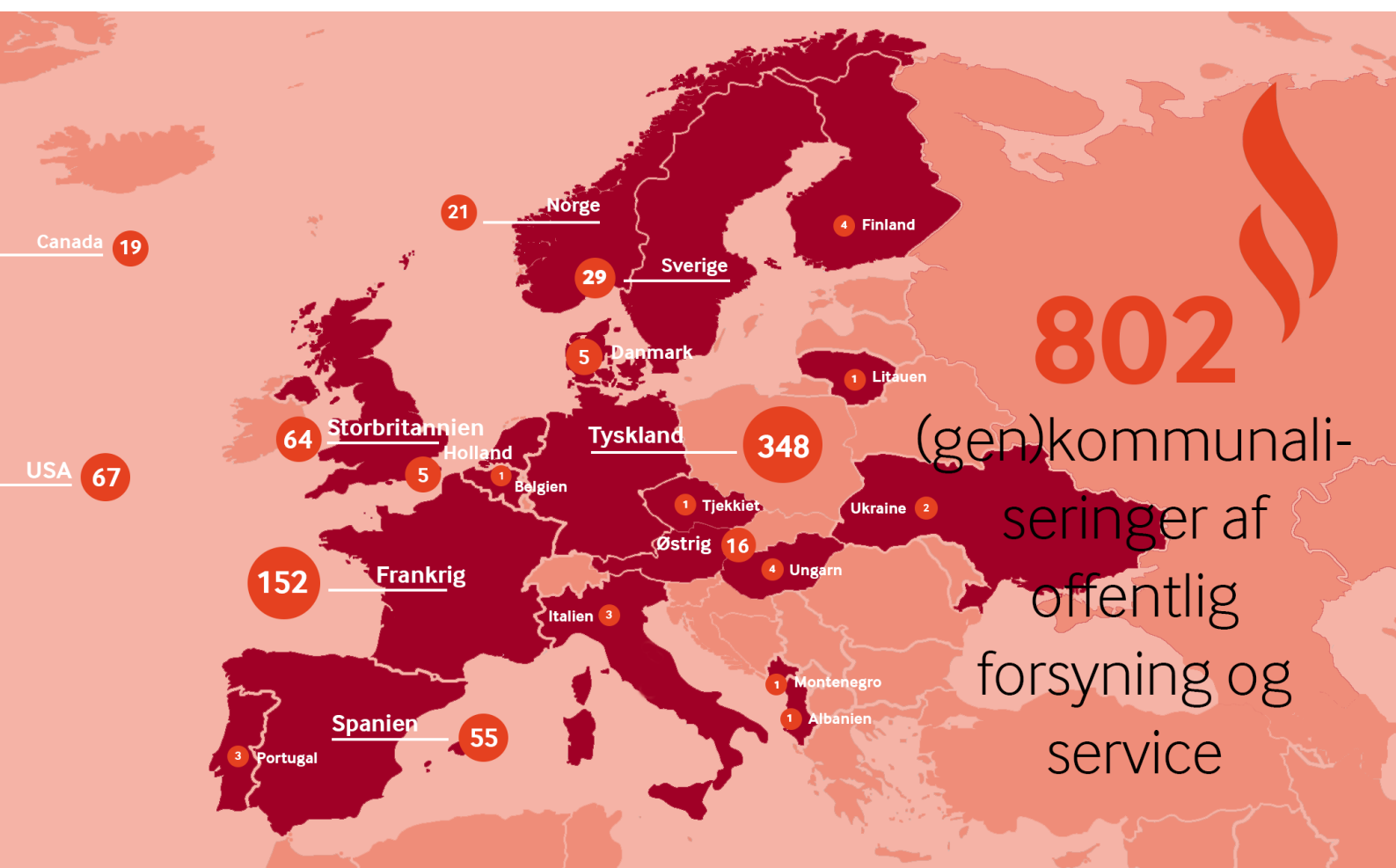


Kommunernes comeback som forsyningsselskaber

Indsigter fra reformer af forsyningssektoren i Europa – studier, cases og læringspunkter om prisudvikling og (gen)kommunalisering



RAPPORTEN ER UDARBEJDET FOR 3F

Indhold

Sammenfatning	1
Læsevejledning	5
1. Den danske forsyningssektor.....	7
Sektorstruktur	7
Økonomisk og beskæftigelsesmæssig indflydelse.....	9
Priser og effektivitet i Danmark i forhold til andre lande.....	9
El	9
Vand	10
Fjernvarme	11
Affald.....	12
2. (Gen)kommunaliseringsbølgen i Europa og Nordamerika	13
Landespecifikke erfaringer	16
3. Forsyningsstruktur og priser	22
International viden 1: Vand.....	22
Priseffektivitet.....	22
Landespecifikke erfaringer med priser på vand.....	24
Læringspunkter - vand.....	28
International viden 2: El.....	29
Priseffektivitet.....	29
Landespecifikke erfaringer med priser på el	30
Læringspunkter - el.....	31
International viden 3: Fjernvarme	31
Landespecifikke erfaringer m. priser på fjernvarme	31
Læringspunkter – fjernvarme	37
Internationale viden 4: Renovation.....	38
Priseffektivitet.....	38
Landespecifikke erfaringer med priser på renovation	40
Læringspunkter – renovation.....	40
4. Opsamling på Læringspunkter.....	41
5. Litteraturliste.....	43

SAMMENFATNING

Den danske forsyningssektor er i verdensklasse. Hvert år modtager selskaber og kommuner besøg fra lande verden over, der ønsker at udvikle et integreret, sikkert, energiefficient og billigt forsyningsystem. Det danske system markedsføres internationalt af den danske stat som et bidrag til den globale grønne omstilling.

I Danmark er forsyningssektoren (vand, varme, el og affald) i overvejende grad drevet og ejet af kommunerne, forbrugerne eller staten. Et fællesseje.

Med sit regeringsgrundlag fra 2015 tog den daværende Venstre-regering for alvor fat på spekulationerne om, hvordan sektorens fremtid skal se ud. I regeringsgrundlaget er et særligt afsnit tilegnet forsyningssektoren, der blandt andet rummer ambitioner om at høste effektiviseringer i sektoren. Et udspil til en ny forsyningsstrategi året efter, i 2016, indebar en række liberaliseringsinitiativer. Ifølge en rapport, der ligger til grund for udspillet, er der et effektiviseringspotentiale i sektoren på 7,1 milliarder kroner ved *”effektiviseringer af drifts- og kapitalomkostninger i den nuværende sektorstruktur, såvel som i form af effektiviseringer gennem konsolideringer med en ny sektorstruktur til følge”*.

Lignende konklusioner flere steder i Europa har siden slutningen af 1980'erne ført til reformer af forsyningssektoren med liberalisering og stedvise privatiseringer til følge.

Ikke desto mindre har der siden årtusindeskiftet været tegn på en ny tendens i Europa og Nordamerika: En række (gen)kommunaliseringer af forsyningsindustrien, der tidligere var gået i retning af ikkekommunale driftsformer. Rapporten tager fat i denne tendens og undersøger de vigtigste erfaringer og konklusioner på det, der tegner sig som en egentlig genkommunaliseringsbølge.

Rapporten har til formål at kvalificere diskussionen om fremtiden for forsyningssektorens struktur. Den samler en række internationale indsigter om reformer på forsyningsområdet (med særligt fokus på liberaliseringer og privatiseringer) primært hentet fra andre lande end Danmark. Ønsket er at skabe et overblik over, hvad disse reformer har haft af betydning for forbrugerpriserne på

vand, el, fjernvarme og affaldshåndtering. Men også at se dem som mulige forklaringer på genkommunaliseringsbølgen.

Rapportens samlede indsigter sættes løbende op som læringspunkter, der bør tages med i de politiske overvejelser i Danmark om effektivisering af sektoren.

Generelle konklusioner på (gen)kommunaliseringsbølgen

I perioden 2000-2017 har der fundet mere end 802 (gen)kommunaliseringer sted i Europa og Nordamerika. Det drejer sig mestendels om tilbagetagning af offentlige ydelser, som tidligere enten har været privatiseret, udliciteret eller varetaget i et Offentlig-Privat-Partnerskab (OPP), men også i et mindre omfang om opstart af forsyningsvirksomhed i offentligt/kommunalt regi.

Nogle centrale nedslag er:

- Mere end 72 % af alle registrerede (gen)kommunaliseringer fandt sted i energi-, vand- og affaldssektoren
- 17 % af (gen)kommunaliseringerne fandt sted i den første halvdel af perioden 2000-2008, 83 % af tilfældene fra 2009-2017. Tendensen er konstant i både energi- og vandsektoren, mens genkommunalisering i affaldssektoren ikke endnu med sikkerhed kan siges at udgøre en decideret trend
- 445 af de deciderede (gen)kommunaliseringer på tværs af landene fandt sted, efter at driftskontrakter var udløbet. 136 kontrakter blev opsagt, mens 32 skete som resultat af en direkte beslutning om afprivatisering. I de resterende tilfælde trak de private operatører sig eller solgte deres aktier
- En stor del af (gen)kommunaliseringerne fandt sted som resultat af stigende priser, ønske om kontrol med sektoren og utilfredshed med de private leverandørers utilstrækkelige indsats for en grøn omstilling. Enkelte var foranlediget af forringede arbejdsvilkår og som en generel modreaktion mod tidligere privatiseringer

Læringspunkter fra reformer i forsyningssektoren

En gennemgang af komparativ forskning, nationale erfaringer og cases om reformer af forsyningssektoren giver anledning til at drage en række læringspunkter på henholdsvis områderne for fjernvarme, vand, el og affald og med henblik på at skabe en ny politik på tværs af sektoren.

De kan betragtes som bagvedliggende faktorer, der forklarer genkommunaliseringstendensen i forsyningssektoren i Europa og Nordamerika, og bør indgå i overvejelser om struktureringen af forsyningssektoren i en dansk kontekst i fremtiden. Læringspunkterne fremgår sidst i hvert underafsnit af kap 3.

FJERNVARME

- **Læringspunkt I – Privatisering af kommunal fjernvarme har ført til prisstigninger:** I Sverige, som er et af meget få lande med en fjernvarmesektor, der kan sammenlignes med den danske, har kommunale frasalg ført til højere forbrugerpriser blandt andet som følge af en mangelfuld prisregulering af sektoren. Det har medført en række genkommunaliseringer af fjernvarmeforsyning i Sverige
- **Læringspunkt II - Der kan opstå stordriftsulemper i fjernvarmesektoren:** Svenske erfaringer på fjernvarmeområdet peger på, at der kan opstå stordriftsulemper efter markedsgørelse af sektoren
- **Læringspunkt III – Private fjernvarmeleverandører er dyrere end fællesejede:** I Danmark viser undersøgelser, at de billigste fjernvarmeleverandører er de forbrugerejede selskaber efterfulgt af de kommunalt ejede. De dyreste er de privatejede leverandører.

VAND

- **Læringspunkt IV – Offentligt ejerskab giver lavere priser på vand:** Udlicitering og privatisering af vandsektoren har i Europa ført til prisstigninger
- **Læringspunkt V – Udfordringer med gæld og investeringer ved privat ejerskab:** Erfaringer fra England og Tyskland viser, at privatisering og liberalisering af vandforsyning

ikke nødvendigvis fører til lavere gæld eller et tilstrækkeligt højt investeringsniveau i infrastruktur.

- **Læringspunkt VI – OPP har *ikke* været en succes i vandsektoren:** Erfaringer fra flere lande tyder på, at OPP er en markant dårligere model i vandforsyningssektoren end fuldt offentligt ejerskab.

EL

- **Læringspunkt VII – Offentligt ejerskab har historisk leveret store prisfald på el-området:** Der findes ikke entydige tegn på, at en markedsgjort elsektor fører til lavere forbrugerpriser. Samtidig peger forskning på en mulig sammenhæng mellem offentligt ejerskab og lavere forbrugerpriser – formentlig på grund af ufuldstændige markeder, utilstrækkelig regulering eller en kombination af de to.

AFFALD

- **Læringspunkt VIII – Blandede erfaringer med skrald:** Internationale erfaringer med udlicitering af affaldshåndtering er tvetydige, og der er ingen garanti for besparelser for kommunen. I Danmark er der vist positive besparelser ved udlicitering af en særlig begrænset del af værdikæden: Affaldsindsamling. Disse studier tager dog sjældent kvalitet af service eller arbejdsforhold i betragtning

STYRING

- **Læringspunkt IX– Videnstab fører til mangelfuld regulering af private operatører:** Liberalisering og privatisering af forsyningssektoren fører ofte til manglende evne til at regulere hos kommuner og myndigheder. Det kan gøre det sværere at vurdere rimeligheden i priser og aktivitet fra de private udbydere
- **Læringspunkt X – Tab af politisk indflydelse på miljø- og klimapolitik:** Ved frasalg af el-produktion og distribution bliver kommunernes adgang til direkte indflydelse på den bæredygtige produktion af el stærkt begrænset. Det har været en af de vigtige motorer for genkommunaliseringsbølgen

LÆSEVEJLEDNING

Rapportens første afsnit er et kort rids af den danske forsyningssektor i komparativt lys. Først redegøres for den danske sektors struktur, ejerskab og regulering. Herefter undersøges danske forsyningsvirksomheders (vand, el, fjernvarme) prisniveau i forhold til de nærmeste EU-lande.

I rapportens andet afsnit er fokus på omfanget og karakteren af den (gen)kommunalisering, der er sket indenfor især forsyningssektoren i Europa og Nordamerika. Afsnittet skal læses som en kort oversigt fremfor en decideret analyse.

