

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Prosjektets bakgrunn og gjennomførelse

KS har gitt SINTEF i oppdrag å belyse utviklingen i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), spesielt med tanke på kommunenes utfordringer ved en eventuell liberalisering. SINTEF med bistand fra advokatfirma Schjødt har gjennomført et prosjekt hvor det både sees på status og utvikling i norsk VA-sektor, på EUs diskusjoner rundt en eventuell liberalisering av VA-sektoren (ettersom utviklingen der potensielt kan få stor betydning også for Norge), og på utviklingstrekk innenfor sektoren i utvalgte EU-land, blant annet i håp om å finne erfaringer derfra som kan være nyttige for norske kommuners arbeid.

I prosjektet er det tidligere levert en delrapport om vann- og avløpssektorens utvikling i norske kommuner (Bakkejord og Finne 2005). I denne hovedrapporten fra prosjektet fokuseres det på utviklingstrekk på EU-nivå og erfaringer fra noen utvalgte europeiske land, samtidig som vi oppsummerer utviklingstrekk i Norge og gjør analyser av konsekvenser for norske kommuner som følge av den samlede utvikling i VA-sektoren. Analysene ender opp i fremtidsscenarioer for sektoren.

Det er to hovedspørsmål som denne studien skal gi svar på:

- Står VA-sektoren i Norge overfor en liberalisering, enten påtvunget utenfra eller egeninitiert?
- Hvis en liberalisering kommer (på en eller annen måte), hvilke konsekvenser vil det sannsynligvis medføre for norske kommuner?

Kartleggingsresultater

I norske kommuner er det ulike oppfatninger om hva som er **utfordringene** innen sektoren og hva man ønsker å prioritere og å oppnå. Kommunene legger stor vekt på å holde gebyrene lave og sier at det er viktig å prioritere kostnadseffektivitet. Samtidig ønsker man også å prioritere kvalitet og forsyningssikkerhet. Investeringer får i gjennomsnitt lav prioritet, og et lite flertall anser dagens gebyr som noe nær tilstrekkelig til å foreta nødvendige investeringer. Rekruttering av personell med riktig kompetanse nevnes som en utfordring i hver tredje kommune, mens sikkerhets- og sårbarhetsproblemer oppfattes stort sett å være under kontroll.

Vår oppfatning er at få kommuneledere ser de helt store organisatoriske utfordringene i VA-sektoren. De fleste norske kommuner har tro på at de kan møte utfordringene ut fra dagens organisering. Under halvparten av kommunene i Norge har diskutert omorganisering av sektoren, og langt færre har gått videre enn å diskutere. Man er lite opptatt av å utsette sektoren for sterkere konkurranse. I den grad VA-sektorens ansatte/ansvarlige ser utfordringer som medfører økt ambisjonsnivå, klarer de ikke å få frem dette til sine ledere.

På flere punkter er det til dels store forskjeller mellom det som gjennomsnittet av kommunene svarer og det som nasjonale faglige institusjoner hevder. Dette gjelder blant annet synet på stor-driftsfordeler og hvilke barrierer mot utvikling som ligger i lover og regler, og til dels også oppfatningene om hvor store utfordringene vil bli både på finansierings- og kompetansesiden.

Synet på gode virkemidler for **effektivisering og modernisering** varierer. Kommunene vil beholde eierskapet til anleggene selv og et klart flertall er motstandere av sterkere konkurranse om

iii

drifts- og vedlikeholdsoppgavene og/eller mer privatisering. Dette begrunnes dels i sikkerhets- og sårbarhetsproblematikk, til tross for at kommunene sier at sikkerhet og sårbarhet i deres tjeneste er godt ivaretatt. Politiske skillelinjer slår som forventet inn i synet på konkurranse og privatisering. Kommuneledere har tro på benchmarking som metode for å finne områder som kan effektiviseres eller forbedres.

Kartlegging av hva som skjer i EUs sentrale organer viser at det ikke kommer en liberalisering på kort sikt. Det kan hende at man fortsetter å arbeide på saken i de nedre deler av hierarkiet i Kommisjonen, men det er lite som tyder på at det vil bli vedtatt noe konkret så lenge EU har konsstitusjonelle problemer ("the constitutional blues"). Et viktig aspekt er at reguleringer av sektoren i medlemsstatene er for uensartet, så det vil være vanskelig å finne en fellesnevner for regulering. Hvis en liberalisering kommer, så blir det etter all sannsynlighet knyttet til driften og ikke infra-strukturen.

I dagens situasjon er det likevel flere forhold som kan bidra til liberalisering av VA-sektoren på europeisk basis, blant annet kan manglende krav gjennom direktiver gi større spillerom for dem som ønsker å gjøre noe. Mangel på direktiver kan også medføre at relevante spørsmål avgjøres av domstolen som i sin tur håndterer tvister på grunnlag av primærretten, det vil si de grunnleggende bestemmelsene i EU-traktaten (EØS-avtalen). Et annet forhold er at påtrykk om liberalisering fra WTO og GATS kan bli vel så sterke som påtrykk fra EU.

