

Konkurrence i energisekto- ren

**Konkurrencestyrelsen 1998
Erhvervsministeriet**

Forord

Konkurrencestyrelsen varetager sammen med Konkurrencerådet administrationen af konkurrenceloven. Styrelsen har i kraft heraf en forpligtigelse til at gennemføre analyser, der viser, hvor der i det danske samfund gennem øget konkurrence kan opnås en mere hensigtsmæssig udnyttelse af ressourcer og produktion – især når det kan gøres uden at give køb på andre politiske målsætninger.

Konkurrencestyrelsen administrerer desuden energiprislovene for Elprisudvalget og Gas- og Varmeprisudvalget. Energiprislovene sikrer forbrugerne mod at skulle betale en højere pris end nødvendigt for el, gas og varme. Dette er især gennemført ved det såkaldte hvile-i-sig-selv princip, der oprindeligt er indført for at holde priserne nede og for at forhindre et egentligt overskud i energisektoren.

Verden har imidlertid ændret sig, siden disse regler blev indført. I de fleste andre vestlige industrilande liberaliseres energiforsyningen på samme måde, som det er sket eller er ved at ske for andre forsyningssystemer som fx den kollektive trafik og televæsenet. EU har gennemført direktiver, der sætter en mindstehastighed for liberaliseringen.

Det efterlader spørgsmålet om, hvordan liberaliseringen af energisystemerne kan gennemføres, så det danske samfund får størst mulig fordel herved – dvs. så energien bliver fremstillet så billigt og effektivt som muligt, uden at der opstår u hensigtsmæssige fordelingsvirkninger, og uden at de miljø- og energipolitiske mål rokkes.

Spørgsmålet kan deles i to, som begge kan belyses ved at inddrage den erfaring, konkurrencemyndighederne i mange lande – herunder i Danmark – har. Det ene spørgsmål er, hvordan man bedst regulerer de dele af sektoren, der skal i fri konkurrence. Her er der ingen grund til at anvende andre principper end dem, der gælder for resten af erhvervslivet i henhold til den seneste konkurrencelov, der trådte i kraft den 1. januar 1998.

Det andet spørgsmål er, hvordan man bedst sikrer forbrugerne på de områder, hvor der ikke bliver fri konkurrence, men hvor der stadig vil være et såkaldt naturligt monopol. Her bør det overvejes at modernisere den måde, forbrugerbeskyttelse hidtil er blevet varetaget på, herunder at revidere det hidtidige hvile-i-sig-selv princip.

Redegørelsen belyser disse emner og vil forhåbentlig være et godt konkurrencemæssigt bidrag til en frugtbar debat, som kan medvirke til en afklaring af valgmuligheder og risici.

Konkurrence i energisektoren – resumé og konklusioner

1.1 Indledning

De første energiforsyningssystemer i Danmark var private og uregulerede. Men allerede fra slutningen af forrige århundrede begyndte den tradition, der stadig præger energisektoren, nemlig at langt de fleste selskaber i både el-, gas- og varmesektoren er forbrugerejede andelsselskaber eller kommunale forsyningsvirksomheder.

Frem til energikrisen i 1970'erne var energi relativt billig og behovet for beskyttelse af forbrugerne derfor begrænset. Siden er energi blevet dyrere, og opmærksomheden om de forsyningsmæssige og siden de miljømæssige aspekter af energiforbruget er i dag en helt anden end dengang. Det har ledt til energiprislove, der siden 1970'erne har reguleret priserne på energi. Samtidig har en kombination af aftaler/kutymer i energisektoren og lovgivningen i høj grad begrænset konkurrencen, idet såvel store som små forbrugere har været bundet til én leverandør. Mulighederne for frit valg mellem forskellige opvarmningsformer har også været begrænset af lovgivningen.

Disse reguleringer har haft en positiv funktion. Prisreguleringen har på kort sigt holdt energipriserne nede og på længere sigt givet energiselskaberne mulighed for at tilrettelægge investeringer med fuld sikkerhed for finansiering via gunstige henlæggelses- og afskrivningsregler. Og energiplanlægningen har bl.a. muliggjort en udbygning af både fjernvarmesystemer og naturgasnettet i store dele af Danmark, således at økonomien i disse net er præget af stordriftsfordele og af en relativ høj og konstant udnyttelse af nettenes kapacitet.

Der er imidlertid flere grunde til at tro, at de samfundsmæssige mål og forbrugerbeskyttelsen fremover bedst sikres på en anden måde end hidtil. Årsagerne hertil er især, at energisystemerne i de omkringliggende lande i disse år liberaliseres (bl.a. styret af EU-direktiver), at fjernvarme- og naturgassystemerne¹ er ved at være så udbyggede, at selskaberne på disse områder i princippet vil kunne klare sig i fri konkurrence, og at hvile-i-sig-selv princippet erfaringsmæssigt ikke i tilstrækkelig grad har givet incitament til effektivitetsforbedringer mv.

