



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

VELFUNDERENDE MARKEDER

18 | 2018

AFTALEBASERET REGULERING I FORSYNINGS- SEKTOREN

I regeringens forsyningsstrategi "Forsyning for fremtiden" fremgår det, at aftalebaseret regulering kan være et alternativ til den nuværende indtægtsrammeregulering.

Indtægtsrammereguleringen indeholder i dag benchmarking og effektiviseringskrav, der søger at imitere det manglende konkurrencepres på naturlige monopoler i forsyningssektoren.

I en aftalebaseret regulering indgår de regulerede selskaber aftaler om sin fremtidige økonomi. Aftalerne bliver til i en forhandling – enten direkte med kunderne eller med regulator, som blandt andet kan repræsenterer kunderne eller bredere samfundsøkonomiske hensyn. Forhandlingerne omfatter ikke alene pris, men også fx innovation, service og kvalitet.

Aftalebaseret regulering er på lange stræk en uafprøvet reguleringsmetode i den danske forsyningssektor. Internationale erfaringer er også sparsomme men viser, at der kan være fordele og udfordringer ved reguleringsformen. Bl.a. er der en risiko for mindre fokus på effektiv drift og lave priser.

I artiklen opstilles fire centrale temaspørgsmål, som bør overvejes, før der eventuelt indføres aftalebaseret regulering i forsyningssektoren.

Læs den fulde artikel på næste side →

Forsyningssektoren omfatter el-, gas-, fjernvarme- og vandsektorerne. Dele af forsyningssektoren i Danmark er præget af naturlige monopoler, som kræver særskilt regulering, idet almindelig konkurrence ikke i sig selv kan sikre samfundsøkonomisk rentabel drift.

Monopoler er således ikke udsat for det konkurrencepres, der på et normalt, velfungerende marked fører til effektiv drift, lavere priser, bedre kvalitet, innovation og et bredere udbud af produkter og ydelser.

For at sikre, at markeder med naturlige monopoler også fungerer fornuftigt med fokus på blandt andet produktivitet og omkostningseffektivitet, er det derfor nødvendigt med regulering.

Sigtet er at indrette reguleringen, så der så vidt muligt opnås samme resultat som på et normalt, velfungerende marked.

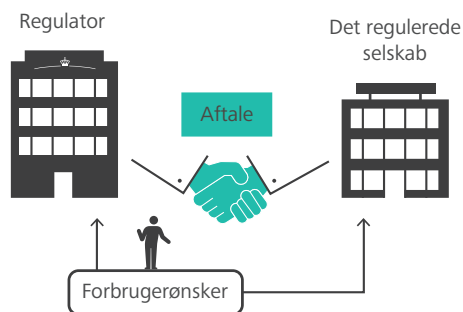
Denne artikel diskuterer såkaldt aftalebaseret regulering i forsyningssektoren som et muligt supplement til den nuværende indtægtsrammeregulering. Der er tale om en overordnet introduktion til emnet med fokus på fordele og udfordringer ved at indføre aftalebaseret regulering i en dansk kontekst. I artiklen formuleres bl.a. nogle overordnede temaspørgsmål, som bør analyseres nærmere.

Forhandling om indtægtsrammerne

Grundidéen bag aftalebaseret regulering er, at forsyningssektorerne skal indgå aftaler om deres fremtidige økonomi, jf. figur 1,¹ og at aftalerne bliver til i en forhandling – enten direkte med kunderne eller med regulator, som blandt andet kan repræsentere kunderne eller bredere samfundsøkonomiske hensyn. Kunder kan med andre ord få en mere aktiv og direkte rolle end i dag.

Figur 1

Aftalebaseret reguleringsmodel



I Danmark er kundernes interesser i dag inddraget i reguleringen af forsyningssektoren, men mere indirekte. Fx er hensynet til effektiv drift og lave priser varetaget via den økonomiske regulering, som Folketinget har vedtaget rammerne for, og som varetages af en regulator. Stabilitet i levering af ydelserne, fx i elforsyning, varetages også af regulator, mens rammerne for kvalitet, fx drikkevandets kvalitet, i vid udstrækning fastlægges af EU og Folketinget via konkret lovgivning. Folketinget fastlægger således minimumstandarder og varetagelsen af miljø-, forsyningsikkerheds- og sundhedshensyn m.m.

