



De waterindustrie in Engeland en Wales

Auteur(s):

Jones, S.
Senior Consultant, National Economic Research Associates, Londen, VK.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D11, 22 juni 2000

Rubriek:

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

Trefwoord(en):

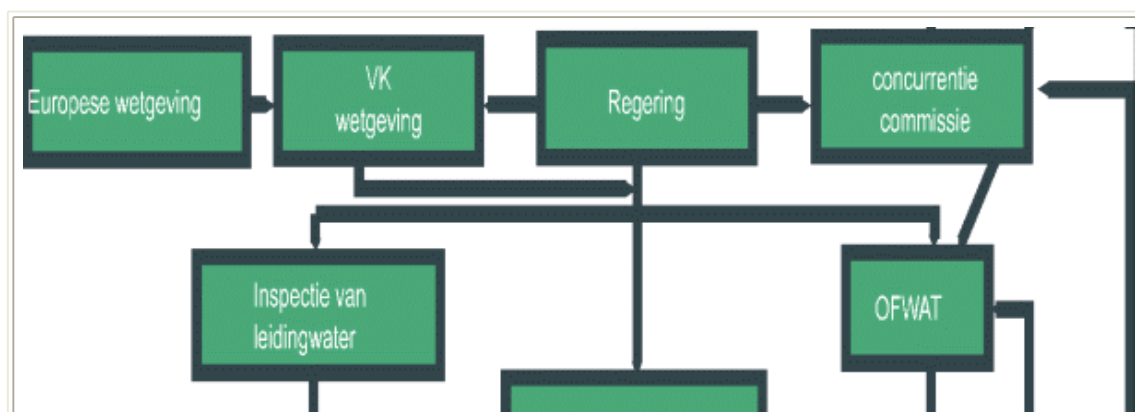
De liberalisering van de Britse watersector maakte een grondige renovatie van de waterinstallaties mogelijk. Het model van regulering zou ook praktische diensten kunnen bewijzen voor Nederland.

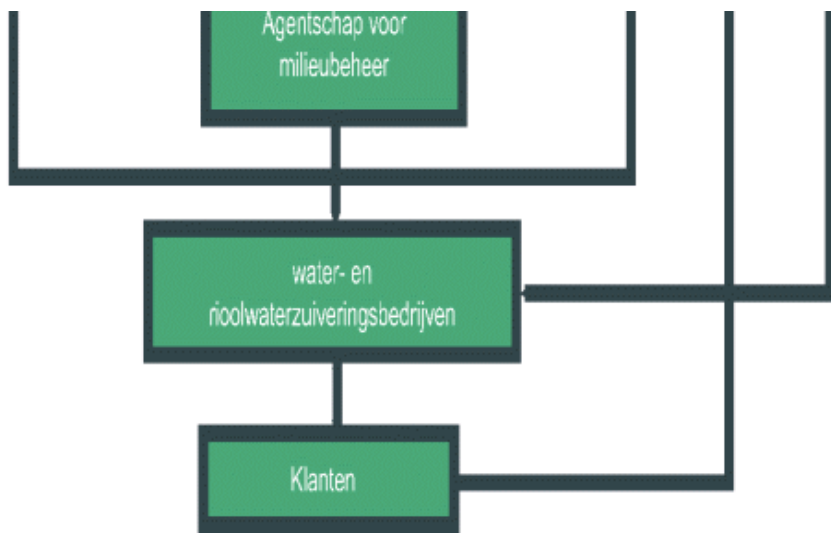
Vóór 1973 werden water- en waterzuiveringsdiensten in Engeland en Wales geleverd door meer dan duizend publieke instanties en enkele particuliere bedrijven. In 1973 werd de sector hervormd en de dienstverleners zodanig gehergroepeerd dat er tien regionale publieke organisaties overbleven die zowel water- als waterzuiveringsdiensten aanboden, en 29 particuliere bedrijven die alleen waterdiensten aanboden. Gedurende de jaren tachtig ondernam de Conservatieve regering, die sinds 1979 het bewind voerde, een privatiseringsprogramma over de gehele breedte van de economie, omdat ze van mening was dat bemoeienissen van overheidswege in de economie tot een minimum beperkt moesten worden en dat de particuliere sector efficiënter zou zijn bij het verlenen van een groot aantal publieke diensten. In 1984 werd British Telecommunications, die het monopolie had op gebied van telefoondiensten geprivatiseerd, British Gas werd in 1986 geprivatiseerd en de British Airports Authority in 1987.

