

Kommentarer til evaluering af vandsektorloven

Copenhagen Economics
8 april 2014

Copenhagen Economics er af Foreningen af Vandværker i Danmark (FVD) blevet bedt om at gennemgå evalueringen af vandsektorloven (herefter "evalueringen") som Deloitte har udarbejdet for Miljøministeriet. Vores gennemgang sammenholder konklusionerne fra evalueringen med konklusionerne i rapporten "*Forbrugerejede Vandværker og prisregulering*" som FVD publicerede i september 2013.

Vi fokuserer på de elementer af evalueringen der omhandler økonomisk regulering af de forbrugerejede vandværker, og derfor overlapper med FVDs rapport.

1 Deloitte's evaluering når samme konklusion som FVDs analyse

FVD rapporten "*Forbrugerejede vandværker og prisregulering*" viste, at de administrative byrder og andre omkostninger ved prisloftsreguleringen for de forbrugerejede vandværker er mindst lige så store som de potentielle effektiviseringsgevinster, der findes ved prisloftsreguleringen. Den økonomiske regulering vil derfor sandsynligvis ikke medføre lavere priser for de forbrugere der ejer deres egne vandværker, og loven medfører derfor næppe det tilsigtede resultat om lavere priser for forbrugerne.

Deloitte når frem til samme konklusion i evalueringen af vandsektorloven og skriver:

"forskellene mellem de lovomfattede og ikke-lovomfattede forbrugerejede vandforsyningsselskaber vurderes ikke at være af en størrelse, der giver grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen samlet set lever op til målet om lavere priser og effektiviseringer til gavn for forbrugerne..."

*...Prisanalysen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at prisloftreguleringen snart vil slå igennem i forhold til realisering af mere markante prisreduktioner."*¹

¹ Evaluering af vandsektorloven s. 56

2 Deloitte's evaluering bekræfter FVDs analyse

FVD rapporten analyserer også de forbrugerejede vandværkers økonomi og prisloftsregulerings betydning herfor. Analysen omfatter følgende forhold:

1. Priser
2. Administrative byrder
3. Opsparing og finansiering
4. Effektivitet
5. Samlet vurdering

Vi vil i det følgende sammenligne FVDs analyse med resultaterne fra Deloitte's evaluering for hvert af de fem punkter.

2.1 Priser

FVDs rapport viser, at vand fra forbrugerejede vandværker er væsentligt billigere end vand fra kommunale vandværker.

Deloitte's evaluering viser, at de forbrugerejede vandværker i hele den undersøgte periode har været betydeligt billigere end de kommunale.²

Prisforskellen mellem de forbrugerejede og de kommunale vandværker er i den samme størrelsesorden som i FVDs rapport.

Endvidere viser evalueringen, at priserne er faldet en smule i de lovomfattede forbrugerejede vandværker siden vandsektorloven trådte i kraft. En væsentlig årsag til dette kan være prisloftsregulerings krav om, at vandværkerne udbetaler tidligere års opsparing til forbrugerne gennem lavere vandpriser. De tilsidesatte midler er opsparet for at finansiere planlagte investeringer, der som følge af prisloftsreguleringen må finansieres ved for eksempel gældsoptagelse, se afsnit 2.3 om finansiering.

2.2 Administrative byrder

FVDs rapport viser også at prisloftsreguleringen pålægger de forbrugerejede vandværker store administrative byrder. Rapporten opgjorde de administrative byrder for de lovomfattede forbrugerejede vandværker til 0,4 kr. pr. kubikmeter leveret vand.

Deloitte's evaluering konkluderer, at *"Samlet set kan de administrative byrder i relation til den økonomiske regulering udgøre betydelige udgifter, især i de små selskaber. For de forbrugerejede vandforsyningselskaber kan de administrative byrder udgøre op mod 10 pct. (af de samlede driftsomkostninger)."*³

² Jf. figur 18 på side 51 i Deloitte's evaluering.

³ Jf. Deloitte's evaluering side 46.

Deloitte's opgørelse på 10 procent af de samlede driftomkostninger kan omregnes til 0,6 kr. pr. kubimeter leveret vand for et mindre forbrugerejet vandværk, og er dermed i samme størrelsesorden som i FVD's rapport.

2.3 Opsparing og finansiering

I FVD rapporten vurderede Copenhagen Economics, at prisloftsreguleringens forbud mod at opspare vil betyde højere finansieringsomkostninger for de forbrugerejede vandværker, fordi de i højere grad bliver tvunget til at lånefinansiere, hvilket er dyrere.

