

Prislofter i vandsektoren

Den senest indførte effektivitetsregulering af monopoler i Danmark er prislofter i vandsektoren. Et stort antal selskaber er omfattet af regler, som skal effektivisere sektoren og skabe rammer for forbedringer i klimasikring, miljø og service.



MICHAEL FIBIGER
Center for Vand,
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Vandsektoren

I Danmark er der på drikkevandsområdet i dag ca. 2.500 vandforsyninger. Heraf er omkring 100 kommunalt ejede, nogle få er fondsejede eller selvejende institutioner, mens resten typisk er mindre forbrugerejede vandværker. På spildevandsområdet er der typisk et selskab i hver kommune samt nogle få fælleskommunale renseanlæg.

Vand- og spildevandselskaberne er forsyningsvirksomheder, som leverer deres ydelser i geografisk afgrænsede områder. De har hver især et naturligt monopol, da det ikke kan betale sig at lave konkurrerende distributionsnet til levering af drikkevand eller konkurrerende kloakker til spildevand.

På de fleste markeder sikrer konkurrencen mellem selskaber, at de tvinges til at effektivisere. Uden effektiviseringer bliver udgifterne for høje, og så vil selskabet ikke kunne klare sig i konkurrencen med de andre selskaber.

I vandsektoren har forsyningerne ikke været udsat for konkurrencepres for at effektivisere. Efter de hidtidige hvile i sig selv-regler har forsyningerne heller ikke været tilskyndet til at nedbringe deres omkostninger, da de har kunnet få alle udgifter dækket over taksterne. Forbrugerne kan ikke gå til andre leverandører og er derfor nødt til at betale de takster, som forsyningerne fastsætter.

Baggrunden for indførelsen af de nye regler om prislofter i vandsektoren var, at der i rapporter fra Konkurrencestyrelsen i 2003 og Det Økonomiske Råd i 2004 blev peget på betydelige

effektiviseringspotentialer i sektoren. I 2007 blev der indgået en politisk aftale om en mere effektiv vandsektor, som i 2009 blev udmøntet i vandsektorloven. Nogle af hovedpunkterne var, at kommunale forsyninger skulle udskilles i selvstændige selskaber (adskillelse af forsyning og myndighed), og at det gennem regler om prislofter skal sikres, at effektiviseringspotentialet udnyttes til gavn for forbrugerne og miljøet.

Prisloftreglerne

De nye prisloftregler gælder for alle de kommunale selskaber og de største af de private. I alt er ca. 325 selskaber omfattet af reglerne, fordelt på ca. 100 kommunalt ejede drikkevandselskaber, ca. 120 private vandværker og ca. 105 kommunalt ejede spildevandsselskaber.

Reglerne er hovedsageligt en indtægtsrammeregulering. Indtægtsrammen fastsættes, så vandsektorerne kan få dækket

- alle udgifter til investeringer
- udgifter til alm. drift
- alle øvrige udgifter til klimatilpasninger, kvalitetsforbedringer og statsafgifter mv.

Reglerne for disse tre forskellige typer af udgifter forklares i det følgende. Dernæst sættes fokus på benchmarkingen, som er den del af reguleringen, der især skal sikre, at effektiviseringspotentialerne i sektoren kan udnyttes. Artiklen afrundes med nogle generelle overvejelser om reguleringen.

TABEL 1 Gennemsnitlige prislofter 2012 (kr. pr. m³)

	Drikkevand	Spildevand
Investeringer	4,47	18,97
Alm. drift	5,72	11,53
Øvrige udgifter	5,92	2,98
I alt	16,11	33,48

Investeringer

Reglerne om investeringer er lavet sådan, at selskaberne kan få finansieret de almindelige og løbende investeringsudgifter direkte over de årlige takster for vand og spildevand. Når selskaberne skal lave større investeringer i nye vandboringer eller i nye renseanlæg, skal udgifterne dog fordeles ud over flere år, så forbrugerne ikke skal betale for nye store investeringer over taksterne i et enkelt år.

I prislofterne opgøres tillæg til investeringer ved, at værdien af hver enkelt investering fordeles ud på lineære afskrivninger i hvert år af investeringens levetid. De årlige afskrivninger indgår i tre forskellige investeringstillæg:

- Tillæg for historiske investeringer foretaget til og med udgangen af 2009.
- Tillæg for gennemførte investeringer fra 2010 og fremefter.
- Tillæg for planlagte investeringer i prisloftåret og året før prisloftåret.