In 1986 kondigde de regering aan dat er plannen waren om de tien waterschappen te privatiseren¹. De regering was van mening dat privatisering toegang tot de particuliere kapitaalmarkten zou verschaffen, hetgeen vrijheid van bestaande restricties op het gebied van financiering voor de publieke sector zou betekenen. Dit was belangrijk omdat er in die tijd hoge investeringen nodig waren, zowel als gevolg van vroegere onder-investering en de als gevolg daarvan optredende verslechtering in de toestand van de activa en ook als gevolg van de toen geldende hogere eisen voor zowel leidingwater als rioolwater². De regering was ook van mening dat privatisering tot grotere efficiëntie in de dienstverlening zou leiden en dat de klanten hiervan zouden profiteren doordat de diensten van een hogere kwaliteit en de prijzen lager zouden zijn dan tot dan toe het geval geweest was. Men dacht dat werknemers zouden profiteren van het bezitten van aandelen in de nieuwe maatschappijen en dat grotere beloningen zouden leiden tot betere motivatie.

De tien waterschappen werden in december 1989 geprivatiseerd. Omdat het een dienstverlener uit de publieke sector betrof, had het publiek grote bezwaren tegen de privatisering, en samen met zorgen over het vermogen van de industrie om aan de zeer belangrijke vereisten voor nieuwe investeringen tegemoet te komen, leidde dit tot zorgen dat het privatiseringsproces niet zou slagen. Daarom verklaarde de regering zich bereid om als deel van het privatiseringspakket ongeveer £ 4,5 miljard aan schulden van de waterindustrie af te schrijven en bovendien een betaling van £ 1 miljard beschikbaar te stellen. De verkoop van die industrie bracht ongeveer £ 5 miljard op, hoewel aanzienlijke stijgingen in de prijzen van de aandelen suggereren dat de verkoopprijs misschien aan de lage kant was.

De tien nieuwe waterschappen hebben allemaal een positie die praktisch neerkomt op een regionaal monopolie met betrekking tot de verlening van diensten op het gebied van leidingwater en riolering in hun eigen regio³. Er werden nieuwe regelgevende autoriteiten gecreëerd. Het *Office of Water Services* (Ofwat of: Bureau voor waterdiensten) werd in het leven geroepen om de economische regulering te verschaffen en te zorgen dat de door de particuliere maatschappijen voor hun diensten geëiste prijzen niet te hoog waren. De National Rivers Authority (NRA of: Nationale Rivieren Autoriteit) werd gecreëerd om het onttrekken van water en het lozen van rioolwater te regelen; deze autoriteit was ook verantwoordelijk voor de waterhuishouding, visserij, overstromingsbescherming, drainage en een deel van de kustvaart⁴. De Drinking Water Inspectorate (Leidingwater-inspectie) moet de kwaliteit van het leidingwater regelen. In grote trekken is de structuur sinds die tijd weinig veranderd en is geïllustreerd in [figuur 1](#).



