



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

VELFUNGERENDE MARKEDER

28 | 2019

ARBEJDSPAPIR NR. 1

FORBRUGERINDDRAGELSE I FORSYNINGSSEKTOREN VIA

AFTALEBASERET REGULERING?

På et velfungerende marked med effektiv konkurrence er forbrugerne med deres valg af leverandør mv. med til at skærpe konkurrencen og fremme de produkter, som forbrugerne tillægger stor værdi.

I de dele af forsyningssektoren, der er kendetegnet ved naturlige monopoler, kan forbrugerne ikke skifte leverandør, hvis de er utilfredse. Det kan medføre mindre fokus på effektiv drift, innovation og lave priser til forbrugerne.

Derfor er der i Danmark og mange andre lande en særlig regulering på monopolmarkederne. Reguleringen søger at opnå nogle af de gavnlige effekter, som velfungerende konkurrence ellers kan give anledning til.

Dette arbejdspapir beskriver erfaringer med og udfordringer ved at inddrage forbrugerne mere aktivt i reguleringen

og i de beslutninger, som træffes i danske forsyningsvirksomheder, der har monopolkarakter.

Spørgsmålet er, om den form for økonomisk regulering, der kaldes aftalebaseret regulering, kan udgøre rammen om en mere aktiv forbrugerinddragelse i forsyningssektoren, og hvad der i så fald bør overvejes i denne forbindelse.

Læs den fulde artikel →

På velfungerende markeder sikrer konkurrencen et pres på virksomhederne – fra forbrugere og konkurrenter – som normalt fører til lavere priser, bedre kvalitet, innovation og et større udbud af varer og tjenester.

Væsentlige dele af forsyningssektoren i Danmark er imidlertid præget af naturlige monopoler, som ikke er udsat for effektiv konkurrence.¹ For at kompensere for dette manglende pres er sektorerne underlagt økonomisk regulering, der i dag består af et loft over selskabernes indtægter (indtægtsrammer) og effektiviseringskrav.²

På monopolmarkeder kan forbrugerne ikke skifte leverandør – fx kan danske vandforbrugere ikke skifte til et andet vandselskab. Det betyder, at disse forbrugere ikke har mulighed for at reagere på pris eller kvalitetsforskelle, og at selskaberne derfor heller ikke har samme incitament til at udvikle ydelser, der retter sig mod, hvad forbrugerne ønsker.

Spørgsmålet er, om – og i så fald hvordan – stærkere forbrugerindflydelse i et monopol kan medføre, at forsyningssekskabers beslutninger bedre afstemmes med forbrugernes ønsker og præferencer på en måde, der imiterer forbrugernes indflydelse på et velfungerende marked. I regeringens forsyningsstrategi "Forsyning for fremtiden" fremgår det, at aftalebaseret regulering muligvis kan være et alternativ til den nuværende indtægtsrammeregulering, jf. også *boks 1*.

Et af elementerne i aftalebaseret regulering kan være en mere eksplicit eller stærkere inddragelse af forbrugernes præferencer i reguleringen, så det enkelte selskab i højere grad inddrager forbrugerhensyn i sine driftsbeslutninger.

Hvis forbrugerne på monopolmarkeder skal kunne medvirke til at skabe et yderligere og bedre funderet effektiviseringspres på forsyningssekskaberne, vil det være centralt at afdække forbrugernes præferencer – dvs. hvilke ydelser fortrækker forbrugerne generelt, og hvilken værdi har disse ydelser for dem.

I dette arbejdsrapport beskrives overordnet, hvordan man kan opgøre forbrugernes betalingsvillighed for monopolselskabernes service og ydelser, når der ikke er konkurrence på markedet. Desuden gennemgås nogle erfaringer og udfordringer med forbrugerinddragelse i økonomisk regulering, herunder i lande med aftalebaseret regulering.