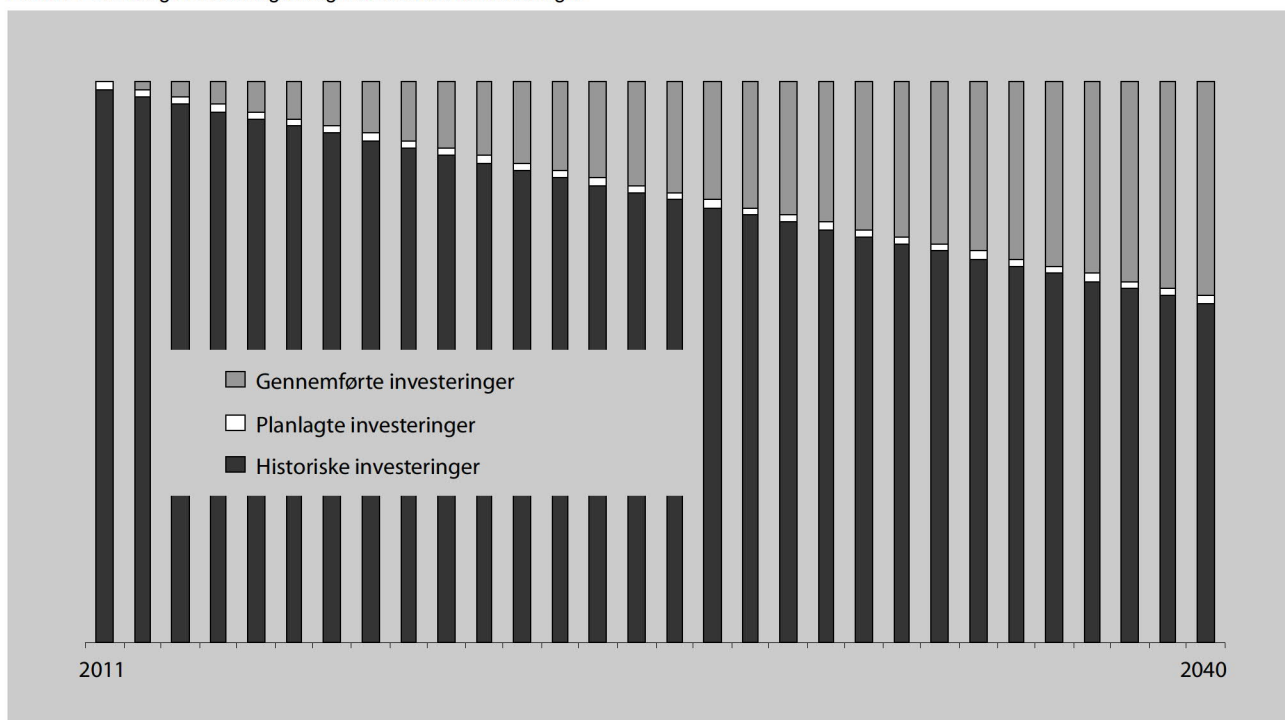
Bagudrettet er værdien af de historiske investeringer fastsat i åbningsbalancer for selskaberne ud fra standardværdier i et fælles pris- og levetidskatalog. Fremadrettet fastsættes værdien af investeringerne ud fra de faktiske kostpriser.

Tillæggene for historiske investeringer bliver gradvist mindre, i takt med at flere og flere af de historisk foretagne investeringer bliver færdigafskrevet. Tilsvarende stiger tillæggene for gennemførte investeringer gradvist i takt med, at selskaberne foretager nye investeringer fra 2010 og fremefter.

Det er illustreret i figur 1 for et selskab med jævn fordeling af investeringerne, hvor selskabet reinvesteres. I figuren er der set bort fra prisudviklinger og forskelle i værdifastsættelsen af investeringer på forskellige tidspunkter.

Investeringstillæggene giver tilsammen et maksimalt beløb, som et selskab må opkræve over taksterne til brug for investeringer. Indtægterne herfra må kun bruges til at betale udgifter til investeringer. I praksis betyder det, at der er et separat prisloft for investeringer, så indtægter fra investeringstillæg ikke kan bruges til fx at dække udgifter til ineffektiv drift.

Da de fleste selskaber allerede har betalt alle deres investeringer og ikke har større gældsposter, giver tillægget for historiske investeringer derfor de fleste selskaber en stor likviditet, som betyder, at selskaberne kan finansiere de løbende investeringsudgifter direkte over taksterne (dvs. uden låntagning).

FIGUR 1 Udvikling i investeringstillæg ved løbende reinvesteringer

Driftsomkostninger

Reglerne om de almindelige driftsudgifter skal sikre, at der gradvist bliver større og større effektivitet i vandselskaberne. Det sker især gennem regler om benchmarking, hvor de mindst effektive selskaber pålægges effektiviseringskrav, så de gradvist bliver lige så effektive som de mest effektive selskaber. Benchmarkingen forklares mere udførligt nedenfor.

I praksis er reglerne lavet sådan, at der skal tages udgangspunkt i selskabets gennemsnitlige driftsomkostninger i perioden 2003-2005. Herefter korrigeres for bl.a. prisudviklingen siden 2003-2005 og evt. bortfald af omkostninger siden 2003-2005. Denne metode, som følger af den politiske aftale fra 2007 og er udtrykkeligt nævnt i en tillægsbetænkning til vandsektorloven, giver en række problemer i reguleringen.

Metoden har betydet, at selskaberne har fået fastsat driftsomkostninger i prisloftet, som afviger fra deres faktiske driftsomkostninger. I nogle tilfælde er afvigelse betydelige, og de går i begge retninger. Nogle selskaber overkompenseres og får meget »luft« i de første prislofter (som giver mulighed for ineffektivitet), mens andre selskaber underkompenseres og dermed i praksis får hårde effektiviseringskrav allerede fra første prisloft (som er vanskeligt at indfri uden indfasningsperiode).

Det er illustreret i figur 2, som viser afgivelser mellem driftsomkostningerne i prisloftet og de faktiske driftsomkostninger (opgjort i procent af de faktiske driftsomkostninger) for alle spildevandsselskaberne:

Metoden med opgørelse af driftsomkostningerne baseret på gamle oplysninger fra 2003-2005 har i første omgang medført en række anmodninger om korrektioner fra de hårdest ramte selskaber. Desuden har metoden også nogle uheldige afledte virkninger, både i forhold til benchmarkingen og for tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål, jf. nedenfor.

Øvrige udgifter

Ud over investeringer og almindelige driftsudgifter har vandselskaberne ekstraudgifter til varetagelse af miljø- og servicemål samt til betalinger af fx statsafgifter og andre udgifter, som selskaberne ikke har indflydelse på. Alle vandselskabernes udgifter til sådanne formål er friholdt fra krav om effektiviseringer og kan derfor finansieres krone til krone over de årlige takster.