I sidste og tredje afsnit samler rapporten en række vigtige studier, der undersøger konsekvenserne af den reformbølge af forsyningssektoren (vand, el, varme og affald), som har fundet sted i Europa særligt siden slutningen af 1980'erne. Afsnittet søger særligt at besvare spørgsmålet: Hvilke indsigter kan vi drage af forsøg med markedsgørelse i forsyningssektoren.

Undervejs i rapporten er anvendt en række cases. Hver case er udvalgt sådan, at de understreger nogle arketyperiske udfordringer, som er understreget i den forskning, rapporten berører. Til hver case knytter sig derfor et læringspunkt, som gælder mere generelt for det enkelte forsyningsområde eller sektoren generelt.

Rapporten baserer sig på tilgængelig forskning og viden om nyere udviklinger og tendenser, men kan ikke betragtes som et udtømmende litteraturstudie eller endeligt bevis for et bestemt standpunkt.

Rapporten giver ikke endegyldige anbefalinger af, hvordan man bør indrette de forskellige forsyningsområder i Danmark, men stiller et grundlag til rådighed for en øget forståelse af den afprivatisering, der finder sted internationalt inden for forsyningsområdet, og hvad den betyder for de overvejelser, som centrale aktører bør gøre sig i Danmark.

1. DEN DANSKE FORSYNINGSSEKTOR

SEKTORSTRUKTUR

I Danmark er forsyningssektoren i overvejende grad drevet og ejet af kommunerne, forbrugerne eller staten. Et fælleseje.

Men i 2016 i en rapport af McKinsey/Struensee på foranledning af den danske regering blev der rejst spørgsmål ved grundlæggende struktur i sektoren. Ifølge McKinsey/Struensee var der et effektiviseringspotentiale på 7,1 milliarder kroner ved *"effektiviseringer af drifts- og kapitalomkostninger i den nuværende sektorstruktur, såvel som i form af effektiviseringer gennem konsolideringer med en ny sektorstruktur til følge."*².

Men hvordan er den danske forsyningssektor egentlig struktureret?

En række områder i forsyningsproduktionen, som eksempelvis ledningsnettet, er det, man normalt kalder et naturligt monopol. Det vil sige, at området har en særlig karakter, som naturligt vil føre en monopolsituation med kun én udbyder på markedet med sig. Det vil skabe en uforholdsmæssig stor magt for den ene aktør, som vil kunne sætte priser efter forgodtbefindende. Det gælder eksempelvis for el-nettet, fjernvarmerør eller vandrør, hvor det vil være næsten utænkeligt at have to konkurrerende rørledninger side om side. Prisen for denne situation vil være så astronomisk høj, at når der først er kommet en udbyder på markedet, vil der ikke komme flere til. Normalt betragtes al distribution af vand, varme og el som et naturligt monopol, mens selve produktionen ikke nødvendigvis betragtes som sådan.

Der findes omkring 2.000 vandværker i Danmark, hvoraf størstedelen, 50%, er forbrugerejede, og den anden halvdel er kommunalt ejede. Dansk vand, spildevand samt el-distribution er indtægtsreguleret, hvilket i praksis betyder, at selskaberne ved brug af benchmarking-modeller får vurderet potentialet for en mere effektiv drift, som derpå skal indløses over nogle år³. Vand- og spildevandsselskaberne offentliggør overordnede, generelle procesnøgletal for selskabernes drift. Vandværker, der leverer under 800.000 m³ vand, er ikke omfattet af benchmarking, men skal indsende årsregnskab til evaluering hos myndighederne⁴.

De danske elselskaber, som ejer og forvalter det danske el-distributionsnet, er for størstedelen andelsselskaber ejet af mere end to millioner danske forbrugere⁵. Derudover er en betragtelig del ejet af staten og private investorer gennem DONG Energy-koncernen – nu Ørsted. I 1999 påbegyndtes en liberaliseringsindsats i sektoren, der blev fuldt indfaset i 2003, hvorefter forbrugerne havde frihed til selv at vælge elselskab⁶. Før liberaliseringen ejede elselskaberne alle led i 'elektricitetsværdikæden'. Fra produktion over transmission til distribution af el til slutbrugerne. Efter liberaliseringen blev det oprindelige monopol, el-nettet, opsplittet fra de aktiviteter, der nu blev konkurrenceudsat: produktion og handel med elektricitet.

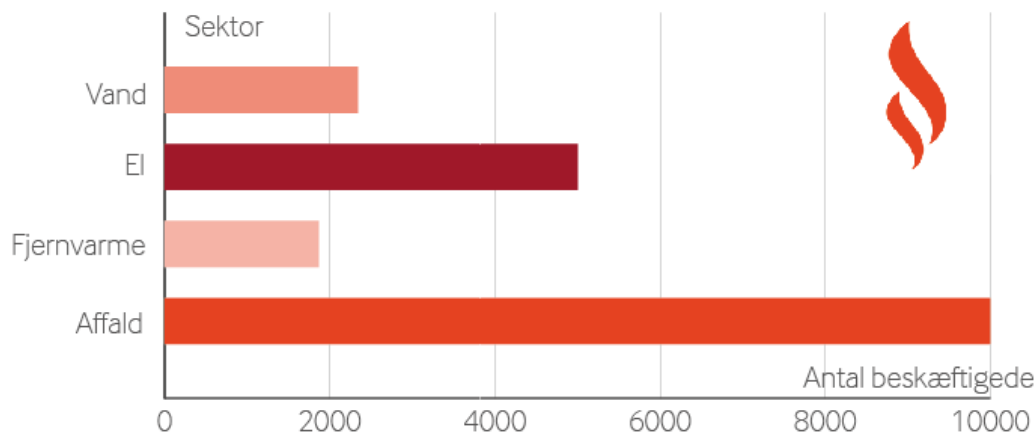
Dansk fjernvarme produceres af ca. 400 selskaber. Omkring 50 er kommunalt ejede og tegner sig for ca. halvdelen af varmforsyningen, mens 350 mindre andelsejede selskaber (ejet af forbrugerne) tegner sig for den anden halvdel. Der findes pt. ca. 10 mindre private fjernvarmeselskaber. De danske fjernvarmeverker står for hovedparten af både produktion, transmission og distribution. Danske fjernvarmeselskaber fungerer pt. efter det, der kaldes hvile-i-sig-selv-princippet, der foreskriver, at selskabet ikke uden offentlig hjemmel må have over- eller underskud. I 2017 blev det besluttet, at fjernvarmeselskaberne på sigt skal indtægtsrammereguleres med et loft over, hvor meget selskaberne kan opkræve fra forbrugerne.⁷ Som noget særligt er det i Danmark muligt for kommunerne at pålægge borgere at være tilsluttet til fjernvarmenettet. Den såkaldte tilslutningspligt.

De danske kommuner har det overordnede ansvar for "hvor, hvordan og hvor tit", samt af hvem virksomheder og enkeltpersoner får afhentet sit affald.⁸ Kommunerne har ikke siden 2010 måtte arbejde med genanvendeligt erhvervsaffald, men kan dog anvise forbrændingseget erhvervsaffald til energjudnyttelse. Kommunerne kan vælge at udlicitere en række opgaver, hvor affaldsindsamling er den mest benyttede (85 % af affaldsindsamlingen i kommunerne er udliciteret til private udbydere). Kommunerne har pt. en vid udstrækning af kontrol af hele affaldskæden og har mulighed for at koordinere afhentning, behandling og genbrug.

ØKONOMISK OG BESKÆFTIGELSESMÆSSIG INDFLYDELSE

Den danske forsyningssektor står for ca. 2,5 % af det danske bruttonationalprodukt. Hvert år køber forsyningssektoren varer og serviceydelser for 52 milliarder kroner og sælger ydelser til erhvervsliv og forbrugere for 92 milliarder kroner⁹

Figur 1: Beskæftigede i den danske forsyningssektor



Kilde: Ceveas estimat af beskæftigede i 'kernedriften' og omregnet til fuldtidsbeskæftigede. Data er baseret på rundspørge hos forsyningsorganisationerne samt en række rapporter for de enkelte sektors samfundsbidrag 2016-2017.¹⁰ Tallene for hele sektoren er højere.

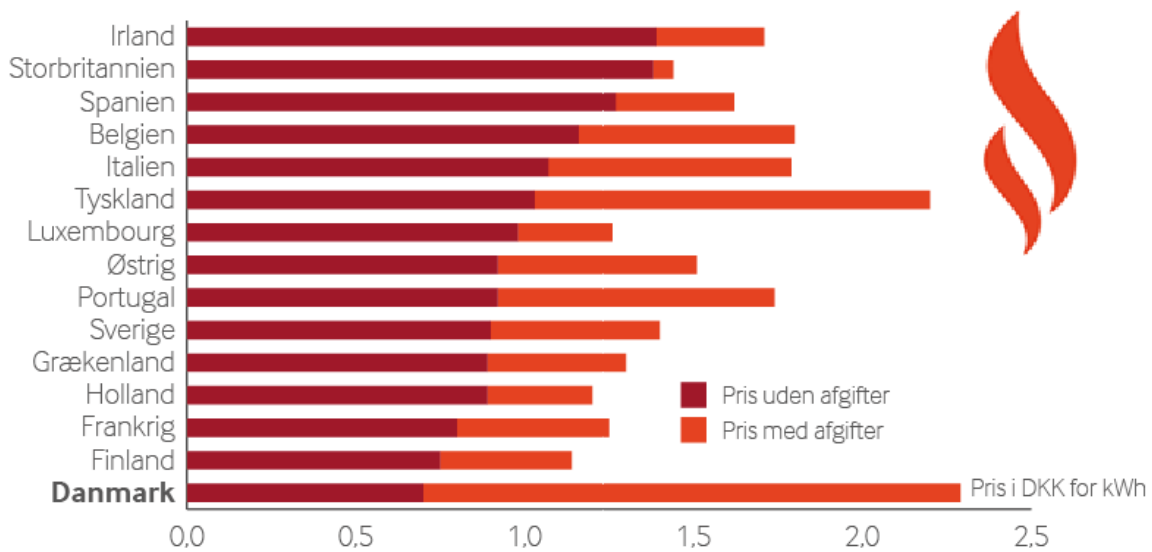
Forsyningssektoren sikrer også direkte mere end 30.000 jobs og i tilknyttede industrier.

PRISER OG EFFEKTIVITET I DANMARK I FORHOLD TIL ANDRE LANDE

El

Danmark var i 2015 det land i EU-15 + Norge med den laveste grundpris¹¹ på el. Den endelige forbrugerpris er dog efter skatter og afgifter en af de højeste. Den lave grundpris er værd at bemærke, da Danmark ikke som Sverige og Norge har adgang til billig vandkraft, men består af et diversificeret marked med vind, sol, affald samt bio- og fossile brændsler.

Figur 2: Danmark har Eu-15's laveste grundpris på el



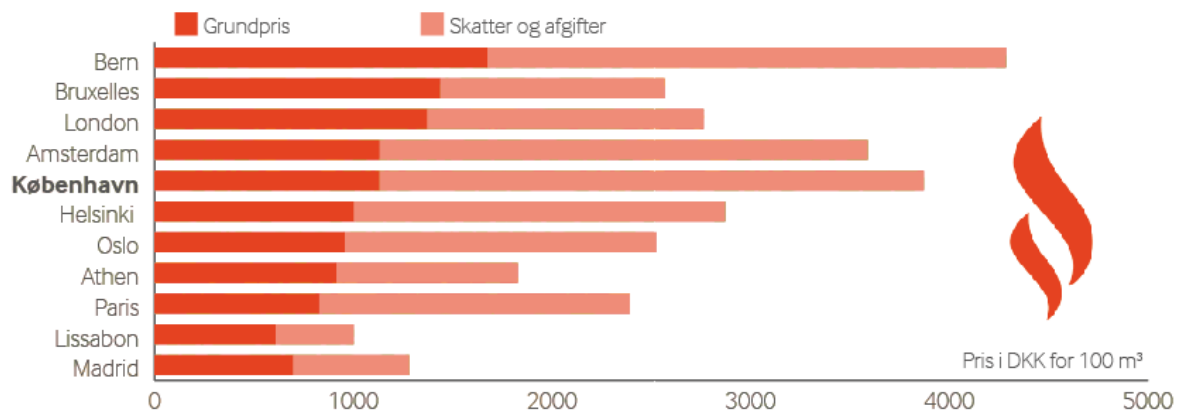
Kilde: Eurostat 2016

Vand

Vandpriser sættes meget forskelligt på tværs af de europæiske lande. Nogle lande som Danmark, Skotland, Tyskland og Holland lader forbrugeren bære den fulde pris af produktion, distribution og efterfølgende rensning. Landene varierer desuden i vandafgifter, som ofte er tænkt som et incitament for forbrugere til at spare på vandet¹². Hertil kommer, at prisen afhænger af kvaliteten på vandet, niveauet af vandspild i forbindelse med produktionen og distribution samt det totale vandforbrug per husstand.

Danmark har det laveste vandforbrug per husstand blandt EU-landene og en meget høj drikkevandskvalitet¹³. Til gengæld er forbrugerprisen på vand den højeste i Europa. Den høje pris er særligt forårsaget af høje skatter og afgifter. Når man skræller skatter og afgifter væk, ligger den danske vandpris på niveau eller lavt i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med som England, Schweiz, Belgien og Grækenland.