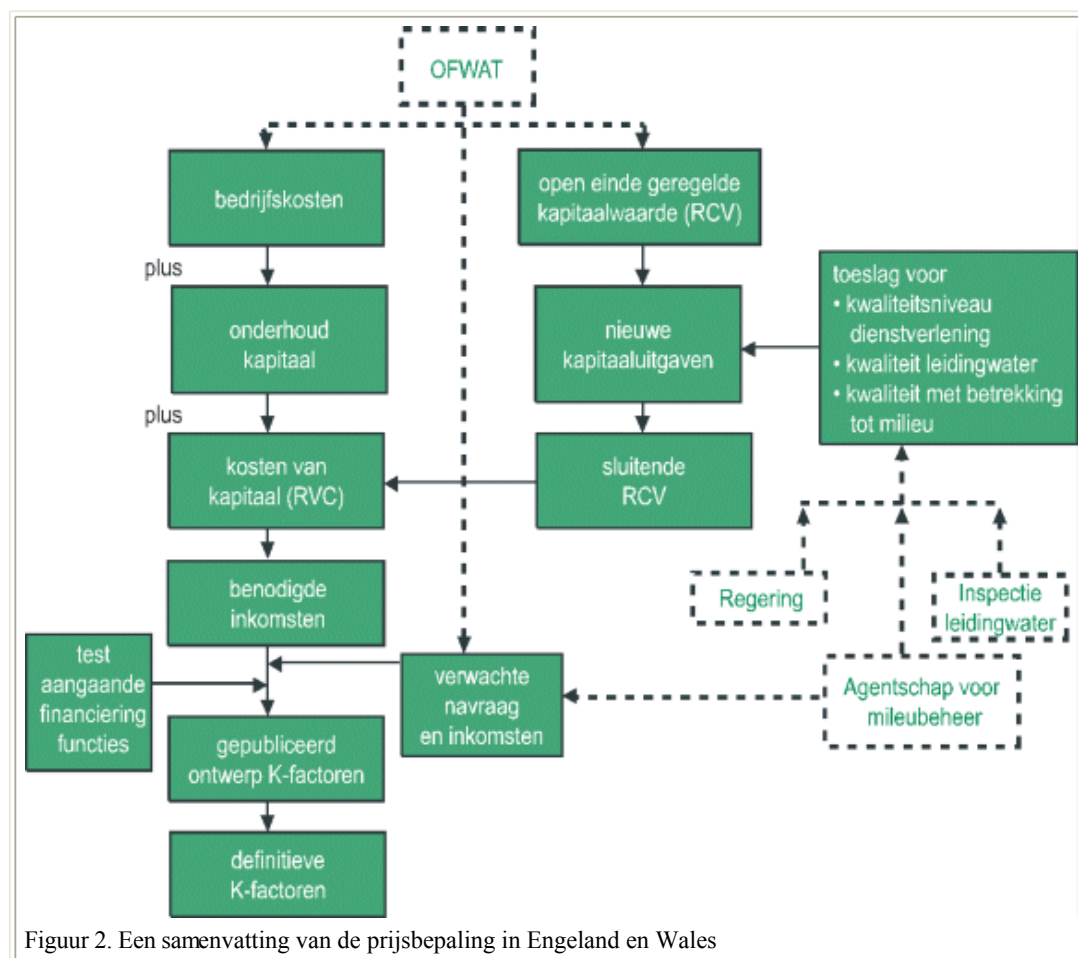


Figuur 1. Instellingen en belangrijkste spelers in de watersector in Engeland en Wales

Regelgeving

Regulering van de watersector in Engeland en Wales is gebaseerd op het RPI - X 'price cap' model, dat ook gebruikt wordt voor andere geprivatiseerde nutsbedrijven in het Verenigd Koninkrijk. In de watersector staat het model bekend als RPI + K, want men verwachtte dat de prijzen als gevolg van de privatisering zouden stijgen omdat de benodigde investeringen zo hoog waren. Een gewogen prijsindex voor water- en rioolwaterzuiveringsdiensten (ook wel het tarievenpakket genoemd) kan stijgen naar gelang van de consumentenprijsindex (RPI of: index van de consumentenprijzen) - en de K factor die om de vijf jaar door Ofwat wordt bepaald.

figuur 2 geeft een vereenvoudigd overzicht van de manier waarop Ofwat de K-factoren vaststelt. Een groot deel van dit proces wordt door Ofwat bepaald en is niet neergelegd in de wetgeving die de regulering van de watersector bepaalt of in de vergunningen waaronder de water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven werken. De belangrijkste bijdrage van de wetgeving tot de bijzonderheden van het prijsbepalingsproces is de eis dat de regelgevende autoriteit moet zorgen dat de waterbedrijven in staat zijn hun functies te vervullen en dat ze in staat zijn hun activiteiten op adequate wijze te financieren, en ook dat de bedrijven de regelgevende autoriteit de informatie moeten kunnen geven die zij nodig heeft.



Figuur 2. Een samenvatting van de prijsbepaling in Engeland en Wales

Wanneer Ofwat om de vijf jaar de prijzen bepaalt (voor het eerst in 1994 en daarna in 1999) maakt zij een inschatting van hoeveel elk bedrijf over de komende periode van vijf jaar moet uitgeven met betrekking tot bedrijfskosten en onderhoud van kapitaalgoederen. Om deze schattingen te kunnen maken moet ze een grote hoeveelheid informatie verzamelen van de bedrijven met betrekking tot hun huidige

uitgaven en die in de voorafgaande periode, over de toestand waarin hun kapitaalgoederen zich bevinden. Ofwat gebruikt een aantal verschillende criteria om de prestaties met betrekking tot kosten van de verschillende bedrijven met elkaar te vergelijken. Voor de prijssherziening van 1999 werden aanpassingen gemaakt om toegestane toekomstige uitgaven mogelijk te maken om de relatieve score op een index van consumentendienstverlening en milieutechnische prestatiemaatstaven te weerspiegelen (m.a.w. bedrijven werden beloond voor relatief sterke prestaties) en om aanmoedigen te bevorderen om in de laatste jaren van de herzieningsperiode grotere efficiëntie te behalen.