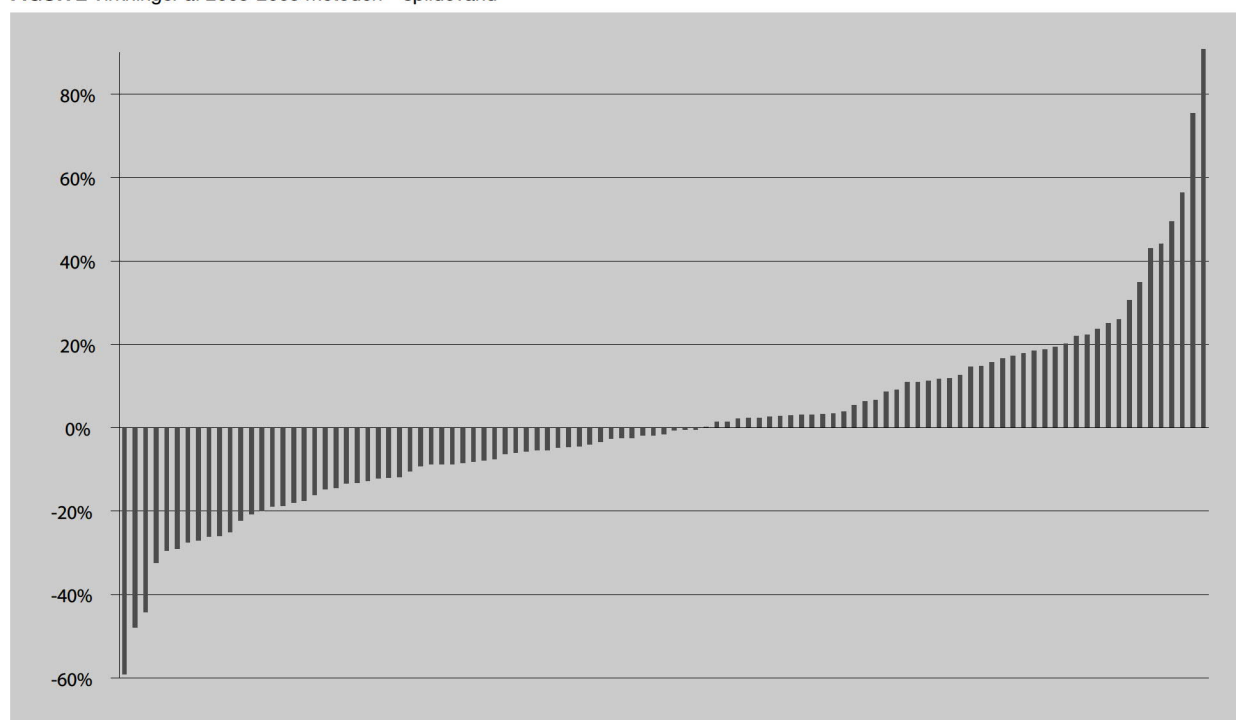
Rent praktisk indgår disse udgifter mv. i 4 kategorier i prislofterne:

- Tillæg for driftsomkostninger til miljø- og servicemål.
- Tillæg for 1:1 omkostninger.
- Tillæg/fradrag for nettofinansielle poster.
- Tillæg/fradrag for over- eller underdækning.

Driftsomkostninger til miljø- og servicemål

Der skelnes i prislofterne mellem almindelige driftsomkostninger og driftsomkostninger til miljø- og servicemål. Effektiviseringskrav i benchmarkingen fastsættes kun for de almindelige driftsomkostninger.

FIGUR 2 Virkninger af 2003-2005 metoden – spildevand



Tankegangen bag denne skelnen er især, at der i benchmarkingen alene skal laves sammenligninger mellem selskaberne på de helt almindelige driftsomkostninger, som alle selskaberne har. De selskaber, som så har højere almindelige driftsomkostninger end sammenlignelige selskaber, har derfor et potentiale for at kunne effektivisere driften.

Nogle selskaber vælger at have en højere kvalitet i nogle af deres ydelser end andre selskaber. Desuden pålægges nogle selskaber miljømål om fx klimasikring eller grundvandsbeskyttelse, som giver selskaberne ekstra driftsomkostninger i forhold til andre selskaber.

Det er hensigtsmæssigt, at selskabers driftsomkostninger til sådanne miljø- og servicemål holdes uden for benchmarkingen, så der i benchmarkingen alene sker sammenligning af de almindelige driftsomkostninger, som alle selskaberne har. Det betyder ikke, at der ikke også skal være fokus på effektivitet i omkostningerne til miljø- og servicemål, men det vil rent praktisk være meget vanskeligt at lave en benchmarkingmodel, hvor der tages hensyn til rigtigt mange forskellige miljø- og servicemål i de 325 omfattede selskaber, uden at modellen bliver alt for detaljeret og administrativt besværlig.

Når driftsomkostninger til miljø- og servicemål holdes uden for benchmarkingen, kan de som udgangspunkt finansieres krone for krone over taksterne. Det er dog samtidig nødvendigt at sikre, at det kun er de nødvendige udgifter til sådanne miljø- og servicemål, der kan finansieres over taksterne, og at der fx ikke bliver mulighed for at bruge reglerne herom til at finansiere ineffektiv drift.

Det sker kort fortalt i prisloftreglerne ved krav om følgende:

- Driftsomkostninger til miljømål skal være konkret fastsat for selskabet af stat eller kommune. De skal vedrøre aktiviteter, der går ud over selskabets normale driftsopgaver, har gavnlige effekter på det omgivne miljø, men samtidig er en del af selskabets primære aktivitet om vand- eller spildevandsforsyning.
- Driftsomkostninger til servicemål skal være konkret fastsat for selskabet af kommunen eller selskabets øverste ledelsesorgan. De skal vedrøre en service eller et serviceniveau, som ligger ud over den gældende standard på området, og som kunden oplever som aftager af selskabets ydelser.
- Der kan kun gives tillæg, i det omfang driftsomkostninger til miljø- og servicemål er fremkommet på effektive og markedsmessige vilkår.

