

NOTAT

Dato: 27. september 2019
Sag: 19/05289-4

Teknisk baggrundsnotat: Metode for opgørelse af effektiviseringer i vandsektoren

Dette notat redegør for, hvordan effektiviseringer i vandsektoren opgøres. Denne metode er anvendt siden indførelsen af den økonomiske regulering, dvs. både under den tidligere prisloftregulering fra 2010-2016 og under den nuværende indtægtsrammeregulering fra og med 2017.

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Effektiviseringer i vandsektoren opgøres som summen af de effektiviseringskrav, der årligt er stillet til vandselskabernes økonomiske *rammer* (ikke omkostninger) ved hjælp af både det generelle og det individuelle effektiviseringskrav.

ERHVERVSMINISTERIET

Hvordan stilles effektiviseringskrav til vandselskaberne?

Der stilles et generelt og et individuelt effektiviseringskrav.

Alle selskaber får et *generelt* krav, så hele sektoren følger den produktivitetssudvikling, som kunne forventes, hvis vandmarkedet var kendetegnet ved konkurrence¹, samt for at tilskynde de mest effektive selskaber (de såkaldte frontelskaber) til kontinuerligt at blive mere effektive. Kravet er politisk fastsat.

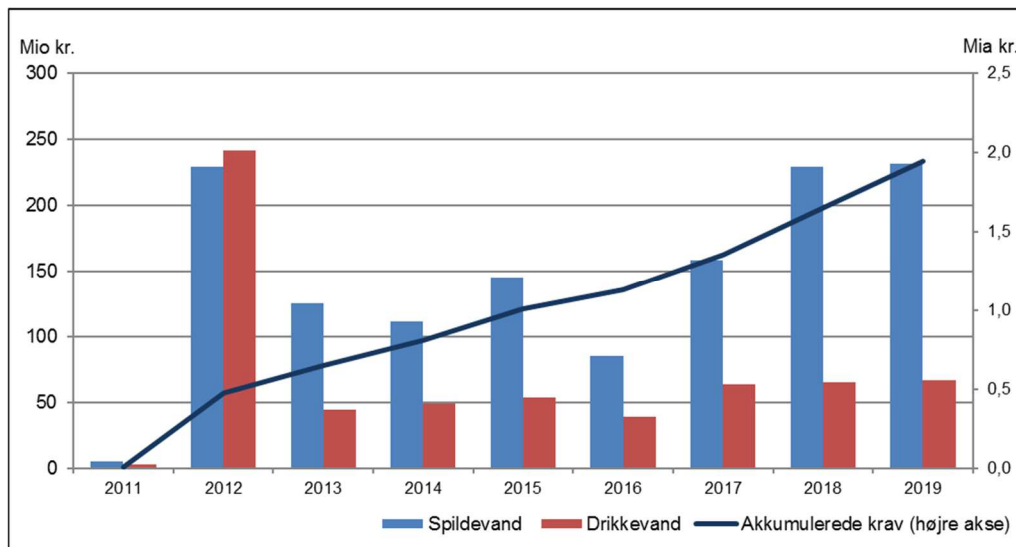
Det *individuelle* effektiviseringskrav fastsættes på baggrund af de årlige benchmarkingresultater for selskaber med en debiteret vandmængde over 800.000 m³. Det individuelle krav kan maksimalt udgøre 2 pct. af en samlet indtægtsramme om året ekskl. ikke-påvirkelige omkostninger. Det benchmarkingbaserede krav skal tilskynde de mindre effektive vandselskaber til at blive lige så effektive som de mest effektive i sektoren (fronten).

Indtægtsrammerne er i udgangspunktet fastlagt på baggrund af selskabernes historiske omkostninger. Formålet med effektiviseringskravene er hvert år at bringe hvert enkelt selskabs indtægtsramme ned mod det effektive niveau for selskabets samlede omkostninger. Et fuldt effektivt niveau svarer til et effektiviseringspotentiale på 0 kr. Derfor sættes effektiviseringskravene til *indtægtsrammerne*. Rammerne afspejler den pris, selskaberne har ret til at opkræve hos forbrugerne.