Deloitte's evaluering belyser ligeledes vandsektorlovens betydning for vandselskabernes finansieringsform, og udfordringerne i forhold til øget lånefinansiering bekræftes af evalueringen. Konkret skriver Deloitte:

*"Størstedelen af vandselskaberne har i interview og i besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen nævnt, at vandsektorlovens ikrafttrædelse har betydet, at de i højere grad anvender lånefinansiering i stedet for takstfinansiering. Når vandselskaberne lånefinansierer investeringer, resulterer det i en højere pris i lånets løbetid som følge af betaling af renter. Derudover har vandselskaberne tidligere haft mulighed for at takstfinansiere deres investeringer, hvor de igennem en længere periode har sparet op til fremtidige investeringer, der betales kontant og straks afskrives. En overgang fra takstfinansiering til lånefinansiering kan dermed medføre en forskydning fra, at beløbet spares op, inden investeringen gennemføres, til at lånet afdrages, efter investeringen er gennemført."*⁴

I evalueringens bilag D belyses endvidere en række likviditetsmæssige problemstillinger som følge af prisloftsreguleringen, samt en række udfordringer forbundet med at opnå kommunegaranti og hvilke finansieringsvilkår der kan opnås.⁵

Dermed peger både FVD rapporten og Deloitte's evaluering på udfordringer for de forbrugerejede vandværker, som følge af vandsektorlovens prislofter, som handler om reguleringens forbud mod opsparing til finansiering af fremtidige investeringer.

2.4 Effektivitet

I FVD rapporten beregnes det korrigerede effektiviseringspotentiale, der er opgjort af Forsyningssekretariatet, og som søges implementeret gennem prisloftsreguleringen til at udgøre 0,72 kr. pr. m³ for de forbrugerejede vandværker. Opgørelsen var baseret på benchmarkingen for 2012. Deloitte's evaluering viser at det korrigerede potentiale baseret på data for prisloft for 2014 udgør 0,77 kr. pr. m³.⁶

⁴ Evalueringen af vandsektorloven side 50.

⁵ Evalueringen af vandsektorloven Bilag D. Side 247-48

⁷ Se evalueringen af vandsektorloven kapitel 5.4 for en diskussion af betydningen af stordriftsfordele i vandsektoren.

FVD rapporten viste endvidere, at de forbrugerejede vandværker er mere effektive end kommunale vandværker *i samme størrelse* når man ser på enhedsomkostninger til drift i kr. pr. m³.

I Deloittes evaluering af vandsektorloven sammenlignes enhedsomkostningerne mellem forbrugerejede og *alle* kommunale vandværker *inklusive de store kommunale vandværker*. Evalueringen viser, at de lovomfattede forbrugerejede vandværker er mere effektive end de kommunale vandværker, når man måler på enhedsomkostninger til drift selv når der sammenlignes med de meget store kommunale vandværker.⁷ Tager man højde for, at de største kommunale har væsentlige stordriftsfordele, ligesom i FVD rapporten, og foretager sammenligningen mellem de lovomfattede forbrugerejede og de kommunale i samme størrelsesgruppe, er effektivitetsforskellen endnu større.

Deloitte tillægger imidlertid en vis vægt til Forsyningssekretariatets modelberegninger af mulige *effektivitetsforbedringer*. Deloitte skriver således, at der *”ikke (er) belæg for, at de forbrugerejede vandforsyningsselskaber er mere effektive end de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber.”*⁸ Denne konklusion er baseret på *”en opgørelse af effektiviseringspotentialerne per m₃ på baggrund af Forsyningssekretariatets DEA-analyser.”* Denne opgørelse viser i følge Deloitte, *”at effektiviseringspotentialet efter de fleste undermetoder er mindst lige så stort per m₃ for de forbrugerejede som for de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber, når der tages højde for cost-driverne i Forsyningssekretariatets DEA-benchmarkingmodel.”*⁹

Denne sammenligning af effektivitet på modelberegnete effektiviseringspotentialer tager således udgangspunkt i potentielle ændringer i effektiviteten, og ser bort fra de faktiske niveauforskelle i effektiviteten. Evalueringen går ikke i detaljer med at forklare den faktiske niveauforskel i effektivitet mellem de forbrugerejede og de kommunale vandværker.

Det er således en afgørende præmis for Deloittes vurdering, at DEA modellen beskriver de faktiske forhold i vandsektoren korrekt, og at de estimerede modelpotentialer giver et rimeligt billede af de mulige forbedringer i effektiviteten for de forbrugerejede vandværker. Evalueringens øvrige resultater og analyser synes ikke at understøtte dette resultat eftersom Deloitte selv konkluderer, at prislofter ikke har bidraget til lavere priser indtil nu og heller ikke kan forventes at give anledning til lavere priser i umiddelbar fremtid.

