



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

# VELFUNDERENDE MARKEDER

NR 37 | ÅRSTAL 2020

Artiklen er 19. august  
2020 opdateret med  
note til figur 2.

## POTENTIALE FOR EN MERE EFFEKTIV FORSYNINGSEKTOR Gennem BEDRE REGULERING

**Undersøgelser peger på, at forsyningssektoren har lavere produktivitet, højere priser og dårligere rammebetingelser for konkurrence end øvrige sektorer.**

Dele af forsyningssektoren er kendetegnet ved naturlige monopoler. Naturlige monopoler er ikke udsat for det konkurrencepres og kamp om markedspositioner, der er på konkurrenceudsatte markeder. Regulering er indført i disse sektorer for at opnå fordelene ved konkurrence på et frit og velfungerende marked.

Tal fra Danmarks Statistik viser, at produktivitetsudviklingen i forsyningssektoren har været forholdsvis svag, og at priserne for flere forsyningsydelser er steget mere end det samlede nettoprisindeks. Endvidere viser Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af rammebetingelser for

konkurrence i 11 infrastruktursektorer, at forsyningssektoren har ringere rammebetingelser for konkurrence end andre infrastruktursektorer.

Det er derfor nødvendigt at forbedre reguleringen af forsyningssektoren, så forbrugere og virksomheder ikke betaler for meget for deres forsyningsydelser.

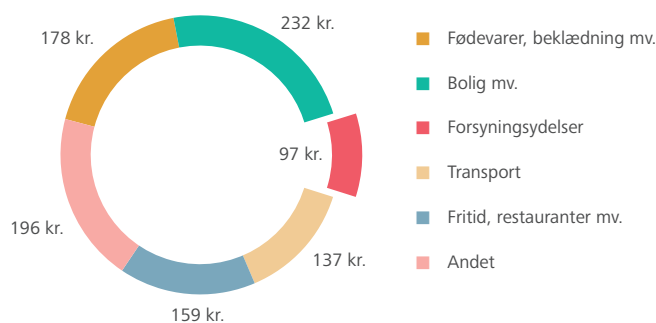
Læs den fulde artikel →

**F**orsyningssektoren er vigtig for danske forbrugere og virksomheder. Forsyningssektoren forsyner de danske forbrugere og virksomheder med el, vand, gas og varme, og håndterer affald og rensning af spildevand.

Forsyningssektoren har stor betydning for dansk økonomi. Forsyningssektoren har i de seneste år haft en samlet bruttoværditilvækst på ca. 40 mia. kr. årligt, hvilket svarer til ca. 2,3 pct. af den samlede bruttoværditilvækst i Danmark.

Den økonomiske effektivitet i forsyningssektoren er central for danske forbrugere, idet en gennemsnitlig dansk husholdning bruger ca. 31.000 kr. årligt på forsyningsydelser. Det svarer til, at en dansk husholdning bruger knap 100 kr. på forsyningsydelser hver gang, husholdningen bruger 1.000 kr., jf. figur 1. De største forsyningsudgifter går til boligopvarmning og elektricitet. Effektiv konkurrence i forsyningssektoren påvirker også danske virksomheders konkurrenceevne.

Figur 1  
**Danske husstandes gennemsnitlige forbrug i 2018 nedskaleret til 1.000 kr.**



Kilde: Danmarks Statistik, FU02 og NAP19, og egne beregninger

### Forsyningssektoren er præget af naturlige monopoler

Flere forsyningsområder er naturlige monopoler, der ikke er udsat for effektiv konkurrence, fx distribution af el (el-nettet) og vandforsyning. På andre forsyningsområder er der konkurrence, fx detail- og engroshandel for el og gas.

Naturlige monopoler har typisk betydelige investeringer knyttet til infrastrukturen. Det medfører, at det kan være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt med kun én udbyder af opgaven. Det er eksempelvis ikke samfundsøkonomisk rentabelt at have flere sideløbende konkurrerende vandvær eller elnet.