Følgende hovedutviklingstrekk finnes når det gjelder utvikling av VA-sektoren i noen utvalgte europeiske land (Sverige, Danmark, Tyskland, Nederland, Frankrike, Skottland og England/Wales).

- Det er store forskjeller mellom de ulike land når det gjelder hvordan tjenesteproduksjonen innen VA er organisert. Økonomiske, juridiske, politiske, strukturelle og historiske forhold og forskjeller i offentlig/privat rollefordeling, varierer mye mellom landene og dette gjør en direkte sammenligning og erfaringsutveksling vanskelig. Løsninger som er valgt i et land er følgelig ikke direkte overførbare til et annet land.
- Den vanligste eierformen i Europa er at VA-infrastrukturen er kommunalt eid. England og Wales er et klart unntak, hvor både eierskap og drift er privatisert. I alle land er det blitt mer og mer vanlig at kommunene setter driftskontrakter ut på anbud. Når det gjelder vedlikehold og nyanlegg har anbudsordningen vært det vanligste i lang tid allerede.
- Det skjer en restrukturering av bransjen i retning av færre enheter (enten i form av samarbeid over kommunegrensene eller fusjonering). Dette gjelder særlig England og Nederland, men også i Danmark vil den planlagte kommunereformen kunne bety færre og større VA-enheter.
- Bruk av ulike typer benchmarking som et middel for å gjøre VA-bransjen mer transparent eller synliggjøre hva bransjen holder på med, og som et middel for å sammenligne og effektivisere bransjen, blir mer og mer vanlig. Dette er både frivillige ordninger og mer nasjonalt påtvungne ordninger. Ønske om mer gjennomsiktighet i VA-bransjen gjelder alle aktørene: myndigheter, eiere, kunder og operatører. Benchmarking har så langt vært mest vanlig innen vannforsyning og mindre innen avløpshåndtering.
- I etterkant av benchmarking kan det komme inn forslag om nye finansieringsordninger som erstatter selvkostprinsippet, for eksempel maksimalpris med anledning til å tjene penger på investert kapital. England og Wales har hatt en slik finansieringsordning i mange år.

Det er flere land som har diskutert nye finansieringsordninger, men så langt er de fleste avventende.

- Flere land arbeider med lovverket. Nederland har nylig vedtatt en VA-lov som fastsetter at vannforsyningsanlegg skal være i offentlig eie. Sverige forbereder seg på det samme.

iv

Danmark legger derimot opp til å åpne for privat eierskap og vil fremme et lovforslag, tro-lig i løpet av neste år.

Våre undersøkelser viser at det er mest realistisk for Norge å sammenligne seg med nabolandene Sverige og Danmark når man skal se på mulig utvikling av VA-sektoren. Det er viktig å følge nøye med hva som skjer ved dannelse av kommunale og interkommunale selskap både innenlands og utenlands. Videre er det viktig å følge med i utviklingen av benchmarkingsmåter med tanke på hvor man kan effektivisere og modernisere, uavhengig av organiseringsform. Undersøkelse av hva som har skjedd innenfor el - og jernbanesektorene viser at det er vanskelig å sammenligne sektorer direkte. På denne bakgrunn er det også vanskelig ut fra hvordan el- og jernbanesektorene er liberalisert å trekke slutninger om hva som kan skje i VA-sektoren. Men hvis man først åpner for privat eierskap og/eller andre finansieringsregimer, kan det være grunn til å se på hva som for eksempel har skjedd innenfor el, der også offentlige eiere av infrastruktur har be-gynt å tenke bedriftsøkonomisk.

Konklusjoner

Det forventes ikke noe vedtak om liberalisering av VA-sektoren på kort sikt, da med tanke på mer privat eierskap. Dette skyldes blant annet at VA-feltet er veldig forskjellig fra land til land og at det er stor usikkerhet i sentrale nasjoner som Frankrike og Tyskland. Dessuten har konstitusjonelle problemer svekket beslutningsevnen i EU. Uansett vil det være opp til det enkelte land hvordan man implementerer eventuelle direktiver. På lengre sikt vil det være mer usikkert, men det er sannsynlig at et eventuelt liberaliseringstrykk i første rekke vil komme fra det enkelte medlems-land.

Liberalisering i den forstand at drift, vedlikehold og utbygging konkurranseutsettes vil likevel kunne skje. Konkurransetsetting av utbyggingsoppgaver og til en viss grad større vedlikeholdsarbeider er svært vanlig i de fleste land, men når det gjelder driftsoppgaver skjer dette (med unntak av England og Frankrike) i mindre grad. I de fleste andre land, inkludert Norge, er det en utvikling mot at enkeltkommuner, avhengig av politisk sammensetning, ønsker å teste et marked for levering av driftstjenester. Dette kan også skje som offentlig/privat samarbeid.

I alle landene vi har studert, forbereder en seg på at det kommer økte krav til sektoren og at libera-lisering kan bli pekt på som et middel til å møte framtida. Mange land har vært opptatt av hva som har skjedd i England og Wales. Noen har vært fascinert av en slik utvikling, mens andre har fryk-tet den.