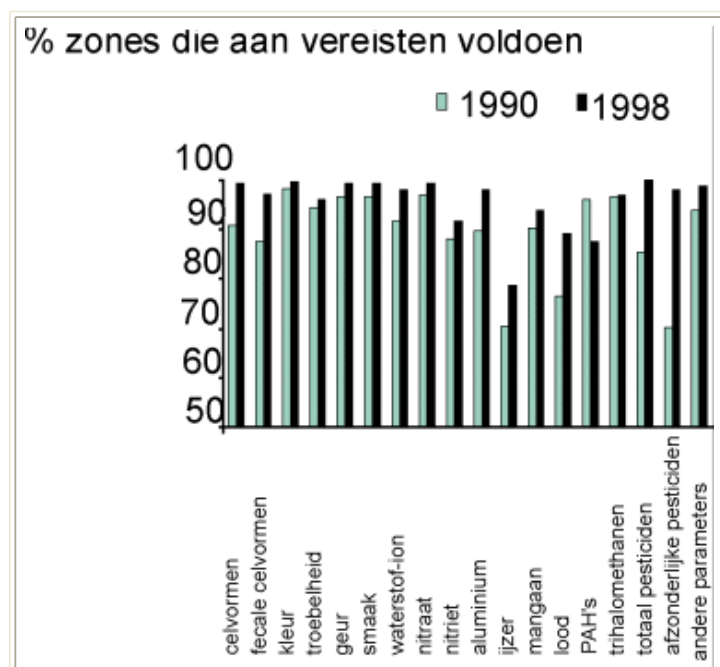
Ofwat maakt ook een schatting met betrekking tot hoeveel kapitaaluitgaven de bedrijven in overleg met de Regering, het Agentschap voor Milieubeheer en de Inspectie Leidingwater over de volgende vijf jaar nodig hebben. Een groot deel van deze nieuwe uitgaven is nodig als gevolg van strengere eisen die gesteld worden door richtlijnen van de Europese Unie, hoewel een deel toegestaan is om de beschikbaarheid van water-hulpbronnen te verbeteren. Een schatting van het gewogen gemiddelde van de kosten van kapitaal van de bedrijven wordt door Ofwat toegepast op de nieuwe 'gereguleerde kapitaalwaarde' (RVC) om een vereist rendement van vermogen voor de bedrijven af te leiden. Dit wordt toegevoegd aan de verwachte bedrijfskosten en uitgaven voor onderhoud van kapitaal om voor elk bedrijf een vereist inkomen te bereiken. Dit wordt dan vergeleken met een voorspelling van inkomsten gebaseerd op de verwachte vraag en bestaande tarieven, rekening houdend met eventuele veranderingen in de prijsstructuur, om de K-factor te bepalen die nodig is om te verzekeren dat elk bedrijf het vereiste inkomen behaalt.

De crux van de RPI - X regel is dat hierdoor de bedrijven die onderhevig zijn aan de regelgeving aangemoedigd worden om betere efficiëntie te bereiken door middel van kostenverlagingen terwijl de toezichthouder erop toeziet dat kwaliteit van de dienstverlening gehandhaafd blijft of verbetert. Het regime verschaft de efficiëntie-prikkel door over een bepaalde periode, in dit geval vijf jaar, een maximum prijs in te stellen. Indien de aan deze regelgeving onderworpen bedrijven toegestaan wordt de extra winst te houden die ze gemaakt hebben als gevolg van grotere verbeteringen in efficiëntie dan die voorspeld werden ten tijde van de prijssherziening, dan is dit een aanmoediging om deze verbeteringen in efficiëntie te maken. De toezichthouder is in staat om te voorkomen dat bedrijven de kwaliteit van dienstverlening verlagen door standaarden te zetten die ze vereist zijn te halen.