I en aftalebaseret regulering er det muligt at inddrage kundernes ønsker til forsyningsydelser mere direkte i reguleringen. Forhandlingerne kan ikke alene omfatte pris, men evt. også kvalitets-, stabilitets- og serviceniveau, innovation m.m., jf. figur 2. Derimod skal overordnede samfundsøkonomiske hensyn i form af blandt andet negative miljø- og klimæksternaliteter, som ikke naturligt er fuldt internaliseret i sådan en forhandling, fortsat adresseres via anden regulering.

Figur 2

Aftalebaseret regulering kan omfatte mange opgaver

INVESTERINGER

- Langsigtet planlægning skal sikre forsyningsikkerhed
- Skal integreres med kommunale planer



PRISNIVEAU

- Indtægtsrammer fra regulator



INNOVATION

- Optimering af processer
- Udvikling af nye produkter



KVALITETS- OG SERVICE PARAMETRE

- Kunders ønsker til serviceniveau
- Skal leve op til en anden regulering bl.a. vedr. miljøhensyn

Aftalebaseret regulering er både i dansk og international sammenhæng på lange stræk en uafprøvet reguleringsform i forsyningssektoren. Derfor er der behov for yderligere analyser af fordele og udfordringer.

Hvis reguleringsformen skal implementeres i Danmark, bør det være som en integreret del af indtægtsrammereguleringen og med fortsat fokus på effektiviseringer, så kunderne ikke betaler overpriser for forsyningsydelserne.

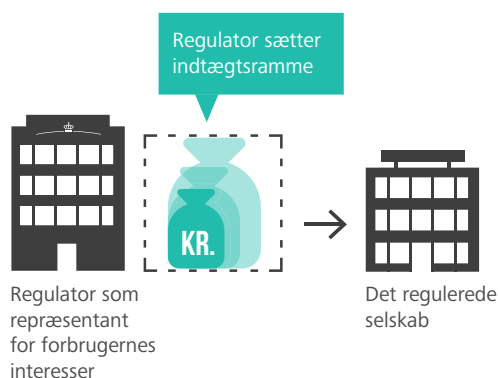
¹ Artiklen tager udgangspunkt i en analyse om aftalebaseret regulering udarbejdet af Konveks for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Aftalebaseret regulering: Studie af eksisterende viden", december 2017

Økonomisk regulering skal skabe konkurrencelignende markeder

For at understøtte effektiv drift er dele af den danske forsyningssektor i dag indtægtsrammereguleret.² Sigtet med reguleringen af naturlige monopoler er bl.a., at imitere det konkurrencepres, der findes i et normalt, velfungerende marked. Det sker konkret ved, at der fastsættes effektiviseringskrav og loft over selskabernes indtægter, jf. figur 3.

Figur 3

Regulator fastlægger i dag indtægtsrammer med effektiviseringskrav



Indtægtsrammerne skal dække selskabernes omkostninger til investeringer, kapital og drift. Rammerne kan i særlige tilfælde blive forhøjet, fx hvis selskaberne pålægges nye opgaver af en anden myndighed eller som følge af anden lovgivning, som medfører ekstra omkostninger.³ I vandsektoren er det fx muligt for selskaber at få tillæg til indtægtsrammen, hvis et selskab, efter aftale med kommunen, påtager sig opgaver, som fx øger serviceniveauet for kunderne såsom klimatilpasningsprojekter eller fjernelse af kalk fra drikkevand.

Rammerne justeres årligt efter prisudviklingen og med effektiviseringskrav, så forsyningspriserne bliver lavere end ellers. Samtidig er der en omfattende sektorregulering som sikrer, at der tages højde for blandt andet kvalitet, forsyningsikkerhed og serviceniveau.