Derudover findes lovfastsatte monopoler, hvor reguleringen ud fra andre politiske hensyn tilsidesætter konkurrencen. Det gælder fx affald til forbrænding, hvor kommunerne i

dag har monopol på indsamling og behandling heraf. Med den nye klimaplan for grøn affaldssektor mv. er der åbnet op for, at der under visse forudsætninger kan skabes mere konkurrence i sektoren.<sup>1</sup>

### Konkurrence understøtter effektiviseringer, kvalitet og innovation

Kundernes fravær af muligheden for at tilvælge eller fravælge ydelser i sektorer med naturlige monopoler medfører et manglende naturligt konkurrencepres på omkostninger og kvalitet. På et marked med effektiv konkurrence er en virksomhed dels underlagt et aktuelt konkurrencepres fra øvrige virksomheder på markedet og dels underlagt et potentielt konkurrencepres fra nye virksomheder, der overvejer at gå ind på markedet. En virksomhed, der forbedrer sin konkurrencekraft, kan erobre markedsandele og opnå et øget overskud. En virksomhed, der ikke forbedrer sin konkurrencekraft, risikerer at blive udkonkurreret fra markedet. Konkurrence giver således et stærkt incitament til høj produktivitet i virksomhederne, hvor virksomheder konkurrerer effektivt om pris og kvalitet.

Økonomisk regulering er indført i forsyningssektoren som erstatning for den manglende konkurrence. Reguleringen skal efterligne vilkårene på et marked med effektiv konkurrence for at høste fordelene ved konkurrence. Det er afgørende, at reguleringen tilskynder til effektiv drift og investeringer, beskytter forbrugerne mod for høje priser, skaber rammer for innovation og sikrer kvalitet og leveringssikkerhed

### Potentiale for øget produktivitet i forsyningssektoren

Generelt skal forskelle i produktivitetsvæksten på tværs af sektorer og lande tolkes varsomt, bl.a. på grund af måleusikkerheder og branchespecifikke forhold, jf. Produktivitetskommissionen (2013)<sup>2</sup> og Damvad (2016)<sup>3</sup>. Endvidere vurderer Danmarks Statistik, at produktivitetstal for forsyningssektoren bør fortolkes med forsigtighed, bl.a. fordi det er en kapitaltung branche med lave lønkvoter.<sup>4</sup>

Tal fra Danmarks Statistik viser, at forsyningssektoren i gennemsnit har haft en årlig arbejdsproduktivitetsvækst på 1,0 pct. fra 2001 til 2018, jf. figur 2. Industrien, handelssektoren og den markedsmæssige økonomi i alt har i samme periode haft en højere vækst, mens transportsektoren har haft en lidt lavere vækst. Den årlige vækstrate varierer over tid og synes især lav i forsyningssektoren i perioden 2004 til 2011.

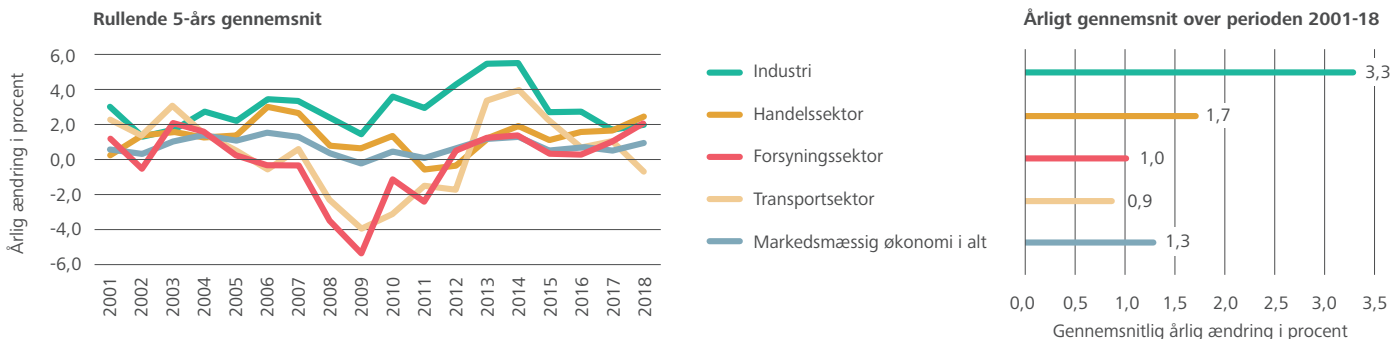
1 Klimaplan for grøn affaldssektor og cirkulær økonomi af 16. juni 2020 Produktivitetskommissionen, Danmarks Produktivitet – hvor er problemerne, Analyserapport 1 (2013).