Op langere termijn zullen de klanten hier ook van profiteren omdat de toezichthoudende autoriteit er rekening mee kan houden wanneer de prijzen tijdens de volgende herziening vastgesteld worden. De manier waarop deze verbeteringen in efficiëntie gedeeld worden moet nader bestudeerd worden, want als ze allemaal onmiddellijk aan de consument worden doorberekend is dit niet veel aanmoediging voor de bedrijven om tijdens de laatste jaren van de herzieningsperiode de efficiëntie veel te verbeteren. Voor de herziening van 1999 heeft Ofwat een aantal veranderingen aangebracht om met dit probleem rekening te houden. Ofwat heeft nogal wat kritiek te horen gekregen als gevolg van onvoldoende duidelijkheid in een aantal aspecten van hun prijssherzieningsproces⁵. Men maakte zich zorgen over hoeveel vrijheid Ofwat heeft bij het bepalen van het resultaat, wat tot onzekerheid leidt voor de bedrijven of ze een adequaat rendement kunnen verwachten op hun nieuwe investeringen en in hoeverre ze tussentijds in staat zullen zijn van verbeteringen in efficiëntie te profiteren. Door deze onzekerheid zouden de potentieel sterke eigenschappen van de RPI - X regel (zoals het bieden van efficiëntie prikkels) ondermijnd kunnen worden, en bijdragen aan hogere kosten van kapitaal.

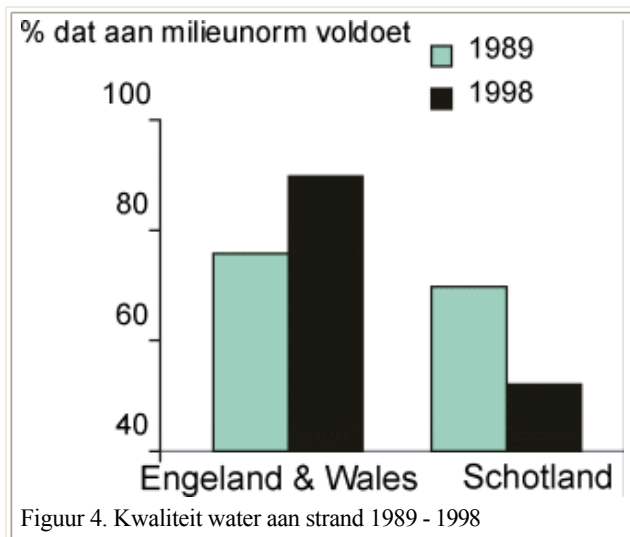
Gedurende de periode sinds privatisering zijn de relaties tussen de verschillende organisaties in de watersector niet altijd soepel geweest. In 1997 hield de nieuwe Labour regering een 'Water Summit' waarin een tien-punten actieplan werd opgesteld voor hervorming in de sector. Ze introduceerde een grote 'windfall' belasting op de winsten van geprivatiseerde ondernemingen, waaronder de waterbedrijven, tegen een achtergrond van kritiek vanuit de media op de lonen van senior managers in deze sectoren. Er zijn ook spanningen geweest tussen Ofwat en het Agentschap voor Milieubeheer ('Environment Agency') over de mate waarin water en waterzuiverings consumenten zouden moeten bijdragen aan verbeteringen in de kwaliteit van het milieu.

Ondanks de kritiek die men geuit heeft met betrekking tot details van de economische regeling van de waterindustrie in Engeland en Wales kunnen de regelgevende autoriteiten zich beroemen op een aantal belangrijke prestaties in vergelijking met de doelstellingen van de regering ten tijde van de privatisering. In de eerste plaats heeft de industrie sinds de privatisering hoge investeringen kunnen maken. Gemiddelde jaarlijkse investeringen zijn verdubbeld van £ 1,7 miljard in de negen jaar vóór de privatisering tot £ 3,4 miljard in de negen jaar sinds de privatisering. Dankzij dit soort investeringen zijn de waterbedrijven in staat te voldoen aan de hogere eisen die gesteld worden aan leidingwater (zie [figuur 3](#)) en de kwaliteit met betrekking tot het milieu, wat blijkt uit de verbeteringen in de kwaliteit van het water aan het strand (zie [figuur 4](#)).