Reglerne har i praksis betydet lidt højere krav for især kommunerne mht. at formulere og konkretisere miljø- og servicemål, når ekstraomkostninger herved skal betales af vand- og spildevandselskabernes kunder over taksterne. Tidligere har det mange steder været sædvane, at der har været en gensidig forståelse mellem kommunen og forsyningen, uden at dette har været særligt konkret aftalt.

Reglerne begrænser ikke mulighederne for at iværksætte nye miljøinitiativer om fx grundvandsbeskyttelse eller klimasikring. Selskaberne kan få alle investeringer hertil finansieret efter reglerne om investeringer, jf. ovenfor, og få de nye driftsomkostninger hertil finansieret efter de her nævnte regler.

I praksis kan det dog i nogle situationer være lidt mere kompliceret at få den samlede finansiering af nye klimasikringsinitiativer på plads. Det skyldes, at det kun er de dele af initiativerne om klimasikring, som ligger inden for spildevandselskabernes opgaver om transport, behandling og afledning af spildevand, der kan finansieres over spildevandstaksterne.

Hvis der er flere formål med et konkret initiativ (fx både afledning af store regnmængder og udbygning af vejanlæg), vil de dele af initiativet, som vedrører andre formål (udbygning af vejanlæg), efter de gældende regler ikke kunne finansieres over spildevandstaksterne. Det kan derfor i praksis være vanskeligt at få gennemført nye klimasikringsinitiativer, der delvist skal finansieres af en kommune, som ikke umiddelbart har penge til dette.

Som nævnt ovenfor har metoden med opgørelse af driftsomkostningerne baseret på oplysninger fra 2003-2005 også betydning for driftsomkostningerne til miljø- og servicemål. Det skyldes, at der i reglerne er en yderligere betingelse om, at der skal være tale om nye miljø- og servicemål i forhold til 2003-2005, hvor driftsomkostninger hertil allerede er medregnet i prisloftet.

Denne bestemmelse har i praksis givet en forskellig behandling af selskaber, som blev pålagt miljø- og servicemål før eller efter 2005. Bestemmelsen betyder, at de driftsomkostninger, som for nogle selskaber går til varetagelse af miljø- og servicemål fra 2005 eller tidligere, indgår i benchmarkingen. Benchmarkingen kommer derfor i princippet ikke til alene at omhandle de almindelige driftsomkostninger. Det udgør derfor en kompliceret udfordring for reguleringsmyndigheden, at der således i princippet skal laves en benchmarkingmodel, som på en eller anden måde kan sikre hensyntagen til selskaber, der har udgifter til miljø- og servicemål fra 2005 eller tidligere.

Reglerne herom bør derfor justeres, så der ikke skal skelnes mellem nye og gamle mål, og så alle driftsomkostninger til miljø- og servicemål underlægges samme regler mht. effektivitet.

1:1 omkostninger mv.

Vand- og spildevandselskaberne har en række omkostninger, som de ikke kan undgå, og som de ikke har indflydelse på. Det vil ikke være rimeligt at stille effektiviseringskrav til denne del af selskabernes omkostninger. Der er derfor i reglerne lavet en særlig kategori for sådanne omkostninger. Betegnelsen er 1:1-omkostninger, som dækker over, at de kan tillægges krone for krone (en til en) i prisloftet.

1:1-omkostningerne omfatter skatter og uundgåelige afgifter, betaling til reguleringsmyndigheden og tjenestemandspensioner mv. Herudover kan nødvendige udgifter til revisorerklæringer ved indberetninger til reguleringsmyndigheden og betalinger for ordinært medlemskab i brancheforeningerne også medregnes i prisloftet på samme måde som 1:1-omkostninger.

En særlig type af 1:1-omkostninger er køb af ydelser omfattet af prisloftregulering i et andet vandselskab. Det gælder fx for de spildevandsselskaber, som køber ydelsen om rensning af spildevandet fra fælleskommunale renseanlæg. Da ydelsen om rensning af spildevandet allerede er omfattet af prisloftreguleringen og dermed også evt. krav om effektiviseringer i renseselskabet, kan den tillægges krone for krone i det selskab, som køber rensedydelsen og viderefakturerer den til forbrugerne.

Nettofinansielle poster

Der er også lavet en særlig kategori for finansielle udgifter og indtægter. Begrundelsen er her, at selskabernes finansielle udgangspunkter er forskellige. En række selskaber havde ved overgangen til prisloftreglerne i 2011 opbygget betydelige likvide reserver, jf. nedenfor, mens andre selskaber har delvist lånefinansieret nogle af deres anlægsinvesteringer i de senere år. Der er derfor betydelige forskelle fra selskab til selskab. I prislofterne gives der tillæg til dækning af finansielle udgifter og fradrag ved finansielle indtægter.

De finansielle poster udgør en særskilt kategori i prislofterne. Det vil også mht. de finansielle poster være urimeligt, hvis disse skulle indgå i benchmarkingen, uden at der vil blive taget særligt hensyn til selskabernes finansielle udgangspunkter. For de finansielle poster gælder dog, som for de øvrige poster der holdes uden for benchmarkingen, at der kun kan gives tillæg for udgifter, som svarer til effektive og markedsmæssige vilkår.