Arbejdsrapporten går således videre med nogle af de analysespørgsmål, der blev præsenteret i det første rapport

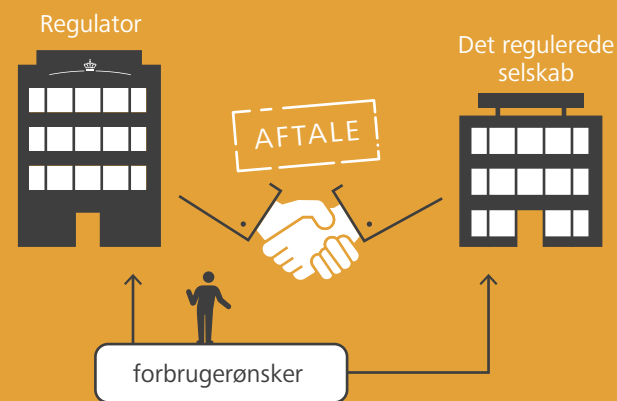
om aftalebaseret regulering i forsyningssektoren i serien *Velfungerende markeder*.³

Boks 1: Aftalebaseret regulering – forhandling om indtægtsrammer

Grundidéen med aftalebaseret økonomisk regulering er, at forsyningssekskaber, der er kendetegnet ved at være monopoler, indgår aftaler med regulator om deres fremtidige økonomi i stedet for – som i dag – at få fastsat indtægtsrammer af denne regulator.

I en aftalebaseret regulering kan aftalerne om indtægtsrammernes størrelse – dvs. hvor høje indtægter og dermed også hvor høje priser et selskab må have - indgås af de enkelte selskaber efter forhandling med regulator. Forbrugernes præferencer og i hvor høj grad selskabet ønsker at imødekomme disse, kan indgå som et element i forhandlingen, jf. figur 1.

Figur 1
Aftalebaseret regulering



Note: Figuren viser aftaler indgået mellem regulator og det regulerede selskab. Der er også eksempler på aftalebaseret regulering, hvor aftalerne indgås uden om regulator i direkte forhandling mellem kunder og det regulerede selskab.

I en aftalebaseret regulering kan forhandlingerne omfatte andet end pris, herunder eksempelvis kvalitet, stabilitet, serviceniveau og innovation, jf. figur 2. I forhandlingerne inddrages viden om forbrugernes præferencer og betalingsvillighed for relevante ydelser, eksempelvis serviceniveau. Formålet er, at forbrugernes ønsker derved kan afspejles mere direkte i selskabernes aftalte indtægtsramme – og som følge heraf også i selskabernes priser og ydelser.

Boksen fortsætter på næste side ..

1 Forsyningssektoren omfatter typisk el-, gas-, fjernvarme- og vandsektorerne.

2 For el-sektoren gælder dette distributionsselskaber. Fjernvarmesektoren er stadig underlagt hvile-i-sig-selv-regulering, men der er i politisk stemmeaftale fra 2018 besluttet at indføre indtægtsrammeregulering.

3 Aftalebaseret regulering i forsyningssektoren, *Velfungerende markeder*, 2018. Heri præsenteres begrebet aftalebaseret regulering nærmere.

.. Fortsat

Figur 2 Aftalebaseret regulering kan omfatte andre elementer end pris



Forbrugernes interesser er allerede i dag i større eller mindre grad varetaget i den danske forsyningssektor. Indtægtsrammereguleringen varetager fx hensynet til at sikre forbrugere og virksomheder lave priser. Med andre ord adresserer den økonomiske regulering direkte den "markedsfejl", der ligger i, at de naturlige monopoler ikke er udsat for konkurrence. Samtidig er der også i udbredt grad en mere direkte forbrugerrepræsentation via bl.a. ejerstruktur og bestyrelsessammensætning, jf. boks 2.

Boks 2 Forbrugerinddragelse i forsyningssektoren i dag

Forbrugerrepræsentanter

I dag er dele af forsyningssektoren via lovgivning forpligtet til at have forbrugerrepræsentanter i sine bestyrelser. Det gælder for distribution af fjernvarme og el samt i hele vandsektoren.

I de *kommunalt ejede* forsyningselskaber er kunderne også indirekte repræsenteret i bestyrelserne af de folkevalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Disse medlemmer kan dog også have andre interesser end at sikre effektiv drift i det pågældende selskab.

I de *forbrugerejede* selskaber har ejerne (forbrugerne) mulighed for at påvirke selskabets beslutninger gennem valg til bestyrelser.

Udfordringerne med forbrugerinddragelse gennem bestyrelser kan dog være, at bestyrelsesmedlemmer kun har en retslig forpligtelse over for selskabet, og yderligere kan det ofte diskuteres, hvorvidt de valgte medlemmer er repræsentative.

Forbrugerinddragelse på eget initiativ

Forsyningselskaber kan også på eget initiativ spørge forbrugerne i deres forsyningsområde, om fx præferencer

eller idéer til levering eller udformning af specifikke forsyningsydelser.