Den danske energisektor står derfor overfor store omvæltninger indenfor de nærmeste år, idet udviklingen under alle omstændigheder vil gå i retning af øget konkurrence. Det, der politisk skal tages stilling til, er, hvordan dette skal ske og i hvilket tempo. Det er vig-

¹ Udbygningen af nettene til transport og distribution af varme og naturgas er efterhånden gennemført i et sådan omfang, at "break-even" punktet er nået – dvs. at yderligere udvidelser af nettene i de fleste tilfælde ikke vil være samfundsmæssigt hensigtsmæssigt. Det ligger ikke heri, at nettene p.t. er gældfri, hvilket specielt m.h.t. naturgasnettene langt fra er tilfældet, da naturgasprojektet fortsat er tyngt af en stor gæld, jf. afsnit 3.5.

tigt, at markedsåbningen sker på en sådan måde, at de størst mulige samfundsøkonomiske gevinster kan realiseres, og at der ikke opstår uacceptable fordelingsvirkninger.

I den resterende del af dette kapitel sammenfattes rapportens konklusioner og anbefalinger. Først sættes i afsnit 1.2. fokus på de samfundsøkonomiske konsekvenser af en energiliberalisering, og hvordan de energipolitiske målsætninger kan videreføres i en konkurrencebaseret energisektor. Dernæst oplistes i afsnit 1.3 de mest grundlæggende forudsætninger, der må opfyldes for, at der bliver effektive konkurrencevilkår på energiområdet. Rapportens konklusioner og anbefalinger om produktkonkurrence på tværs af energisektorerne og behovet for ændringer i ejerstrukturene opsummeres i afsnit 1.4 og 1.5. Kapitlet afrundes i afsnit 1.6 med en sammenfatning af bud på, hvordan de lovgivningsmæssige rammer for en konkurrencebaseret energisektor hensigtsmæssigt kan tilrettelægges.

1.2 Målsætninger og konsekvenser

De overordnede målsætninger for energisektoren er – med eller uden konkurrence – at energien bringes frem til aftagerne, både husholdninger og virksomheder, så effektivt og så lidt miljøbelastende som muligt, og at det samlede danske CO₂-udslip holdes nede. Ønsket om en CO₂-begrænsning ligger også bag det energipolitiske mål om, at en vis andel af energiforsyningen skal tilvejebringes fra prioriterede kilder som vedvarende energi og kraftvarme. Selv om denne prioritering på kort sigt kan være økonomisk byrdefuld, så kan omstillingen være hensigtsmæssig for at sikre langsigtede samfundsøkonomiske og miljøpolitiske mål.

Øget konkurrence i energisektoren er ikke et mål i sig selv, men et middel til mere effektiv ressourceanvendelse. Det kan opnås uden at ændre de miljø- og energipolitiske mål.

1.2.1 Samfundsøkonomiske konsekvenser

Ressourceanvendelsen i energisektoren (elektricitet, fjernvarme og naturgas) består i årlige brændselsudgifter og øvrige råstofomkostninger på godt 19 mia. kr., lønomkostninger, drift, vedligeholdelse og administration på ca. 9,5 mia. kr. og kapitalomkostninger (afskrivninger og henlæggelser og renter) på ca. 8,7 mia. kr.

På elområdet vil en liberalisering muliggøre en vis elimport, der i nogle situationer vil være lidt billigere end dansk produceret el. Men det er vurderingen, at de skøn om betydelige prisfald i f.m. en liberalisering af elsektoren, der er fremkommet i en række forskellige rapporter², er overdrevne. I disse rapporter er der typisk kun fokuseret på et fælles nordisk elmarked, og der er ikke taget højde for den nyligt vedtagne liberalisering af det tyske elmarked. Derfor skal disse rapporters resultater tages med forbehold.

Den sandsynlige besparelse for Danmark ved et fælles nordisk elmarked vil blive overskuelig – formentlig højst nogle få øre pr. samlet forbrugt kilowatt-time – og højst ca. 1 mia. kr. på årsbasis for hele det danske samfund³.

² Se kapitel 8, hvor disse rapporters skøn over prisseffekterne ved et fælles nordisk elmarked omtales mere udførligt.

³ En væsentlig forudsætning for, at der kan blive effektiv konkurrence på tværs af landegrænserne, er, at de nuværende tariffer for transport af energi over landegrænserne, fx tarifferne på transmission af el mellem Sverige og Sjælland, og de afstandsfahængige tariffer, fx de nuværende tariffer for transport af el gennem Tyskland, sænkes væsentligt eller helt ophæves, jf. kapitel 8. Elprisudvalget har i marts 1998 besluttet at ophæve de danske dele af disse grænsetariffer.

