KFST(2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012

De forbrugerejede vandværker leverer billigere vand på tværs af vandværkernes størrelse

Priserne er lavere for forbrugere, der ejer deres egne vandværker uanset størrelsen på vandværket. Prisforskellen er dog størst for de større vandværker, der leverer mere end 0,5 mio. m³ om året, jf. Figur 7.

Sammenligner man priserne med driftsomkostninger på tværs af vandværkernes størrelse, ser det ud til, at de forbrugerejede vandværker giver besparelsen i driftsomkostninger videre til forbrugerne både i de større og i de mindre vandværker, jf. Figur 7.

Figur 7 Forbrugerejede vandværker leverer billigere vand til deres forbrugere for alle størrelser af vandværker



Note: Gennemsnitlig kubikmeter pris ved et forbrug på 98,75 m³ ekskl. afgifter og moms, 2012

Kilde: KFST(2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012

De forbrugerejede vandværker har haft væsentligt lavere prisudvikling end gennemsnittet og et reelt prisfald sammenlignet med prisudviklingen

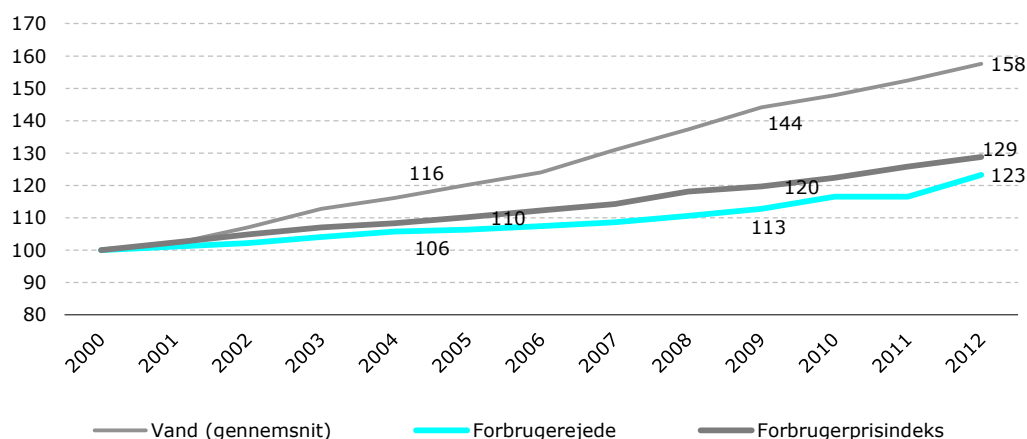
Når vi ser på prisudviklingen i de forbrugerejede vandværker, ser vi – i modsætning til ovenfor – på prisen for vand *inklusive* afgifter og moms. Det gør vi for at sikre, at priserne er sammenlignelige med både forbrugerprisindekset og vandprisen som opgjort i forbrugerpriserne. Det vil sige inklusiv afgifter og moms.

Ser man på prisudviklingen siden 2000, er vandpriserne inkl. afgifter og moms i gennemsnit steget med 58 procent. Til sammenligning er vandpriserne inkl. moms og afgifter i de forbrugerejede vandværker kun steget med 23 procent og forbrugerprisindekset steget med 29 procent, jf. Figur 8.

Fra 2011 til 2012 ses en prisstigningstakst, der er højere end i de foregående år. Det hænger dog sammen med, at vandafgiften steg fra 5,0 kr. til 5,9 kr. i 2012, hvilket forklarer prisstigningen fra 2011 til 2012.¹¹ Uden denne afgiftsstigning var priserne ikke steget i de forbrugerejede vandværker i 2012.

¹¹ Momsnyt april 2012, Afgiften på ledningsført vand er fra 1. januar 2012 steget fra kr. 5,00 til kr. 5,23 pr. m³ forbrugt vand og vil ligeledes stige i 2013. Herudover er der fra 1. januar 2012 indført en drikkevandsbeskyttelsesafgift på 67 øre pr. m³ vand.

Figur 8 Reelt prisfald på vand i de forbrugerejede, indeks 2000=100, inkl. afgifter og moms



Note: Baseret på data for 93 forbrugerejede vandværker 2000-2012

Kilde: Statistikbanken, pris 5, KFST (2013), og FVD prisundersøgelse

Betydningen af lave priser i de forbrugerejede vandværker

De forbrugerejede vandværker er i gennemsnit 30 procent billigere end de kommunale. Samtidig er vand fra forbrugerejede vandværker blevet reelt billigere over tid sammenlignet med udviklingen i forbrugerpriserne.

Hvis de kommunale vandværker var lige så billige som de forbrugerejede vandværker, ville de husstande, der køber vand fra kommunale vandværker, der leverer mellem 0,2 mio. og 2 mio. m³, alene spare 260 millioner kroner om året.¹²

¹² Beregnet ved prisforskellen inklusiv afgifter og moms.

Kapitel 3

Små effektivitetsgevinster ædes op af ekstra omkostninger ved prisloftet

Vandsektorloven indførte en prisregulering af de forbrugerejede vandværker. Prisloftsreguleringen inkluderer to centrale elementer, der har indflydelse på driften af de forbrugerejede vandværker:

1. Prisreguleringen forbyder vandværkerne at opspare kapital til kommende investeringer og til uforudsete udgifter til driften.
2. Med prisreguleringen følger en række administrative byrder, der skal varetagendes af vandværkerne.

