

## **Yttrande angående betänkandet "Allmänna Vattentjänster" (SOU 2004:64)**

### **Sammanfattning**

- Det är enligt Statens energimyndighet nödvändigt med en belysning över om den exklusiva rättighet som allmänna VA-anläggningar innebär står i proportion till skyldigheten att erbjuda VA-tjänster enligt vad som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 86 § 2 EG.
- I utredningens direktiv har det angivits att det i första hand är en uppgift för det allmänna att tillhandahålla VA-lösningar när det finns ett behov av samlade VA-lösningar och ett offentligt ägande av infrastrukturen. Statens energimyndighet noterar härutöver att utredningen därefter har gjort en ännu snävare indelning av vem som skall kunna tillhandahålla VA-lösningar utan en närmare motivering. Statens energimyndighet ser inte någon anledning till att särskilja regleringen av VA-området från till exempel regleringen av el- eller gasnät.
- Statens energimyndighet anser att utredningen har ett otillräckligt underlag för förslaget att produktion och distribution av allmänna vattentjänster skall ske enligt självkostnadsprincipen. Denna principns effekter på investeringar och rationalisering ger incitament till ineffektivitet. Alternativa regleringsmodeller bör övervägas i den fortsatta beredningen.
- Principen om samhällsekonomisk effektiv prissättning bör enligt Statens energimyndighets mening skrivas in i VA-lagen för att främja ett effektivt resursutnyttjande och mer rationella beslut om investeringar.
- Statens energimyndighet instämmer inte med förslaget till undantag från lokaliseringsprincipen och att 12 § i författningsförslag till lag om allmänna vattentjänster utgår.
- Statens energimyndighet instämmer med förslaget att införa särskilda föreskrifter om maximal avtalstid för driftentreprenad av VA-anläggningar.
- Statens energimyndighet instämmer med förslaget att lagen om allmänna värmesystem bör avvecklas.

## Statens energimyndighets ställningstagande

### Allmänförklaring

Utredningen föreslår att för en VA-anläggning skall kunna bli allmänförklarad skall den innehas av en kommun eller sammanslutningar av kommuner.

Om lagstiftaren bestämmer sig för att allt ägande av VA-infrastruktur skall finnas hos kommun eller sammanslutningar av kommuner så måste denna exklusiva rättighet motsvaras av skyldigheter att erbjuda tjänsterna i enlighet med vad som gäller för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse i enlighet med artikel 86 § 2 EG. Detta har inte blivit belyst i utredningen. Statens energimyndighet föreslår därför att en utvärdering i enlighet med artikel 86 § 2 EG sker.

Utredningen konstaterar helt riktigt att VA-tjänster är ett naturligt monopol av nödvändighetstjänster precis på samma vis som distributionen av el. Men detta monopol kan kontrolleras och regleras av en tillsynsmyndighet som fallet är med regleringen av el- och gasnäten. Det finns därför skäl att ha en likartad reglering av både ledningsbundna energitjänster och VA-tjänsterna. Denna tankgång förs fram men utvecklas inte (s 433). Enligt myndighetens mening torde vid avsaknad av ägandeinflytande kommunen ändå kunna tillförsäkras ett inflytande över verksamheten.

Utredningen har ändå sett som en uppgift att dels undersöka hur situationen är i andra länder i Europa (avsnitt 4.3) samt att diskutera för- och nackdelar med privat eller kommunalt ägande (avsnitt 5). Utvärderingen utgör som mest en beskrivning av strukturen kommer fram till att *"ägarformen nog har underordnad betydelse för möjligheterna att driva VA-verksamhet och utnyttja resurserna rationellt och effektivt"* (s 86).

Utredningen har enligt Statens energimyndighets mening inte redovisat några bärande skäl att särskilja regleringen av VA-området från till exempel regleringen av el- eller gasnät.

Det framstår det något inkonsekvent att en kommun skall kunna förordna fastighetsägare att själva ta hand om sin VA-försörjning genom gemensamhetsanläggning när ansatsen är att all infrastruktur inom VA-området skall finnas i kommun eller sammanslutningar av kommuners ägo samt att det är *"... för samhället och medborgarna nödvändiga vattentjänster..."*. Statens energimyndighet föreslår därför att det klargörs i lag om allmänna vattentjänster att ägare av allmänförklarad VA-anläggning är tvungna att anslutna alla som vill bli anslutna och detta till ett skäligt pris.

Utredningen framhåller behovet av finansiell styrka och teknisk kompetens för att komma åt skalfördelar som bedöms finnas inom driften av VA-verksamhet (s 86). Därav följer slutsatsen att kommuner skall gå samman i gemensamma bolag. I denna typ av bolag får även privata företag vara delägare så länge det handlar om en minoritetspost. Utredningen tar ställning för att kommuner skall gå samman för

att realisera stordriftsfördelar. Utredningen gör också bedömningen att det finns samproduktionsfördelar med andra infrastrukturtjänster som bredband, fjärrvärme och elnät. Statens energimyndighet konstaterar att för att realisera samproduktionsfördelar krävs en organisatorisk samverkan i någon form med företag som sysslar med dessa verksamheter. Ett krav på kommunalt ägande av VA-verksamhetens infrastruktur kan motverka att den mest kostnadseffektiva lösningen kommer till stånd. Statens energimyndighet anser att enskilda rättssubjekt även bör inkluderas som ägare av allmänförklarad VA-infrastruktur. För att undvika potentiell korssubventionering bör det i lagstiftningen införas särredovisning för olika verksamhetsområden.