Vurderingerne af prisudviklingen i Danmark af en samlet integration med Norge, Sverige og Tyskland er på lidt længere sigt højst usikker, og der kan lige så godt blive tale om en beskeden prisforhøjelse som et prisfald. Det skyldes, at det norsk-svenske prisniveau er lavere end i Danmark, mens det tyske prisniveau er højere.

Derimod er der næppe tvivl om, at konkurrencen vil kunne bidrage til effektiviseringer og produktivitetssløft i energiselskaberne. En række analyser⁴ har fremført skøn på 25-30 pct. for den mulige forøgelse af produktiviteten i elsektoren. De fleste analyser baserer imidlertid alene disse skøn på eldistributionen og ikke på data fra produktionen på elværker eller fra varme- og gasselskaberne. Det er derfor sandsynligt, at det samlede potentiale for hele sektoren er lidt lavere.

Forbedringer af arbejdsproduktiviteten på anslået 20 pct. vil kunne muliggøre årlige besparelser på 1,4 mia. kr., når sådanne forbedringer – formentlig over en årrække – er opnået. Medregnes endvidere effektiviseringer i gas- og varmesektoren på anslået ca. 0,6 mia. kr. vil der i hele energisektoren være tale om årlige driftsbesparelser på 2 mia. kr.

Det er ligeledes sandsynligt, at kapitalproduktiviteten kan øges. En for lav kapitalproduktivitet er et teknisk udtryk for, at kapaciteten i dele af den danske energisektor – især i elsektoren – er for stor. Medvirkende årsager hertil har været gunstige henlæggelsesregler til nyinvesteringer og de energipolitiske prioriteringer om udbygning af de mere miljøvenlige produktionsformer. Fremover vil investeringsbeslutningerne i elsektoren være baseret på mere stringente kommercielle overvejelser, som vil medvirke til, at de faste produktionsanlæg i højere grad end hidtil tilpasses efterspørgslen og udnyttes optimalt. Herved må det forventes, at den i dag eksisterende overkapacitet i sektoren kan reduceres, ligesom tendensen til at fremme investeringsbeslutningerne i kraft af henlæggelsesregler fjernes. På kort sigt vil det betyde, at kapitalproduktiviteten kan øges alene som følge af faldende investeringsbehov.

På trods af den betydelige kapacitet er der imidlertid nyinvesteringer, som det kan være rentabelt at gennemføre, herunder især nyinvesteringer i udbygninger af transmissionskapaciteten. Et eksempel herpå kan være den planlagte kabelforbindelse under Storebælt, som vil binde det øst- og vstdanske elmarked sammen og dermed skabe et sammenhængende dansk konkurrencemarked for el. Desuden vil investeringer i miljøvenlige produktionsanlæg formentlig også kunne være samfundsøkonomisk rentable – ikke mindst på lidt længere sigt i f.m. med udskiftning af de mindst miljøvenlige teknologier. Sådanne nyinvesteringer vil begrænse de mulige besparelser.

Et samlet bud er, at de årlige kapitalomkostninger i el-, gas- og varmesektoren i form af afskrivninger og henlæggelser kan nedbringes med ca. 1,5 mia. kr. i f.t. i dag. De samlede mulige drifts- og kapitalomkostningsbesparelser udgør derfor ca. 3,5 mia. kr. efter nogle år⁵.

⁴ Jf. kapitel 8.

⁵ Hertil skal lægges besparelser i det omfang, vindmøllestrøm vil kunne frembringes med mindre subsidier end i dag, jf. afsnit 1.2.2.

De mulige effektiviseringsgevinster kan ikke alene opnås ved at indføre konkurrence i energisektoren. Det skal sikres, at konkurrencen fungerer i praksis. Gevinsterne forudsætter også, at der i sektorlovgivningen for de fortsatte monopolområder (energinettene) gennemføres en mere intensiv omkostningsovervågning, samt at der bliver bedre incitamenter for energiselskaberne til at effektivisere og bedre muligheder for at fremme selskabernes effektivitet gennem benchmarking.

Boks 1.1 Økonomiske konsekvenser ved liberalisering af energisektoren

Øget konkurrence og effektivitet i energisektoren anslås til at kunne lede til årlige omkostningsreduktioner i størrelsesordenen 3,5 mia. kr. efter nogle år. Det svarer til en reduktion af omkostningerne i energisektoren ekskl. afgifter på godt 10%⁶.

Det er et politisk valg, hvordan samfundet skal høste de mulige effektiviseringsgevinster i energisektoren. Gevinsterne kan enten tilfalde energiforbrugerne i form af billigere priser, energiselskaberne i form af større indtjening eller statskassen. Hvis der lægges vægt på at undgå et øget energiforbrug som følge af billigere energi, vil det være muligt at høste gevinsten i form af højere energiforbrug. Herudover kan man forestille sig en beskatning af gevinsterne ved omdannelse til eller salg af aktieselskaber. Endelig vil der formentlig under alle omstændigheder blive tale om et øget skatteprovenu som følge af, at de konkurrenceudsatte energiaktiviteter må forudsættes at blive skattepligtige på linie med al anden erhvervsaktivitet.