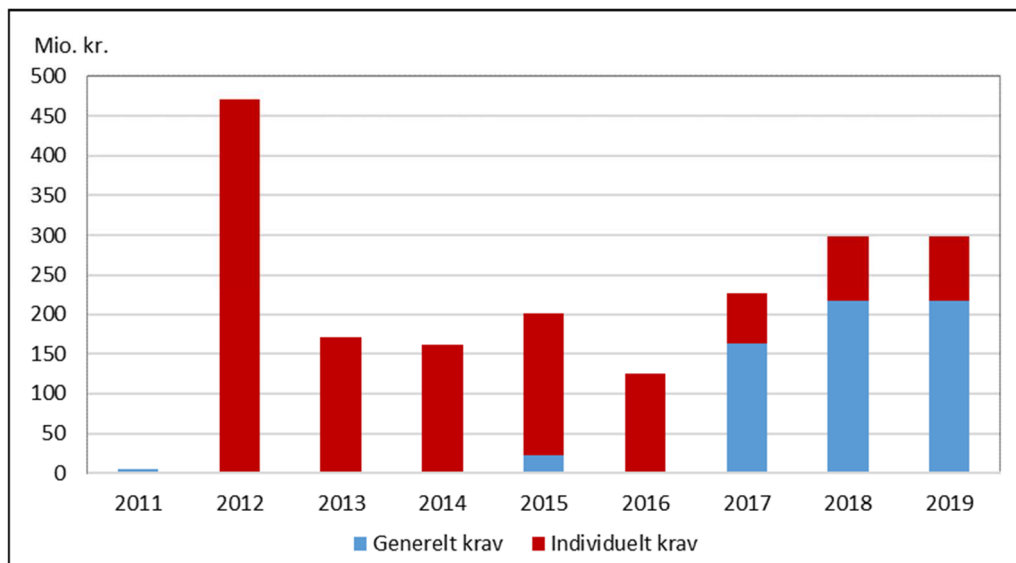
¹ Har selskabet en debiteret vandmængde under 800.000 m³, er det generelle krav 1,7 pct. årligt af deres samlede indtægtsramme ekskl. ikke-påvirkelige omkostninger. Dette niveau er politisk fastsat. Er den debiterede vandmængde over 800.000 m³, er kravet 2 pct. årligt af driftsomkostningerne samt en procentdel af deres anlægsomkostninger svarende til gennemsnittet af de seneste fem års timeproduktivitetssudvikling vægtet som udviklingen i bygge- og anlægsbranchen (70 pct.) og hele økonomien (30 pct.). Kravet om de 2 pct. er ligeledes politisk fastsat i "Aftale om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor" fra 2015.

Hvor store effektiviseringskrav er der stillet indtil nu?

Figur 1 og 2 redegør for allerede stillede effektiviseringskrav 2010-2019.



Figur 1 Effektiviseringskrav i løbende priser fordelt på drikkevand og spildevand (venstre akse) og akkumulerede krav i perioden 2011-2019 (højre akse) (løbende priser)



Figur 2 Generelt og individuelt effektiviseringskrav i perioden 2011-2019 (løbende priser).

Det ses af figur 1, at krav til spildevandselskaberne udgør en beløbsmæssigt større andel af de samlede effektiviseringskrav, end krav stillet til drikkevandselskaberne. Det afspejler forskellen i rammernes samlede størrelse mellem de to sektorer, idet kravene stilles på samme måde.

De samlede, akkumulerede effektiviseringskrav 2011-2019 beløber sig til 1,9 mia. kr.

Af figur 2 fremgår det, at det individuelle krav fyldte mest, indtil den ændrede regulering trådte i kraft i 2016. Det skyldes metoden, som kravene fastættes ud fra².

Ændret regulering i 2016 – hvilken betydning har den for effektiviseringerne?

Fra Folketingets vedtagelse af indførelse af økonomisk regulering i vandsektoren i 2009 og frem til og med 2016, hvor der blev indført en ændret økonomisk regulering, blev prislofterne i udgangspunktet fastsat ud fra selskabernes *indtægter* i perioden 2003-2005 som et estimat for omkostningsniveauet. Prislofterne blev udmeldt første gang i 2010 med virkning fra 2011. Effektiviseringskrav til prislofterne blev dengang kun fastsat til driftsomkostningerne. Det betød, at selskaberne frem til 2016 kunne foretage anlægsinvesteringer uden et loft og uden effektiviseringskrav.

Da den ændrede regulering trådte i kraft i 2016 med virkning for rammerne i 2017, indebar den blandt andet, at anlægsinvesteringer nu også skulle ind i indtægtsrammerne og underlægges effektiviseringskrav.³

I forbindelse med overgangen til denne nye regulering blev det politisk besluttet at foretage en såkaldt luftkorrektur. ”Luft” er forskellen mellem et selskabs ramme og dets faktiske omkostningsniveau. Denne forskel blev i 2016 ikke fjernet som følge af effektiviseringskrav.

Den oparbejdede luft i selskabernes indtægtsrammer før 2017 var udelukkende baseret på driftsomkostninger. I praksis havde luften således fungeret som en slags opsparring for selskaberne, idet selskaberne før 2016 uden begrænsninger havde kunnet opkræve anlægsomkostninger fra forbrugerne.

Hvorfor medregnes korrektioner af rammerne ikke?