Kwaliteitsparameters

Figuur 3. Kwaliteit leidingwater 1990 - 1998



Figuur 4. Kwaliteit water aan strand 1989 - 1998

Totale operationele uitgaven stegen met ongeveer zestien procent in reële termen tussen 1988/89 en 1992/93 omdat additionele uitgaven nodig waren om aan milieutechnische eisen tegemoet te komen. Hoewel aanzienlijke extra uitgaven nog steeds vereist waren na 1992/93, namen de totale operationele kosten af met twaalf procent in reële termen tussen 1998/99 en 1992/93. Dit suggereert dat aanzienlijke productiviteitsverbeteringen werden gemaakt, hoewel een deel van deze afname het resultaat was van een verlaging van inputfactoren in plaats van efficiëntie-winsten⁶. Maar deze daling in de prijs per unit is niet voldoende om op te wegen tegen de kosten van grotere investeringen, en als gevolg hiervan zijn de prijzen voor water- en rioolwaterzuiveringsklanten sinds de privatisering gestegen. De rekening voor leidingwater voor de gemiddelde huishouding is in reële termen tussen 1989/90 en 1999/2000 met ongeveer 33 procent gestegen. Over dezelfde periode is de rekening voor riolering voor de gemiddelde huishouding met ongeveer 42 procent gestegen. De recente herziening van prijzen door de toezichthouder heeft er echter toe geleid dat bedrijven hun prijzen moeten verlagen met ongeveer gemiddeld twaalf procent in april 2000, met prijzen voor de rest van de vijf jaar periode min of meer constant op dit lagere niveau. Deze verlagingen zijn hoofdzakelijk ingegeven door verwachtingen van verdere efficiëntiewinsten en reducties in het geplande niveau van nieuwe investeringen.

Liberalisering

Tot nu toe is er zeer weinig directe concurrentie in de dienstverlening op het gebied van water en riolering in Engeland en Wales. De huidige wetgeving eist dat Ofwat concurrentie 'bevordert' en in specifieke omstandigheden concurrentie mogelijk maakt. Zo is het mogelijk voor bedrijven om een 'instromingsbeschikking' aan te vragen om een klant van water te voorzien die tenminste 250 megaliter water per jaar verbruikt, of een locatie van water te voorzien die op dat ogenblik geen bestaande leverancier heeft⁷. De eerste 'instromingsbeschikking' is pas in 1997 gemaakt en sindsdien zijn er niet veel meer bijgekomen. Slechts één van deze beschikkingen is verkregen door een bedrijf dat tot dan toe geen vergunning had om ergens anders in Engeland en Wales water- en rioolwaterzuiveringsdiensten te verlenen.

Er is nu veel meer gelegenheid voor concurrentie na een recente verandering in de mededingingswetgeving in het Verenigd Koninkrijk; maar totdat de nieuwe wetgeving voor een gerecht wordt getest is het nog niet duidelijk hoe ingrijpend de veranderingen zijn. De 1998 Wet op de Concurrentie, die van kracht werd op 1 maart 2000, heeft voor het eerst een op verboden gebaseerde mededingingswetgeving in het Verenigd Koninkrijk geïntroduceerd, die veel op die van de Europese Unie lijkt. Het verbod om misbruik te maken van een dominante positie en, cruciaal, een meer pro-actieve houding van de toezichthouder, maakt het moeilijker voor reeds actieve dienstverleners op het gebied van watervoorziening en riolering om toegang tot hun netwerken tegen redelijke voorwaarden te weigeren. Hierdoor krijgen water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven meer kans om klanten te winnen. Ofwat bevordert dit proces door bedrijven te vragen codes te produceren om voorwaarden en condities op te stellen waaronder ze bereid zijn hun concurrenten toegang te verschaffen tot hun netwerken en door een discussie aan te moedigen over de manier waarop kosten voor toegang in rekening gebracht dienen te worden.

Op het ogenblik is er geen wetgeving die alleen op de ene of de andere sector van toepassing is of een specifieke voorwaarde voor een vergunning om de ontwikkeling van concurrentie in de watersector in Engeland en Wales in een bepaalde richting te sturen, zoals dat het geval is met andere geliberaliseerde nutssectoren in het Verenigd Koninkrijk. Maar de regering is op het ogenblik gesprekken aan het voeren over een nieuw beleid op dit gebied. De voorstellen bevatten een lagere drempel voor instromingsbeschikkingen en de ontwikkeling van gemeenschappelijke toegangscodes tot het netwerk in de hele sector.