1.2.2 Miljøvenlig produktion i et konkurrencemarked

Et andet energipolitisk ønske – ud over reduktion af energiforbruget – er at tilskynde til en langsigtet omlægning af energiforbruget i retning af vedvarende energi og øget anvendelse af kraftvarme. Det kan ske på flere måder.

Boks 1.2 Instrumenter til fremme af miljørigtig produktion

I et konkurrencemarked kan en påvirkning af brændselssammensætningen i energiproduktionen m.h.p. øget anvendelse af kraftvarme og vedvarende energi ske gennem:

- Public-service-obligations (PSO) – dvs. ved at pålægge aktørerne i energisektoren forpligtelser om at købe eller frembringe en vis del af energien fra bestemte kilder⁷.
- Adskilte konkurrencemarkeder for traditionel og miljøvenlig el.
- Tilskuds- og afgiftsordninger.

Allerede i dag anvendes alle tre instrumenter i de forskellige europæiske lande, og de vil kunne anvendes i et liberaliseret marked. I Danmark anvendes en kombination af PSO-modellen og tilskud/afgifter⁸.

Instrumenterne bygger alle på samme grundidé – at en stigende anvendelse af de mest miljøvenlige produktionsteknologier (prioriteret produktion) skal fremmes, og at eks-

⁶ Dette er et mere moderat skøn end de vurderinger og modelberegninger, som senest er udarbejdet af Det Økonomiske Råd og Finansministeriet. Her skønnes hhv. danske besparelser på ca. 5 mia. kr. og prisreduktioner på op til 18%.

⁷ Hermed menes energi fra vindmøller og decentrale kraftvarmeværker.

⁸ Jf. kapitel 6

traomkostningerne herved skal betales af energiforbrugerne. Forskellen på instrumenterne ligger i den konkrete udformning af ordningerne og de deraf følgende virkninger på konkurrenceforholdene.

I den nuværende elforsyningslov er PSO grundstammen i at fremme den miljøvenlige elproduktion i tråd med EU's elliberaliseringsdirektiv. Der er i lovgivningen fastsat retningslinier for, hvordan afregningspriserne for el fra vindmøller og decentrale kraftvarmeverker mv. skal beregnes. Afsætningen af den prioriterede el er sikret ved, at alle energiforbrugere skal aftage en forholdsmæssig andel af deres forbrug fra den prioriterede produktion⁹. Den prioriterede produktion er således adskilt fra konkurrencemarkedet¹⁰.

PSO-modellen sikrer en ens, solidarisk betaling for miljøforpligtelserne fra alle elforbrugere og sikrer afsætning af den miljøvenlige el. Den prioriterede produktion forventes at udgøre knap 30% i 1998, og andelen forventes at stige i årene fremover.

Fra et konkurrencemæssigt synspunkt kan incitamenterne til effektivisering og produktivetsforbedringer fremmes ved, at også den prioriterede produktion underkastes konkurrence på et marked.

En måde at sikre dette på kan være **adskilte konkurrencemarkeder**¹¹ for prioriteret el (eller grøn el) og traditionelt produceret el. Idéen er her, at forbrugerne pålægges som minimum at købe en bestemt procentdel af deres forbrug på et marked for prioriteret el, mens den resterende andel af forbruget kan anskaffes på det almindelige elmarked.

Den "grønne" elproduktion organiseres som et marked, hvor der er indbyrdes konkurrence mellem de forskellige producenter af miljøvenlig el. Denne indbyrdes konkurrence giver incitament til at øge effektiviteten og dermed gøre miljøvenlig el mere konkurrencedygtig. Producenterne får således et fuldt kommercielt ansvar for deres investeringsbeslutninger mv.

Der dannes altså to adskilte markeder med to forskellige prisniveauer. Behovet for tilskud til den prioriterede produktion bliver markant mindre¹², da den prioriterede produktion ikke

⁹ De frie kunder kan dog frikøbe sig fra denne aftagepligt, der i praksis har karakter af en skyggeafgift. Sådan som ellovgivningen er udformet, har de frie elforbrugere (og distributionsselskaber) ikke et decideret krav på at kunne frikøbe sig fra aftageforpligtelserne. Frikøb forudsætter, at der kan findes en anden aktør i elsektoren (i praksis systemoperatøren), som vil overtage forpligtelsen. Prisen for frikøb er ikke præcist defineret i loven, hvor det fremgår, at betalingen ikke må være urimelig over for de øvrige forbrugere, jf. elforsyningslovens § 9f, stk. 6. Det kan derfor ikke afvises, at der ved frikøb – ud over ekstraomkostningerne til den prioriterede produktion – også vil kunne stilles krav om en ekstra godtgørelse. Da energiministeren imidlertid er bemyndiget til at fastsætte nærmere regler herfor, jf. lovens § 9f, stk. 7, kan ministeren således gøre aftageforpligtelserne til en reel skyggeafgift. I praksis puljes de konkrete omkostninger ved den prioriterede produktion for såvel hele ELSAM- som hele ELKRAFT-området. Derved fordeles omkostninger på samme måde som en afgift pr. kWh, men denne "skyggeafgift" bliver ikke af samme størrelse i de to områder. Skyggeafgiften er i ELSAM-området i 1998 budgetteret til 4,6 øre/kWh.