Over- eller underdækning

Ved overgangen til de nye prisloftregler i 2011 er der lavet en opgørelse af, om der i hvert enkelt vandselskabs område indtjeningen af 2010 har været opkrævet takster, som svarer til omkostningerne, eller om der har været en overdækning eller en underdækning.

Selv om selskaberne har været underlagt hvile i sig selv-regler, hvor der set over en kortere årrække skal være balancen mellem udgifter og indtægter, viser opgørelserne, at langt de fleste selskaber har opbygget likvide reserver. Samlet set har vand- og spildevandsselskaberne en samlet overdækning på 2,1 mia. kr. Det svarer til, at selskaberne gennemsnitligt har lånt mere end 400 kr. af hver indbygger i deres forsyningsområder.

Over- eller underdækningerne skal efter reglerne afvikles indenfor en periode på maksimalt 10 år. Rent praktisk sker det i form af fradrag i taksterne ved overdækning og tillæg i taksterne ved underdækning.

Benchmarking

Benchmarkingen gennemføres vha. modeller, som er udarbejdet under stor inddragelse af selskaber og brancheforeninger. Det er branchens aktører, som har den største viden om, hvad der påvirker omkostningerne, og hvad der bør tages hensyn til i modellerne. Det er derfor meget væsentligt med et konstruktivt samarbejde mellem aktørerne og reguleringsmyndigheden.

Ved udarbejdelsen af modellerne søges en balance, hvor modellerne på den ene side skal opgøre så retvisende effektiviseringspotentialer som muligt og på den anden side ikke må blive alt for indviklede, så de kommer til at forudsætte alt for mange og for detaljerede inputs fra selskaberne.

Den konkrete benchmarking af selskaberne i vandsektoren foretages i to DEA-modeller, en for drikkevand og en for spildevand. DEA er en forkortelse af metoden *data envelopment analysis*, som meget kort beskrevet bruges til at bestemme de mest effektive blandt en mængde selskaber ud fra et sæt inputs og outputs.

Det sker i en proces med følgende trin:

Først identificeres de væsentligste costdrivere, som er afgørende for driftsomkostningernes størrelse. Denne del af processen sker under stor inddragelse af branchens aktører. Der fastlægges her de costdrivere, som efter det oplyste fra selskaberne er netop de forhold, som har den største betydning for driftsomkostningernes størrelse i vand- og spildevandsselskaberne.

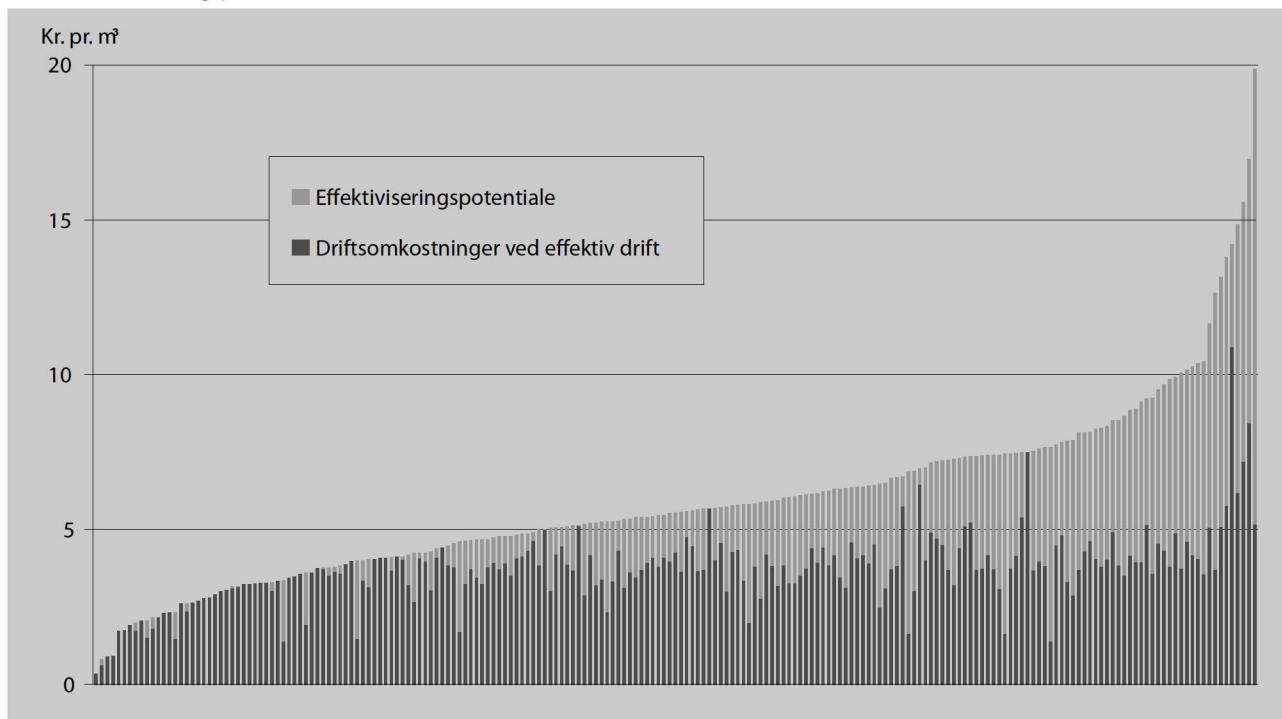
Dernæst identificeres de underliggende forhold, der er afgørende for størrelsen af omkostningerne ved hver enkelt costdriver. Fx er vandboringer en af costdriverne på drikkevandsområdet. Omkostningerne ved vandboringer afhænger især af underliggende forhold om, hvor mange meter vandet skal løftes op, og hvor stor vandmængde der er tale om. Også i denne del af processen er et konstruktivt samarbejde med branche og reguleringsmyndighed meget væsentligt.