I dette kapitel vurderer vi konsekvenserne for driften i de forbrugerejede vandværker af disse to elementer af prisloftsreguleringen, som vi vurderer, er de væsentlige konsekvenser af at lade forbrugerejede vandværker over en vis størrelse være omfattet af vandsektorloven.

Med vandsektorloven indførte man prislofter med individuelle effektiviseringskrav og forbød at opspare til investeringer

Prisloftet fastsætter en samlet indtægtsramme for et vandværk og fungerer som en øvre grænse for vandværkets indtægter fra den primære drift i et givet år. Prisloftet har to centrale ingredienser:

- Vandværkerne pålægges årligt et effektiviseringskrav på deres driftsomkostninger beregnet ud fra den omtalte DEA benchmarkingmodel
- Vandværkerne må ikke spare op til kommende anlægsinvesteringer eller opspare driftskapital til uforudsete udgifter som for eksempel forureninger eller brud på ledninger. Eventuelle overskud reducerer vandværkets prisloft i efterfølgende år, og den opsparing, vandværkerne havde ved vandsektorlovens ikrafttræden, skal udbetales til forbrugerne.

Baggrunden for forbuddet mod at finansiere investeringer gennem opsparing og mod at tilsidesætte driftskapital tog udgangspunkt i, at vandværkerne ikke skulle have forbrugernes penge liggende. Vandværkerne har imidlertid valgt at opspare midler til at finansiere anlægsinvesteringer, fordi dette har været den billigste løsning, og fordi de, som alle andre virksomheder, har brug for løbende driftskapital til uforudsete udgifter.

Den samlede opsparing i vandværkerne ved vandsektorlovens ikrafttræden svarede til ca. 400 kr. pr. indbygger.¹³

¹³ KFST (2010) Dette dækker både de forbrugerejede og de kommunale vandværker, men også spildevandsselskaberne.

Case 1 og 2 nedenfor giver eksempler på, hvad prisloftsreguleringen har betydet for konkrete forbrugerejede vandværker.

Boks 1 Case 1 – Haarlev Vandværk

Haarlev Vandværk er et mindre forbrugerejet vandværk med et stort forsyningsområde og leverer godt 0,2 mio. m³ vand til ca. 1800 husstande om året.

Vandværket har en ansat driftsleder, men udliciterer ellers de fleste anlægsopgaver til eksterne leverandører.

Konsekvenser af vandsektorloven

Haarlev Vandværk havde i 2012 driftsomkostninger på 1,2 mio. kr. I Forsyningssekretariatets benchmarking for 2012 blev Haarlev Vandværks modelberegnete effektiviseringspotentiale opgjort til 28 procent på baggrund af tidligere års driftsomkostninger. Efter korrektioner er effektiviseringspotentialet blevet opgjort til 10,8 procent. Det betød, at vandværket i samme år havde et individuelt effektiviseringskrav på 2,7 procent (i forhold til driftsomkostningerne i prisloftet).

Derudover skal Haarlev Vandværk som konsekvens af prisloftet afvikle den opsparing på ca. 5 mio. kr., det havde ved vandsektorlovens ikrafttræden. Over en ti-årig periode skal Haarlev Vandværk, for at reducere dets opsparing sætte vandtaksterne lavere, end hvad det rent faktisk koster at levere vandet. Opsparingen skal benyttes i driftsbudgettet eller alternativt skal driften effektiviseres med 500.000 kr.

I vandværkets investeringsplan for 2013-17 havde det planlagt investeringer for 4.950.000 kr., som det må finansiere ved banklån i stedet for den opsparing, det allerede havde stående da vandsektorloven trådte i kraft.

Kilde: KFST, Prislofter for 2012, Haarlevs årsregnskab og investeringsplan.

Boks 2 Case 2 – Greve Vandværk

Greve Vandværk

Greve Vandværk er et stort forbrugerejet vandværk, der leverer ca. 1,9 mio. m³ vand til ca. 16.000 husstande om året. Vandværket har 13 ansatte og har udliciteret de fleste anlægsopgaver til eksterne leverandører.

Konsekvenser af vandsektorloven

Greve Vandværk havde i 2012 driftsomkostninger på 11,2 mio. kr. I samme år havde vandværket fået beregnet et korrigeret effektiviseringspotentiale på 15,5 procent på baggrund af tidligere års driftsomkostninger. Det svarer til, at der skal effektiviseres for 1,9 mio. kr. Vandværkets effektiviseringskrav var på 3,9 procent svarende til 316.000 kr. i 2012.

Derudover skal Greve Vandværk som konsekvens af prisloftet afvikle den opsparing på ca. 8 mio. kr., som det havde ved vandsektorlovens ikrafttræden. Over en 10-årig periode skal Greve Vandværk, for at reducere dets opsparing, sætte vandtaksterne lavere, end hvad det koster at leverer vandet, svarende til 800.000 kr. årligt eller alternativt effektivisere driften tilsvarende. Opsparingen vil således blive brugt i driftsbudgettet i stedet for på anlægsinvesteringer, som må finansieres ved banklån.

Kilde: KFST, Prislofter for 2012

3.1 Finansieringsomkostninger

Prisloftet er sammensat således, at eventuelle overskud fratrækkes i det følgende års prisloft. Dermed har vandværkerne ikke mulighed for at spare op til fremtidige anlægsinvesteringer eller til uforudsete driftsudgifter og må derfor lånefinansiere investeringer og driftskapital. Derudover korrigerer prisloftet for den opsparing vandværkerne allerede havde ved vandsektorlovens ikrafttræden, således at forbrugerne er tvunget til at udbetale den hidtidige opsparing til sig selv.