¹⁰ Jf. nærmere afsnit 6.4.3

¹¹ Den model påtænkes indført i Holland, hvor målet p.t. er, at markedet for "grøn" el skal udgøre 10% af det samlede elforbrug i 2020, mod ca. 1% i dag.

¹² Tilskud vil nok fortsat i et mindre omfang være nødvendigt i f.t. de mest omkostningskrævende teknologier, som skal indgå i konkurrencen på markedet for prioriteret el. I de tilfælde, hvor den miljøvenlige elproduktion p.t. ikke er konkurrencedygtig, kan dette i nogen udstrækning henføres til de nuværende afgiftsstrukturer. Hvis de eksterne omkostninger ved elproduktion (CO₂-udledning mv.) i f.m. en international afgiftsharmonisering blev lagt direkte på elproducenterne og således ville komme til at indgå i produktionsomkostningerne, ville den miljøvenlige elproduktion umiddelbart blive konkurrencedygtig.

skal konkurrere med de traditionelle produktionsteknologier. Finansieringen af ekstraomkostninger ved den miljøvenlige produktion flyttes således fra det offentlige til i langt højere grad direkte at skulle betales af elforbrugerne.

Den minimumsprocent af forbruget, som forbrugere skal anskaffe på det miljøvenlige marked, fastlægges politisk. Derved kan der fra politisk hold "skrues" på procentdelen m.h.p. at opfylde danske CO₂-målsætninger mv.

I praksis vil det kunne være mellemhandlere, fx elmæglere og de nuværende distributionselskabers salgsafdelinger, der på elforbrugernes vegne sørger for at indkøbe el i det politisk fastlagte forhold fra de to sideordnede markeder.

Fordelen ved adskilte konkurrencemarkeder er, at nødvendige subsidier bestemmes i markedet og ikke politisk. Herved kan det undgås, at subsidierne bliver større end nødvendigt. Endvidere kan man direkte styre, hvor stor en del af elforbruget, der skal være "miljøvenlig". Belastningen eller finansieringen er de samme som i de to andre modeller, idet den påhviler alle elforbrugere.

Fra et konkurrencemæssigt synspunkt kan det også være muligt at etablere en **tilskudsmodel**¹³, hvor den prioriterede produktion er en del af konkurrencemarkedet. De miljøvenlige – men omkostningstunge – produktionsteknologier gives så tilpas store tilskud, at den producerede energi kan afsættes på markedsvilkår i konkurrence med energi produceret via andre teknologier. Tilsvarende virkninger kan nås ved at lægge afgifter på de mindre miljøvenlige produktionsformer. Modellen anvendes i et vist omfang i dag, idet fx vindmøller ud over at være sikret en høj afsætningspris opnår et tilskud på 27 øre pr. kWh.

Tilskud kan enten gives til opførelsen af værkerne/vindmøllerne eller i f.m. afsætningen af den producerede elektricitet¹⁴. Fordelen ved at give tilskud til opførelse er, at de gives forlods, og at værkerne derefter må klare sig selv i konkurrencemarkedet. Der vil her være stor forskel på de decentrale kraftvarmeværker mv. og vindmøllerne, da der stort set ikke er marginale produktionsomkostninger ved vindkraft. Når først vindmøller er opført, er produktionsomkostningerne så små, at der ikke vil være behov for produktionstilskud eller styrede afsætningspriser.

¹³ En variant af den foreslåede tilskudsmodel kan også være et system med omsættelige forureningstilladelser, fx omsættelige CO₂-kvoter. Elproducenterne tildeles forureningskvoter i f.t. den producerede elmængde. Det betyder, at fx vindmøller får en forureningskvote, som kan videresælges til andre elproducenter, som producerer v.h.a. ikke så miljøvenlige teknologier. På denne måde vil vindmøllerne opnå en økonomisk "støtte", som betales af de producenter, der er mindst miljøvenlige.

¹⁴ Tilskudsmodellen er også berørt i EU-Kommissionens hvidbog "Energi for fremtiden: Vedvarende Energikilder" (KOM(97)599). Det anføres heri (s.18): "Under overvejelserne af de forskellige måder, hvorpå udviklingen af vedvarende energikilder kan fremmes, bør der tages højde for konkurrencens positive virkninger. For at gøre vedvarende energikilder mere konkurrencedygtige bør man prioritere metoder, som lader markedskræfterne virke og nedbringe omkostningerne ved at producere vedvarende energi så hurtigt og så vidt muligt."