Benchmarking og effektiviseringskrav er det mest udbredte virkemiddel til at imitere et konkurrencepres overfor monopolselskaber i forsyningssektoren.⁴

Benchmarking sammenligner selskabers effektivitet inden for hver sektor og identificerer hvert selskabs effektivise-

ringspotentialer. Ineffektive selskaber får på den baggrund et individuelt effektiviseringskrav.

Benchmarkingen tilskynder til effektivitet – samme tilskyndelse som skabes af konkurrence på et velfungerende marked. Ud over de individuelle effektiviseringskrav stilles også generelle effektiviseringskrav til alle selskaber på baggrund af produktivitetsudviklingen i konkurrenceudsatte sektorer. Reguleringen er først og fremmest rettet mod den markedsfejl, der består i, at forsyningssektorerne er præget af naturlige monopoler. Det er derfor ikke et reelt alternativ at undlade at regulere.

Indtægtsrammerne er fastlagt på baggrund af selskabernes omkostninger, og i dele af forsyningssektoren tilpasses rammerne løbende til omkostningerne. Dermed tilstræbes det, at selskaberne ikke opkræver mere fra kunderne, end hvad der er nødvendigt for umiddelbart at dække omkostningerne. Flerårige rammer giver samtidig selskaberne mulighed for at planlægge økonomien og investeringer. Muligheden for henlæggelser – og i nogle tilfælde mulighed for profit – tilskynder til at gøre det bedre end de udmøntede effektiviseringskrav.

Men indtægtsrammereguleringen kan også give u hensigtsmæssige incitamenter, blandt andet i lyset af, at reguleringen ikke i alle dimensioner er en god erstatning for effektiv konkurrence. I litteraturen peges blandt andet på, at investeringsindsatsen kan blive ineffektiv.⁵ I Danmark kan det fx være tilfældet, hvis selskabers indtægtsrammer ikke i tilstrækkelig grad tilskynder til samfundsøkonomisk optimale investeringer. Udfordringernes tyngde afhænger af den konkrete kontekst, blandt andet om der i en sektor kan trækkes et overskud ud af selskaberne.

Indtægtsrammereguleringen er ikke identisk for alle forsyningsstyper, og udfordringerne kan derfor være forskellige. På den baggrund er det væsentligt at gøre det klart, hvad formålet med aftalebaseret regulering skal være, og at det ikke sker på bekostning af effektivitet. Det skal ses i lyset af, at der er identificeret et effektiviseringspotentialer på 5,9 mia. kr. årligt i 2025.⁶ Realisering af disse effektiviseringsgevinster vil være til gavn for de forbrugere og virksomheder, som køber ydelserne i forsyningssektorerne.

Der er begrænsede erfaringer med aftalebaseret regulering i forsyningssektorer

I regeringens forsyningsstrategi fremgår det, at aftalebaseret regulering kan være et alternativ til indtægtsrammereguleringen i forsyningssektoren: "... aftalebaseret regulering [kan] på sigt være en hensigtsmæssig reguleringsform, der under nærmere forudsætninger kan tages i brug".⁷

² Fjernvarmesektoren og Energinet.dk er dog i dag underlagt hvile-i-sig-selv regulering, men det er i stemmeaftale fra 2018, der har til hensigt at underlægge en del af virksomhedens aktiviteter en indtægtsrammeregulering
³ De nærmere regler herom findes i bekendtgørelser og love for de forskellige forsyningsarter
⁴ Både elnetselskaber, gastransmissionsselskaber og i vandsektoren er der indtægtsrammeregulering med benchmarking. I fjernvarmesektoren er det ved at blive indført

⁵ Alexander (2014), "Developing countries experience and outlook: Getting the framework right", Utilities Policy, vol. 31, 2014; & Decker, C. (2009) "Characteristics of alternative price control frameworks: An overview", Office of Gas and Electricity Markets
⁶ Regeringen, "Forsyning for fremtiden", september 2016
⁷ Regeringen, "Forsyning for fremtiden", september 2016

Temaspørgsmål 1

Hvad skal formålet med aftalebaseret regulering være? Og hvordan og hvornår kan det implementeres i samspil med den nuværende regulering?