2 Produktivitetskommissionen, Danmarks Produktivitet – hvor er problemerne, Analyserapport 1 (2013).

3 Damvad, Måling af produktivitet i vand- og fjernvarmsektorerne (2016).

4 Danmarks Statistik, Arbejdsproduktivitet – En kvalitetsvurdering af timeproduktivitet på brancheniveau (2019).

Figur 2  
Arbejdsproduktivitet fra 2001 til 2018



**Kilde:** Danmarks Statistik, NP25, og egne beregninger

**Note:** Den gennemsnitlige årlige vækst målt som totalfaktor-produktivitet viser omtrent samme niveauforskel mellem sektorerne, men at forsyningssektoren klarer sig relativt dårligere end de andre sektorer med en gennemsnitlig negativ årlig vækst på knap 1 pct.

Andre analyser og rapporter viser også, at produktivitetsudviklingen i forsyningssektoren har været svag sammenlignet med andre sektorer og lande. Eksempelvis fandt De Økonomiske Råd frem til, at forsyningssektoren havde haft en negativ timeproduktivtetsudvikling fra 2000 til 2016.<sup>5</sup> Endvidere har Produktivitetskommissionen vist, at den danske forsyningssektors timeproduktivtetsvækst har været lavere end sammenlignelige lande fra 1995 til 2011.<sup>6</sup>

Selvom der kan være udfordringer med måling af produktivitet i forsyningssektoren og sammenligning på tværs af sektorer, indikerer tallene imidlertid samlet set, at der er et potentiale for højere produktivitetsvækst i forsyningssektoren, hvis forsyningssektoren i højere grad kan følge med produktivitetsudviklingen i resten af samfundet. Det understøttes også af analyser af Forsyningstilsynet og Forsyningssekretariatet fra 2020, jf. boks 1.

### Boks 1: Tre analyser af effektiviseringspotentialet i forsyningssektoren frem mod 2030

Forsyningstilsynet og Forsyningssekretariatet har i 2020 på anmodning af Klima- Energi- og Forsyningsministeren gennemført analyser af effektiviseringspotentialet inden for hhv. eldistribution, fjernvarme, vand og spildevand.

Forsyningstilsynets analyser viser, at der frem mod 2030 er potentiale for at effektivisere for 300-360 mio. kr. årligt i eldistributionssektoren og for 800-1.500 mio. kr. årligt i fjernvarmesektoren.<sup>7</sup>

Forsyningssekretariatets analyse viser, at der er et effektiviseringspotentiale på i alt 3,9 mia. i vand- og spildevandssektoren i perioden 2020-2030.<sup>8</sup>

### Store prisstigninger på flere forsyningsydelser

Priserne på flere forsyningsydelser er steget mere end det samlede nettoprisindeks fra 2001 til 2018, jf. figur 3.

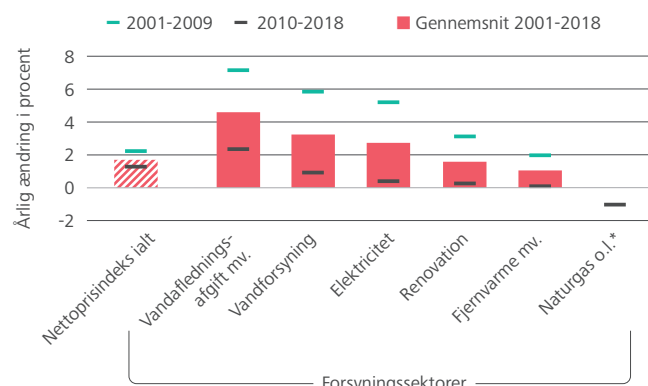
<sup>5</sup> De Økonomiske Råd - Formandskabet, Produktivitet 2017 (2017), pba. tal fra Danmarks Statistik

<sup>6</sup> Produktivitetskommissionen, Danmarks Produktivitet – hvor er problemerne, Analyserapport 1 (2013)

<sup>7</sup> Forsyningstilsynet, Analyse af effektiviseringspotentialet i eldistributionssektoren (2020) og Analyse af effektiviseringspotentialet i fjernvarmesektoren (2020)

<sup>8</sup> Forsyningssekretariatet, Vandsektorens effektiviseringspotentiale, 2020-2030 (2020)

Figur 3  
Gennemsnitlig årlig ændring i nettopriser



Kilde: Danmarks Statistik, PRIS114, og egne beregninger

Note: Nettoprisindekset er friholdt skatter og afgifter og tillagt evt. tilskud.