Når kommissionen godkender statsstøtte, skal den tage hensyn til de fravigelser, der er fastlagt i artikel 92 i traktaten. Det overordnede princip for Kommissionens vurdering af støtte til vedvarende energi, som er indeholdt i Fællesskabets retningslinier vedrørende statsstøtte til miljøbeskyttelse, er, at den gavnlige effekt for miljøet ved sådanne foranstaltninger skal opveje konkurrenceforvridningen. Kommissionen vil overveje passende ændringer til fordel for vedvarende energi og til fremme af dens politik på dette område under revisionen af de nuværende retningslinier under hensyntagen til Rådets beslutning om grønbogen "Fremtidens energi: vedvarende energi", hvori det fastslås, at investeringsstøtte til vedvarende energikilder i relevante tilfælde kan tillades, selv om den overstiger det generelle niveau for støtte, der er fastlagt i disse retningslinier".

Problemet med at fastlægge det "rigtige" niveau for tilskuddenes størrelse kunne håndteres ved at gøre fastlæggelsen af tilskudsniveauet markedsbestemt – fx i form af en udbudsmodel, hvor energimyndighederne fastlægger, hvor stor en andel af elforbruget, der for en given periode ønskes produceret via miljøvenlige teknologier. Denne elmængde sættes i udbud, og der vælges fra den billige ende af tilbudene, indtil den ønskede mængde er nået. Fordelen herved er, at markedet (ved udbudet) bestemmer den pris (tilskudsstørrelse), som den miljøvenlige produktion kan klare sig med i konkurrencen – modsat en politisk fastlæggelse af tilskudsstørrelser. Det vil give større sikkerhed end i dag for, at den miljøvenlige el frembringes med de færrest mulige omkostninger.

Udbudsmodellen vil også kunne anvendes til udvælgelse af projekter om udvikling af nye miljøvenlige produktionsteknologier. Tilskud til at udvikle en ny miljøvenlig teknologi kunne gå til vinderen af en udbudskonkurrence, mod at denne efter en vis periode blev forpligtet til producere og afsætte energi fra den nyudviklede teknologi.

Finansieringen af tilskudsmidlerne kunne ske gennem en direkte afgift på elforbruget. Da den prioriterede produktion indgår i konkurrencemarkedet, vil der ikke være behov for at pålægge forbrugerne aftagepligt. Desuden ville afgiften over for elforbrugerne klart illustrere omkostningerne ved de danske energipolitiske målsætninger.

Hvis den miljøvenlige produktion fremmes gennem tilskudsordninger, skabes der konkurrence på hele elmarkedet. Fra et konkurrencemæssigt synspunkt vil fordelene herved være, at elforbrugere med frit leverandørvalg vil have mulighed for at købe hele deres elforbrug hos fx udenlandske leverandører, og alene denne mulighed vil sætte de danske elproducenter under et maksimalt konkurrencepres, så effektiviteten i produktion bliver den størst mulige.

Ulemper ved en tilskuds- og afgiftsordning er, at den hermed forhindrer synliggørelse af omkostningerne ved den miljøvenlige produktion samt øger skatte- og udgiftstrykket.

Det vil være muligt (fortsat) at udforme de energipolitiske instrumenter som en **kombination** af incitamentrigtige tilskud/afgifter, adskilte markeder og PSO-forpligtelser, så de energipolitiske mål kan fastholdes. Hertil kommer forskellige varianter af de nævnte modeller, hvor der indføres **omsættelige kvoter** for fx elproducenternes CO₂-emissioner eller elforbrugernes forbrugsandel fra miljøvenlige produktioner.

Modellen for den fremtidige håndtering af den miljøvenlige elproduktion i et konkurrencemarked overvejes for øjeblikket som et led i udspillet til en energilovreform til efteråret.

1.2.3 Processen mod mere konkurrence

EU's krav og den allerede etablerede lovgivning¹⁵ peger i retning af en fortsat markedsåbning. Danmarks nabolande har allerede gennemført liberaliseringer på elområdet, og aktørerne i den danske energisektor er begyndt selv at tage initiativer til at få bedre rammer for at udnytte mulighederne i et nordeuropæisk konkurrencemarked.

¹⁵ Den seneste ændring (lov nr. 486) af elforsyningsloven, der trådte i kraft pr. 1. januar 1998, indebærer, at der indføres begyndende konkurrencen i elsektoren – i form af muligheder for frit leverandørvalg for de allerstørste elforbrugere (7 virksomheder) og distributionsselskaber (ca. 50) med årsforbrug på over 100 GWh, jf. kapitel 3, hvor lovgivningen og EU-direktiverne på energiområdet omtales. På udbydersiden er det tilsvarende kun elproducenter med en årlig produktion på mindst 100 GWh, der udtrykkeligt gives markedsadgang, jf. elforsyningslovens § 9d, stk. 3.