En kapitalstruktur, hvor investeringer i højere grad lånefinansieres, kan være hensigtsmæssig i nogle tilfælde, men uhensigtsmæssig i andre. Det afhænger i høj grad af, hvilke finansieringsvilkår det enkelte vandværk kan opnå.

Kun hvis vandværkerne kan opnå meget favorable lånevilkår, vil det være billigere for forbrugerne at lånefinansiere

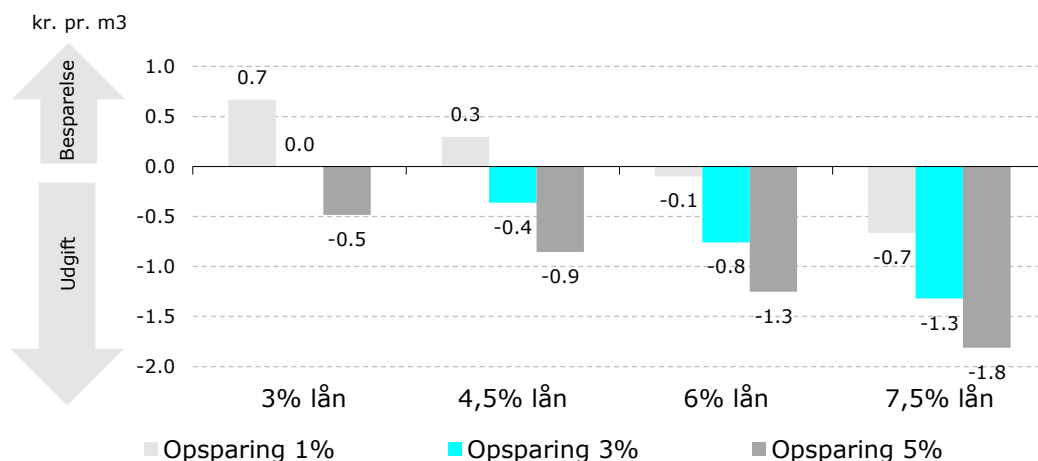
Den bedste finansieringsmodel afhænger af, hvilke låne- og opsparingsvilkår det enkelte vandværk kan opnå.

Kun hvis vandværkerne kan optage meget billige lån og samtidig får en lav forrentning på deres opsparing, er det med sikkerhed billigere at lånefinansiere anlægsinvesteringer. Med udgangspunkt i at et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk skal foretage anlægsinvesteringer for ca. 2 mio. kr. årligt, beregner vi omkostningen ved at lånefinansiere i forhold til at spare op. Investeringer på 2 mio. kr. svarer til det gennemsnitlige årlige tillæg for investeringer i prisloftet for 2012. Boks 3 nedenfor beskriver antagelserne bag beregningen i detaljer.

Der er naturligvis stor usikkerhed omkring, hvilke lånevilkår de enkelte vandværker kan opnå. Mindre vandværker kan for eksempel have sværere ved at optage lån, og lånene kan også blive dyrere for mindre vandværker, hvis bankerne vurderer, at usikkerheden er større. Kommunegarantier kunne hjælpe med at holde renten nede for vandværker, men det er langt fra sikkert, at kommunegarantier er tilgængelige. For eksempel har Hjerding Vandværk fået afslag på kommunegaranti fra Esbjerg Kommune, mens Halsnæs Vandforsyning i 2011 optog et kommunegaranteret lån til en årlig rente på 4,51 procent.

Hvis et vandværk kan optage lån til 4,5 procent i rente (svarende til det kommunegaranterede lån for Halsnæs Vandforsyning) og få en forrentning på deres opsparing på 3 procent (svarende til den gennemsnitlige rente på en 10-årig statsobligation over den seneste ti-årige periode), vil det for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk være 0,4 kr. pr. m³ dyrere at lånefinansiere i forhold til at opspare, jf. Figur 9. Figuren viser udgiften henholdsvis besparelsen ved at lånefinansiere i forhold til at spare op. Kan vandværket i stedet kun optage lån til 6 procent, vil den gennemsnitlige årlige merudgift være 0,8 kr. pr. m³ vand.

Figur 9 Besparelse/udgift pr. debiteret kubikmeter vand i forhold til opsparing ved forskellige finansieringsvilkår



Note: Scenarierne er beregnet ud fra en antagelse om, at der hhv. opspares over 20 år eller tilbagebetales over 20 år