I den første udgave af modellen for drikkevandsområdet afhænger driftsomkostningernes størrelse af følgende costdrivere og underliggende forhold:

- Løftehøjde og oppumpede vandmængde fra vandboringer.
- Vandværkers udpumpede vandmængde.
- Antallet af trykforøgere med forskellig kapacitet.
- Længden af rentvandsledninger i forskellige zonekategorier.
- Antallet af stikledninger til kunder i forskellige zonekategorier.
- Antallet af målere (kundefølgning).

I modellen tages der således hensyn til forskellene mellem selskaberne på netop disse forhold. Det betyder fx, at selskaber, der har brug for at have flere og større trykforøgere end andre selskaber, kompenseres for dette. Der sammenlignes således ikke alene på forskelle i driftsomkostninger pr. solgt m³

FIGUR 3 Effektiviseringspotentialer – drikkevand



drikkevand, men derimod på hvad forskellene er, når der er kompenseret for selskabers forskellige vilkår i forhold til de 6 nævnte costdrivere og underliggende forhold.

I modellen for spildevandsområdet er costdrivere og underliggende forhold fastlagt efter helt tilsvarende principper som for drikkevand.

Næste skridt er at indsamle oplysninger fra alle selskaber om alle costdrivere og underliggende forhold. Ud fra disse oplysninger estimeres en formel for de underliggende forholds betydning for hver costdriver. Formlen kaldes omkostningsækvivalenter. Det sker helt konkret ved regressionsanalyser efter mindste kvadraters metode og en række tilhørende analyser om signifikans, fordelinger af fejlede, heteroskedasticitet, multikollinearitet og evt. behov for transformationer. Interesserede kan læse meget mere om blandt andet disse analyser på følgende link: <http://www.kfst.dk/tilsyn/benchmarking/benchmarking-2012>

Rent praktisk gennemføres benchmarkingen herefter ved, at der lægges oplysninger om alle selskabers faktiske driftsomkostninger og faktiske oplysninger om de underliggende forhold for de 6 costdrivere ind i modellen. Desuden lægges oplysninger om alderen på hvert selskabs forsyningsnet ind i modellen, da der er højere omkostninger ved at drive ældre, nedslidte forsyningsnet.

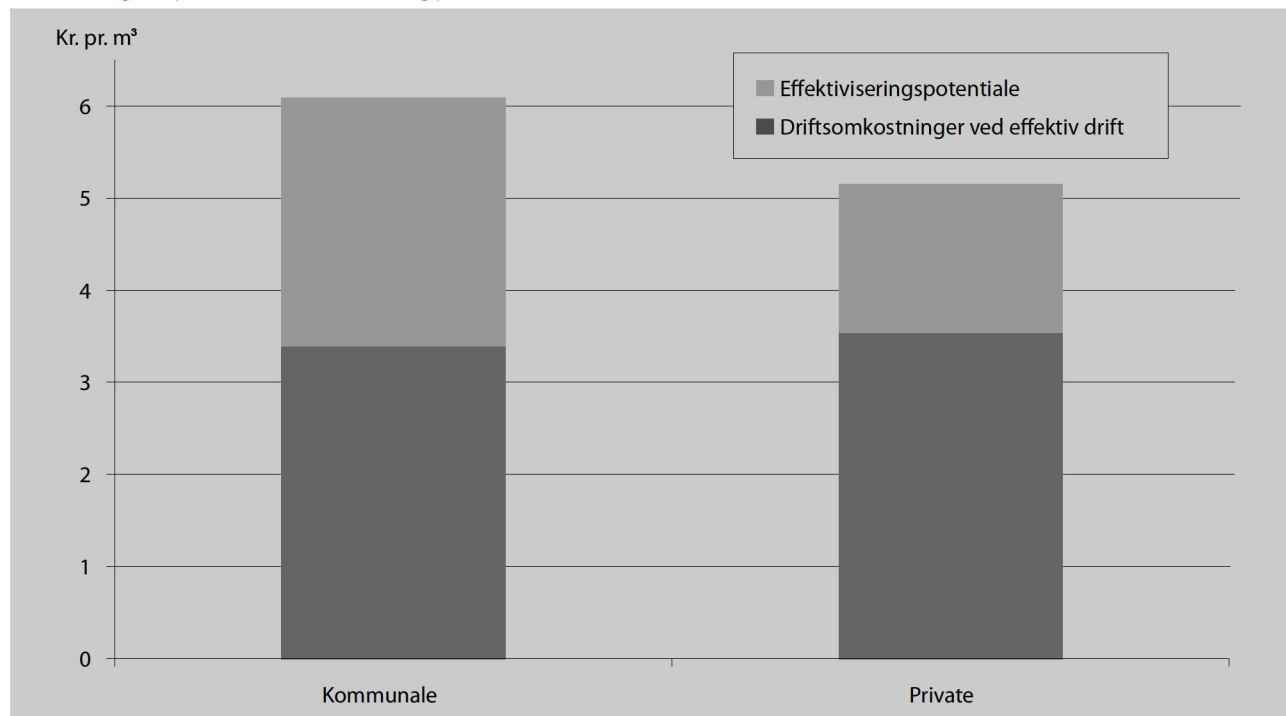
Modellen udregner så et netvolumenmål for hvert enkelt selskab. Netvolumenmålet udtrykker de gennemsnitlige omkostninger (ud fra oplysninger fra alle selskaberne), der vil være ved at drive et konkret selskabs net (baseret på oplysninger om antallet af costdrivere mv. for det konkrete selskab).