Figur 3: Den danske pris på vand er hverken blandt de højeste eller de laveste



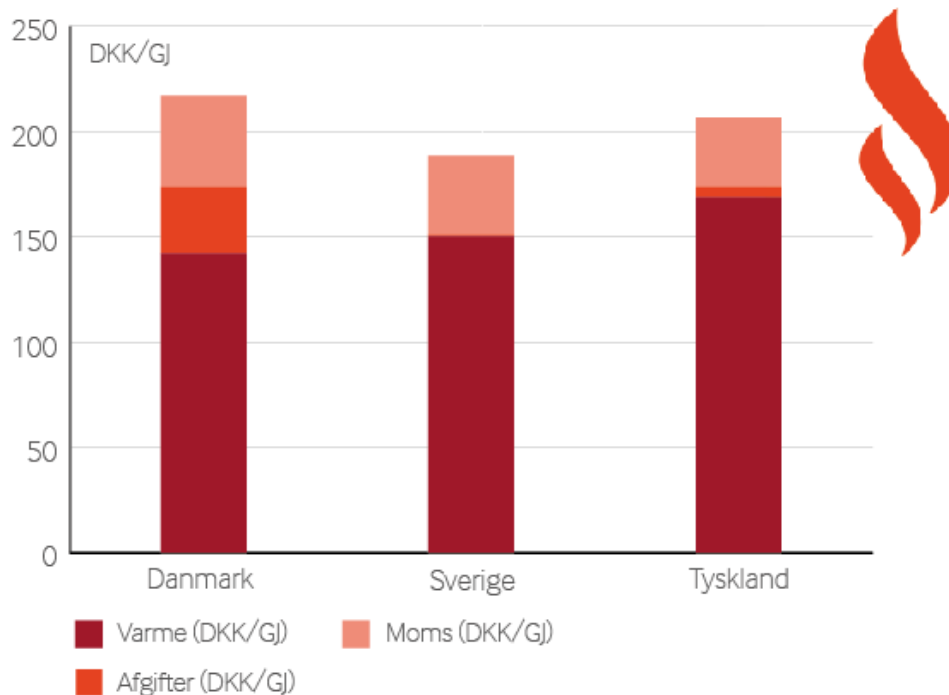
Kilde: IWA Statistics and Economics 2015

Fjernvarme

Det danske system for brug af fjernvarme er relativt unikt på europæisk plan. Det er en af de mest energi- og klimaefficiente systemer til at levere varme og er udbredt til et flertal i den danske befolkning. Kun lande som Sverige og Finland har lignende ekstensive systemer for en stor del af befolkningen, mens Tyskland leverer til ca. 12 % af befolkningen¹⁴.

Forbrugerprisen på leverancer af varme ligger højt på europæisk plan. Men undersøgelser har vist, at når man fratrækker skatter og afgifter, er den danske produktion af fjernvarme billigere end både Tyskland og Sverige¹⁵.

Figur 4: Danske fjernvarmepriser er lavest blandt nabolande



Kilde: Svend Werner 2016

Affald

Priser på affaldshåndtering varierer meget efter niveauet af genbrug og standarder for afhentning. Blandt andet derfor eksisterer der ikke komparative tal fra Eurostat for, hvad det koster i de forskellige medlemslande¹⁶.

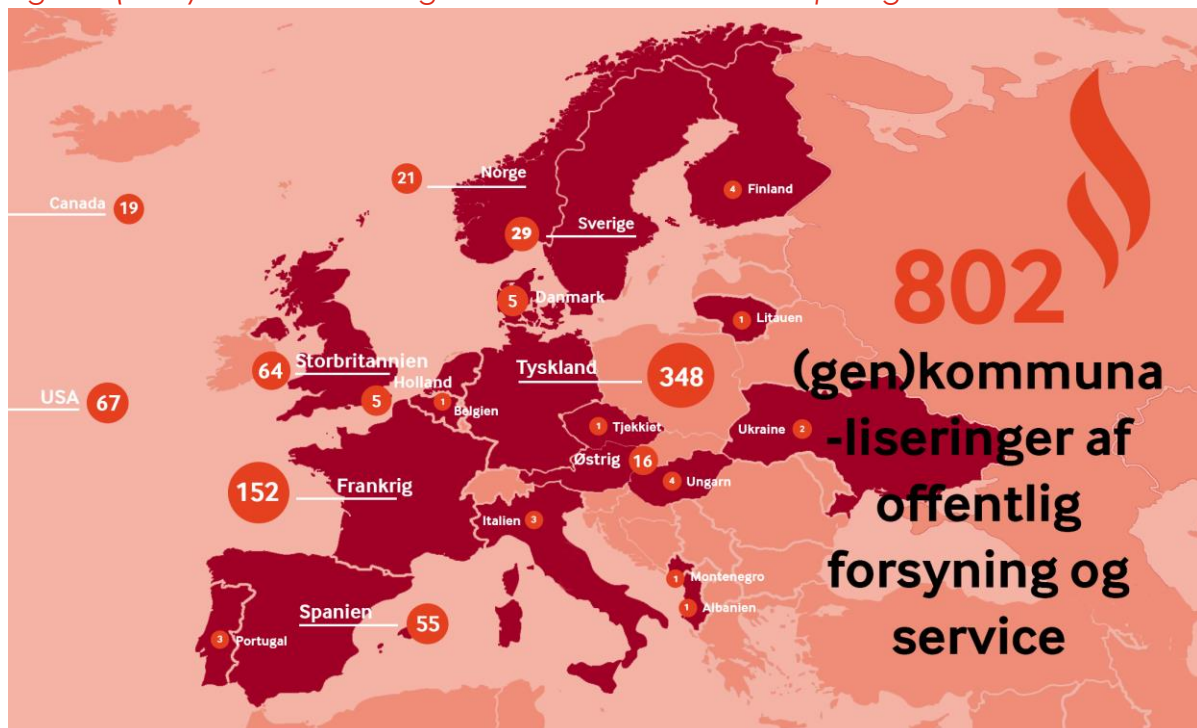
Danmark er efter opgørelser fra Eurostat det land i Europa, der producerer mest affald per indbygger¹⁷. Danmark forbrænder en relativ stor del af det indsamlede affald, som derpå bliver lavet til el eller varme. Danmark ligger omkring gennemsnittet for genanvendelse af indsamlet skrald¹⁸.

2. (GEN)KOMMUNALISERINGSBØLGEN I EUROPA OG NORDAMERIKA

Siden årtusindeskiftet har der fundet mere 802 eksempler på genkommunalisering steder, som har involveret mere end tusind byer i Europa og Nordamerika. Eksemplerne er fundet i både små byer og hovedstader med en særlig stærk tendens i energisektoren (323 tilfælde) og vandsektoren (228 tilfælde). Resultaterne er baseret på data fra Transnational Institute (TNI) og er fra juni 2017.

TNI's datamateriale er skabt på et større samarbejde mellem forskere, offentlige myndigheder og den internationale fagbevægelse. TNI oplister situationer, hvor privat ejerskab, udlicitering af offentlige services og OPP'er var taget tilbage på kommunale/offentlige hænder siden årtusindeskiftet. Undersøgelsen inkluderer også de tilfælde, hvor der er skabt decideret nye offentlige virksomheder i liberaliserede markeder. Data inkluderer ikke nationaliseringer, som ofte fulgte midlertidigt af finanskrisen.

Figur 5: (Gen)kommunaliseringer finder sted overalt i Europa og Nordamerika

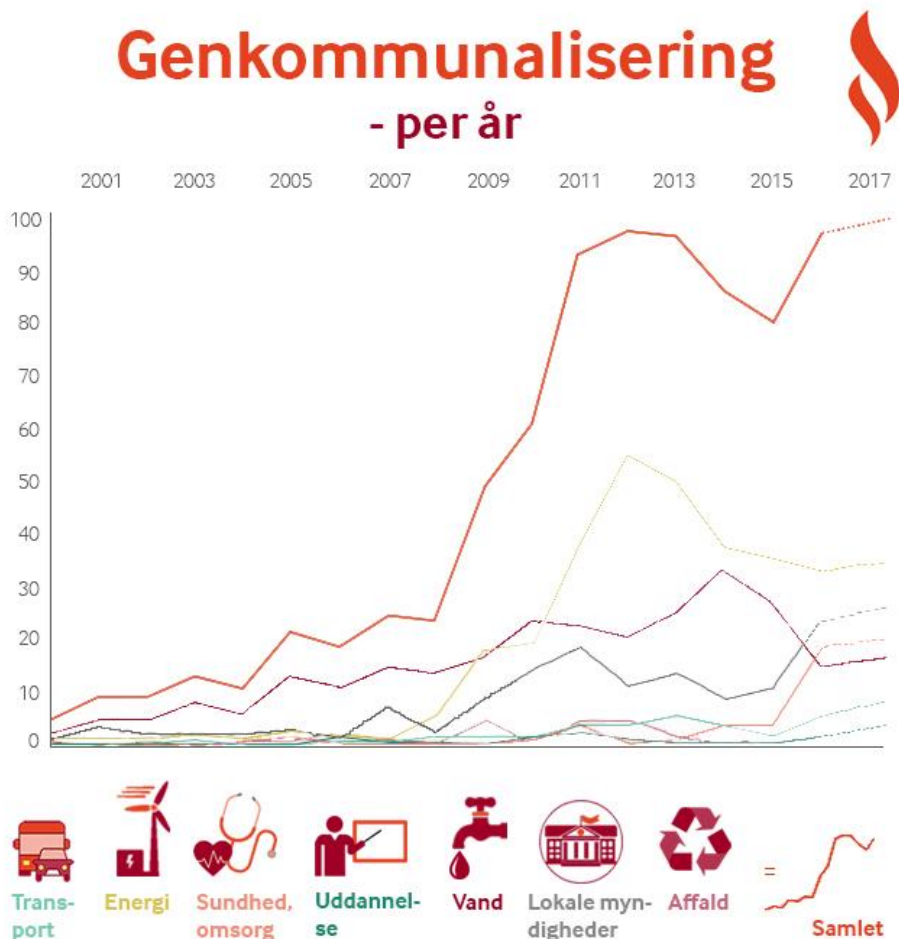


Kilde: TNI 2017. Note: Dette er en remediering af data fra rapporten "Reclaiming public services", og her er data uddraget kun Europa og Nordamerika i betragtning. Årsagen til de meget varierende tal for Europa er delvist

grundet begrænset tilgængelige data, delvist fordi der kun kan finde genkommunalisering sted, hvor markedsreformer har fundet sted tidligere. Der er således sektor og landespecifikke forskelle, der skal tages i betragtning. Tallet fra Sverige er som det eneste blevet opjusteret med 21 tilfælde i forhold til den oprindelige rapport. Det sker, da en række svenske erfaringer om genkommunalisering af fjernvarmeverker figurerer senere i nærværende rapport, og bør inddrages¹⁹.

Som illustreret ovenfor finder langt de fleste tilfælde af (gen)kommunalisering sted i Tyskland (348) og Frankrig (152). Men der er også registreret adskillige tilfælde i lande som USA, Storbritannien (64), Spanien (55) og Sverige (29). I Danmark er der registreret 5 tilfælde. Det lave tal for Danmark kan hænge sammen med, at den danske forsyningssektor endnu ikke har gennemgået den samme grad af liberaliseringer og privatiseringer som andre dele af Europa og Nordamerika. Trenden for antallet af (gen)kommunaliseringer synes at være stigende.

Figur 6: Udviklingen i antallet af (gen)kommunaliseringer



Kilde: TNI 2017. Note: Figuren er baseret på absolutte tal fra hele verden og ikke udelukkende Europa og Nordamerika. Dette har dog ikke afgørende konsekvenser for den grundlæggende trend: 90% af alle tilfælde af (gen)kommunalisering i verden har fundet sted i Europa og Nordamerika.

Som illustrationen ovenfor viser, er det især (gen)kommunalisering af vand, energi og lokale myndigheder/kommunal service, der har bidraget til den stærke stigning i perioden 2005-2012. Efter 2012 tyder grafen på, at udviklingen har nået et stabilt højt leje. Dog er (gen)kommunalisering af Sundhed og omsorg samt lokale myndigheder ud for opadgående fra 2015. I nedenstående illustration fremgår antallet (gen)kommunaliseringer fordelt på lande og sektorer.

Figur 7: Energi- og vandområdet ser det højeste antal af (gen)kommunaliseringer

802 (gen)kommunaliseringer



Kilde: TNI 2017. Note: Dette på baggrund af data fra rapporten "Reclaiming public services" og tager kun Europa og Nordamerika i betragtning. Årsagen til de meget varierende tal for Europa er delvist grundet begrænset tilgængelige data, delvist fordi der kun kan finde genkommunalisering sted, hvor markedsreformer har fundet sted tidligere. Der er således sektor og landespecifikke forskelle, der skal tages i betragtning. Tallet fra Sverige er som det eneste blevet opjusteret med 21 tilfælde i forhold til den oprindelige rapport. Det sker, da en række svenske erfaringer om genkommunalisering af fjernvarmeverker figurerer senere i nærværende rapport.