Kilde: KFST(2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012

Boks 3 Estimering af omkostninger ved forskellige finansieringsvilkår

- Beregningen er foretaget ved den gennemsnitlige størrelse af de private vandværker, der er dækket af vandsektorloven (ca. 390.000 m³).
- Der regnes med, at der skal foretages en investering på 1.966.000 kr. i anlægsaktiver, og at der enten kan spares op til denne over 20 år, eller at der kan optages et lån, der afbetales over 20 år. Investeringen er sat til 1.966.000 kr., da det svarer til det gennemsnitlige årlige tillæg for investeringer i prisloftet for de forbrugerejede vandværker, baseret på prislofter for 2012
- Der er brugt en kalkulationsrente på 3 procent svarende til den samfundsøkonomiske kalkulationsrente i Danmark for projekter med en tidshorisont på over 36 år.
- Beregningen er foretaget i scenarier for renten på opsparing på hhv. 1, 3 og 5 procent. I den illustrerede beregning nedenfor sættes opsparingsrenten til 3 procent på baggrund af renten på en 10-årig statsobligation over en 10-årig periode. Over de seneste ti år har den gennemsnitlige rente på en 10-årig statsobligation været 3,3. Over de seneste 20 år er gennemsnittet 4,7 og over de seneste 5 år 2,7. En rente på 3 procent vil således være et konservativt estimat på forrentningen af en risikofri opsparing over de seneste ti år.
- Beregningen foretages i forskellige scenarier for låneomkostningerne for at illustrere vigtigheden af de lånevilkår, det enkelte vandværk kan opnå.
- Renten er i det billigste scenarie sat til 3 procent baseret på et konverterbart obligationslån med en løbetid på 20 år fra KommuneKredit. Dette illustrerer et scenarie, hvor en forsyning opnår meget favorable lånevilkår. Det er langt fra sikkert, at sådanne vilkår vil kunne opnås. For eksempel har Halsnæs Vandforsyning a.m.b.a. i 2011 optaget et kommunegaranteret lån til en rente på 4,51 procent.
- For hvert scenarie er nutidsværdien over den samlet set 40-årige horisont beregnet
- Nutidsværdien af hvert af de fire lånefinansieringsscenarier er sammenlignet med nutidsværdien af opsparingen. Forskellen heri udgør besparelsen hhv. udgiften ved at skifte fra en opsparingsmodel til en lånefinansieringsmodel
- Til sidst er besparelsen hhv. udgiften omregnet til en pr. m³ værdi ved at dividere med den gennemsnitlige debiterede vandmængde for de forbrugerejede vandværker, der er dækket af vandsektorloven

Kilde: Kommunekredit.dk, DØRS, Forsyningssekretariatet, prislofter for 2012, Finansministeriet 2013.

Derudover er det ikke muligt at opspare driftskapital

Ovenfor betragtede vi omkostningerne ved at lånefinansiere årlige anlægsinvesteringer. Derudover kræver effektiv drift af et vandværk, at driftslederen hurtigt kan reagere på uforudsete hændelser ved at have adgang til en vis mængde driftskapital. Det kan for eksempel være i forbindelse med en forurening eller et brud på en vandledning. De forbrugerejede vandværker regner med, at denne driftskapital skal udgøre 25 procent af de årlige driftsomkostninger dog minimum 1 mio. kr.

Traditionelt har vandværkerne valgt at opspare en passende mængde penge til at imødekomme uforudsete driftsudgifter. Alternativt kunne vandværkerne sikre sig en trækingsret hos banken. Det vil dog have omkostninger i form af et fast årligt bidrag og rentebetalinger, når trækingsretten udnyttes. Med prisloftsreguleringen er muligheden for at opspare til driftskapital udelukket, og vandværkerne er derfor nødsaget til at sikre sig

en trækingsret hos banken. Det medfører alt i alt højere finansieringsomkostninger for vandværkerne.

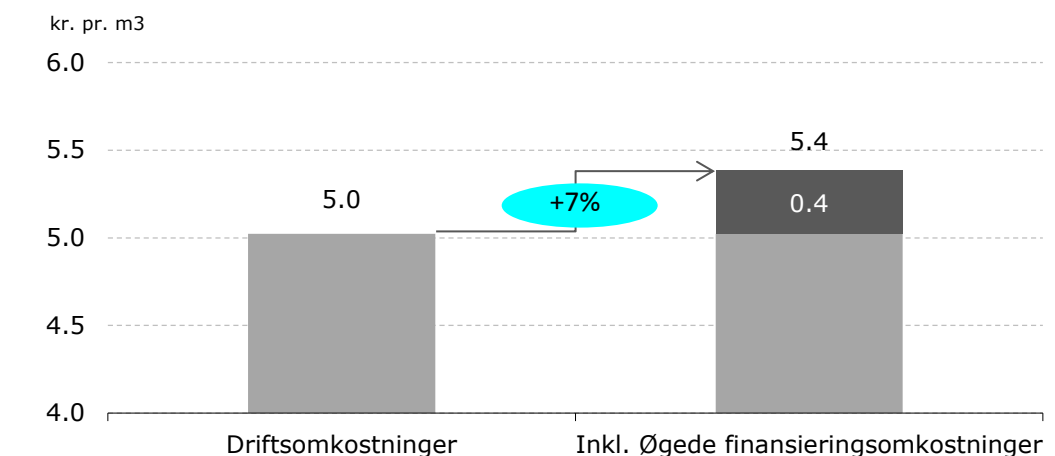
Øgede omkostninger til finansiering må i sidste ende lægges oven i vandprisen

I sidste ende kan omkostningerne til finansiering kun betales af forbrugerne. Det er uanset om der finansieres via lån eller om der opspares. Hvis der vælges en dyr finansieringsmodel, vil vandpriserne alt andet lige være højere, end hvis der vælges en billigere løsning.

Med udgangspunkt i at et forbrugerejet vandværk kan optage lån med en rente på 4,5 procent og opspare til 3 procent, er betydningen for finansieringsomkostningerne for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk beregnet som beskrevet i boks 3.

Set i forhold til driftsomkostningerne svarer de øgede finansieringsomkostninger til en stigning i driftsomkostningerne på 0,4 kr. pr. m³ vand, svarende til en stigning på 7 procent for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk, jf. Figur 10.