Herefter kan forskellen mellem selskabers konkrete omkostninger og deres netvolumenmål opgøres. De mest effektive er de selskaber, som relativt set har de laveste omkostninger i forhold til deres netvolumenmål, mens de mindst effektive har de relativt set højeste omkostninger i forhold til deres netvolumenmål.

Ud fra disse oplysninger fastlægges fronten, som udgøres af de selskaber, de øvrige selskaber skal sammenlignes med i benchmarkingen.

For at sikre, at benchmarkingen sker i forhold til sammenlignelige selskaber, ses der i udpegningen af de selskaber, som skal udgøre fronten, bort fra

- de private vandværker, da nogle af disse drives ved hjælp af ulønnet arbejdskraft, og det vil være urimeligt at bruge disse som sammenligningsgrundlag for selskaber med lønnet arbejdskraft, og
- de allermest effektive kommunalt ejede selskaber, da der eventuelt kan være tale om helt særlige grunde til, at disse selskaber er de mest effektive, og de derfor eventuelt ikke udgør et rimeligt sammenligningsgrundlag for andre selskaber.

FIGUR 4 Vægtede potentialer for kommunale og private

Af disse grunde er de selskaber, som udgør sammenligningsgrundlaget i benchmarkingen, placeret blandt de 32.-38. mest effektive blandt de 222 drikkevandselskaber.

Næstsidste trin er at opgøre det enkelte selskabs effektiviseringspotentialer, som udgøres af forskellen mellem selskabets driftsomkostninger og de driftsomkostninger, som selskabet ville have haft, hvis det var lige så effektivt som selskaberne i fronten.

Ved den første benchmarking er der identificeret samlede effektiviseringspotentialer på omkring 1,4 mia. kr. i de faktiske driftsomkostninger hos selskaber omfattet af prisloftreguleringen. Det skal understreges, at dette tal er opgjort i den første benchmarking af sektoren, og at der i de kommende år vil blive arbejdet videre med modellen. Det skal fx overvejes, om detaljeringsgraden i modellen skal øges, og om der kan gøres mere for at kvalitetssikre oplysningerne fra selskaberne.

Figur 3 viser hvordan drikkevandsselskabernes effektiviseringspotentialer fordeler sig.

Der er betydelige forskelle på størrelsen af driftsomkostningerne ved effektiv drift i de forskellige drikkevandsselskaber. Det ses af variationer i størrelserne af de lyse søjler i figuren ovenfor. Variationerne skyldes, at der i benchmarkingen netop tages hensyn til de selskabsspecifikke forhold, som har størst betydning for driftsomkostningerne. Samlet er der dog en klar tendens til, at der er størst effektiviseringspotentialer hos selskaberne med de højeste driftsomkostninger.

Effektiviseringspotentialerne er i øvrigt generelt højere hos de typisk større kommunale selskaber end hos de typisk mindre private vandværker. Det fremgår af figur 4.

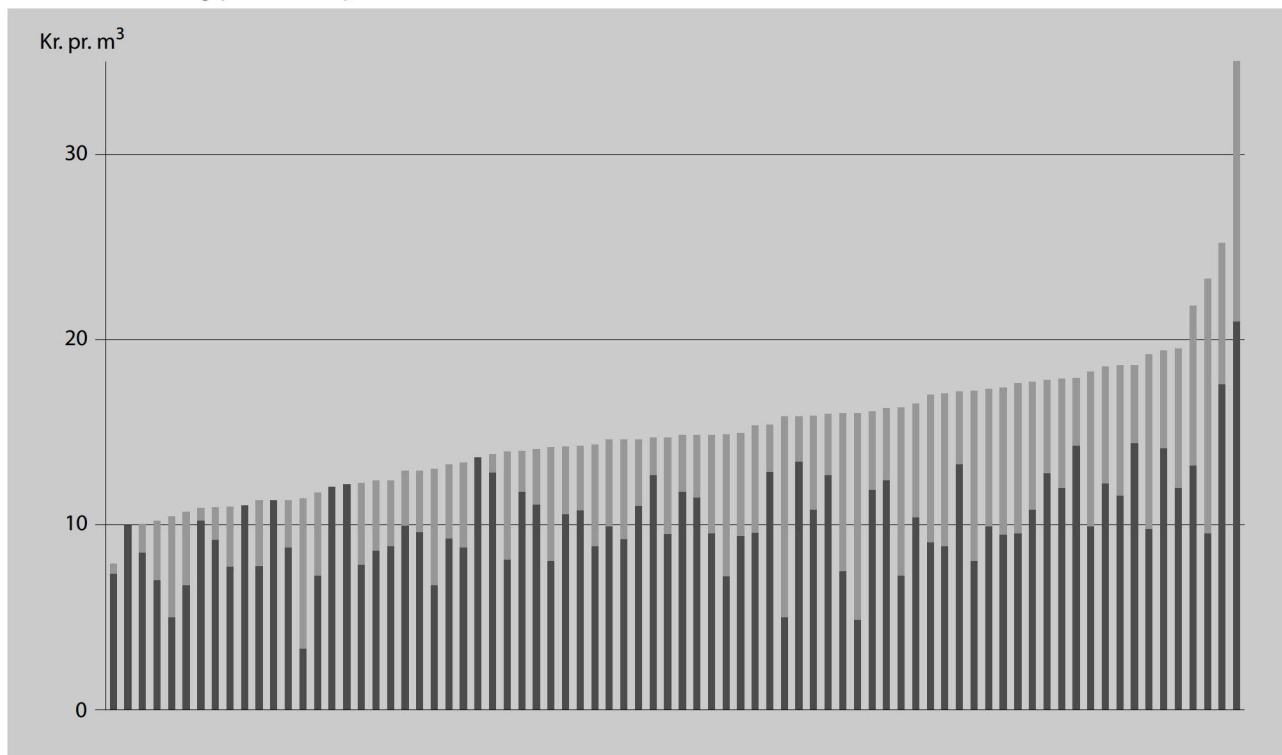
De ses i øvrigt også af figur 4, at de gennemsnitlige effektive driftsomkostninger er lidt højere i de private selskaber end i de kommunale selskaber. Det er udtryk for, at modellen samlet set tager hensyn til, at der er lidt højere omkostninger forbundet med at levere vand for de typisk mindre private selskaber i forhold til de typisk større kommunale drikkevandsselskaber.