Det politiske valg handler derfor ikke om, hvorvidt energiforsyningen skal konkurrenceud-sættes. Der skal derimod træffes beslutning om liberaliseringstempoet og om, hvordan konkurrencereguleringen kan udformes, så samfundet og forbrugerne får flest mulige fordele.

Det samfundsøkonomiske, energipolitiske og fordelingsmæssige virkninger af en liberali-sering er formentligt på længere sigt stort set uafhængige af liberaliseringstempoet. Men en for langsom markedsåbning vil forsinke den nødvendige strukturlpasning og kom-petenceopbygning i energisektoren. På den anden side vil en fuld markedsåbning – også for små forbrugere – forudsætte måle- og styringssystemer, som det kræver tid at im-plementere. Energiselskaberne skal endvidere have mulighed for at tilpasse deres orga-nisation til konkurrence. Det kan derfor være hensigtsmæssigt – som det også er sket i den danske ellovgivning – at opstille visse rammer for konkurrencen i startfasen, så mar-kedets aktører gradvist kan vænne sig til den nye situation.

Det vil derfor være hensigtsmæssigt at gennemføre liberaliseringen som en proces, hvor der sættes en "køreplan" for indførelsen af konkurrence. Derved vil de danske energisel-skaber kunne forberede sig på liberalisering og få erfaringer med at agere på et konkur-renceudsat marked. Det kan herved undgås, at de danske energiselskaber bliver unødigt svagt stillet i de alliancer eller selskabsdannelser over landegrænserne, der vil blive reali-seret i takt med udviklingen af fælleseuropæiske energimarkeder.

1.2.4 Andre problemstillinger ved indførelse af konkurrence

Der er dog også risici forbundet med konkurrence. En risiko er, at varmekunderne kom-mer til at betale en urimeligt stor regning, fordi konkurrencen presser kraftvarmeværker-nes elpris ned. I konkurrencesprog taler man om risikoen for "krydssubsidiering" fra mo-nopolområdet (varme) til et konkurrenceområde (el). Midlerne til at undgå en sådan risiko gennemgås i afsnit 1.4.

En anden risiko er, at liberalisering vil lede til uventede eller uønskede fordelingsvirknin-ger. Fri konkurrence betyder, at hvile-i-sig-selv princippet kommer under pres, og at en del af de nuværende forbrugerejede andelsselskaber formentlig vil søge at blive omdan-net til andre selskabsformer fx aktieselskaber, der er bedre egnede til at agere i et kon-kurrenceudsat marked. Hvis det sker, opstår spørgsmålet om ejerskab til og fordeling af de meget store "skjulte" værdier i energiselskaberne. Det er vigtigt at undgå uønskede fordelingsvirkninger, jf. afsnit 1.5.

Endelig kan der ikke opnås reel konkurrence i hele energisektoren. Der vil stadig være centrale dele af energiforsyningen, hvor konkurrence ikke er mulig, fordi energiforsynin-gen er et såkaldt "naturligt monopol", hvor det vil være fordyrende at have sideordnede konkurrenter på det samme marked. Det er tilfældet for ledningsnet til transport af energi og for systemansvaret på disse net. Her vil der fortsat være behov for en central pris- eller indtægtsovervågning. Konkurrencemyndighedernes erfaringer fra både Danmark og andre lande tyder på, at denne kontrol kan indrettes mere hensigtsmæssigt end hidtil, jf. afsnit 1.6.

Nedenfor gennemgås først kort nogle af de mest grundlæggende forudsætninger for ef-fektive konkurrencevilkår i energisektoren.

1.3 Forudsætninger for effektive konkurrencevilkår

Ved udformningen af rammebetingelser for energisektoren bør det tilstræbes, at konkurrencen kommer til at virke effektivt, så der opstår et pres for en effektiv ressourceudnyttelse i den danske energisektor. De væsentligste forudsætninger for effektive konkurrencevilkår er sammenfattet i boks 1.3.

Boks 1.3 Forudsætninger for effektive konkurrencevilkår på energiområdet

- Selskabsmæssig opdeling af monopol- og konkurrenceaktiviteter, så netoperatører (ejermæssigt) er uafhængige af deres kunder, og så krydssubsidiering undgås.
- Frit leverandørvalg for alle energiforbrugere på sigt.
- Lige adgang til energinettene for alle aktører.

En af de væsentligste forudsætninger for effektiv konkurrence i energisektoren er, at de aktiviteter, der skal være omfattet af konkurrencen, adskilles selskabsmæssigt fra de aktiviteter, der fortsat vil være naturlige monopolområder.

Aktiviteterne i energisektoren kan opdeles på 4 områder:

- Produktion af energi (konkurrenceområde).
- Transmission¹⁶ - den overordnede fysiske transport af energi (naturligt monopol).
- Distribution - fordeling af fysisk energi i lokalområderne (naturligt monopol).
- Finansiell handel med energi – salg/afregning for den fysiske levering af energi fra producentleddet til forbrugerne (konkurrenceområde).