Eksempelvis har Skanderborg Forsyning oprettet et kundepanel for at få input og ideer til drift og services.⁴ Et andet eksempel er BlueKolding, som arbejder med et klimatilpasningsprojekt i Kolding, hvor borgerne inddrages aktivt i udformningen af projektet.⁵ Denne form for inddragelse er frivillig og praktiseres ikke af alle forsyningselskaber.

Afdækning af præferencer med *stated preferences*

Der er typisk to måder at afdække præferencer på: *stated preferences*-metoden og *revealed preferences*-metoden.

I *stated preferences* ("udtrykte præferencer")-metoden spørges forbrugerne direkte om, hvilke løsninger de ønsker, og hvad de er villige til at betale for disse løsninger.

Metoden opstiller således hypotetiske valg fx i spørgeskemaform eller telefoninterview og giver derved mulighed for at indsamle præferencer for produkter og ydelser, der ikke er et reelt marked for, eller som endnu ikke er udført. Det betyder, at metoden kan bruges til at afdække forbrugernes præferencer, før et projekt sættes i gang. Samtidig har spørgeskemaer den fordel, at de kan sendes til hele den relevante gruppe af forbrugere.

Men forskningsresultater har vist, at der er udfordringer ved metoden. Det skyldes bl.a., at de valg, forbrugerne stilles overfor, er hypotetiske i spørgesituationen. Forbrugerne ville med andre ord sandsynligvis svare anderledes, hvis valget skulle foretages "i virkeligheden".⁶

Når interview eller spørgeskemaer bruges til at afdække præferencer for produkter, antages det, at præferencerne allerede på forhånd ligger fast og er veldefinerede. Det er imidlertid ikke altid tilfældet, idet præferencerne kan påvirkes af spørgsmålenes rækkefølge og formulering.

De udtrykte præferencer kan således bl.a. påvirkes af, hvordan den information, som gives i en spørgeskemaundersøgelse, præsenteres. Eksempelvis kan initiale prisforslag påvirke den betalingsvillighed, som forbrugerne

4 <https://www.skanderborgforsyning.dk/forbrug-og-regning/kundepanel>

5 <https://www.sweco.dk/nyheder/viden-og-inspiration/artikler/den-nye-kolding-by-park-bliver-i-sandhed-borgernes-byrum/>

6 Pearce et al (2006), Cost-Benefit Analysis and the Environment – recent developments, OECD

giver udtryk for. Udfordringerne med ustabile præferencer kan være mere udtalte på de dele af forsyningsmarkederne, hvor forbrugerne mangler erfaring med at agere aktivt.

I England bruger vandselskaberne *stated preferences*-metoden til at finde forbrugernes betalingsvillighed.

Erfaringerne herfra viser, at metodevalget kan påvirke de opgjorte betalingsvilligheder ganske meget.⁷

I præferenceafdækning via *stated preferences*-metoden på forsyningsmarkederne er det derfor vigtigt at reducere de forskellige systematiske fejlkilder eller bias, som kan påvirke resultaterne. De vigtigste bias er forklaret i boks 3.

Boks 3: Udfordringer ved at afdække præferencer med *stated preferences*-metoden

Bias ved *stated preferences*-metoden

Præsentation og mængde af information:

Undersøgelser viser, at forbrugere ofte ikke bruger al den præsenterede viden aktivt, men i stedet udvælger aspekter, som de lægger vægt på i beslutningsprocessen. Vigtig information kan dermed "drukne i mængden" og ikke blive taget i betragtning. De fundne præferencer kan dermed være påvirket af, hvordan informationen præsenteres.

Udformning og udførsel af spørgeskema eller interviews:

Den tid, der gives til besvarelse, har indflydelse på besvarelsen - særligt hvis spørgsmålene har en vis kompleksitet. Tidspres kan fx betyde, at forbrugeren ikke vurderer al den præsenterede information, men i stedet forenkler problemstillingen. Samtidig kan opstillingen af spørgsmål og svarmuligheder påvirke resultatet. Præsenteres betalingsvilligheder eksempelvis med anvisning af et udgangspunkt, påvirkes resultatet ofte af dette udgangspunkt. Der sker en såkaldt forankring til det viste udgangspunkt.