Aftalebaseret regulering bør ikke være et mål i sig selv, men et middel til at sikre en effektiv forsyningssektor. Derfor er der behov for at klarlægge, hvilke konkrete udfordringer aftalebaseret regulering skal løse, og hvilke alternativer der kan være.

Der er ikke erfaring med aftalebaseret regulering med stærk direkte inddragelse af kunderne i forhandlingerne i den danske forsyningssektor, omend der allerede indgår aftalebaserede elementer. De internationale erfaringer er også begrænsede.

Storbritannien har en reguleringsform, hvor kunderne bliver inddraget mere direkte i fastlæggelsen af indtægtsrammerne, og hvor rammerne fastsættes på baggrund af forretningsplaner, som forhandles blandt andet med inddragelse af kunder, jf. boks 1.⁸ På denne måde kan man sige, at modellen søger at imitere forbrugernes rolle på et konkurrenceudsat marked.⁹

Boks 1

Aftalebaseret regulering i Storbritannien i dag

Udgangspunktet for reguleringen i Storbritannien i dag er en indtægtsramme som ikke fastsættes mekanisk, men som forhandles mellem forsyningselskab og regulator, med bidrag fra kundegrupper. Hvert forsyningselskab udarbejder en forretningsplan, der også skal afspejle kunders ønsker, og som ligger til grund for forhandling og den efterfølgende indtægtsramme. Det er en omfattende proces, som tager op mod 2,5 år.

Regulator stiller krav til indholdet i forretningsplanen, som blandt andet skal omfatte forventninger til priser, omkostninger, effektiviseringer, serviceydelse, investeringer med videre.

Formålet med at indføre reguleringsmodellen i Storbritannien var blandt andet at sikre bedre mulighed for at gennemføre store investeringer som følge af et politisk ønske om mere vedvarende energi og innovation. Indtægtsramme-reguleringen havde ellers i en længere periode ført til lavere priser, men prisfaldene stagnerede i begyndelsen af 00'erne.¹¹

Reguleringsmodellen og markedsforholdene i Storbritannien afviger dog fra danske forhold. Fx er der i store dele af den danske forsyningssektor ikke privat ejerskab og ikke mulighed for at opnå et overskud til ejerne. Desuden er der i den britiske forsyningssektor betydeligt færre økonomisk regulerede selskaber, og selskaberne er mere homogene for så vidt angår fx størrelse end i den danske forsyningssektor – bortset fra gassektoren. Erfaringerne fra Storbritannien kan derfor ikke uden videre overføres til en dansk kontekst.

Der er enkelte eksempler på aftalebaserede elementer i reguleringen af forsyningssektoren i Danmark i dag. Forsyningssekretariatet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som er regulator for vandsektoren, indgår fx i nogle tilfælde i dialog med vandselskaber om individuelle forhold. Det sker ved, at selskaber præsenterer deres konkrete problemstillinger, og Forsyningssekretariatet derefter i dialog med selskaberne finder mulige, tilpassede løsninger inden for rammerne af den økonomiske regulering. Denne form for løsninger er imidlertid ikke så udbredt, da udformningen af indtægtsrammerne langt overvejende følger direkte af lovgivningen på området.

Regulators værktøj i forhandlingerne om indtægtsrammerne er blandt andet benchmarking, som kan danne grundlag for forslag til omkostningsniveau. Desuden kan regulator markedssteste dele af selskabernes forretningsplan. Det betyder, at forsyningselskaberne skal godtgøre, at deres forslag er det billigste og ikke kan gøres billigere af andre selskaber.