### *Avgiftsprinciper*

Statens energimyndighet kan inte på föreliggande utredning instämma i utredningens förslag om en fortsatt användning av självkostnadsprincipen. Myndigheten anser att självkostnadsprincipen inte utvärderats med avseende på incitamenten till investeringar och rationaliseringar.

Statens energimyndighet anser att utformningen av avgifterna är viktiga med tanke på deras styrande roll för att främja ett effektivt resursutnyttjande, optimala investeringar och samtidigt skydda konsumenterna mot oskäligen monopolpriser. Underlag finns från tidigare utredningar. Frågan om prissättningen av kommunala tjänster och den kommunala självkostnadsprincipen och dess gränser har utretts flera gånger. I utredningen om avgifter inom kommunal verksamhet (DS 1993:16) föreslogs att: *"Avgiften får i det enskilda fallet även bestämmas så att avgiftssättningen främjar ett effektivt resursutnyttjande"*. Utredningen menade sammanfattningsvis att självkostnadsprincipen inte hindrar att en avgift kan utformas så att den speglar den kortsiktiga marginalkostnaden. Statens energimyndighet föreslår därför att principen om samhällsekonomisk effektiv prissättning skrivs in i VA-lagen.

Regeln att en anläggningsavgift endast får tas ut en gång utgör ett problem då den inte beaktar att anläggningen har ett ändligt liv. Det finns behov av återinvesteringar även om livslängden på många investeringar är lång. Om kostnadsskillnaderna dessutom varit beaktansvärda för att ansluta den specifika fastigheten och en extra avgift därmed utgått accentueras detta problem. Det saknas en diskussion kring och förslag till lösningar för att hantera skillnader i kostnader för att vidmakthålla olika användares andel av en VA-anläggning. Statens energimyndighet anser att det bör utredas hur skillnader i kostnader skall hanteras för att kunna vidmakthålla olika användares andel av en VA-anläggning.

Om principen för anläggningsavgiftens bestämning ändras uppstår också ett rättviseproblem. Det kan också finnas andra motiv för att kräva kompletterande anläggningsavgifter än att man måste täcka kostnader för förnyelser. Det kan t ex vara ett fall då huvudmannen under en viss period valt att ta ut en anläggningsavgift, vilken väsentligen understiger anläggningsinvesteringen. Återstoden har sedan täckts via bruksavgifter, vilket är möjligt enligt nuvarande och

föreslagna regler. Ett byte av betalningsprincip som innebär att hela anläggningskostnaden finansieras av anläggningsavgiften innebär att nya kunder måste betala mer än de befintliga. Vid en sådan förändring finns det inte möjlighet att kräva kompletterande anläggningsavgifter av befintliga brukare.

För att det skall vara möjligt att ta ut en avgift för ersättningsinvesteringar föreslår Statens energimyndighet att 39 § avslutas med "...och vidmakthållande."

#### *Lokaliseringsprincipen*

Förslaget rörande lokaliseringsprincipen innebär att i praktiken utestängs privaträttsliga subjekt från denna marknad då de enligt utredningens förslag inte skall få vara ägare av allmänförklarade VA-anläggningar och kan därför inte utnyttja de samordningsvinster som ett kommunalrättsligt subjekt kan genom den exklusivitet de får enligt utredningens förslag. Vidare får privata företag svårare att konkurrera vid upphandlingar av driftentreprenader då kommunala VA-företag kan utnyttja överkapacitet och lägga låga anbud. Resultatet blir en snedvridning av konkurrensen mellan offentligt och privat. Statens energimyndighet föreslår därför att 12 § i författningsförslag till lag om allmänna vattentjänster tas bort.

#### *Tidsbegränsade avtal*

Statens energimyndighet instämmer i utredningens förslag att när driftentreprenad tillämpas är det viktigt att dessa avtal inte är allt för långa. Myndigheten instämmer i att fem år kan vara en lämplig period om det inte finns särskilda skäl i det enskilda fallet för en längre period. Här är det dessutom, som utredningen påpekat, en fråga om en strikt tillämpning av regler rörande offentlig upphandling samt icke-diskriminering, lika behandling och transparens.

#### *Lagen om allmänna värmesystem*

Statens energimyndighet instämmer i utredningens förslag att lagen om allmänna värmesystem bör avvecklas. Frågan om prissättningen på fjärrvärme och behovet att skydda kunderna mot oskäligen priser är för närvarande föremål för särskild utredning rörande fjärrvärme.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Thomas Korsfeldt. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit överdirektören Håkan Heden, utvecklingsdirektören Lars Tegnér, stabschefen Susan Linton, verksjuristen Fredrik Selander, avdelningscheferna Josephine Bahr Ljungdell, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Zofia Lublin, samt Göran Ek och Johan Björnarås Roupe, de sistnämnda föredragandena.

  
Thomas Korsfeldt

  
Göran Ek