Nederland og Sverige forbereder seg på å møte ”trusselen” om liberalisering uansett hvor den måtte komme fra. Nederland samler vannselskap i store regionale selskap og har vedtatt offentlig eierskap. Sverige har innstilt på ny VA-lov inklusive pålagt offentlig eierskap. Danmark har forberedt seg på en liberalisering. Det er vedtatt en kommunesammenslåing og det arbeides med å få til endrede rammebetingelser for VA-sektoren.

Tyskland strever med å finne sin form og virker å være splittet i synet på liberalisering. Frankrike har lang tradisjon når det gjelder offentlig/privat samarbeid og synes på kort sikt å ha funnet sin form. England og Wales gjennomførte liberalisering av VA-sektoren på 1980-tallet, uavhengig av EU. I Wales kjøper imidlertid myndighetene nå tilbake eierskapet fra private vannverk. I Skott-

land legges det opp til et større statlig eid selskap for vannforsyning. Det som skjer i Wales og Skottland har trolig klar sammenheng med negative reaksjoner på erfaringene fra England.

v

Selv om man organiserer seg på en slik måte at man unngår privat eierskap, vil de fleste medlems-land og politiske lederskap være ute etter å effektivisere, modernisere eller fornye offentlig sektor, herunder VA-sektoren. Det foregår utprøving i mange land av organiserings- og driftsmåter som er effektive og samtidig robuste i forhold til de utfordringer man har. Interkommunalt samarbeid er svært vanlig, alt fra pålagte kommunesammenslåinger (Danmark) via pålagte sentraliseringer (Nederland) til formelt og uformelt samarbeid nabokommuner i mellom (Sverige og Norge). Utfordringene vil være de samme uansett hvilket framtidsbilde man velger å tro på, for eksempel økte kvalitetskrav, krav til forsyningssikkerhet, miljøkrav med mer. Ved modernisering og effektivisering av VA-sektoren tar de fleste land i bruk benchmarking som målemetode. Dette skjer også i Norge. Flere land diskuterer nye finansieringsmodeller hvor man går bort fra selvkost, men så langt er man usikker på om dette er riktig og avventer situasjonen. Det skjer ulike selskapsdannelser ut fra hvordan man har organisert tjenestene i de enkelte land. Fellesnevner for de fleste selskapsdannelser er at man ønsker å oppnå stordriftsfordeler og å styrke nødvendig spesialkompetanse innen feltet. Store investeringsoppgaver kan for eksempel være utløsende for vilje til samarbeid. Noen steder er dette også utløsende for offentlig/privat samarbeid (Haag). I noen land ser man på interkommunale selskapsdannelser som en styrking av det offentlige eierskap (Nederland). Det er ulike erfaringer med hvordan slike selskap fungerer og mange kommuner både i Norge og i andre land frykter at selskapene blir for selvstendige. Der hvor ikke offentlig eierskap er lovfestet, frykter man at private kjøper seg opp.

I Norge er det så langt relativt få kommunale og/eller interkommunale selskap innen VA-sektoren, men interessen øker. Nyere selskap får større ansvar innen levering av VA-tjenester, det vil si ansvar for større deler av infrastruktur og forvaltningsoppgaver og blir kommunenes talerør mot kundene (såkalte totalselskap). Dette er en utvikling som trolig vil fortsette. Samtlige selskap har 100 prosent offentlig eierskap, og det er ingen grunn til å vente at noe annet kommer til å skje på kort sikt. På lengre sikt er det mer usikkert, og i Sverige går man inn for å få en lovbestemmelse om offentlig eierskap.

Liberalisering av VA-sektoren kan også komme som følge av ønske om å kopiere for eksempel modellen fra el-sektoren, som tidlig ble deregulert i Norge. Erfaringene derfra tilsier blant annet at finansieringsregimet er avgjørende.

De fire scenariene vi har utviklet tok utgangspunkt i to politiske dimensjoner (sterkt/svakt EU og liberalistisk/sosialdemokratisk politisk orientering). Begge disse er usikre dimensjoner, og den politiske orienteringen vil sikkert også svinge raskere fram og tilbake enn tilfellet er for EUs styrke. Til tross for at vi har prøvd å rendyrke forskjellige scenarier, er de forbløffende like. Det offentliges ansvar for VA-sektoren er bekreftet i alle, blant annet gjennom (fortsatt) offentlig eierskap til infrastrukturen, men de varierer når det gjelder graden av utsetting av driftskontrakter til private operatører. Scenariene er malt med bred pensel og fanger ikke opp lokale variasjoner. Et hovedpoeng er imidlertid at den politisk betingede variasjonen i scenariene dreier seg om graden av drift i egen regi kontra konkurranseutsetting. Det er også noen forskjeller i inntektsregimer, noe som kan være mer virkningsfullt for moderniseringstakten og effektiviseringstempoet enn det scenariene sier noe om. Uansett fanger også scenariene opp det vi fant fra de andre analysene: Det vil være et moderniseringspress mot sektoren, uavhengig av hvor sterkt liberaliseringspresset fra EU blir, og de viktigste utfordringene ligger kanskje i å møte behovet for modernisering, uansett hvor det kommer fra.