Der er indarbejdet incitamenter i reguleringen, der skal tilskynde forsyningselskaberne til at afsløre deres sande omkostninger og lette arbejdsbyrden hos regulator. Fx får selskaber, der laver tilfredsstillende forretningsplaner og dermed reducerer de administrative byrder for både sig selv og regulator, hævet indtægtsrammerne med 2,5 procent over deres budgetterede omkostninger.¹⁰

⁸ Ofgem (2010), "Handbook for implementing the RIIO model", oktober 2010

⁹ Jenkins (2011), "RIIO Economics", Centre for Competition and Regulatory Policy Winter Workshop

¹⁰ Ofgem, "Handbook for implementing the RIIO model", oktober 2010

¹¹ Rundbordssamtaler med eksperter førte til identifikation af udfordringer: For lidt forskning og udvikling, for høje kapitalomkostninger og administrative krav til opgørelse af, om fortjeneste var for omfattende.

Aftalebaseret regulering er mere udbredt udenfor forsyningssektoren

Reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn er et eksempel på en aftalebaseret regulering, hvor det regulerede selskab indgår aftale med lufthavnsbrugerne (flyselskaberne) om takster, service, kapacitetsniveau, med videre, jf. boks 2. Slutkunderne (passagerne) er imidlertid ikke direkte repræsenteret i forhandlingerne, hvorfor deres ønsker ikke umiddelbart indgår i drøftelserne. Regulator får først en fremtrædende rolle, hvis parterne ikke kan nå til enighed, og de derfor må falde tilbage på en såkaldt fall-back-mekanisme.

Boks 2

Aftalebaseret regulering af Københavns Lufthavn

Hensigten med aftalebaseret regulering af Københavns Lufthavn er at skabe en regulering, hvor lufthavnen i forhandling med lufthavnsbrugerne (flyselskaberne) finder frem til den bedste aftale. Parterne forhandler om serviceydelser og priser for disse. Lufthavnen har således mulighed for at differentiere taksterne på baggrund af forskellige niveauer af kvalitet, omfang af ydelser samt de bagvedliggende omkostninger. Kravet til takstfastsættelserne er, at taksterne skal være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.¹²

For at sikre sammenhæng mellem takst-, service- og kapacitetsniveau kræver Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, at lufthavnen i samarbejde med lufthavnsbrugerne udarbejder en aftale, som indeholder principper for, hvordan serviceniveau måles, hvordan takster fastsættes og hvordan eventuelle tvister løses.

Lufthavnen skal indkalde alle lufthavnsbrugere til orienteringsmøde forud for forhandlingerne. Mødet omhandler forhandlingsproces og tidsplan og lufthavnsbrugerne kan komme med forslag til de kommende forhandlinger. Når lufthavnen har et forslag til takster, skal den indkalde til møde med lufthavnsbrugerne for at orientere og begrunde ændringer. Lufthavnsbrugerne kan her komme med bemærkninger.

Hvis lufthavnen og lufthavnsbrugerne ikke kan nå til enighed, er der i reguleringen indbygget en fall-back-mekanisme. Denne mekanisme fastsætter en indtægtsramme, som blandt andet bygger på et fastlagt niveau for omkostninger til drift, effektiviseringskrav til drift, omkostninger til af- og nedskrivninger af anlæg plus forrentning af investeret kapital mv. Det er en kompliceret model hvor omkostningerne fremskrives (for anlægsaktiver er det de budgetterede omkostninger), og hvor regulator har mulighed for at fastlægge effektiviseringskrav på baggrund af benchmarking med andre nordeuropæiske lufthavne.

På konkurrenceområdet i Danmark er forhandlinger om tilsagn i fx fusionssager et eksempel på, at aftaler mellem en offentlig myndighed og en privat part er et integreret element i den eksisterende regulering. I disse sager forhandler de fusionerende parter med Konkurrencerådet om tilsagn, der kan fjerne de konkurrencemæssige betænkeligheder. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ved en fusion - ofte som følge af, at de fusionerende parter samlet set opnår markedsmagt efter fusionen. Styrelsens overordnede hensyn er at sikre forbrugere og andre virksomheder mod potentielle skadelige virkninger af fusionen.