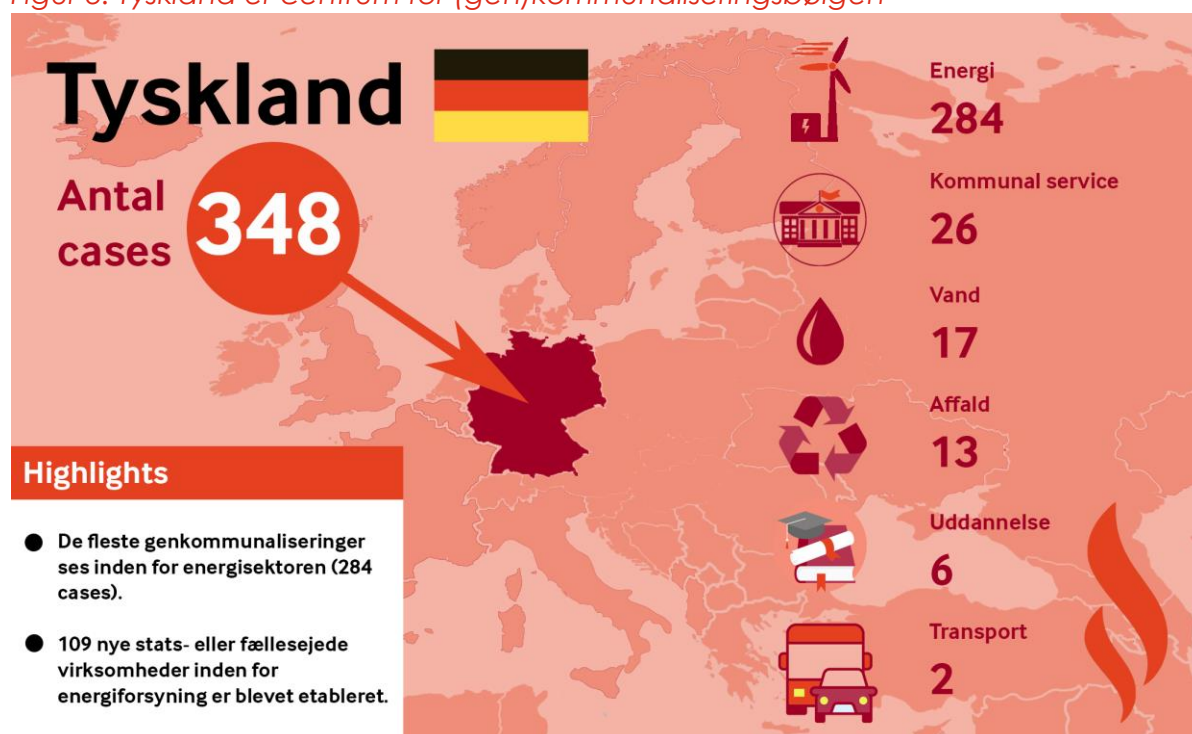
Illustrationen ovenfor viser, at det særligt er inden for energi- og vandsektoren, at (gen)kommunaliseringerne finder sted. Top tre over de lande, hvor der har fundet flest vand(gen)kommunaliseringer sted, er Frankrig, USA og Spanien. Mens top tre for energiområdet

er Tyskland, Sverige og USA. På affald har der kun fundet 31 tilfælde sted i alt, og langt de fleste tilfælde har fundet sted i Tyskland og Storbritannien.

Landespecifikke erfaringer

Tyskland

Figur 8: Tyskland er centrum for (gen)kommunaliseringsbølgen



Kilde: TNI 2017

I slutningen af 1980'erne var Tyskland en af de første til at liberalisere eller privatisere sin forsyningssektor. Som illustreret ovenfor står Tyskland i dag for hele 348 af alle (gen)kommunaliseringer, hvilket er næsten halvdelen af alle (gen)kommunaliseringer i Europa og Nordamerika. Desuden har næsten 88 % af alle genkommunaliseringer i energisektoren (284 tilfælde) fundet sted i Tyskland. I Tyskland er der siden årtusindeskiftet oprettet helt nye offentlige selskaber på boligområdet (kommunal service) og energiområdet. Kommunaliseringerne har været resultat af borgernes øgede behov for services eller på baggrund af et ønske om at skabe konkurrence på områder, hvor der tidligere ingen var.

Case – Hamburgs Gälerparkprotest

I 2009 besatte et dusin mennesker en lille park i Hamborg. Det blev starten på en folkelig protestbevægelse mod den svenske energigigant Vattenfall. Vattenfall byggede et nyt kulkraftværk, og det rør, der skulle sende energien til Hamborg, gik gennem en lille grøn park Gälerpark. Aktivister påpegede, at hele projektet var uacceptabelt på grund af klimaforandringerne og måtte stoppes.

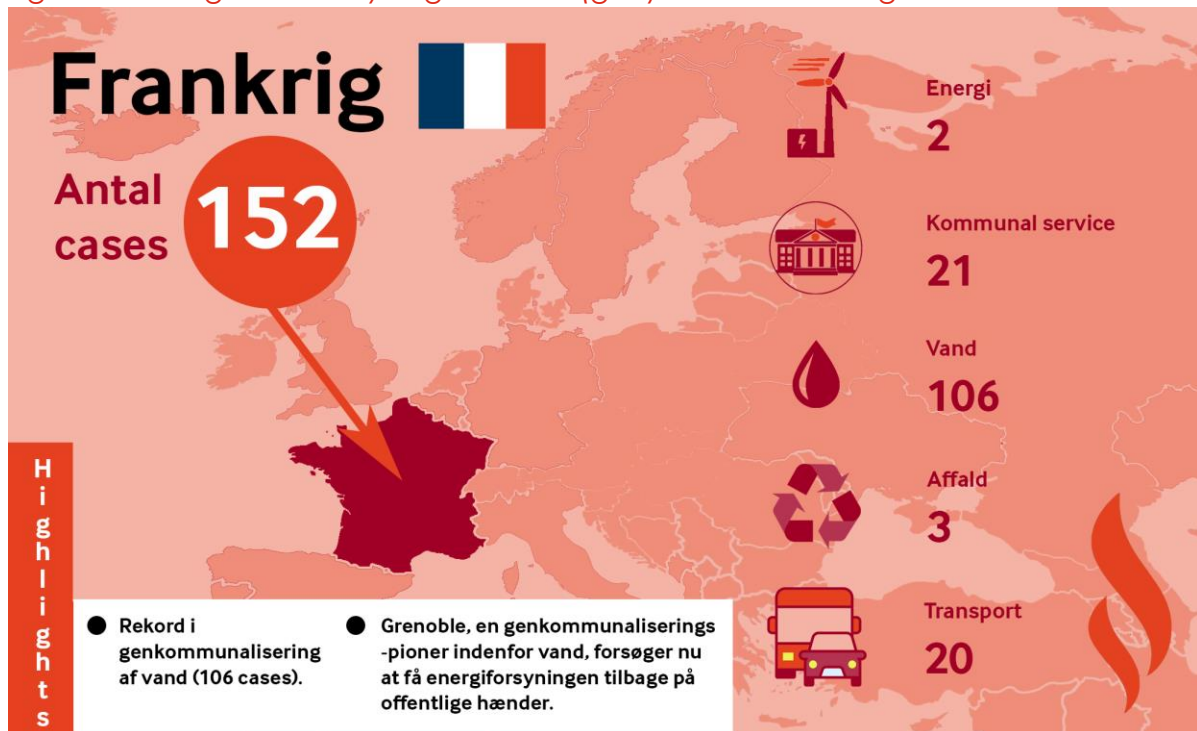
Demonstranterne forlod parken i marts 2010 efter en dommerkendelse, som midlertidigt afviste rørgodkendelsen. Men vreden blev ved med at vokse over konstruktionen af det nye kulfyrede værk midt i en af Europas grønneste byer. Befolkningen ønskede igen kontrol med Hamburgs energisystem. Det kulminerede ved en massekampagne, der i september 2013 førte til en folkeafstemning. Med en snæver majoritet besluttede Tysklands næststørste by at genkommunalisere både el, gas og fjernvarmesektoren, som den et par årtier tilbage havde solgt til Vattenfall og tyske energiselskab E.On.

Kilde: [Financial Times 2013](#)

Mens det i Tyskland særligt var energiforsyningen, som blev taget tilbage på kommunale hænder, er vandforsyningen omdrejningspunktet for Frankrig, det næststørste (gen)kommunaliseringsland.

Frankrig

Figur 9: Frankrigs vandforsyning er under (gen)kommunalisering



Kilde: TNI 2017.

Flertallet af tilfældene af genkommunalisering af vand har fundet sted i Frankrig (106 tilfælde). Den rekord falder sammen med, at Frankrig er det land med den længste historie med markedsføring af vandsektoren. Andelen af fransk vandforsyning, der er varetaget af kommuner, er steget fra 18 % i 1970 til 28 % i 2010. Som illustreret ovenfor har Frankrig i alt haft 152 tilfælde af (gen)kommunalisering. Den følgende illustration (figur 10) viser, hvordan de forskellige genkommunaliseringstilfælde fandt sted.

Figur 10: Kontraktudløb førte til (gen)kommunalisering



Kilde: TNI 2017. Note: Figuren er baseret på de absolutte tal fra hele verden og ikke udelukkende Europa og Nordamerika. Den spejler dog trenden i Europa og Nordamerika, da langt de fleste tilfælde af (gen)kommunalisering (90%) har fundet sted her. Årsagen til, at de ovenstående tal kun summerer til 659 er, at tallene kun dækker deciderede afprivatiseringstilfælde og ikke nye kommunaliseringer af serviceområder, som ikke tidligere er blevet varetaget af en offentlig leverandør.

I flertallet af alle (gen)kommunaliseringer (445 tilfælde) i verden blev ejerskabet taget tilbage på offentlige hænder efter kontraktudløb. Tallet for opsigelser i kontraktperioden er næsthøjest med 136 tilfælde. Det er ca. 20 % af samtlige genkommunaliseringer.

TNI undersøgte hvilke årsager kommunerne fremhævede til beslutningerne om at (gen)kommunalisere²⁰. En af de vigtigste årsager, kommunerne nævner, er utilfredshed med priserne på serviceydelserne. I både Sverige, Tyskland, England og Frankrig har man i forskellige områder i forsyningssektoren oplevet stigning i priser efter frasalg eller liberalisering af forsyningsvirksomheder (tilfældene bliver behandlet i afsnit 3, "Forsyningsstruktur og priser"). Andre årsager har været et stigende ønske om offentlig kontrol med forsyningen og lokale ressourcer forårsaget af blandt andet utilfredshed med, at bæredygtig omstilling ikke blev imødekommet hos private udbydere²¹. Også områder som arbejdstagerrettigheder og private virksomheders misbrug af offentlige midler har haft stor betydning.

Da den største andel af de eksisterende tilfælde af genkommunalisering har fundet sted i perioden efter 2008, er det endnu for tidligt at vurdere alle sagers udfald. Men en granskning af de enkelte genkommunaliseringssager viser ifølge forfatterne Kishimoto og Petitjean, at et stort antal af

kommunerne har formået at sænke priser og forhøje investeringer i særligt vandsektoren. Flere tilfælde pegede desuden i retning af bedre arbejdsforhold, forhøjet kvalitet af service og en højere grad af gennemsigtighed og "accountability".

Tabel 1: Forskning om erfaringer med (gen)kommunalisering

Centrale studier	Fund
2017 Wagner og Berlo	Studiet finder, at 72 nye kommunale energiselskaber blev oprettet i perioden mellem 2005 og 2012. De blev oprettet, efter en række private kontrakter på energidistributionsnetværket udløb. Dette er ifølge forfatterne en del af en stigende trend i Tyskland.
2017 Kishimoto og Petitjean (TNI)	Det hidtil største oversigtsstudie af (gen)kommunaliseringsudviklingen til dato. Viser, at der har fundet 802 (gen)kommunaliseringer sted på globalt plan siden år 2000, heraf 90% af tilfældene i Europa og Nordamerika. Genkommunaliseringen finder særligt sted i energi- og vandsektoren, og tendensen har været kraftigt stigende i perioden 2008-2012 og ser ud til at holde et fast højt niveau.
2016 Rüdinger	Rapporten viser, at der i Frankrig, Tyskland og Storbritannien finder en markant og ny bevægelse sted mod genkommunalisering. De påpeger, at en vigtig årsag hertil er, at lokalsamfundene og kommunerne er begyndt at anerkende deres centrale rolle i at implementere energi-omstillingen mod mere vedvarende energi.
2016 Bönker , Libbe og Wollmann	En oversigtsbeskrivelse af det forfatterne betegner som et "skift i pendulet, kommunernes comeback". Påpeger særligt

	den store stigning i energi- og vandsektoren og specielt Tyskland som ophav til den største udvikling på området.
2014 Halmer og Hauenschild	Et studie af europæiske tilstande viser stærke indikationer på en stigende tendens til genkommunalisering særligt inden for vand- og energiforsyningen. Det er mere uklart, om affalds-genkommunaliseringen også tegner en decideret tendens. Rapporten peger på, at stigende priser og forringet kvalitet var følge af privatisering i mange byer på grund af private virksomheders profitsøgende adfærd.
2013 Hall, Thomas og Nierkerk	Studiet peger på stigende modstand mod privatisering fra udviklingslande og en stærk bølge af genkommunaliseringer (312) i Tyskland. Udviklingen har ført til, at en majoritet af el-distributionen i dag i Tyskland er på offentlige hænder (57%).

3. FORSYNINGSSTRUKTUR OG PRISER

Dette kapitel er en tværlæsning af de nyeste studier og den komparative viden på området for forsyningsstruktur og forbrugerprisudvikling. Det er et overblik over, hvad overgangen til ikkekommunale driftsformer i forsyningssektorens vand, el, fjernvarmeproduktion og affaldshåndtering har haft af betydning for forbrugerpriserne. Denne viden kan tjene som mulige forklaringer på genkommunaliseringsbølgen. De enkelte forsyningsområder er i forskningen belyst i varierende grad, hvilket også afspejler sig her.