Strategiske bud dækker over situationer, hvor forbrugere har en stærk præference og har gennemskuet, at de kan påvirke processen gennem deres udtrykte betalingsvilligheder. Det kan medføre udtrykte betalingsvilligheder, som er forskellige fra de faktiske.

Det forhold, at de afdækkede præferencer påvirkes af fremgangsmåden, kan også give incitament til at bruge en spørgeform, som fremmer egne interesser. Det kan løses ved fx at udvikle standarder for brug af *stated preferences*-metoden eller ved, at præferenceafdækning foretages af en regulator.

⁷ OFWAT: "Towards water 2020 – policy issues: customer engagement and outcomes", juli 2015

Det forstærker udfordringerne i en forhandlingsmodel, at forbrugerne normalt vil besidde mindre viden end selskaberne. For at forbrugerne kan træffe det bedste valg, skal de således have al nødvendig information i en brugbar form. Det kan være vanskeligt at opnå, bl.a. fordi forsyningsselskabernes tilskyndelse til at give al relevant information i nogle tilfælde kan være begrænset.

Forbruger- og ekspertgrupper kan muligvis mindske udfordringerne med *stated preferences*-metoden. Forbrugergrupper bruges allerede i dag af nogle forsyningsselskaber i Danmark med henblik på at afdække forbrugerønsker. I Skotland indgår ekspertgrupper i forhandlingerne om aftaler i reguleringen⁸.

Brugen af forbrugergrupper rejser dog andre udfordringer, fx ift. repræsentativitet. Også for forbrugergrupperne kan det således være vanskeligt at tilrettelægge analysen, så der opnås et retvisende skøn for betalingsvilligheden blandt forbrugerne, se boks 4.

Boks 4 Forbruger- og ekspertgrupper som forbrugerinddragelse

Forbruger- og ekspertgrupper

Nogle af udfordringerne ved *stated preferences*-metoden kan mindskes ved, at forbrugere inddrages, trænes og informeres om deres rolle og betydning og ved, at de gives tid til beslutningsprocessen. Det kan være svært at give tilstrækkelig information i eksempelvis spørgeskemaundersøgelser, men i forbrugergrupper er der bedre mulighed for at give mere detaljeret information og mulighed for at opbygge erfaring.

Anvendelse af ekspert- og forbrugergrupper rejser spørgsmål om selektion og repræsentativitet. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om det er en speciel type forbrugere, som deltager i forbrugergrupper, og evt. søge at korrigere for, at de forbrugere, der ikke er med i gruppen, har andre præferencer.

Præferencer kan afdækkes uden at spørge forbrugerne – *revealed preferences*-metode

Et alternativ til *stated preferences*-metoden er at måle præferencerne indirekte ud fra faktiske handlinger - altså *revealed preferences*-metoden.

Revealed preferences-metoden tager udgangspunkt i forbrugernes faktiske betalinger for varer og tjenester. På et velfungerende marked kan prisen for en vare observeres, og når forbrugere vælger at købe varen, kan denne pris

⁸ Customer Forum: "Statement of purpose and work plan", august 2017

betrages som forbrugernes minimumsbetalingsvillighed for netop denne vare. Man kan med andre ord konstatere, hvad forbrugeren som minimum er villig til at betale. Den faktiske betalingsvillighed (dvs. hvor meget den enkelte forbruger rent faktisk var villig til at betale for produktet) kan dog ikke aflæses direkte.

Selvom mange egenskaber ved specifikke forsyningsydelser ikke handles direkte på et marked, hvor priserne kan observeres, kan man bruge statistiske metoder til at opgøre markedsværdien af disse egenskaber. Dermed kan man fastlægge minimumsbetalingsvilligheden for den pågældende egenskab og dermed afsløre præferencerne for den pågældende ydelse (dvs. *reveal preferences*). Konkret sigter metoden således på at opgøre minimumsbetalingsvilligheder ved at estimere, hvordan de pågældende egenskaber ved forsyningsydelserne påvirker prisen på dem.⁹ Boks 5 giver et eksempel på metoden.

Boks 5 Eksempel på *revealed preferences*

Prisen på en bolig afspejler en række faktorer ud over selve boligens kvalitet og størrelse. Det kan være indkøbsmuligheder, pendlermuligheder, udsigt, kvaliteten af den lokale skole etc.