På baggrund af sammenligningen af modelberegnete effektiviseringspotentialer skriver Deloitte alligevel at *”der hverken (er) basis for at konkludere, at de forbrugerejede*

⁷ Se evalueringen af vandsektorloven kapitel 5.4 for en diskussion af betydningen af stordriftsfordele i vandsektoren.

⁸ Evalueringen af vandsektorloven side 208.

⁹ Evalueringen af vandsektorloven side 208.

vandforsyningsselskaber allerede er tilstrækkelig effektive, eller at de er mere effektive end de kommunalt ejede vandforsyningsselskaber. Det taler imod, at forbrugerejerskabet i sig selv skulle være tilstrækkeligt til at sikre effektiv drift af de pågældende selskaber. I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at de forbrugerejede vandforsyningsselskaber – ligesom de kommunalt ejede – opererer på monopolvilkår.”¹⁰

Det er vores vurdering, at der er mindst tre problemer forbundet med denne konklusion:

1. Sammenligningen af effektivitet mellem forbrugerejede og kommunale vandselskaber er baseret på modelberegnete potentielle ændringer i effektiviteten og ikke faktisk effektivitet.
2. Konklusionen er baseret på en antagelse om at DEA modellen beskriver forholdene i vandsektoren korrekt.
3. Deloitte mener, at forbrugerejede vandværker opfører sig som monopolister. Dette er en fejlkonklusion. De forbrugerejede vandværker er ikke monopoler i klassisk forstand, fordi forbrugeren blot sælger en vare til sig selv, og derfor ikke har samme incitament til at sætte høje priser som en monopolist.

Problemet med forbrugerejerskabet som styreform for vandværker ville opstå, hvis de forbruger-valgte bestyrelsesmedlemmer udnyttede deres indflydelse på vandværket til at tilgodese sig selv frem for forbrugerne/ejerne af vandværket. Det er der absolut intet i de tilgængelige data eller informationer der synes at indikere. Tværtimod viser både FVDs analyse og Deloitte's egen evaluering, at effektiviteten er højere og priserne lavere end i de kommunale vandværker.

Samlet set vurderer vi, at de forbrugerejede vandværker absolut set er mere effektive end de kommunale vandselskaber, og at denne konklusion ikke kan annulleres på baggrund af analyserne i evalueringen af vandsektorloven.

2.5 Samlet vurdering

Copenhagen Economics viser i FVD-rapporten *”Forbrugerejede vandværker og prisregulering”*, at omkostningerne ved prisreguleringen i form af øgede administrative byrder og øgede finansieringsomkostninger, som Deloitte's evaluering også påpeger er tilstede (jf. afsnit 2.2 og 2.3), er mindst lige så store som gevinsterne ved prisloftsreguleringen for de forbrugere der køber vand fra deres egne vandværker.

De samlede omkostninger som følge af vandsektorloven i form af øgede administrative byrder og højere finansieringsomkostninger er ikke opgjort i kr. og øre i evalueringen.

¹⁰ Evalueringen af vandsektorloven side 208.

Men den potentielle gevinst opgjort i evalueringen overstiger ikke omkostningerne som opgjort i kr. og øre i rapporten *"Forbrugerejede vandværker og prisregulering"*.

Deloitte drager en væsentlig fejlkonklusion, når de påstår, at forbrugerejede vandværker drives af monopolister. Intet i de tilgængelige data understøtter denne påstand, og er desuden i modstrid med tilgængelig teori omkring økonomiske fordele og ulemper ved forbrugerejerskab.¹¹

Det leder os til at konkludere at prisloftsreguleringen samlet set ikke lever op til målet om lavere priser og effektiviseringer til gavn for forbrugerne. Den samme konklusion som Deloitte når frem til.

3 Opsamling

Deloitte bekræfter resultaterne fra FVD rapporten *"Forbrugerejede vandværker og prisregulering"*, og når frem til den samme hovedkonklusion. Prisloftsreguleringen lever samlet set ikke op til målet om lavere priser og effektiviseringer til gavn for forbrugerne.

Derudover viser både evalueringen af vandsektorloven og FVDs rapport at:

- De forbrugerejede vandværker leverer væsentligt billigere vand end de kommunale
- Der er betydelige administrative og finansieringsmæssige byrder forbundet med prisloftsreguleringen

En del af forklaringen på den betydelige prisforskel mellem de kommunale og de forbrugerejede vandværker kan ligge i ejerskabsstrukturen. Forbrugerejerskabet giver i sig selv incitament til at sætte lave priser, fordi ejerne sælger en vare til sig selv. De problemer der findes ved et klassisk monopol undgås således ved forbrugerejerskabet. Ved forbrugerejerskabet kan man derfor både undgå de omkostninger, der er forbundet med monopol, og de omkostninger der er forbundet med prisregulering.

¹¹ Hansmann (1996) s. 170