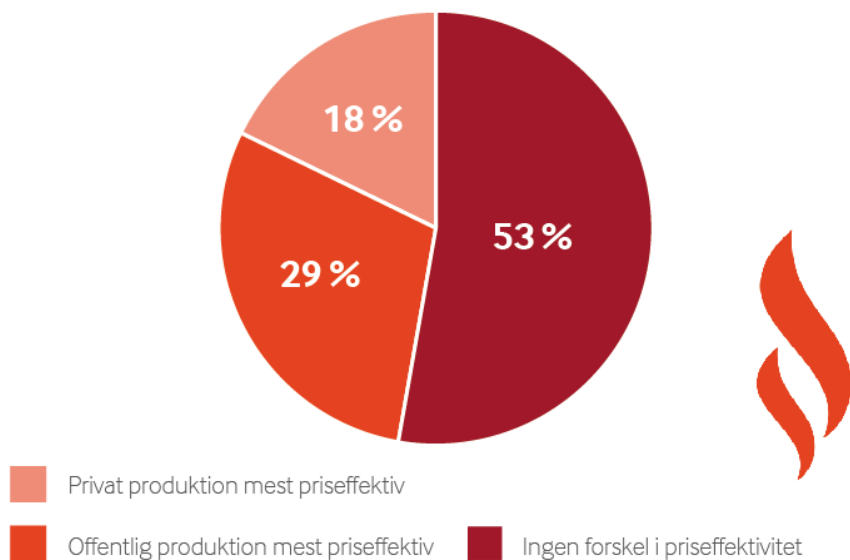
INTERNATIONAL VIDEN 1: VAND

Priseffektivitet

Et af de største metastudier på vandforsyningsområdet blev foretaget af Germá Bel og Mildred Warner i 2008. Det undersøgte, om privatrejede eller offentligt drevne vandselskaber var mest priseffektive i produktionen. Det undersøgte på den tid alle statistiske studier af vandproduktion siden 1970.²² Resultatet af studierne kan ses i figuren nedenfor (figur 11). Studiet peger på, at offentlig produktion oftere falder ud som mere priseffektiv end privat produktion. Dog er studierne, der ikke finder nogen gevinst ved hverken privat eller offentlig produktion, klart i overtal. Der synes med andre ord ikke at være videnskabeligt belæg for, at vandproduktion skulle kunne produceres billigere i privat regi. Disse konklusioner er blevet bakket op af adskillige andre studier siden 2008 (Se tabel 2).

Germá Bel og Mildred Warner anbefaler i stedet, at man bør se på transaktionsomkostninger, karakter af service samt politisk miljø, der stimulerer konkurrence frem for debatten om privat versus offentligt ejerskab.

Figur 11: Er privat- eller offentlig vandforsyning mest priseffektiv?



Kilde: Bel, Warner 2008

Adskillige studier (Bel og Warner 2008, Ruester 2010, Garcia-valina 2012/2013 samt Hall 2015) påpeger desuden, at erfaringen med offentligt-privat-partnerskab (OPP) gentagne gange har vist sig at være en dårligere løsning i forsyningssektoren end både fuldt privat og fuldt offentligt eje. Det er uklart, hvad der forårsager dette problem, men det antages, at divergerende interesser i afkast og investeringer i infrastruktur kan være udslagsgivende. Dette gælder i særdeleshed i vandsektoren.

Et uddrag af ovennævnte studier kan ses i nedenstående tabel.

Tabel 2: Forskning om erfaringer i driftsform og priser i vandproduktion

Studier	Fund
2017 Varela, Varinas	Undersøger spanske vandværker og finder, at private leverandører er mere effektive i brug af arbejdskraft, men offentlige leverandører er mere priseffektive. Desuden understreges det, at privatisering fører til højere omkostninger til udbud, monitorering og eventuelle udgifter forbundet med udfordringer med hensyn til privatisering.
2012/13 Garcia-valina:	Studie finder, at den billigste måde at sikre vandservice på er, når den lokale kommune står

	for det. Spanske data. Finder, at både privatejerskab samt OPP er dyrere.
2012 PSIRU Greenwich University	Finder i en sammenfatning af erfaringer på området, at private leverandører ikke klarer sig bedre på hverken tekniske eller økonomiske faktorer end offentlige leverandører. Desuden findes de laveste rater af spild i vandforsyningen i lande som Holland og Tyskland, hvor næsten alle vandoperatører er offentlige selskaber. Understreger problemer med at få private selskaber til at investere i vandnettet samt høje offentlige monitoreringsomkostninger.
2010 Bel, Warner	Metastudie finder ingen systematiske besparelser. Anbefaler, at man ser nærmere på transaktionsomkostninger, karakter af service samt politisk miljø, der stimulerer konkurrence frem for debatten om privat versus offentligt ejerskab.
2009 Espiñeira	Studie af 53 spanske kommuner finder, at der er en positiv sammenhæng mellem privatisering og højere priser.
2008 Bel, Warner	Et metastudie af 17 studier på området for produktionspris af vand i henholdsvis privatejet versus offentligt ejet finder ikke nogen forbindelse mellem privatisering og lavere produktionspris.
2004 MHI Dore, J Kushner, K Zumer,	Studie viser, at erfaringer fra Frankrig og England ikke understøtter eksistensen af en effektivitetsfordel i drikkevandsproduktion ved privatisering.

Landespecifikke erfaringer med priser på vand

For forbrugeren er spørgsmålet om prisen og kvaliteten på vand det afgørende parameter for at afgøre, om der har fundet forbedringer sted over tid. Prisen er desuden den faktor, der som regel fremhæves som den vigtigste parameter for, om der finder besparelser sted, ved ændret produktionsform eller ejerskab. I det følgende ser vi på erfaringer fra Tyskland, England og Frankrig med offentlig versus ikke offentlig drift og prisudvikling.

Tyskland

Et tysk studie af 765 vandleverandører fra 2010 fastslog, at der ikke var grundlag for at sige, at privat forsyning er mere effektiv end offentlig²³. Studiet indikerer, at offentlige leverandører har lavere priser, og at OPP-modellen er signifikant mindre effektiv end fuldt offentligt eje.

Case - Berlins vandforsyning

Borgerne i Berlin købte for få år siden aktier i deres vandforsyning tilbage fra private investorer for sammenlagt 1.244 millioner euro.

49,9 % af Berlin Wasser Holding var i 1999 blevet solgt til konsortier af tyske og franske firmaer. Selvom konsortierne ikke ejede majoriteten af aktierne, sikrede kontrakten dem afgørende indflydelse i bestyrelsen.

Fem år senere var priserne steget med omkring 35 %, og på trods af høj profit blev der investeret mindre i infrastruktur. I 2012 beskyldte det tyske 'Bundeskartellamt', hvad der svarer til den danske Konkurrencestyrelse, vandforsyningen for at have sat priserne urimeligt højt. Studier af David Hall og Kate Bayliss fra 2017 påviser lignende erfaringer fra den britiske vandsektor.

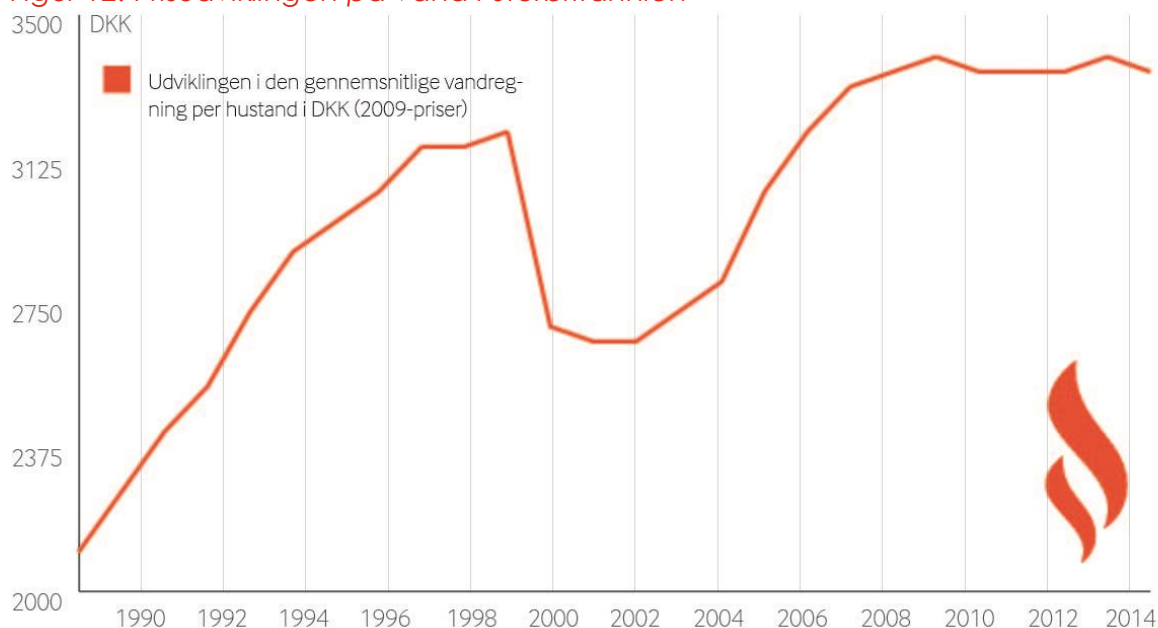
Styrelsen beordrede virksomheden til at sænke priserne med 18 %, og samme år valgte byen at købe aktierne tilbage. For at få råd til at få aktierne på egne hænder igen tog byen et 30-årigt lån, som borgerne skal afdrage på gennem deres vandregninger.

Kilde Cevea 2017

Storbritannien

Et af de mest vidtrækkende privatiseringseksperimenter med vandforsyning har fundet sted i Storbritannien. Her blev næsten 100 % af vandforsyningen solgt til private udbydere allerede i 1989²⁴. Ifølge den britiske monitorering og tilsynsmyndighed National Audit Office rapport i 2015 er husholdningers vandpriser steget med 40 % mere end inflationen siden 1989 (se figur 12).

Figur 12: Prisudviklingen på vand i Storbritannien

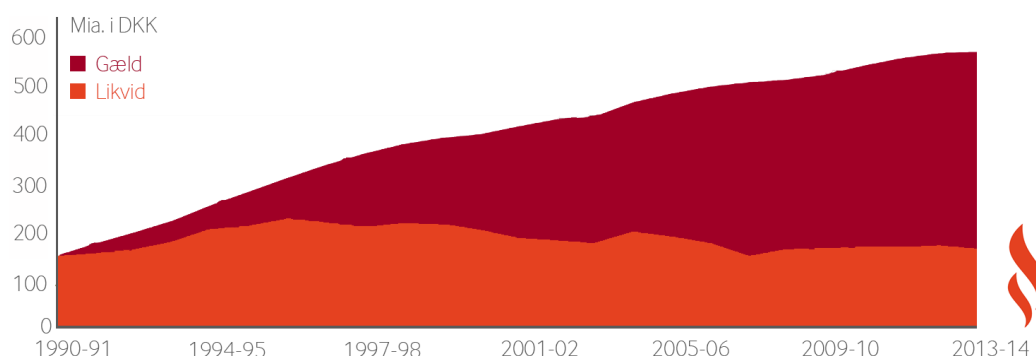


Kilde: Financial Times 2017, Bayliss og Hall 2017

I 2017 vurderede de britiske forskere Kate Bayliss og David Hall, at privatiseringen hvert år kostede forbrugerne ca. 2,3 milliarder pund²⁵. Det svarer til 850 kroner per husholdning eller 25 % af den samlede vandregning²⁶. Årsagerne til den højere pris er, ifølge Hall og Bayliss, at de private vandselskaber udbetaler meget høje afkast til sine investorer, samtidig med at de tager dyre private lån til at finansiere drift og investeringer. Man forventede oprindeligt, at privatisering ville føre til større langsigtede investeringer og mindre gæld. Men de private ejere har frem for at sætte deres egenkapital i spil udtaget dyre eksterne privatlån (se figur 13).

Den offentlige vandsektor har som udgangspunkt mulighed for at tage billige offentlige lån, mens den ikke skal udbetale afkast til investorer. De britiske private udbydere samt kontoret for regulering af vandsektoren (Ofwat) peger på, at drikkevandskvaliteten i samme periode er øget, at der hersker høj tilfredshed blandt brugerne med vand og spildevandsservices (90 %), samt at prisen ville have været endnu højere under offentlig drift.²⁷

Figur 13: Siden frasalg er den britiske vandsektor blevet stadig mere forgældet



Kilde: Bayliss, Hall 2017. Note: Livid=Likviditet.

Erfaringerne fra Storbritannien tyder på, at ressourcer, der kunne være blevet brugt på at forbedre vandforsyningen, bliver trukket ud af forsyningsvirksomhederne og fører til højere priser for forbrugerne.

Frankrig

Flere af de store vandselskaber blev privatiseret i Frankrig i 1980'erne. I 2004 viste en national undersøgelse af ca. 5.000 kommuner og deres vandforsyning²⁸, at priserne for privat forsyning var 17 % dyrere end offentligt i 1998 og 21 % dyrere i 2001. Tallet er renset for forskelle i produktionsforhold og justeret for de vilkår, som de enkelte vandværker er underlagt. Et senere studie fra 2013 fandt samme tendens, dog med lavere margen: offentlige vandværker var 6 % mere effektive end private vandværker i Frankrig²⁹.

Case – Paris' vand

Den 1. januar 1985 udliciterede man i Paris distribution, vedligehold og opkrævning på vandforsyningsområdet til to transnationale firmaer for en 25 års periode.

Compagnie des eaux de Paris (CEP, et datterselskab til Veolia Environnement) fik den østlige del, mens Eau et Force (EF, datterselskab af Suez-Lyonnaise des Eaux) fik den vestlige del.

Håbet var, at man kunne skære på de offentlige udgifter og sænke prisen for forbrugerne. Men efter udliciteringen skete der noget uforudset. Forbrugerpriserne voksede massivt. I perioden fra 1985 til 2009 voksede prisen på vand med mere end 265 %, mens inflationen kun var på 70,5 % i samme periode. Samtidig begyndte kommunerne at miste overblikket og den tekniske administration til at kunne kontrollere leverandørerne tilstrækkeligt. Det var netop sådanne udgifter, som kommunen havde håbet at kunne spare.