Det er under visse betingelser muligt at isolere den effekt, som sådanne faktorer eller egenskaber har på husprisen. Det er udtryk for markedsværdien af den pågældende egenskab. Da der således er forbrugere, der betaler denne pris for den pågældende egenskab, og formentlig forbrugere, der er villige til at betale mere, kan denne pris ses som et mindsteniveau for betalingsvillighed for de personer, der handler på markedet - dvs. et estimat for en minimumsbetalingsvillighed.

Eksempelvis kan det være muligt at estimere betalingsvilligheden for rent badevand i en havn eller betalingsvilligheden for at undgå el-master eller lokal forurening ved at opgøre, hvordan disse forhold påvirker huspriserne i området.¹⁰ Metoden kræver selvsagt et passende stort datagrundlag og en vel-specificeret model.

Fordelen ved denne metode er, at den kan opgøre en (minimums)betalingsvillighed med udgangspunkt i konkrete priser på markedet, som afspejler forbrugernes faktiske handlinger. Dermed undgås mange af de udfordringer, som kendetegner *stated preferences*-metoden, der bygger på hypotetiske spørgsmål om, hvordan forbrugerne ser på forskellige ydelser mv.

Det er imidlertid ikke altid muligt at bruge *revealed preference*-metoden. Den faktiske minimumsbetalings-

villighed kan således eksempelvis være vanskelig at opgøre for nye projekter, der ikke er erfaringer med. Samtidig kræver metoden mange data og ofte kompliceret økonomisk metode, for at forsyningsydelsens pris-effekt kan isoleres.

I den engelske vandsektor opfordrer det engelske vandforbrugerråd (CCWater) forsyningselskaberne til i højere grad at bruge *revealed preferences*-metoden. På grund af udfordringerne med metoden anbefaler vandforbrugerrådet dog samtidig at bruge den sammen med *stated preferences*-metoden, hvor det er muligt, for at give en stærkere afdækning af præferencer.¹¹ Der kan altså være gevinster i form af en stærkere præferenceafdækning ved at bruge *revealed preferences*-metoden. Men erfaringerne er sparsomme.

Erfaringer med forbrugerinddragelse i aftalebaseret regulering

Erfaringerne fra udlandet viser også, at der er udfordringer med at afdække og bruge skøn for forbrugernes præferencer og betalingsvillighed i den økonomiske regulering af forsyningsmonopoler.

I forsyningssektoren i England, som i modsætning til den danske vandsektor består af private selskaber, er der sket et skift til aftalebaseret regulering. Her er forsyningselskabernes indtægtsrammer forhandlet mellem selskabet og regulator.

I Englands gas-, vand- og elsektorer er der således krav om at inddrage forbrugerne under udarbejdelsen af indtægtsrammerne. Blandt andet skal forbrugernes villighed til at betale for nye serviceydelser dokumenteres, før selskaberne foretager nye projekter, jf. boks 6.

Boks 6 Aftalebaseret regulering i England

Regulering af den engelske gas og elektricitets sektor¹²

Gas- og elsektorerne i England består af få store private selskaber, som er underlagt en aftalebaseret regulering kaldet RIIO (RIIO står for Revenue = Incentives+Innovation+Output). RIIO blev indført i 2013 som et alternativ til indtægtsrammeregulering, blandt andet motiveret af, at man ville fremme løsninger med størst værdi for forbrugerne. I RIIO er selskabernes rammer fastsat ud fra forretningsplaner forhandlet med regulatoren (Ofgem).

I forbindelse med udarbejdelse af forretningsplanerne skal forbrugernes ønsker og holdninger inddrages. Der er ikke specifikke krav til, hvordan det skal gøres, det er overladt til selskaberne selv at vurdere, hvilken metode, der er bedst.

Boksen fortsætter på næste side ..

⁹ Pearce et al (2006), Cost-Benefit Analysis and the Environment – recent developments, OECD

¹⁰ Metoden er et eksempel på hedonic pricing-metode, som er en metode indenfor revealed preferences. Af andre metoder kan nævnes travel cost-metoden, adverting behaviour og cost of illness.

¹¹ The Consumer Council for Water: "Improving willingness-to-pay research in the water sector," juli 2017

¹² OFGEM: "Handbook for implementing the RIIO model", oktober 2010

.. Fortsat

Selskaberne skal i forhandlingerne redegøre for metoderne, så regulator kan vurdere, om eksempelvis betalingsvillighed er tilstrækkeligt afdækket. Ofgem kan give selskaberne mulighed for at opnå et højere overskud, hvis kvaliteten af forretningsplanerne, herunder præferenceafdækningen, er høj nok.