\*Der er kun prisdata for naturgas o.l. fra 2009.

Det er vanskeligt at isolere, hvad der konkret påvirker priserne på forsyningsydelser, og flere forhold kan have påvirket forsyningsydelsens prisudvikling.

For det *første* har prisudviklingen generelt været afdæmpet fra 2010. Nettoprisindekset er steget med 1,3 pct. årligt fra 2010 til 2018 mod 2,2 pct. årligt fra 2001 til 2009. Udviklingen er endnu tydeligere for flere forsyningsydelser, hvor fx prisen på elektricitet har haft en gennemsnitlig årlig stigning på 0,4 pct. fra 2010 til 2018. Det kan skyldes, at flere forsyningsydelser er afhængige af prisudviklingen for forskellige produktionsinput. Eksempelvis steg råolieprisen forholdsvis kraftigt fra 2001 til 2009 for derefter at falde markant fra 2010 til 2018. Det har formentlig sat et mærkbart nedadgående prispres på flere forsyningsydelser fra 2010 og frem.

For det *andet* påvirkes forsyningspriserne af ny eller ændret regulering, fx vandsektorloven i 2009, og andre politiske tiltag, fx klimatilpasningsprojekter og nedgravning af luftledninger.

For det *tredje* kan priserne på forsyningsydelser have været endnu højere uden regulering. En undersøgelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen viser, at forbrugerprisen på vand ville have været seks pct. højere i 2019 uden økonomisk regulering med effektiviseringskrav i de seneste 10 år.<sup>9</sup>

Forsyningsydelsens prisudvikling kan dermed også pege på, at konkurrence- og effektiviseringspresset ikke er tilstrækkeligt i dele af forsyningssektoren til at sikre lave priser. Det kan skyldes sektorens rammebetingelser.

### Forsyningssektoren har ringere rammebetingelser for konkurrence end andre sektorer

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2005 og 2018 undersøgt og målt rammebetingelserne for konkurrence i 11 sektorer, som kræver meget infrastruktur. Infrastruktur-sektorer har typisk en række kendetegn, som kan gøre det vanskeligt at sikre en effektiv konkurrence. Undersøgelsen er gennemført i Danmark og syv sammenlignelige EU-lande. Undersøgelsesmetode er beskrevet i boks 2.

#### Boks 2: Undersøgelser om rammebetingelser for konkurrence i 11 infrastruktursektorer

Undersøgelsen i 2018 er gennemført af Copenhagen Economics på vegne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Undersøgelsen i 2005 blev gennemført af styrelsen.

Hver sektor er tildelt en score baseret på følgende fem underkategorier:<sup>10</sup>

1. Reguleringsmyndighed uafhængig af ejer-interesser
2. Begrænsning af eneret og graden af brug af udbud
3. Separation og Tredje-Parts-Adgang (TPA)
4. Tekniske barrierer
5. Internationalisering

Der er givet en score fra 0-3 point i hver kategori, hvor 3 er bedst. Maksimum point betyder ikke, at der er fuldkommen konkurrence i en sektor, men at sektoren har en regulering, der giver gode rammebetingelser for konkurrence.

Den samlede score for en sektor er beregnet som et simpelt gennemsnit af de fem underkategorier. Scoren for hver sektor er givet ud fra besvarelsen af et spørgeskema bestående af i alt 19 lige-vægtede spørgsmål, der er udsendt til relevante ministerier og konkurrence- og tilsynsmyndigheder på de undersøgte områder.

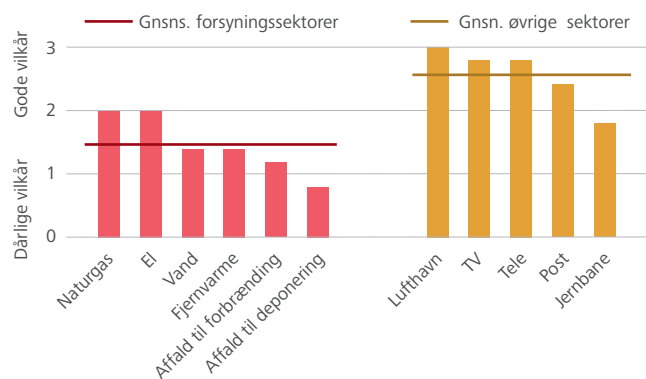
Undersøgelsen fra 2018 viser, at nogle infrastruktursektorer scorer højt i vurderingen af rammebetingelser for konkurrence, fx lufthavn, TV og tele, jf. figur 4. Andre sektorer får en forholdsvis lav score i undersøgelsen, fx affald og fjernvarme. En høj score betyder, at sektoren har gode rammebetingelser for konkurrence, fx hvis sektoren anvender udbud, og hvis sektoren har begrænsede tekniske barrierer. En lav score er udtryk for det modsatte.