Mange selskaber har højere indtægtsrammer end omkostninger og har derfor mulighed for at sætte tariffer over for kunderne, som overstiger omkostningerne. Den positive forskel mellem rammer og faktiske driftsomkostninger betyder, at effektiviseringskrav - mod de politiske hensigter - ikke nødvendigvis fører til effektiviseringer af omkostningerne i selska-

² <https://www.kfst.dk/vandtilsyn/benchmarking/> og <https://www.kfst.dk/vandtilsyn/analyser/>

³ Den ændrede regulering var en TOTEX-regulering med indtægtsrammer. TOTEX er et udtryk for de samlede omkostninger, dvs. summen af driftsomkostninger (OPEX) og kapitalomkostninger (CAPEX).

berne, da effektiviseringskrav kan imødekommes ved at nedsætte indtægterne uden at reducere omkostningerne⁴. To tidligere korrektioner af denne forskel i hhv. 2012 og 2016 – dvs. at rammerne blev bragt ned til de faktiske omkostningsniveauer - pressede derfor ikke nødvendigvis omkostningsniveauet nedad via effektiviseringer i selskaberne.

En sådan korrektion påvirker ikke nævneværdigt effektiviseringspotentialet i sektoren. Effektiviseringspotentialet kan inddeles i et effektiviseringspotentialer som følge af generel produktivitetsudvikling i sektoren, som indhentes gennem det generelle effektiviseringskrav, og et effektiviseringspotentialer som følge af en *catch up*-effekt i sektoren, hvor de mindre effektive selskaber indhenter de mest effektive, hvilket indhentes gennem det benchmarkingbaserede effektiviseringskrav.

Det generelle effektiviseringskrav skal afspejle den teknologiudvikling, som kan forventes, hvis vandsektoren var underlagt konkurrence. Denne udvikling vil korrektion af positive forskelle mellem rammer og omkostninger kun i lille grad påvirke størrelsen på. Det skyldes, at forskellen kun udgør en lille andel af sektorens samlede indtægtsrammer. Derfor er forventningen til teknologiudviklingen – og dermed det generelle effektiviseringspotentialer – næsten uændret.

Det individuelle effektiviseringspotentialer kan påvirkes, hvis sektoren som helhed bevæger sig tættere på de mest effektive selskaber. Derfor ændrer potentialer i forhold til benchmarkingen sig ikke som følge af korrektion af rammer ned til omkostningsniveauet.

Dette betyder, at der ikke er faglig grund til at ændre på det potentialer, som kan nås i 2025 gennem effektiviseringskrav. En korrektion af rammer ned til omkostningsniveauet har altså ikke effekt på det effektiviseringspotentialer, som skal indhentes.

Fortsat potentialer for effektiviseringer i vandsektoren

Det er politisk besluttet, at der skal indhentes 2,5 mia. kr. i effektiviseringer i vandsektoren i 2025 i forhold til 2014 til gavn for forbrugere og virksomheder. Dette politisk fastsatte mål skal ses i sammenhæng med de allerede stillede effektiviseringskrav på 1,9 mia. kr.– og med det fortsatte effektiviseringspotentialer i sektoren. De 2,5 mia. kr. stammer fra en undersøgelse

⁴ I reguleringen før 2016 var intentionen med, at indtægtsrammerne kun dækkede driftsomkostninger, at selskaberne kunne finansiere deres anlægsinvesteringer på anden vis. Da et vandselskab har mange anlægsaktiver, kunne dette give anledning til, at vandselskaberne fik et element af usikkerhed i deres økonomi, og man valgte derfor kun at lade rammene omfatte driften. Da selskaberne ikke har behov for opsparing til driften, idet de har været en del af rammen, og heller ikke har haft behov for at spare op til anlægsinvesteringer, har en opsparing ikke været nødvendig.

gennemført af McKinsey og Struensee (2016)⁵. Det er værd at bemærke, at McKinsey og Struensee angiver et spænd for sektorens effektiviseringspotentiale. De 2,5 mia. kr. ligger i den lave ende af spændet.

Ud over effektiviseringspotentialet, som kan indhentes ved hjælp af generelle og individuelle krav, viser McKinsey og Struensee, at der også er et effektiviseringspotentiale ved konsolidering i sektoren. Dette potentiale blev i 2016 estimeret til 1,4 mia. kr. Det er Forsyningssekretariatets vurdering, at kun en mindre del af dette konsolideringspotentiale er realiseret.

Forsyningssekretariatets benchmarkingmodeller viser hvert år, at der fortsat er et effektiviseringspotentiale i sektoren, dvs. at der stadig er mange selskaber, som ikke har indhentet de såkaldte front-selskaber i sektoren. Mange selskaber er med andre ord stadig ikke omkostningseffektive. Hertil kommer, at også front-selskaberne kontinuerligt bliver mere effektive – bl.a. på grund af god ledelse med fokus på bl.a. omkostninger, teknologiudvikling og det generelle effektiviseringskrav.

⁵ https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/forsyningssektorens_effektiviseringspotentiale_endelig_afrapportering_aug2016.pdf