For spildevandsselskaberne er billedet stort set det samme som på drikkevand. Figur 5 viser potentialerne i de spildevandsselskaber, som varetager den samlede ydelse af både transport af spildevandet i kloakkerne og rensning af spildevandet.

Det sidste skridt i benchmarkingen er at fastsætte effektiviseringskrav.

Når der første gang stilles effektiviseringskrav på monopolområder, oplever man ofte stor modstand mod de nye regler. Det har man set på mange andre områder gennem tiderne, og det ser man også på vandområdet i øjeblikket.

Forud for indførelsen af prisloftreglerne har der ikke i reglerne for vandsektoren været krav om effektivitet. Indførelsen af prisloftreglerne har derfor betydet starten på en proces, hvor de mindst effektive selskaber gradvist skal blive mere effektive. Effektiviseringspotentialerne kan derfor ikke realiseres fra den

FIGUR 5 Effektiviseringspotentialer – spildevand

ene dag til den anden. Det skal ske gradvist i løbet af de kommende år.

Blandt andet på denne baggrund er effektiviseringskravene i prislofterne for 2012 fastsat, så der ikke er sat krav om effektiviseringer på mere end 5 procent af de faktiske driftsomkostninger i 2010. Samlet set udgør effektiviseringskravene for både drikkevands- og spildevandsselskaberne 124 mio. kr. i forhold til selskabernes faktiske driftsomkostninger i 2010. Det svarer samlet til 2,4 procent af de faktiske driftsomkostninger i 2010.

For selskaberne, som har fået stillet effektiviseringskrav, er næste skridt at finde ud af, hvordan de rent praktisk bliver mere effektive. Det fremgår her af en bestemmelse i prisloftreglerne, at selskaberne selv skal foretage procesorienteret benchmarking, som skal give mulighed for, at selskaberne kan dele viden og erfaringer om en effektiv tilrettelæggelse af arbejdsprocedurer, metoder og processer.

Reglernes virkning

Reguleringen af naturlige monopoler kan tilrettelægges på mange forskellige måder. Det bør derfor løbende evalueres, om reguleringen skal justeres, og om der kan gøres mere for at effektivisere sektoren og skabe optimale rammer for forbedringer i klimasikring, miljø og service.

Overordnet set er de nye prisloftreglerne ganske fornuftige.

Reglerne om investeringer er lavet sådan, at selskaberne kan få finansieret de løbende investeringsudgifter direkte over de årlige takster, mens større investeringer skal fordeles over flere år. De overordnede formål og virkninger af reglerne er således meget fornuftige. Der er dog umiddelbart brug for en mindre justering, hvor det sikres, at selskaber med meget store investeringsbehov i den kommende årrække ikke forhindres i at foretage de nødvendige investeringer.

Reglerne om de almindelige driftsudgifter har til formål at sikre, at der gradvist bliver større og større effektivitet i vand-selskaberne. Det sker især gennem regler om benchmarking, hvor de mindst effektive selskaber pålægges effektiviseringskrav, så de gradvist bliver lige så effektive som de mest effektive selskaber. Det overordnede formål med disse regler er således også meget fornuftigt. Som anført ovenfor bør reglerne om opgørelse af driftsomkostninger ud fra oplysninger fra 2003-2005 dog ændres, da de giver anledning til flere forskellige uheldige virkninger.

Reglerne om, at øvrige udgifter til miljø- og servicemål, 1:1-omkostninger og nettofinansielle poster er friholdt fra benchmarkingen er også meget fornuftige. De sikrer finansiering af dels de omkostninger, som selskaberne ikke kan undgå (1:1-omkostninger), dels af de omkostninger som skyldes for-

skellige vilkår for selskaberne (driftsomkostninger til miljø- og servicemål og finansielle poster). Effektiviteten sikres gennem regler om effektive og markedsmæssige vilkår, uden at det skal ske i en meget kompliceret og administrativt besværlig benchmarkingmodel. Men som nævnt bør der laves en justering, så der kan gives tillæg for alle driftsomkostninger til miljø- og servicemål, som opfylder betingelserne, uanset hvornår beslutningen om målet er truffet. Og det vil i den forbindelse også være hensigtsmæssigt, at der afstikkes nogle klarere politisk fastlagte retningslinjer for driftsomkostningerne til miljø- og servicemål, så reguleringsmyndighedens afgørelser ikke fortsat skal baseres på sporadiske lovbemærkninger.

Det er også fornuftigt, at over- eller underdækningen ved overgangen til de nye regler skal afvikles. Ud over at sikre en nødvendig hjemmel til finansiering af underdækning, gøres der også op med en udbredt praksis om at have forbrugernes penge liggende som likvide reserver i selskaberne. Mange selskaber har historisk set brugt deres forbrugere som bank og skal nu i stedet bruge de almindelige banker. Det er også samfundsøkonomisk fornuftigt, da vandselskaberne kan opnå lavere renter end forbrugerne.

Samlet set er de nye prisloftreglerne ganske fornuftige og vil med forskellige justeringer kunne medvirke til både at sikre effektiviseringer i vandsektoren og forbedringer i klimasikring og miljø.