Mens priserne blot fortsatte med at stige, og profitten for virksomhederne lå fast på 6-7 %, begyndte de folkelige protester. I begyndelsen af 00'erne kom det frem, at det offentlige muligvis kunne spare på en genkommunalisering af vandforsyningen. Det ledte i 2007 til, at Paris' borgmester tog skridt til igen at sætte vandforsyningen på parisernes hænder. Den 24. november 2008 stemte den parisiske borgerrepræsentation for, at hele vandsystemet fra ressourcebeskyttelse og produktion og transport til forbruger skulle samles under en samlet offentlig operatør. Fra 1. januar 2010, da den 25-årige kontrakt udløb, tog det nye offentlige selskab over.

Kilde: Water Remunicipalisation Tracker 2014

Læringspunkter - vand

- **Læringspunkt IV – Offentligt ejerskab giver lavere priser på vand:** Udlicitering og privatisering af vandsektoren har i Europa ført til prisstigninger
- **Læringspunkt V – Udfordringer med gæld og investeringer ved privat ejerskab:** Erfaringer fra England og Tyskland viser, at privatisering og liberalisering af vandforsyning

ikke nødvendigvis fører til lavere gæld eller et tilstrækkeligt højt investeringsniveau i infrastruktur.

- **Læringspunkt VI – OPP har ikke været en succes i vandsektoren:** Erfaringer fra flere lande tyder på, at OPP er en markant dårligere model i vandforsyningssektoren end fuldt offentligt ejerskab.
- **Læringspunkt IX – Videnstab fører til mangelfuld regulering af private operatører:** Liberalisering og privatisering af forsyningssektoren fører ofte til manglende evne til at regulere hos kommuner og myndigheder. Det kan gøre det sværere at vurdere rimeligheden i priser og aktivitet fra de private udbydere

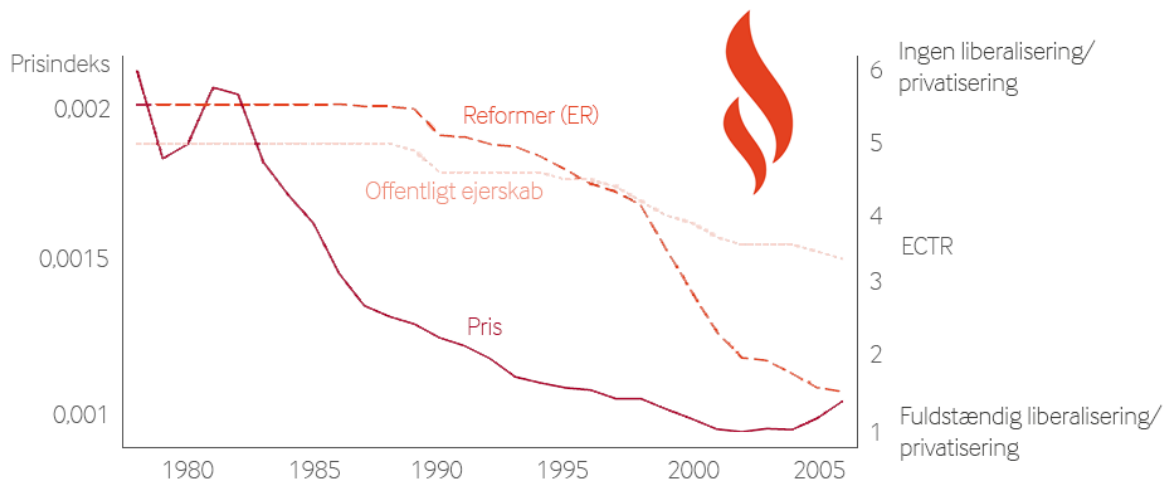
INTERNATIONAL VIDEN 2: EL

Priseffektivitet

I 2013 blev der lavet et stort metastudie af paneldata fra 15 EU-lande over 30 år.³⁰ Målet var, at undersøge om ejerskab og struktur af sektoren havde indflydelse på forbrugerpriserne. Resultatet af studiet er opsummeret i figur 14 nedenfor.

Figuren viser, at prisfaldet var stærkest forud for reformeringsbølgen, som betød privatisering og liberalisering af sektoren (opsummeret i grafen ER), men bliver mindre og stiger til sidst i takt med, at sektoren reformeres. Forbrugerpriserne er således nedbragt mere under offentligt ejerskab end under privat ejerskab og liberalisering af elforsyningssektoren. Samtidig viser studiet, at der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem offentligt ejerskab og lavere forbrugerpriser.

Figur 14: Udvikling af pris og reformer i EU 15.



Kilde: Florio & Florio 2013. Prisindeks er et samleindeks beregnet fra udvikling af de europæiske priser på el. ER (Regulering af elektricitetssektoren generelt) forholder sig til y-aksen i grafens højre side (ECTR). ECTR er et sammensat indeks, der beskriver graden af privatiserings- og liberaliseringsreformer i sektoren. En industri karakteriseret ved fuldt offentligt ejerskab, vertikal integration (ingen opdeling af sektoren) og ingen markedsadgang vil score 6 på den aggregerede i ECTR. Fuldt privat ejerskab, ingen vertikal integration (produktion og transmission, distribution for sig) samt fuld markedsadgang vil score 1 på ECTR-indekset (for en nærmere beskrivelse af ECTR indekset, se note³¹). Offentligt ejerskab grafen måler kun på én indikator på ECTR-indekset.

Det vil sige, at regulært offentligt ejerskab i elforsyning kan siges at være mindst lige så pris effektivt eller mere end private eller markedsgjorte udbydere.³² I et studie fra Verdensbanken i 2010 undersøgte man 1.200 forsyningsvirksomheder i 71 lav- og mellemindkomstlande over 10 år. De fandt, at privatisering ikke har nogen indflydelse på priser eller investeringer.³³

Landespecifikke erfaringer med priser på el

Storbritannien

Storbritannien gik forrest med markedsgørelse af el-sektoren i Europa. Allerede i 1989 begyndte de første liberaliseringer og forberedelse til frasalg af offentligt ejet industri³⁴. Men ifølge et studie af David Hall fra 2016 har det kun ført stigende priser med sig. Siden 2000 er forbrugerpriserne rensat for inflation steget med 133 %, og grundprisen før skatter og afgifter er nu den højeste i EU³⁵.

Årsagen hertil er ifølge David Hall, at energisektoren er meget kapitalintensiv. Den kræver store investeringer på, hvilke der i private elselskaber skal betales afkast. Dermed bliver prisen på kapital

ofte meget højere i private selskaber end i offentlige selskaber, hvor der kan lånes til lave priser i kommunen eller fra staten.

Tyskland

En rapport i 2006 gjorde status på erfaringerne med markedsgørelse af elforsyningen forskellige steder i Tyskland³⁷. Den fandt, at positive liberaliseringseffekter som lavere elektricitetspriser for private husholdninger ikke kunne påvises. Derimod var antallet af ansatte blevet reduceret på lang sigt, mens arbejdsvilkår var forblevet relativt stabile. Imens havde distributionselskaber forøget deres overskud enormt.

Læringspunkter - el

- **Læringspunkt VII – Offentligt ejerskab har historisk leveret store prisfald på el-området:** Der findes ikke entydige tegn på, at en markedsgjort elsektor fører til lavere forbrugerpriser. Samtidig peger forskning på en mulig sammenhæng mellem offentligt ejerskab og lavere forbrugerpriser – formentlig på grund af ufuldstændige markeder, utilstrækkelig regulering eller en kombination af de to.
- **Læringspunkt X – Tab af politisk indflydelse på miljø- og klimapolitik:** Ved frasalg af el-produktion og distribution bliver kommunernes adgang til direkte indflydelse på den bæredygtige produktion af el stærkt begrænset. Det har været en af de vigtige motorer for genkommunaliseringsbølgen

INTERNATIONAL VIDEN 3: FJERNVARME

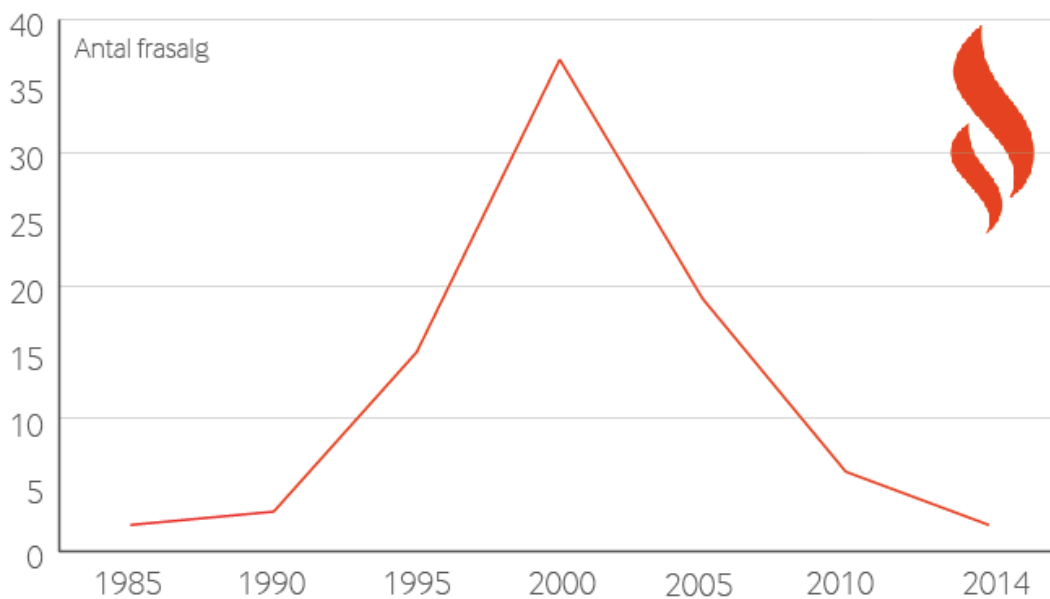
Der er meget få lande, der har en fjernvarmestruktur, der minder om den danske. Der foreligger derfor ikke mange studier, der undersøger viden om priseffektivitet og markedsgørelse på tværs af lande af sektoren. I det følgende går vi derfor direkte videre til landespecifikke erfaringer med fjernvarme.

Landespecifikke erfaringer m. priser på fjernvarme

Sverige

I Sverige i slutningen af 1980'erne blev det gjort muligt for kommunerne at frasælge deres kraftvarmeværker. Privatiseringen tog for alvor fart årtiet efter, og der blev privatiseret en del værker, især i perioden fra 1995 til 2005. Årsagen til frasalg i kommunerne var for det første dårlig økonomi i kommunerne og for det andet en bekymring om større risici ved at beholde fjernvarmen på offentlige hænder på et marked med hård priskonkurrence³⁸. I alt har 83 kommuner frasolgt fjernvarmeaktiviteter i perioden 1990-2014.

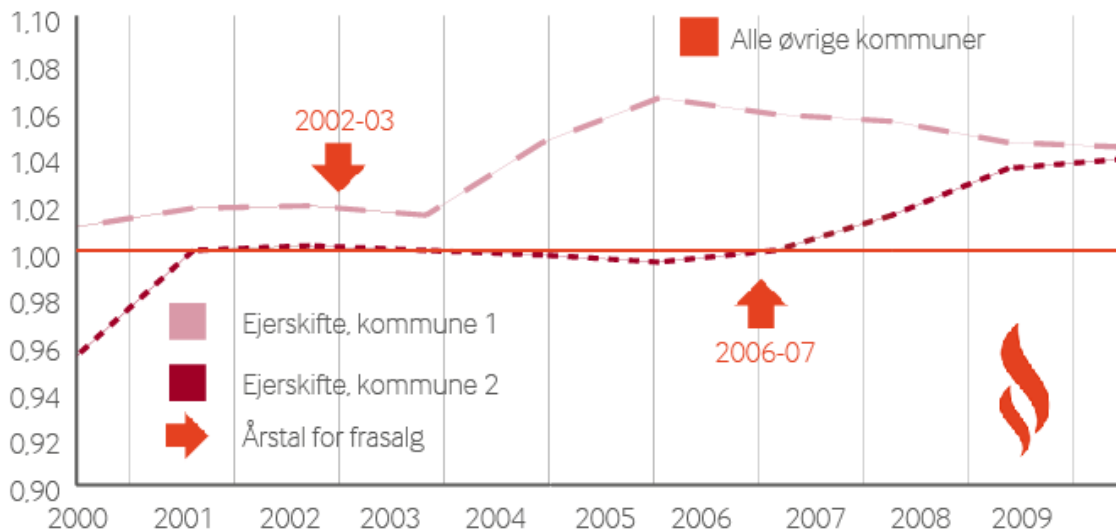
Figur 15: Den svenske privatiseringsbølge er løjet af



Kilde: Magnusson 2015. Grafen viser antallet af svenske kommuner, der har solgt deres fjernvarmeaktiviteter.

Det svenske Finansdepartementet udgav i 2011 en rapport med titlen "Exploatering eller regulering af naturlige monopol – eksemplet fjärrvärme". Rapportens forfatter Astri Muren konkluderede, at de svenske erfaringer med reformering af fjernvarmesektoren pegede på, at privatisering ledte til højere priser³⁹. Figur 16 illustrerer denne sammenhæng.

Figur 16: Prisen stiger efter kommunalt frasalg af fjernvarme



Kilde: Muren 2011. Y-aksen er prisindeks med referencekategorien (andre svenske kommuner)=1,00.

Grafen viser priseudviklingen i tre grupper af svenske kommuner. De to af dem (de stiplede linjer) er hver en kommune, som på to forskellige tidspunkter (pilene) vælger at sælge til en ekstern udbyder. I dette tilfælde en privat virksomhed eller en virksomhed, der drives med fokus på profit. Prisen i andre kommuner er holdt som referencekategorien 1,00. Figuren viser, at efter frasalg i de to kommuner i henholdsvis 2002-2003 og 2006-2007 stiger prisen markant.