Figur 10 Øgede finansieringsomkostninger svarer til 0,4 kr. højere driftsomkostninger for et gennemsnitligt vandværk



Note: Figuren viser, hvad de potentielle øgede finansieringsomkostninger svarer til i øgede driftsomkostninger for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk.

Kilde: CE baseret på data fra Forsyningssekretariatet

3.2 Administrative byrder

Det andet vigtige element i prisloftsreguleringen, der har betydning for driften af de forbrugerejede vandværker, er de administrative byrder, som vandsektorloven pålægger de enkelte vandværker.

De forbrugerejede vandværker er små og har typisk 1-5 ansatte. Af den grund vil de administrative forpligtigelser fylde forholdsvis meget i mindre vandværker. Vandsektorloven pålægger de forbrugerejede vandværker en række forpligtigelser, der øger omkostningerne til administration. Heraf er de vigtigste:

- Tidsforbrug til indsamling af information og til samarbejde med Forsyningssekretariatet vedrørende prisloftsreguleringen.
- Betaling af fast bidrag til Forsyningssekretariatet på 32.000 kr. (i 2012) pr. vandværk om året.
- Omkostninger til revisionspåtegning af regulerings- og investeringsregnskaber og intern overvågning, der ligger udover årsregnskabet på typisk 20.000-30.000 kr. pr. vandværk om året.

Omkostningerne ved disse administrative byrder vil være et tillæg til de almindelige driftsomkostninger, og kan i sidste ende kun betales af forbrugerne i form af højere vandpriser.

De samlede omkostninger ved de administrative byrder kan opgøres vha. af den såkaldte standard cost-model, hvor de administrative omkostninger beregnes som tidsforbruget ganget med standardprisen på tid plus merudgifter forbundet med reguleringen (bidrag til Forsyningssekretariatet+ revision).

I Danmark er modellen blevet brugt af en række ministerier til at vurdere de administrative omkostninger af regulering, og Erhvervsstyrelsen har opgjort de standardpriser for tidsforbruget ved forskellige aktiviteter, som her er anvendt.¹⁴

De administrative byrders betydning for driftsomkostningerne

Omkostningerne i form af internt tidsforbrug har vi estimeret på baggrund af vandværkernes besvarelse af spørgsmålet

- *"Hvor meget tid bruger vandselskabets medarbejdere, inklusiv vandselskabets andel af medarbejdere i eventuelle servicefællesskaber/-selskaber, årligt på indberetninger og anden sagsbehandling i forhold til prisloftsreguleringen?"*¹⁵

De administrative omkostninger er på baggrund af standard cost modellen opgjort til:

- | | |
|---------------------------------------|--------------------|
| • Tidsforbrug: | 95.000 kr. |
| • Bidrag til Forsyningssekretariatet: | 32.0000 kr. (2012) |
| • Revision: | 29.000 kr. |
| • Samlet svarer det til | 156.000 kr. |

For et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk på ca. 0,4 mio. m³ er omkostningen 0,4 kr. pr. m³ vand.¹⁶

¹⁴ ERST (2012)

¹⁵ Spørgsmålet er stillet de forbrugerejede vandværker, der er dækket af vandsektorloven i forbindelse med den igangværende evaluering af vandsektorloven. Spørgsmålet er en del af det spørgeskema Deloitte har udsendt til vandværkerne. FVD har indsamlet besvarelserne fra deres medlemmer.

¹⁶ Den maksimale omkostning er på baggrund af besvarelserne på spørgsmålet om tidsforbrug opgjort til 1,2 kr. pr. m³ for de vandværker, der har angivet timeforbrug, mens den laveste omkostning er opgjort til 0,1 kr. Disse afhænger både af vandværkets anmeldte timeforbrug, og af hvor meget vand det enkelte vandværk leverer.

Boks 4 Opgørelse af omkostninger forbundet med administrative byrder

- De administrative byrder beregnes i fire trin:
 1. Først bestemmes de administrative opgaver, der er forbundet med at opfylde kravene ved en given regulering. I forbindelse med vandsektorloven er det 1) vandværkernes tidsforbrug ved informationsindsamling og samarbejde med forsyningssekretariatet, 2) krav om revisionspåtegning af regulerings- og investeringsregnskaber, der ligger udover påtegning af årsregnskaber, og 3) det faste bidrag til Forsyningssekretariatet på 32.000 kr. i 2012. Dette faste bidrag stiger år for år og udgør i 2013 ca. 33.000 kr.
 2. I trin to fastsættes et standardiseret tidsforbrug tilhørende hver af de opgaver, der er bestemt i trin 1. I dette tilfælde fastsættes tidsforbruget i vandværket som et gennemsnit af de enkelte forbrugerejede vandværkers opgørelse af tidsforbruget til indberetninger og anden sagsbehandling i forbindelse med prisloftsreguleringen. Data er indhentet fra besvarelser af det spørgeskema Deloitte sendte ud i forbindelse med evalueringen af vandsektorloven.
 3. I tredje trin bestemmes de standardomkostningsrater, der hører til hver opgave. For tidsforbruget i vandværkerne sættes omkostningerne til timeomkostningerne ved en administrationsmedarbejder på 365 kr. pr. time baseret på Erhvervsstyrelsens standardomkostningsrater. Omkostninger til revision er ligeledes bestemt ved Erhvervsstyrelsens standardomkostningsrater og udgør 1.422 kr. pr. time for en ekstern statsautoriseret revisor.
 4. I fjerde trin beregnes de samlede administrative byrder ved reguleringen ved at gange omkostningsraterne med tidsforbruget og summere over de identificerede administrative omkostninger. Dvs. betaling til Forsyningssekretariatet og udgifter til revisionspåtegning plus timeforbruget gange standardomkostningen ved en administrationsmedarbejder.