Hjemlen til at indgå tilsagnsaftaler fremgår af konkurrence-loven.¹³ Tilsagnene kan enten være strukturelle, fx frasalg af aktiver, eller adfærdstilsagn, som indebærer restriktioner på virksomheders adfærd. Det er virksomhederne, der foreslår tilsagn, mens det er Konkurrencerådet, der vurderer, om de opfyldte tilsagn fjerner de konkurrencemæssige betænkeligheder.

Både danske og udenlandske evalueringer af tilsagn i fusionssager viser, at adfærdsmæssige tilsagn ikke i alle tilfælde har været lige så effektive som de strukturelle tilsagn til at sikre konkurrencen, blandt andet fordi udformningen af adfærdsmæssige tilsagn forudsætter et indgående markeds-kendskab, og fordi de efterfølgende kan være vanskelige og ressourcekrævende at overvåge.¹⁴

Vigtigt at fastholde et pres for effektiviseringer

På markeder med naturlige monopoler er det som nævnt centralt at fastholde et pres for effektiviseringer. Det gælder uanset reguleringsform og ikke mindst i en dansk kontekst, hvor der fortsat er et stort effektiviseringspotentiale i forsyningssektoren.

Under aftalebaseret regulering indgår hensynet til effektiv drift ofte sammen med andre hensyn, som ellers eksempelvis ville være reguleret mere direkte i lovgivningen. Det kan eventuelt svække fokus på effektiv drift, afhængig af hvordan rammerne og lovgivningen præcist er indrettet.

En central udfordring ved aftalebaseret regulering er i den forbindelse, at selskaberne har mere information om deres individuelle forhold, både økonomi og øvrige forhold, end kunder og regulator. I et marked med naturlige monopoler kan denne informationsasymmetri betyde, at resultatet af en forhandling kan føre til et dårligere resultat for kunder og regulator, som har mindre information.

I Storbritannien er der eksempler på, at mangel på information om selskabers økonomi har skabt en suboptimal regulering med for høje omkostninger for forbrugerne til følge. Konkret havde forsyningssselskaberne budgetteret med omkostninger i deres forretningsplaner, der efterfølgende

¹² BL 9-15. Bestemmelser om betaling for benyttelse af lufthavne (Lufthavnstakster), udgave 4, 16. november 2017

¹³ Jf. konkurrencelovens §12e

¹⁴ EU-Kommissionen (2005), "Merger Remedies Study – public version", DG COMP, European Commission, oktober 2005

har vist sig for høje. Virksomhederne har derved - i kraft af reguleringsformen - kunnet opnå et højere overskud end i et normalt konkurrencepræget marked, mens kunderne har betalt mere for ydelserne end nødvendigt.¹⁵ I reguleringen er der indarbejdet et økonomisk incitament til at få selskaberne til at afsløre deres sande omkostninger, men reguleringen har i dette tilfælde umiddelbart ikke virket efter hensigten.

For at imødegå udfordringerne ved informationsasymmetri kan regulator søge at sikre, at den nødvendige information er til rådighed for forhandlingerne. Det er fx årsagen til, at forsyningsvirksomhederne i Storbritannien skal lave omfattende forretningsplaner til brug for forhandlingerne om deres fremtidige økonomiske rammer. Det medfører således administrative byrder for virksomhederne. Det er samtidig urealistisk at forvente, at disse krav tilnærmelsesvist skulle fjerne den nævnte informationsasymmetri.

En teoretisk løsning på udfordringer med asymmetrisk information er, at selskaberne tilskyndes til i højere grad at afsløre sine reelle omkostninger og investeringsbehov. Benchmarking og analyser kan muligvis bruges som instrumenter i denne henseende.

Temaspørgsmål 2

Hvordan sikres de rette incitamenter under aftalebaseret regulering, så der fastholdes et pres for effektivisering?

Erfaringerne peger på, at nogle af incitamentene i en aftalebaseret regulering i Storbritannien ikke har virket efter hensigten, blandt andet på grund af problemer med asymmetrisk information. Der er derfor behov for at analysere incitamentsstrukturen i en aftalebaseret regulering.