Meningen over de potentiële opbrengsten van grotere concurrentie in de directe voorziening van water- en waterzuiveringsdiensten zijn verdeeld. De regering hoopt dat het zal leiden tot een grotere druk voor efficiëntie en tot meer innovatie, maar realiseert zich ook dat er kosten zijn die tegen deze opbrengsten moeten worden afgewogen. Er is een groot aantal zaken die opgelost moet worden voordat de introductie van concurrentie effectief kan zijn in het bereiken van de opbrengsten. Deze zijn een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden voor de kwaliteit en beschikbaarheid van water, de mate waarin kruiselingse subsidies tussen verschillende consumentengroepen behouden zouden moeten blijven door regionaal gemiddelde prijzen, en herzieningen van de mechanismes voor het verdelen van de rechten om water te onttrekken.

Hoewel concurrentie op productenmarkten tot nu toe beperkt is, is er meer concurrentie op de kapitaalmarkt van de watersector, met een

aantal fusies en acquisities. De omvang van deze activiteit kan afgeleid worden uit de veranderingen in het aantal ondernemers met vergunning in de sector. Ten tijde van de privatisering waren er tien water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven en 29 waterbedrijven, maar ten tijde van de recente prijsherziening van 1999 waren er nog steeds tien water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven, maar slechts zestien waterbedrijven. Er zijn ook een aantal fusies en overnames tussen water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven en bedrijven in ander sectoren geweest, vooral elektriciteit, waardoor 'multi-nutsbedrijven' ontstaan zijn. Er waren pogingen door twee van de water- en rioolwaterzuiveringsbedrijven om een derde bedrijf over te nemen, maar deze zijn door de concurrentie-commissie om een aantal redenen geblokkeerd; de belangrijkste reden was dat de commissie van mening was dat het belangrijk was het aantal bedrijven niet verder te reduceren, omdat dit zou betekenen dat er te weinig vergelijkingsmateriaal zou zijn om de kwaliteit op peil te houden.

Conclusie

De geprivatiseerde water- en waterzuiveringsbedrijven in Engeland en Wales, en het systeem van regulering, lijken veel te hebben waargemaakt van wat verwacht werd van privatisering. De huidige toezichthouder gelooft zelfs duidelijk, zoals de recente prijsverlagingen illustreren, dat er nog een weg te gaan is in termen van grotere efficiëntie. Het potentieel voor de ontwikkeling van meer concurrentie in de voorziening van water- en waterzuiveringsdiensten, samen met de verwachte toename in marktactiviteiten in de komende jaren, leidt ertoe dat aanzienlijke veranderingen in de sector waarschijnlijk voortduren, zelfs tien jaar na privatisering.

Het is interessant om op te merken dat de watersector in Schotland niet werd geprivatiseerd en dat in vergelijking met Engeland en Wales de Schotse water sector kan worden gekarakteriseerd als één met lagere prijzen maar een slechtere score op het gebied van kwaliteitstandaarden. Recentelijk is de watersector in Schotland hervormd en hoewel de drie dienstverleners als publieke sector organisaties blijven opereren, staan ze onder een economische toezichthouder. Als gevolg van de hervormingen zijn de prijzen sterk gestegen met het doel om bij te dragen aan een omvangrijk programma om hogere kwaliteitstandaarden te bereiken. De prestaties van het Schotse reguleringssysteem en de publieke waterbedrijven zouden interessant vergelijkingsmateriaal moeten geven voor de prestaties van de geprivatiseerde ondernemingen en het regime van toezicht in Engeland en Wales.

Zie ook P. de Vries, [Water op de scheiding tussen markt en overheid](#), ESB dossier, 22 juni 2000, blz 1

1 HMSO, *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*, HMSO Cmnd. 9734, 1986.

2 Vooral afkomstig van de EG Richtlijnen voor de kwaliteit van leidingwater en water aan het strand.

3 Dit is niet van toepassing op de gebieden waar de reeds bestaande particuliere waterbedrijven al diensten op het gebied van de watervoorziening verschaffen.

4 In 1995 werden de taken van de NRA overgenomen door het

5 Voor een bespreking van de aanpak van Ofwat met betrekking tot 'benchmarking' zie S. Jones, *Comparatively Poor? A comment on the Ofwat and Ofgem Approaches to the Assessment of Relative Efficiencies*, 1999, verkrijgbaar op de NERA website: <http://www.nera.com>.

6 Voor een bespreking van dit punt zie B. Williamson, *Under Pressure*, *Utility Week*, 12 mei 2000.

7 Er zijn slechts ongeveer 500 klanten in het land die groot genoeg zijn om deze hoeveelheid water te consumeren.