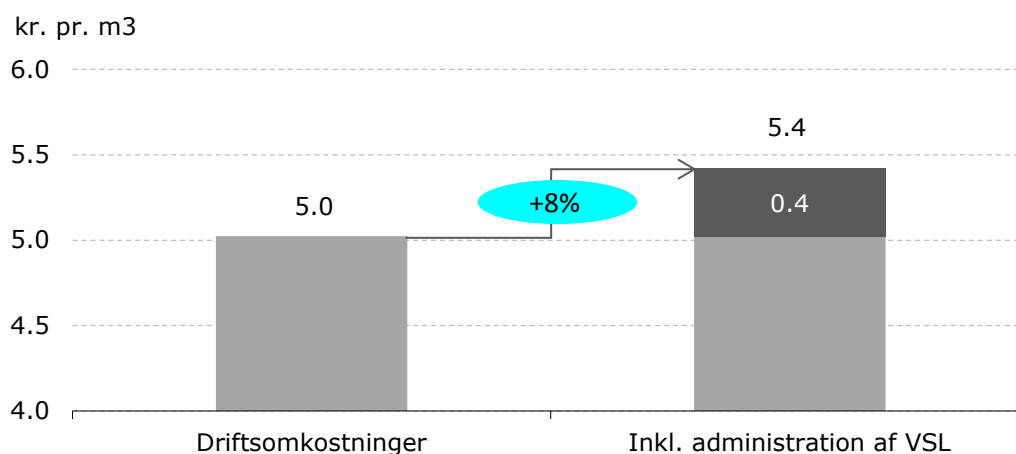
Kilde: Erhvervsstyrelsen (2012) s. 39-42, KFST (2013) Revisionsinstruks for investerings og reguleringsregnskab

De administrative byrder svarer til en stigning i driftsomkostningerne på otte procent

De administrative byrder forbundet med vandsektorloven er vigtige for de forbrugerejede vandværker. Jo mindre vandværket er, desto mere vil de administrative byrder betyde for omkostningerne pr. m³. Sammenholder man de administrative byrder forbundet med vandsektorloven på 0,4 kr. pr. kubikmeter med driftsomkostningerne, svarer det til en stigning på otte procent, jf. Figur 11.

Dertil kommer, at vandværkerne har haft behov for at hyre eksterne rådgivere og revisorer til bundne revisionsopgaver i forbindelse med vandsektorloven, og at der i forbindelse med opstarten af vandsektorloven var en lang række opstartsomkostninger, der ikke er inkluderet i beregningerne her. Boks 5 og 6 nedenfor giver eksempler på, hvad vandsektorloven har haft af administrative byrder for henholdsvis Marielyst Vandværk og Gørlev Vandforsyning.

Figur 11 De administrative byrder svarer til en stigning på 8 procent i driftsomkostningerne pr. kubikmeter



Note: Figuren viser, hvad de administrative byrder svarer til i øgede driftsomkostninger for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk

Kilde: CE baseret på Erhvervsstyrelsen (2012) s. 39 og spørgeskemaer udsendt i forbindelse med evaluering af vandsektorloven.

Boks 5 Administrative byrder, Marielyst Vandværk

Marielyst Vandværk er et mindre forbrugerejet vandværk, der leverer lidt over 0,2 mio. m³ vand om året. I 2012 havde vandværket driftsomkostninger på ca. 2,2 mio. kr.

I forbindelse med vandsektorloven var der udover de årlige omkostninger en lang række opstartsomkostninger. Marielyst Vandværk har opgjort disse startomkostninger til næsten 400.000 kr., hvoraf 300.000 kr. er interne omkostninger og ca. 100.000 kr. til revisorer.

Endvidere er der fremadrettet en ekstraudgift på grund af vandsektorloven i forbindelse med opkvalificering af medarbejderstaben, således at en almindelig administrativ kontomedarbejder er udskiftet med en højere uddannet cand.merc.aud., hvilket har resulteret i en merlønudgift pr. år på ca. 160.000 kr. i ren lønomkostning.

I forhold til driftsomkostningerne udgør denne stigning i lønudgifter alene syv procent.

Kilde: Materiale indsamlet af FVD.

Boks 6 Administrative byrder, Gørlev Vandforsyning

Gørlev Vandværk er et større forbrugerejet vandværk, der leverer ca. 0,65 mio. m³ vand om året. Vandværket har 1½ ansat medarbejder, men udliciterer ellers de fleste anlægsopgaver til eksterne leverandører.

Gørlev Vandværk har brugt 2 x 3 uger, svarende til minimum 240 timer til den første indberetning og oplysninger til POLKA-kataloget. I dette antal timer er inkluderet timer til gennemgang med revisor i forbindelse med revisorens kontrol, før han kunne sætte sin underskrift på indberetningen.

De 120 timer er betalt med 25.000 kr. til formanden, og de resterende 120 timer er taget ud af den daglige driftsleders normale timer. Der er derfor ikke anvendt eksterne timer andet end til revisorpåtegning. Men de interne timer kunne alternativt have været anvendt til andet arbejde i driften.