Det er særligt forsyningssektorerne, der har en lav score i konkurrenceindikatoren, jf. figur 4. I gennemsnit fik forsyningssektorerne en score på 1,5 point i 2018, mens de øvrige infrastruktursektorer i gennemsnit fik en score på 2,6 point. Forsyningssektorerne scorer samlet set lavere end de øvrige sektorer på alle fem undersøgelseskategorier.

9 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Udviklingen i den danske vandsektors økonomi 2010 – 2019 (2019)

10 Konkurrenceredegørelsen 2005

Figur 4  
**Konkurrenceindikator for infrastruktur (Aggregeret score for rammebetingelser for konkurrence for 2018. Maks = 3)**



Kilde: Copenhagen Economics og egne beregninger

Fra 2005 til 2018 er rammebetingelserne for konkurrence i forsyningssektorerne omtrent uændrede, mens de øvrige sektorer i gennemsnit har forbedret deres score fra 2,2 til 2,6 point.

### Boks 3: Nogle infrastruktursektorer har længe været konkurrenceudsat

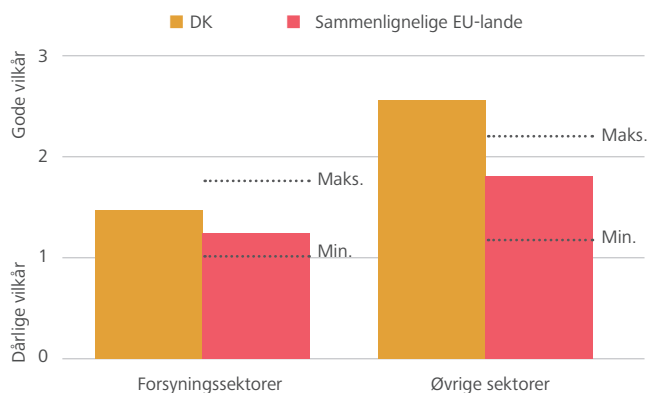
Infrastruktursektorer har historisk set været præget af statsmonopoler, fordi de ofte er forbundet med væsentlige investeringer fx i fysiske net, eller høje omkostninger til urentable aktiviteter i form af fx en forsyningspligt.

Nogle sektorer er imidlertid løbende blevet dereguleret og konkurrenceudsat, bl.a. som følge af politiske omprioriteringer eller teknologisk udvikling. Det betyder, at nogle infrastruktursektorer i dag er kendetegnet ved en høj grad af konkurrence samt lave priser, og har været det i en så lang årrække, at man næsten har glemt, at området engang var præget af statsmonopoler og høje priser. Det gælder fx telesektoren.

De danske infrastruktursektorer klarer sig bedre i undersøgelsen end gennemsnittet for de syv sammenlignelige EU-lande, jf. figur 5. Danmark fik i 2018 en score, der var hhv. 0,2 point højere for forsyningssektorer og 0,7 point højere for de øvrige sektorer end gennemsnittet for de andre EU-lande. Danmark klarer sig dermed relativt bedre for de øvrige sektorer end for forsyningssektorerne i forhold til de andre EU-lande.

Gennemsnittet for de andre EU-lande dækker over betydelige forskelle, jf. maksimum- og minimums-intervallerne i figur 5.

Figur 5  
**Aggregeret score for rammebetingelser for konkurrence grupperet i forsyningssektorer og øvrige sektorer for**



### 2018

Kilde: Copenhagen Economics og egne beregninger

Note: De sammenlignelige EU-lande er Finland, Frankrig, Tyskland, Holland, Norge, Sverige og Storbritannien. Undersøgelsen for de syv andre EU-lande indeholder kun 10 sektorer, da der ikke eksisterer en fjernvarmesektor i de fleste af de undersøgte lande.