Direkte kundeinddragelse skaber nye udfordringer

Ud over at regulator og anden lovgivning i dag indirekte varetager kundernes interesser, er kunderne også i dag indirekte repræsenteret gennem de kommunalt folkevalgte, som sidder i bestyrelserne i kommunalt ejede forsynings-selskaber og som aktionærer i de kommercielle forsynings-selskaber. I forbrugerejede forsynings-selskaber har kunderne mere direkte indflydelse, blandt andet gennem mulighed for valg til bestyrelsen.

Kommunerne kan imidlertid som ejere af forsynings-selskaber også have andre interesser end at sikre lave priser på forsyningsydelser. De kan eksempelvis have et ønske om at finde finansiering til andre formål, eller de kan pålægge selskaberne at levere en højere kvalitet end de myndighedsfastsatte minimumskrav for kvalitet, miljø m.v. med højere omkostninger til følge.

Også blandt kundegrupper, der i en aftalebaseret regulering inddrages direkte i forhandlingerne, kan der være forskellige hensyn. Fx varetages de britiske forbrugeres interesser af forskellige kundegrupper, som kan have meget forskellige interesser. Da der desuden kan være stor forskel på kundegruppernes forhandlingsstyrke, er det regulators ansvar at balancere de forskellige interesser.

Den seneste evaluering af reguleringen i Storbritanniens forsyningssektor viser på den ene side, at forbrugernes tilfredshed med forsynings-selskabernes forsynings-sikkerhed og serviceniveau er steget, og på den anden side, at der er behov for en stærkere kunderepræsentation, bl.a. ved at tilbyde kundegrupperne eksperthjælp.¹⁶

Når kunder forhandler lokalt om fx kvalitet og miljøparametre, kan der opstå problemer med, at de samfundsøkonomiske omkostninger ikke bliver inddraget fuldt ud i forhandlingerne. Det kan fx være niveauet for et spildevandsselskabs rensning. Udledningerne til naturen påvirker mange og ikke kun spildevandsselskabets kunder. Ønsker kunderne i selskabet et lavere rensningsniveau for at få lavere priser, er der risiko for, at udledningsniveauet bliver højere end det samfundsøkonomisk optimale. Denne negative eksternalitet bliver med andre ord ikke internaliseret i forhandlingerne på den samfundsøkonomisk mest hensigtsmæssige måde. I et system med øget fokus på forhandling med kundegrupper, skal sådanne eksternalitetshensyn fortsat varetages via reguleringen.

Adfærdsøkonomien peger desuden på, at der kan være udfordringer med at opnå en god kunderepræsentation med aftalebaseret regulering. For at en regulering med direkte kundeinddragelse kan fungere, skal kunderne have mulighed for at udvikle og formulere klare ønsker til og præferencer for forsynings-selskabets ydelser.¹⁷ Det kan være vanskeligt, hvis der er tale om komplekse ydelser, og kunderne ikke repræsenteres professionelt og med stor indsigt i markedet.¹⁸ Det er derfor vigtigt, at de redskaber, der bruges til at afdække forbrugernes præferencer, tager højde for dette.

¹⁶ Ofgem, "RIIO-2 Framework Consultation", Ofgem, marts 2018

¹⁷ Bettman, James R., Mary Frances Luce, and John W. Payne: "Constructive consumer choice processes." *Journal of consumer research* 25.3 (1998): 187-217 Bent Flyvbjerg (2007) "Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice", *European Planning Studies*, 16:1, 3-21

¹⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Typologi for adfærdsbaserede markedsfejll", juni 2016

¹⁵ Citizens Advice, "Energy consumers' missing billions", Citizens Advice 2017

Temaspørgsmål 3

Hvordan bliver kundernes interesser bedst inddraget?

Hvis kunderne skal inddrages mere direkte som i Storbritannien, kræver det mere af både kunder, selskaber og regulator, og adfærdøkonomien peger på mulige faldgruber. Hvis aftalebaseret regulering skal indføres enten helt eller delvist i forsyningssektoren, bør det først afklares, hvordan forbrugernes ønsker bedst bliver repræsenteret og afdækket.