Sammenhængen mellem privat drift af fjernvarmen og højere priser går imod tidligere antagelser om, at privatisering fører til konsolidering og stordriftsfordele. Finansdepartementets rapport viser endvidere, at prisen på fjernvarme faktisk er mindre hos mindre udbydere. Muligvis fordi de små kommuner er mere opmærksomme på prisen og må stå til ansvar, mens større operatører lettere kan slippe afsted med at sætte prisen op på tværs af kommuner.⁴⁰

Sammenhængen mellem størrelse og pris understreges i figur 17 herunder. Priserne i kommuner, hvor ejeren er en stor virksomhed (med udbredte fjernvarmeaktiviteter), nærmer sig et gennemsnit på omkring 600 kroner/MWh, mens gennemsnittet i kommunerne, hvor ejeren er en lille virksomhed, ligger nærmere på 500-550 kroner/MWh.

Figur 17: Prisen er lavest i mindre fjernvarmevirksomheder



Kilde: Muren 2011. Note: Desto højere en søjle er, desto højere er antallet af virksomheder i den givne priskategori.

Rapporten finder yderligere, at prisregulering af fjernvarmen formentlig ville begrænse prisstigningerne og også betyde lavere forventninger om fremtidige prisstigninger. Begge effekter forventes at føre til højere efterspørgsel efter fjernvarmeinstallationer⁴¹. Et svensk overblikstudie fra 2015 så på udviklingen i svensk fjernvarme i årene: 1990-2014. Det viste, at der i alt var 83 kommuner, som havde solgt deres fjernvarmeforsyninger i perioden. Men de seneste år er udviklingen vendt. Over de seneste år har 21 svenske kommuner tilbagekøbt tidligere bortsolgte fjernvarmeaktiviteter⁴². Studiet konkluderer, at årsagen til tilbagekøb var:

- Ønske om kontrol med lokal energiforsyning og klimatilpasning
- Kommunen oplevede mindre risiko på det liberaliserede marked, end de troede (priserne var ikke faldet)
- Folkelige modreaktioner til privatiseringen (Magnusson 2015)

Case – Stockholms fjernvarme

Stockholm solgte i 2002 sin fjernvarme til et finsk selskab. Tre år senere var priserne steget fra under 700 kroner/MWh til over 800 kroner/MWh. Samtidig havde finerne tjent 700 millioner kroner på den stockholmske forretning. Det bemærkede det svenske konkurrencenævn, som efter at have modtaget flere klager begyndte at undersøge, om de havde udnyttet deres monopol til at sætte priserne urimeligt højt.

Undersøgelsen fik det finske selskab til at love at styrke kundernes sikkerhed, blandt andet ved at indføre et loft for, hvor høje indtægterne på fjernvarme i området måtte være. Desuden blev prisen sænket.

Det fik konkurrencenævnet til at indstille sin undersøgelse. Men nævnet advarede om, at det fortsat ville følge udviklingen på fjernvarmemarkedet i Stockholm og resten af Sverige "tæt". Mellem de svenske kommuner var der meget forskellige priser på fjernvarme, konkluderede nævnet, som ikke kunne forklares med forskelle i omkostninger. I Stockholm førte problemerne ikke til tilbagekøb, som det for eksempel gjorde i Överkalix, Luleå, Pajala og Boden.

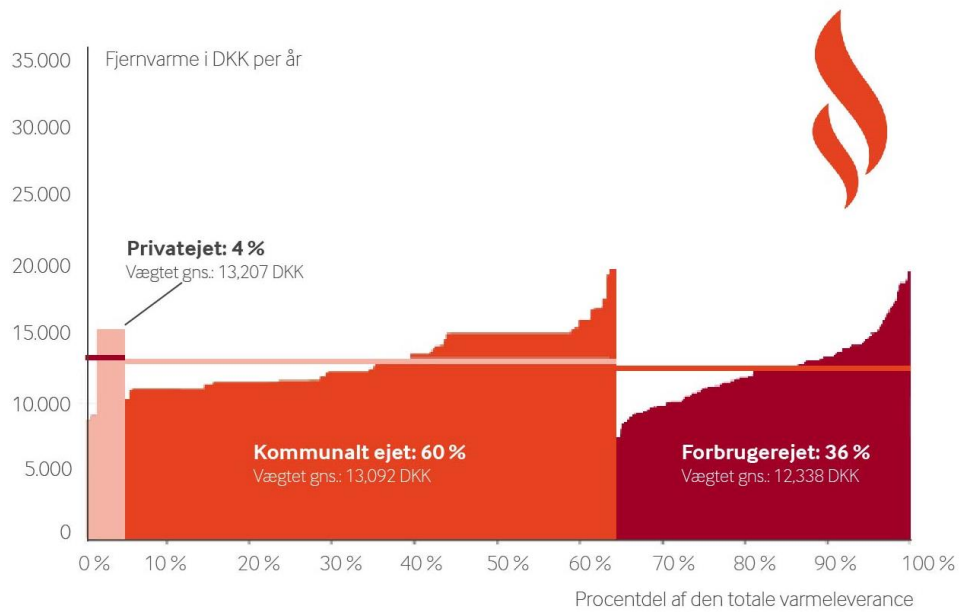
Kilde: Konkurrenceverket 2007

Danmark

Dansk fjernvarme består af 430 selskaber, hvoraf ca. 50 er kommunalt ejede, mens hovedparten af resten er forbrugerejet⁴³. Der findes kun enkelte mindre privatiserede værker. Priserne i Danmark opgøres af energitilsynet, hvor det vises, hvilke værker og ejerformer der producerer varme til den laveste pris.

Hvert år undersøger Energitilsynet prisforskellene fjernvarmeværkerne imellem. I august 2016 fandt de, at selv når man justerede for stordriftsfordele, placering og brændselskilder, var ejerskabet en afgørende faktor for prisniveau. Forbrugerejet var billigst, dernæst kom de kommunale værker, mens de dyreste var de privatejede værker (Se figur 18)⁴⁴.

Figur 17: Forbrugerejet fjernvarme er billigst



Kilde Energitilsynet 2016

Case – Slagslunde

For 5 år siden betalte borgerne i Slagslunde på Sjælland landets højeste varmepris på 39.775 kroner. Men det havde ikke altid været sådan. Det hele startede i 2004, hvor Gentofte kommune solgte sin aktiemajoritet i energiselskabet NESAs, som ejede Slagslunde fjernvarmeværk.

Året efter blev fjernvarmeværket solgt videre til det private selskab Eon. Da den private og professionelle ledelse tog over, steg fjernvarmepriserne voldsomt. I 2011 nåede priserne næsten 40.000 kroner og var dermed landets højeste. Det fik borgerne til at reagere. De dannede en andelsforening med 225 medlemmer, og i 2013 lykkedes det gruppen at købe fjernvarmeværket og forsyningsnettet tilbage fra Eon.

Efterfølgende er udgiften til administration sat ned til en femtedel, og driftsudgiften er lavere end i Eons tid. Desuden er renteudgifterne faldet fra 7 % til 2 % på et kommunalt garanteret lån.

Desuden var der tidligere et vandspild på 2000 liter om dagen. Det blev begrænset til 8-9 liter. Og vigtigst af alt; efter at borgerne købte værket og forsyningsnettet tilbage og nu driver det som et forbrugerejet værk, er varmeregningen mere end halveret. I dag betaler de 17.265 kroner.

Kilde: Politiken 2016

Læringspunkter – fjernvarme

- **Læringspunkt I – Privatisering af kommunal fjernvarme har ført til prisstigninger:** I Sverige, som er et af meget få lande med en fjernvarmesektor, der kan sammenlignes med den danske, har kommunale frasalg ført til højere forbrugerpriser blandt andet som følge af en mangelfuld prisregulering af sektoren. Det har medført en række genkommunaliseringer af fjernvarmeforsyning i Sverige
- **Læringspunkt II - Der kan opstå stordriftsulemper i fjernvarmesektoren:** Svenske erfaringer på fjernvarmeområdet peger på, at der kan opstå stordriftsulemper efter markedsgørelse af sektoren

- **Læringspunkt III – Private fjernvarmeleverandører er dyrere end fællesejede:** I Danmark viser undersøgelser, at de billigste fjernvarmeleverandører er de forbrugerejede selskaber efterfulgt af de kommunalt ejede. De dyreste er de privatejede leverandører

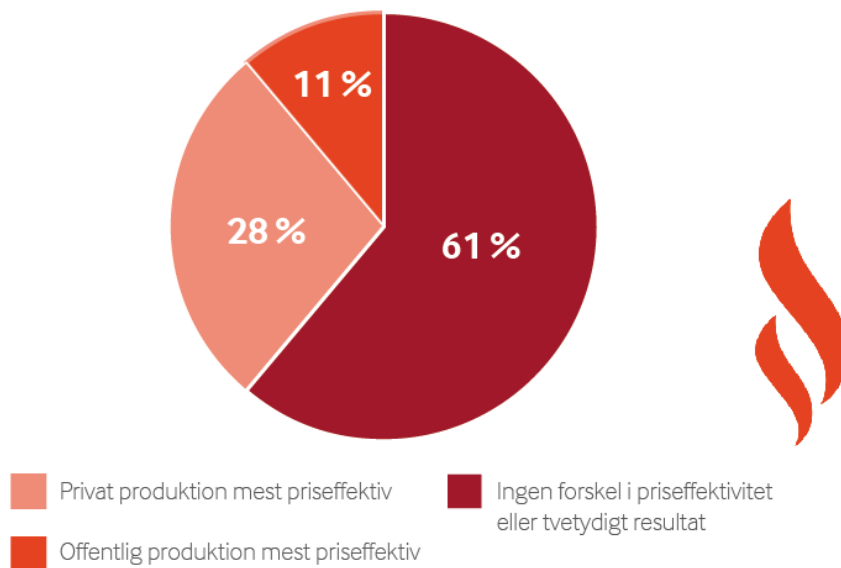
INTERNATIONALE VIDEN 4: RENOVATION

Da affald håndteres meget forskelligt på tværs af kommuner og lande, er det svært at lave decideret komparative studier af priser for henholdsvis markedsgjort affaldshåndtering og ikke markedsgjort affaldshåndtering⁴⁵. Men på det begrænsede område for affaldsindsamling er sagen en anden.

Priseffektivitet

I 2008 undersøgte et studie alle daværende publicerede studier af affaldsindsamling for at afsøge, om der var en sammenhæng mellem udlicitering og priseffektivitet/prisreduktion. Resultaterne kan ses i figur 19. Ud fra gennemgangen af de 18 studier konkluderede forskerne, at prisreduktion ved privatisering af affaldsindsamling ikke var systematisk på tværs af studierne⁴⁶.

Figur 18: Ingen systematiske besparelser på affaldsindsamling



Kilde Bel og Warner 2008

Et stort metastudie foretaget af AKF i 2011 undersøgte effekterne ved udlicitering af offentlige opgaver forskellige steder i verden⁴⁷. Studiet inkluderede 80 studier og fandt, at der er tendens til et øget omkostningseffektivitet ved udlicitering og særligt på tekniske områder som rengøring og renovation. Et opfølgingsstudie fra 2014 går gennem en endnu større mængde danske og internationale studier og finder, at resultaterne for omkostningsreduktion ved privatisering skal tolkes meget varsomt og ikke er signifikant i videnskabelig forstand⁴⁸.

Et overblikstudie af danske forhold fra 2013⁴⁹ finder, at udlicitering af blandt andet affaldsindsamling ofte fører prisfald med sig: "Forskningsoversigten viser, at der i Danmark er dokumentation for besparelsesgevinster i størrelsesordenen 5-15 % ved at udlicitere opgaver på de tekniske områder (herunder især affaldsindsamling, rengøring og vedligeholdelse af veje og anlæg)." Dog er det baseret på relativt få studier. Samtidig viser forskningsoversigten, at der generelt er en mangel på studier, som systematisk indregner øvrige effekter af udlicitering såsom kvalitet, transaktionsomkostninger, medarbejderforhold, forsyningsikkerhed mv.

Landespecifikke erfaringer med priser på renovation

Danmark

Case - Halsnæs

I 2013 skulle kontrakten mellem kommunen og vognmanden, som i flere år havde stået for affaldsindsamlingen i Halsnæs Kommune fornys. Det skete ikke. Kommunen havde længe kæmpet med besværlig dialog med kommunens 30.000 borgere, når de ringede og klagede over manglende afhentning af affald.

Grunden var, at kommunen kun havde andenhåndsviden på området. Det syntes kommunen harmonerede dårligt med god service. Samtidig havde kommunens økonomiafdeling regnet på sagerne og fundet, at det burde kunne gøres billigere. Langt billigere.

Kommunen valgte derfor selv at gå i gang med processen om at opstarte egen affaldsafhentning. Der blev indkøbt 13 biler til at servicere den 30.000 mand store kommune, og i 2015 var kommunen klar til at tage over. Et år efter at kommunen tilbagetog affaldsindsamlingen, har forsyningen kunnet barbere 20-30 % af sine udgifter væk.

Kilde: Miljø og Fødevarerministeriet 2016

Læringspunkter – renovation

- **Læringspunkt VIII – Blandede erfaringer med skrald:** Internationale erfaringer med udlicitering af affaldshåndtering er tvetydige, og der er ingen garanti for besparelser for kommunen. I Danmark er der vist positive besparelser ved udlicitering af en særlig begrænset del af værdikæden: Affaldsindsamling. Disse studier tager dog sjældent kvalitet af service eller arbejdsforhold i betragtning

4. OPSAMLING PÅ LÆRINGSPUNKTER

Gennemgangen af den komparative forskning, nationale erfaringer og cases om reformer af forsyningssektoren har givet anledning til at drage en række læringspunkter på henholdsvis områderne for fjernvarme, vand, el og affald. De kan betragtes som bagvedliggende faktorer, der forklarer genkommunaliseringstendensen i forsyningssektoren i Europa og Nordamerika.