I forbindelse med en sammenlægning med et mindre sommerhusvandværk (ca. 300 andelshavere) i 2012 brugte Gørlev Vandværk ca. 67.000 kr. til rådgivning fra KMPG. En merudgift, der var affødt af vandsektorloven. Tidligere sammenlægninger med mindre vandværker kunne gennemføres uden ekstraordinære udgifter til eksterne rådgivere.

Til de årlige indberetninger til Forsyningssekretariatet bruger Gørlev Vandværk 200 timer årligt til indberetninger/læsning af udsendelser til/fra Forsyningssekretariatet. Derudover kommer de løbende revisoromkostninger til erklæringer.

Kilde: Materiale indsamlet af FVD.

Kapitel 4

Samlet vurdering af forbrugereje og prisloftsregulering

To af de primære formål med Vandsektorloven var at sikre lave priser, og at materialisere det effektiviseringspotentiale som både Konkurrence og Forbrugerstyrelsen og De Økonomiske Råd i hhv. 2003 og 2004 havde estimeret, at der fandtes i vandsektoren.

De Økonomiske Råd vurderede, at de kommunale vandværker kunne spare 17 procent på driftsomkostningerne, hvis de blev ligeså effektive som de forbrugerejede vandværker. De forbrugerejede vandværker adskiller sig væsentligt fra de kommunale ved, at forbrugere sælger vand til sig selv og samtidig har kontrol med priser og drift. Således har de forbrugerejede vandværker stærkere incitament til drive deres vandværker effektivt og til at sætte lave priser.

Dette kommer til udtryk i den faktiske drift ved, at de forbrugerejede vandværker i gennemsnit har 17 procent lavere omkostninger og 30 procent lavere priser sammenlignet med de kommunale vandværker.

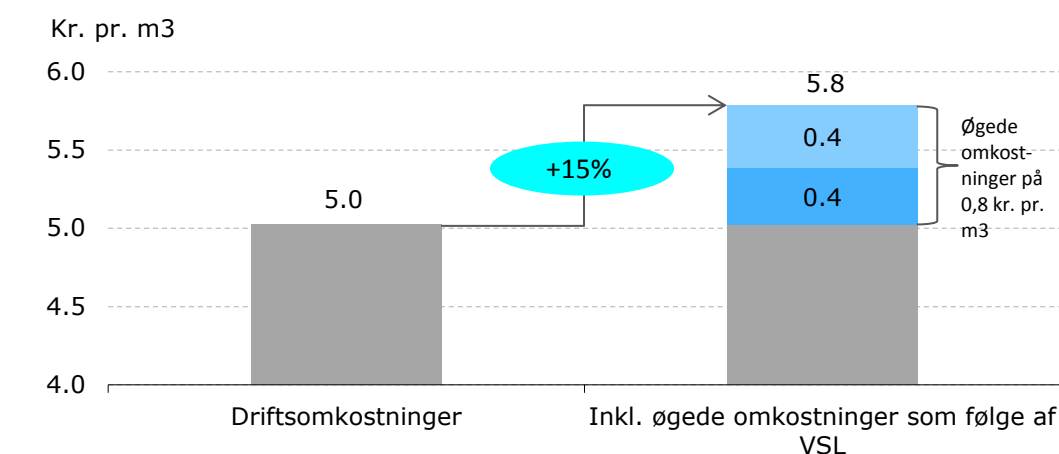
Diskussioner af, hvordan man bedst regulerer forskellige typer af selskaber, har vist at en af fordelene ved forbrugerejede forsyninger er, at man både kan undgå de omkostninger, der er forbundet med monopoler, og de omkostninger, der er forbundet med prisregulering.¹⁷

De omkostninger der er forbundet med prisloftsreguleringen af de forbrugerejede vandværker, har vi opgjort som øgede finansieringsomkostninger forbundet med prisloftets forbud mod opsparing til 0,4 kr. pr. m³ for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk, og de administrative byrder er ligeledes opgjort til 0,4 kr. pr. m³ for et gennemsnitligt forbrugerejet vandværk.

Samlet set betyder det, at vandsektorloven årligt kan koste 0,8 kr. pr. m³ for de forbrugere, der er tilsluttet forbrugerejede vandværker. Sammenholder man dette med de gennemsnitlige driftsomkostninger pr. m³ i de forbrugerejede vandværker, svarer det til en stigning på 15 procent, jf. Figur 12.

¹⁷ Se kapitel 1.

Figur 12 Øgede omkostninger som følge af vandsektorloven svarer til en stigning på 15 procent i driftsomkostningerne pr. kubikmeter



Note: Figuren er illustrativ og viser størrelsesordenen af de omkostninger, som prisloftsreguleringen tilvejebringer i de forbrugerejede vandværker.

Kilde: CE baseret på data fra Forsyningssekretariatet, Erhvervsstyrelsen (2012) s. 39 og spørgeskemaer udsendt i forbindelse med evaluering af vandsektorloven.

Begrænset effektiviseringspotentiale i de forbrugerejede vandværker

Prisloftsreguleringen og benchmarking blev indført for at realisere det effektiviseringspotentiale, der var estimeret, at der fandtes i vandsektoren. Benchmarkingen betyder, at der hvert år beregnes et effektiviseringspotentiale for de enkelte vandværker. Disse potentia-ler bliver korrigeret for at tage højde for individuelle forhold, og de korrigerede potentia-ler bliver brugt til at fastsætte de individuelle vandværkers årlige effektiviseringskrav, der indgår i vandværkernes prisloft.