Mere fleksibilitet kan skabe nye muligheder men kræver flere ressourcer

En anden grundidé i aftalebaseret regulering er at give forsyningselskaberne fleksibilitet i sammensætningen af og niveauet for indtægtsrammerne. I en forhandlings-situation kan regulator fx acceptere en aftale om højere omkostninger til investeringer up front til gengæld for en reduktion i prisen på længere sigt. Sådant en aftale kræver imidlertid konsistens over tid, så prisen faktisk reduceres på sigt, selvom selskaberne eventuelt måtte have interesse i det modsatte.

Fleksibilitet kan også skabe muligheder for innovation og hensyntagen til særlige, individuelle forhold, fx når selskaber bliver pålagt nye kommunale ønsker eller politiske krav omkring omstruktureringer, infrastrukturudvikling med videre. I Storbritannien sker det blandt andet ved, at selskaberne præsenterer nye investeringer i de forretningsplaner, der er til forhandling.

På den anden side kan det føre til en mere administrativ tung reguleringsmodel, hvor regulator skal forholde sig til mange individuelle hensyn og forhold samt på områder, som i dag ikke indgår i den økonomiske regulering.

Aftalebaseret regulering i Storbritannien indeholder fx aftaleelementer om kvalitet og serviceniveau og dermed også større fleksibilitet end fx det danske system i dag.

Den større fleksibilitet er dog formentlig også forbundet med en større arbejdsbyrde hos selskaberne. For selskaberne vil en aftalebaseret regulering blandt andet kræve udarbejdelse af forretningsplaner, forhandlinger med regulator om den fremtidige økonomi og inddragelse af kunderne i processen. Ressourcer og kompetencer hertil kan variere meget alt efter størrelsen på og kompetencerne i selskaberne. Det kan betyde, at nogle – formentlig de store selskaber – kan opnå bedre resultater med aftalebaseret regulering end andre.

Regulator vil skulle vurdere en række nye forhold, herunder om forretningsplanerne er omkostningseffektive, og om

selskaberne har overholdt de krav, som regulator stiller til udarbejdelsen af planerne. Der vil derfor fortsat skulle foretages benchmarking af selskabernes effektivitet for at kunne vurdere dette. Ressourcer og kompetencer hos regulator vil således skulle øges i en mere aftalebaseret regulering.

Temaspørgsmål 4

Hvilken rolle skal regulator have? Hvilke nye ressourcer opstår?

For at sikre en fortsat effektiv regulering af forsyningssektoren bør det afklares, hvilken rolle regulator skal have samt hvilke ressourcer, der opstår hos både hos regulator, forsyningselskaber og kunder.

Nødvendigt med mere analyse af aftalebaseret regulering

Det kan helt overordnet konkluderes, at erfaringerne med aftalebaseret regulering er ret sparsomme, og at det derfor er nødvendigt med en mere grundig analyse af, hvordan sådan en aftalebaseret model skal udformes.

Det er centralt, at der fortsat er et stort effektiviseringspotentiale i forsyningssektoren, som bør realiseres til gavn for forbrugere og virksomheder. Det skal derfor gøres klart, hvad aftalebaseret regulering eventuelt vil kunne bidrage med. Samtidig skal det sikres, at der fortsat er et effektiviseringspres på naturlige monopoler i sektoren.

I boks 3 opsummeres de temaspørgsmål, som nærmere bør overvejes.

Boks 3 Spørgsmål til videre analyse – en opsummering

Temaspørgsmål 1

Hvad skal formålet med aftalebaseret regulering være? Og hvordan og hvornår kan det implementeres i samspil med den nuværende regulering?

Temaspørgsmål 2

Hvordan sikres de rette incitamenter under aftalebaseret regulering, så der fastholdes et pres for effektivisering?

Temaspørgsmål 3

Hvordan bliver kundernes interesser bedst inddraget?

Temaspørgsmål 4

Hvilken rolle skal regulator have? Hvilke nye ressourcer opstår?