Flere af infrastruktursektorerne er en sammenblanding af regulerede monopoler og konkurrenceudsatte områder. Det gælder eksempelvis elsektoren, hvor elnettet er et naturligt monopol, mens detail- og engrosmarkedet for el er konkurrenceudsat. Selvom det derfor kan være vanskeligt at fortolke rammebetingelserne for konkurrence i en specifik sektor, er det overordnede billede, at forsyningssektorerne samlet har ringere rammebetingelser for konkurrence end de øvrige sektorer i undersøgelsen.

### Optimering af den økonomiske regulering og konkurrenceudsættelse af ikke-monopolopgaver

Danmarks Statistiks produktivitets- og prisopgørelser viser, at forsyningssektoren har lavere produktivitetsvækst og større prisstigninger end samfundet generelt. En af årsagerne kan være, at forsyningssektorens rammebetingelser for konkurrence og regulering ikke formår at skabe et tilstrækkeligt konkurrencepres. Forsyningssektoren har dermed et potentiale for øget konkurrence og effektivisering.

Potentialet i forsyningssektoren kan bl.a. forløses ved at skabe et større konkurrencepres, idet konkurrence skaber de optimale betingelser for produktivitetsvækst, lave priser, innovation og høj kvalitet. Forsyningsopgaver, der ikke er naturlige monopoler, bør derfor konkurrenceudsættes så vidt muligt.

#### Boks 4: Omfanget af regulering i forsyningssektoren er forskellig mellem lande

Omfanget af økonomisk regulering af forsyningssektoren varierer på tværs af landegrænser.

Mens fjernvarmesektoren i Danmark er underlagt en omfattende regulering (bl.a. "hvile-i-sig" og en række forbrugerbindinger som fx tilslutningspligt til fjernvarme-nettet), har fjernvarmesektoren i Sverige fx været fuldt dereguleret siden 1996. Dermed er fjernvarmesektoren i Sverige fuldt ud konkurrenceudsat og med fri prissætning. Samtidig er de svenske forbrugere (med ganske få undtagelser) frit stillet til at skifte til anden individuel varmforsyning.

Analysen indikerer, at fjernvarmepriserne er lavere og varierer mindre i Sverige end i Danmark.

Det bør derfor løbende overvejes, om der fortsat er behov for regulering af en sektor, og hvordan, og der kan med fordel skeles til positive erfaringer med økonomisk regulering i andre forsyningssektorer og i andre lande.

Reguleringen af de naturlige forsyningsmonopoler, der ikke kan konkurrenceudsættes, skal efterligne markeder med effektiv konkurrence. Hvis reguleringen ikke kan imitere det aktuelle og potentielle konkurrencepres, er det kunderne og samfundet, der betaler for ineffektivitet blandt forsyningsmonopolerne. En mere effektiv incitamentsbaseret økonomisk regulering kan skabe et større konkurrencepres og sætte fokus på forsyningssektorens omkostninger og effektivitet.

Det kan også overvejes at stille krav til ledelsens kompetencer. En tilsvarende regulering findes bl.a. i den finansielle sektor, hvor Finanstilsynet skal vurdere, hvorvidt medlemmer af ledelsen i finansielle virksomheder opfylder krav til egnethed mv.<sup>11</sup>

Forsyningssektorens betydning for den grønne omstilling og andre politisk fastsatte mål medfører et behov for finansiering af nye projekter og opgaver. Sektoren vurderer selv, at der er et meget stort investeringsbehov. Det understreger nødvendigheden af, at den danske forsyningssektor drives så effektivt som muligt for at frigive midler til nye investeringer. Effektiv regulering udelukker ikke grønne løsninger, idet grønne investeringer kan være de mest effektive. Grønne parametre bør indbygges i reguleringen på en måde, så der fortsat er fokus på effektivisering.

Reguleringen af forsyningssektoren skal sikre realisering af monopolenes effektiviseringspotentiale, og at forsyningssektoren kan holde trit med produktivitetsudviklingen i resten af samfundet til gavn for danske forbrugere og virksomheder.

<sup>11</sup> I McKinsey&Company og Struensee&Co., Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale (2016) blev foreslået tilsvarende krav til bestyrelserne i forsyningssektoren.