Læringspunkterne bør indgå i eventuelle overvejelser om en ny sektorstruktur af forsyningssektoren i en dansk kontekst i fremtiden.

Læringspunkt	Beskrivelse
Læringspunkt I – Privatisering af kommunal fjernvarme har ført til prisstigninger	Sverige, som er et af meget få lande med en fjernvarmesektor, der kan sammenlignes med den danske, har kommunale frasalg ført til højere forbrugerpriser, blandt andet som følge af en mangelfuld prisregulering af sektoren. Det har medført en række genkommunaliseringer af fjernvarmeforsyning i Sverige.
Læringspunkt II - Der kan opstå stordriftsulemper i fjernvarmesektoren	Svenske erfaringer på fjernvarmeområdet peger på, at der kan opstå stordriftsulemper efter markedsgørelse af sektoren.
Læringspunkt III – Private fjernvarmeleverandører er dyrere end fællesejede	I Danmark viser undersøgelser, at de billigste fjernvarmeleverandører er de forbrugerejede selskaber efterfulgt af de kommunalt ejede. De dyreste er de privatejede leverandører.
Læringspunkt IV – Offentligt ejerskab giver lavere priser på vand	Udlicitering og privatisering af vandsektoren har i Europa ført til prisstigninger.
Læringspunkt V – Udfordringer med gæld og investeringer ved privat ejerskab	Erfaringer fra England og Tyskland viser, at privatisering og liberalisering af vandforsyning ikke nødvendigvis fører til lavere gæld eller et tilstrækkeligt højt investeringsniveau i infrastruktur.
Læringspunkt VI – OPP har ikke været en succes i vandsektoren	Erfaringer fra flere lande tyder på, at OPP er en markant dårligere model i vandforsyningssektoren end fuldt offentligt ejerskab.
Læringspunkt VII – Offentligt ejerskab har	Der findes ikke entydige tegn på, at en markedsgjort elsektor fører til lavere

<p>historisk leveret store prisfald på el-området</p>	<p>forbrugerpriser. Samtidig peger forskning på en mulig sammenhæng mellem offentligt ejerskab og lavere forbrugerpriser – formentlig på grund af ufuldstændige markeder, utilstrækkelig regulering eller en kombination af de to.</p>
<p>Læringspunkt VIII – Blandede erfaringer med skrald</p>	<p>Internationale erfaringer med udlicitering af affaldshåndtering er tvetydige, og der er ingen garanti for besparelser for kommunen. I Danmark er der vist positive besparelser ved udlicitering af en særlig begrænset del af værdikæden: Affaldsindsamling. Disse studier tager dog sjældent kvalitet af service eller arbejdsforhold i betragtning.</p>
<p>Læringspunkt - IX</p>	<p>Liberalisering og privatisering af forsyningssektoren fører ofte til manglende evne til at regulere hos kommuner og myndigheder. Det kan gøre det sværere at vurdere rimeligheden i priser og aktivitet fra de private udbydere.</p>
<p>Læringspunkt X – Tab af politisk indflydelse på miljø- og klimapolitik</p>	<p>Ved frasalg af el-produktion og distribution bliver kommunernes adgang til direkte indflydelse på den bæredygtige produktion af el stærkt begrænset. Det har været en af de vigtige motorer for genkommunaliseringsbølgen.</p>

5. LITTERATURLISTE

- Altinget (2016). <http://www.altinget.dk/forsyning/artikel/dansk-fjernvarme-cepos-overser-privat-ejerskab-i-forsyningssektoren>
- Affald. Love om affald. <https://affald.dk/da/7-10/affald-og-miljo/artikler/428-love-om-affald-7-10.html>
- AKF, Anvendt KommunalForskning (2011). Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver
- Axcelfuture og Copenhagen Economics (2015). Forsyningssektorens erhvervspotentiale
- Bayliss & Hall (2017). Bringing water into public ownership: costs and benefits
- Bel & Warner (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies
- BDEW (2010). Comparison of European Water and Wastewater Prices
- Bolius (2017), <https://www.bolius.dk/saa-meget-el-vand-og-varme-bruger-en-gennemsnitsfamilie-279/>
- Branston (2000). A counterfactual price analysis of British electricity privatisation, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178701000030>
- Bramidan (2017). Denmark leads the global way in recycling, <http://www.bramidan.com/News/2017/Denmark-leads-the-global-way-in-recycling.aspx>
- Brandt (2006). Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE), WSI
- Cevea (2017), <http://www.altinget.dk/artikel/cevea-vand-og-varme-privatiseringer-giver-hoejere-priser>
- Dansk Fjernvarme (2016). Danske afgifter gør fjernvarme unødvendigt dyrt, <http://www.danskfjernvarme.dk/nyheder/nyt-fra-dansk-fjernvarme/arkiv/2016/161018-danske-afgifter-goer-fjernvarme-unoedvendigt-dyrt>
- Dansk Fjernvarme (2016). Cepos overser privat ejerskab i forsyningssektoren <http://www.altinget.dk/forsyning/artikel/dansk-fjernvarme-cepos-overser-privat-ejerskab-i-forsyningssektoren>
- Dansk Fjernvarme (2017). <http://www.danskfjernvarme.dk/viden-om/statistik-subsection/branche-og-eksportstatistik/2017>

Danmarkshistorien. Liberaliseringen af den danske el, http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/liberaliseringen-af-den-danske-el/?no_cache=1

Danmarks Statistik 2017: <http://www.statistikbanken.dk/10096>

Damvad Analytics 2016. Vandsektorens Samfundsbidrag.

Energistyrelsen 2017: <https://ens.dk/ansvarsomraader/affald/love-og-regler-paa-affaldsomraadet>

Energitilsynet (2012). http://energitilsynet.dk/fileadmin/Filer/0_-_Nyt_site/VARME/Materiale_til_varmenyheder/2013-05_-_Varmeprisanalyse/Varmeprisanalyse.pdf

Energitilsynet (2016). Fjernvarmestatistik

Energycities (2016). Local energy ownership in Europe

European Environment Agency (2016). Municipal waste management across European countries, <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/municipal-waste/municipal-waste-management-across-european-countries>

Eurostat (2016) Energy price statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_price_statistics/

Euroheat & Power (2017), <https://www.euroheat.org/knowledge-centre/district-energy-germany/>

Financial Times (2013). German grids restored to public ownership , <https://www.ft.com/content/2f3bob1e-4dee-11e3-8fa5-00144feabdco>

Financial Times (2017). Privatised water costs consumers £2.3bn more a year, study says, <https://www.ft.com/content/91a2779a-4077-11e7-9d56-25f963e998b2>

Finans (2014). Dansk vand er dyrest - men vi bruger mindst, <http://finans.dk/artikel/ECE6923012/Dansk-vand-er-dyrest---men-vi-bruger-mindst/?ctxref=ext>

Fiorio & Florio (2013). Electricity prices and public ownership: Evidence from the EU15 over thirty years

Global Water Forum (2010). <http://www.globalwaterforum.org/2010/09/13/public-versus-private-management-of-water-services-a-french-case-study/>

Hall (2016). Public ownership of the UK energy system – benefits, costs and processes

Halmer (2014). Remunicipalisation of public services in the EU

Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter

IWA Statistics and Economics (2015), <http://waterstatistics.iwa-network.org/graph/21>

Jyllandsposten (2017) Forbrugerejet er en stærk ejer af infrastruktur, <http://jyllands-posten.dk/debat/breve/ECEg490227/forbrugerejet-er-en-staerk-ejer-af-infrastruktur/>

Lannier Porcher (2013). Efficiency in the public and private French water utilities prospects for benchmarking.

Magnusson (2015). Ägarförändringar på den svenska fjärrvärmemarknaden – en översikt över förvärv och avyttringar 1990-2014, Linköpings Universitet

Mandag Morgen (2017). Danskerne betaler igen rekordlav elpris med et meget stort men, <https://www.mm.dk/videnbank/artikel/elpriser2016>

Muren (2011). Exploatering eller regulering av naturliga monopol?, Finansdepartementet

OECD (2006). Conway, P. and G. Nicoletti "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD

Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K., & Larsen, P. T. (2014). Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver: En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011-2014. Roskilde: Roskilde Universitet.

Politiken (2016). Varmeregning eksploderede, da privat firma overtog værket, <http://politiken.dk/oekonomi/art5633110/Varmeregning-eksploderede-da-privat-firma-overtog-v%C3%A6rket>

Ruester (2010). The impact of governance structure on firm performance: An application to the German water distribution sector

Struensee og Co. og McKinsey&Company (2016). Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale, https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/forsyningssektorens_effektiviseringspotentiale_sammen_fatning_aug2016.pdf

Svend Werner. Energiforsk (2016). Svend Werner. European District Heating Price Series

The Guardian (2012), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2012/mar/29/short-history-of-privatisation>

TNI (2017). Infographics: Reclaiming Public Services, <https://www.tni.org/en/publication/infographics-reclaiming-public-services>

TNI (2017). Reclaiming Public Services

The World Bank (2009). Does Private Sector Participation Improve Performance in Electricity and Water Distribution?

Vandsektorloven 2.0, <https://danskevv.dk/viden-om/vandsektorlov/vandsektorloven-2-0/>

UtilityWeek (2017), Water sector hits back at Labour's nationalisation plans, <http://utilityweek.co.uk/news/water-sector-hits-back-at-labour%E2%80%99s-nationalisation-plans/1302792#.WeRjD2ioMdU>

Water Remunicipalisation Tracker 2014:
http://www.remunicipalisation.org/front/page/home#case_Paris

Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_UK_electricity_supply_industry

Slutnoter

¹ Struensee & Co. og McKinsey&Company (2016). Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale

² Struensee & Co. og McKinsey&Company (2016). Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale

³ Axcelfuture og Copenhagen Economics (2015). Forsyningssektorens erhvervspotentiale

⁴ Vandsektorloven 2.0

⁵ Jyllandsposten (7.4.2017) Forbrugerejet er en stærk ejer af infrastruktur

⁶ Danmarkshistorien. Liberaliseringen af den danske el

⁷ Energi Forsynings og Klimaministeriet 2017 <http://efkm.dk/aktuelt/nyheder/nyheder-2017/bred-aftale-om-tryghed-for-fjernvarmeforbrugere-og-billigere-fjernvarme/>

⁸ Energistyrelsen 2017

⁹ Axcelfuture og Copenhagen Economics (2015). Forsyningssektorens erhvervspotentiale

¹⁰ Dansk Affaldsforenings vurdering 2017 23 okt. Dansk Fjernvarme 2017 om forsyningssektorens samfundsbidrag, Danmarks Statistik 2017, Damvad Analytics 2016.

- ¹¹ Før skatter og afgifter
¹² BEDW 2010
¹³ Finans 2014
¹⁴ Euroheat & Power (2017)
¹⁵ Dansk Fjernvarme (2016)
¹⁶ Dansk Affaldsforenings vurdering 2017 23 okt
¹⁷ European Environment Agency (2016)
¹⁸ Bramidan (2017)
¹⁹ Magnusson 2015
²⁰ TNI (2017)
²¹ TNI (2017), Magnusson (2015), Energycities (2016)
²² Bel & Warner (2008)
²³ Ruester (2010)
²⁴ The Guardian (2012)
²⁵ Financial Times (2017), Bayliss og Hall (2017)
²⁶ Bayliss og Hall (2017)
²⁷ UtilityWeek (2017)
²⁸ Global Water Forum (2010)
²⁹ Lannier Porcher (2013)
³⁰ Fiorio & Florio (2013)
³¹ OECD (2006):

ECO/WKP(2006)58

Table 3. Composition of the low-level indicators for the energy sector

A. Indicator for the electricity industry

	Weights by theme (b _j)	Question weights (c _k)	Coding of data						
			Regulated TPA		Negotiated TPA		No TPA		
Entry regulation:	1/3								
How are the terms and conditions of third party access (TPA) to the electricity transmission grid determined?		1/3	0		3		6		
Is there a liberalised wholesale market for electricity (a wholesale pool)?		1/3	yes		no		6		
			0						
			No threshold	<250 gigawatts	Between 250 and 500 gigawatts	Between 500 and 1000 gigawatts	More than 1000 gigawatts	No consumer choice	
What is the minimum consumption threshold that consumers must exceed in order to be able to choose their electricity supplier?		1/3	0	1	2	3	4	6	
Public ownership:	1/3								
			Private	Mostly Private	Mixed	Mostly Public	Public		
What is the ownership structure of the largest companies in the generation, transmission, distribution, and supply segments of the electricity industry?		1	0	1.5	3	4.5	6		
Vertical integration:	1/3								
What is the degree of vertical separation between the transmission and generation segments of the electricity industry?		1/2	Separate Companies		Accounting separation		Integrated		
			0		3		6		
What is the overall degree of vertical integration in the electricity industry?		1/2	Unbundled		Mixed		Integrated		
			0		3		6		
			Country scores (0-6)						
			$\sum_j b_j \sum_k c_k \text{ answer}_{jk}$						

- ³² Fiorio & Florio (2013)
³³ The World Bank (2009)
³⁴ Wikipedia
³⁵ Hall (2016)
³⁶ Branston (2000)
³⁷ Brandt (2006)
³⁸ Muren (2011), Magnusson (2015)
³⁹ Muren (2011)
⁴⁰ Muren (2011)
⁴¹ Muren (2011)

⁴² Heriblandt kommunerne Överkalix, Luleå, Pajala og Boden

⁴³ Altinget (2016)

⁴⁴ Energitilsynet (2016)

⁴⁵ Halmer (2014)

⁴⁶ Bel & Warner (2008)

⁴⁷ AKF, Anvendt KommunalForskning (2011)

⁴⁸ Petersen et. al. (2014)

⁴⁹ Hjelmar et. al. (2013)