Man forsøger dermed at inddrage forbrugernes ønsker direkte i forhandlingerne om indtægtsrammerne ved at lægge forbrugernes betalingsvillighed ind som et element i forhandlingerne. Erfaringer fra de første år med aftalebaseret regulering i England viser imidlertid, at forbrugerinddragelsen ikke har været tilfredsstillende. Den engelske regulator ønsker derfor at styrke forbrugerinddragelsen gennem uafhængige forbrugergrupper og ekspertgrupper.¹³

I Skotlands vandsektor sker forbrugerinddragelsen gennem en ekspertgruppe, hvis opgave det er at udfordre vandselskabet, regulatoren og indtægtsrammens størrelse ud fra et forbrugerperspektiv, jf. boks 7. Ekspertgruppen har ressourcer til at lave egne analyser, hører osv.

Ekspertgruppen er sammensat af folk med viden om området, hvilket giver dem en stærkere forhandlingskraft over for vandselskabet. De almindelige vandforbrugere har ikke nogen direkte indflydelse på gruppens sammensætning.

Boks 7 Aftalebaseret regulering i Skotland

Den skotske vandsektor¹⁴

Scottish Water er et statsejet selskab med monopol på vand- og spildevandsmarkederne i hele Skotland. Deres indtægtsrammer sættes på baggrund af en forretningsplan, som regulatoren (WICS) skal godkende.

Som en del af reguleringen er der oprettet en ekspertgruppe (Customer Forum), som skal varetage forbrugernes interesser. Ekspertgruppen er udpeget af Scottish Water, WICS og et skotsk forbrugerråd (Citizens Advice)¹⁵ på baggrund af erfaringer eller viden og er ikke et repræsentativt organ for forbrugerne.¹⁶

Ekspertgruppen har beføjelser til at forhandle direkte med Scottish Water om forretningsplanerne. Gruppen har ansvaret for at varetage forbrugernes interesser og skal sikre, at forretningsplanerne også afspejler forbrugernes interesser.

Fortsættes på næste side ..

.. Fortsat

Yderligere skal Scottish Water måle forbrugernes generelle tilfredshed, og de skal i deres forretningsplaner sætte mål for, hvilket niveau for tilfredshed, de vil opnå fremover.

Erfaringerne fra udlandet viser overordnet, at det er vigtigt at overveje, hvordan præferencer afdækkes bedst, og hvilke af forsyningsselskabernes ydelser, forbrugerne reelt kan og bør tilkendegive præferencer om.

Yderligere giver erfaringerne fra både ind- og udland anledning til overvejelser om, hvordan forskellige typer forbrugere, herunder fx virksomheder, inddrages på en repræsentativ måde. Forsyningsydelser kan vanskeligt differentieres mellem kunder, og alle kunder betaler dermed for alle ydelser, uanset om kunden ønsker dem eller ej.

Når erfaringer fra udlandet tages i betragtning, er det afgørende at holde sig for øje, at bl.a. den engelske forsyningssektor består af private virksomheder, orienterede mod profit. Dette adskiller sig betydeligt fra den skotske og store dele af den danske forsyningssektor. Det kan rejse andre udfordringer, fx mindre fokus på innovation og omkostningseffektivitet. Det betyder, at de engelske erfaringer med forbrugerinddragelse og aftalebaseret regulering ikke uden videre kan bruges i dansk kontekst.

Forsyningssekretariatet¹⁷ i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal i 2019-2020 gennemføre en analyse om forbrugerne i vandsektoren. I dette arbejde vil det undersøges yderligere, hvordan og med hvilken effekt forbrugernes præferencer kan anvendes i økonomisk regulering. Resultaterne af dette analysearbejde vil løbende blive publiceret.

¹³ OFGEM: "RIIO-2 – Framework consultation", marts 2018.

¹⁴ WICS: "Strategic review of charges 2015-2021", marts 2014.

¹⁵ WICS: "Strategic Review of charges 2015-2021", marts 2014.

¹⁶ Customer Forum: "Statement of purpose and work plan", august 2017.

¹⁷ Forsyningssekretariatet er den statslige regulator af vand- og spildevandssektoren i Danmark.