Det samlede korrigerede effektiviseringspotentiale blev i 2012 opgjort til at udgøre 32 mio. kr. for de forbrugerejede vandværker. Dette kan realiseres, hvis alle de forbrugereje-de vandværker var lige så effektive som det mest effektive vandværk givet deres individu-elle omstændigheder, og det er langt fra sikkert, om det er realistisk.

Realiseres hele dette potentiale, svarer det til en omkostningsreduktion på 0,7 kr. pr. m³ for de forbrugerejede vandværker. Tager man højde for, at der er stor usikkerhed forbun-det med, om de modelberegne- de potentialer kan indfries i praksis, er det langt fra sikkert, om dette potentiale kan realiseres. Til sammenligning er de omkostninger, der med stor sikkerhed indfinder sig, opgjort til at udgøre 0,8 kr. pr. m³.

Hvilke mål opnår vi ved at tillægge de forbrugerejede vandværker endnu et lag af regulering?

De enkelte vandværker er naturlige monopoler, og der er derfor behov for at regulere vandsektoren for at opnå høj kvalitet, effektiv drift og lave priser for forbrugerne.

Kvaliteten sikres gennem minimumskrav til vandkvaliteten, mens effektivitet og lave priser kan kræve yderligere regulering, hvis der ikke er stærke incitamentet tilstede i sektoren. Forbrugerejede vandværker er effektive og leverer billigt vand uden prisloftet. Forklaringen kan ligge i forbrugerejerskabet, der giver stærke incitamentet til at effektivisere og sætte lave priser.

Samlet set synes den forbrugerejede model kombineret med kommunalt tilsyn at opnå de mål, man satte for Vandsektorloven i forhold til effektiv drift og lave priser for forbrugerne. Samtidig er forbrugereje og kommunalt tilsyn af de forbrugerejede vandværker en mindre omkostningstung og mindre bureaukratisk reguleringsform end prisloftsreguleringen, jf. Tabel 2. Samlet set er det vanskeligt at se fordelene ved at lade de forbrugerejede vandværker være omfattet af vandsektorlovens prislofter, mens det har betydelige ulemper og uhensigtsmæssigheder og store ekstra omkostninger, der med sikkerhed vil gøre vandet dyrere.

Tabel 2 Hvilke mål opnår vi ved at tillægge et yderligere lag af regulering?

	Forbrugereje +tilsyn	Forbrugereje +tilsyn +prisloftsregulering
Høj kvalitet	✓	✓
Effektivitet	✓	(✓), Måske men administrative byrder og krav om kapitalstruktur trækker i den anden retning
Lave priser	✓	(✓), Måske men administrative byrder og øgede omkostninger til finansiering kan på sigt kun betales af forbrugerne ved at hæve priserne

Kilde: Vandforsyningsloven, Vandsektorloven, Prisloftsbekendtgørelsen.

Prisloftsreguleringen af de forbrugerejede vandværker er næppe nødvendig og skaber flere ulemper end fordele

De forbrugerejede vandværker er i dag mere effektive og leverer billigere vand end de kommunale. Samtidig er vandet fra de forbrugerejede vandværker blevet reelt billigere over tid. Forskellen kan ikke forklares ved, at de forbrugerejede vandværker har gunstige driftsvilkår end de kommunale vandværker. En vigtig forklaring herpå kan være de incitamentet, der ligger i ejerskabsstrukturen hos de forbrugerejede vandværker.

De samlede gevinster ved at lade de forbrugerejede vandværker være omfattet af prisloftsreguleringen er begrænsede, og det er samtidig usikkert, om potentialet kan indfries. Til gengæld pålægges nye administrative byrder og øgede finansieringsomkostninger.

Reguleringen af de forbrugerejede vandværker er derfor for det første næppe nødvendig og for det andet fuldstændig uden resultat, fordi besparelspotentialer er små og omkostningerne store.

Litteraturliste

DØRS (2004) - Dansk Økonomi Efterår 2004, Kapitel 3, De Økonomiske Råd 2004

DØRS (2004) - Analyse af omkostningsstrukturen i den danske vandsektor, De Økonomiske Råd 2004

Erhvervsstyrelsen (2012), Manual til Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder (AMVAB), Erhvervsstyrelsen 2012

Finansministeriet (2013) – Faktaark, Ny og lavere samfunddsøkonomisk diskonteringsrate. Finansministeriet (2013)

Hansmann, Henry (1996) –The ownership of enterprise, The Belknap Press of Harvard University Press 1996

KFST (2013) – De danske husstandes udgifter til drikkevand og afledning af spildevand i 2012, Konkurrence og forbrugerstyrelsen

KFST (2003) – Konkurrenceredegørelse 2003, Kapitel 4, Konkurrencestyrelsen 2003

KFST (2012) – Vejledning om prislofter for 2013, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

KFST (2011) – Resultatorienteret benchmarking af vand- og spildevandsforsyningerne. Fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav for prisloftet 2012. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

KFST (2011) – Vejledning om prislofter for 2012, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

KFST (2010), Vandnyt 1. december 2010, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Miljøministeriet (2009) – Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold (Vandsektorloven)

Miljøministeriet (2010) – Lov om vandforsyning
(Vandforsyningsloven)

Morse, Lawrence B. (2000) – A case for water utilities as cooperatives and the UK experience

Skat (2011) - Nyhedsbrev vandafgift, forhøjelse af afgiftssatsen for ledningsført vand, Skat 2011