Ved at sætte krav om selskabsmæssig¹⁷ adskillelse af konkurrence- og monopolaktiviteterne forhindres krydssubsidiering. Hvis energinettene administreres af netoperatører, der er ejermæssigt¹⁸ uafhængige af kunderne, kan der ikke overføres penge, som fx er optjent ved for høje priser for anvendelsen af energinettene (monopolområdet), til aktiviteter på konkurrenceområdet.

¹⁶ Principielt kunne der også foretages en adskillelse af systemoperatørfunktionerne om balancetjenester (herunder tilpasning af udbud og efterspørgsel) fra aktiviteterne om den overordnede fysiske transport af energi i transmissionsnettene. Herunder kunne det også overvejes, om systemoperatørfunktionerne burde være offentligt ejet/styret, da dette ville give bedre muligheder for at tilpasse regler mv. til en evt. fremtidig elbørs funktionsmåde. Desuden bør det i f.m. en ny udformning af energilovgivningen sikres, at der sker en adskillelse af opgaverne om myndighedsudøvelse (fx systemoperatørernes varetagelse af fordelingen af prioriteret produktion og opgaverne om opkrævning af energiafgifter) fra erhvervsudøvelsen.

¹⁷ I f.m. liberaliseringen af teleområdet blev der ikke stillet tilsvarende krav om selskabsmæssig adskillelse af monopolaktiviteter (telenettene) og konkurrenceaktiviteter (teletjenester). Det indebærer, at der ved fastlæggelsen af prisen for såvel forbrugernes som konkurrenceaktørernes anvendelse af telenettet (hvh. abonnementsprisen og samtrafikprisen), er en systematisk risiko for, at den altdominerende netejer, Tele Danmark, får adgang til at opkræve for høje priser, der kan anvendes til at subsidiere selskabets konkurrenceaktiviteter, og derved give selskabet en konkurrencemæssig fortrinsstilling i f.t. konkurrenterne. Derfor er der i telereguleringen fastsat klare regler for beregningen af samtrafikpriser, ligesom Tele Danmarks abonnement (og beregningen af samtalepriser vedr. forsyningsområdet) skal godkendes af såvel Telestyrelsen som Konkurrencerådet. På teleområdet vil betydningen af det naturlige monopol (fastnettet) dog formentlig – i modsætning til nettene på energiområdet – på relativt kort sigt blive betydeligt mindre i takt med, at mobiltelefonien vinder udbredelse i f.t. fastnettelefonien.

¹⁸ Ud fra en konkurrencesynsvinkel giver en ejermæssig selskabsadskillelse den største sikkerhed for, at der ikke kan foretages krydssubsidiering, jf. afsnit 1.5.

Umiddelbart vil et krav om en sådan selskabsmæssig adskillelse bl.a. indebære, at der i samtlige distributionsselskaber skal foretages en selskabsmæssig adskillelse af aktiviteterne om den fysiske distribution af energi fra aktiviteterne om finansielt salg af energi.

Fra et konkurrencemæssigt synspunkt bør alle energiforbrugere (dvs. ikke blot de største) på sigt have frihed til selv at vælge leverandør og dermed også mulighed vælge den leverandør, der kan tilbyde de leveringsvilkår, energiforbrugeren ønsker. Det gælder såvel de største energiforbrugende industrivirksomheder, der allerede har denne ret, som de mellemstore og små virksomheder og de private husholdninger. Herved bliver energiselskaberne, som udbydere af energi, presset til at indrette sig efter efterspørgselspræferencer, hvilket erfaringsmæssigt giver bedre serviceniveau, produktudbud og forbrugerbeskyttelse.

Tilsvarende bør alle udbydere i energisektoren – når afsætningen af den miljøvenlige el er sikret, jf. diskussionerne i afsnit 1.2.2 – have lige muligheder og vilkår for at benytte såvel transmissions- som distributionsnettene. Adgangen til at anvende energinettene skal baseres på objektive kriterier, der anvendes konsekvent over for alle aktører.

1.4 Fremtidig effektivisering på fjernvarmeområdet

Siden oliekriserne i 1970'erne har det været et centralt mål i den danske energipolitik at mindske afhængigheden af olie og i stedet etablere en flerstrengt energiforsyning, hvor hovedvægten har været at udbygge de kollektive energisystemer til opvarmningsformål mest muligt.

Det har været en forudsætning for de massive investeringer, der er foretaget i udbygning af fjernvarme- og naturgasnettene, at økonomien kan hænge sammen, og at der er tilstrækkeligt med energiforbrugere koblet til nettene. Det er løst ved at tvangstilslutte forbrugerne til fjernvarme- og naturgasnettene i lokalområderne.

Af den samlede rumopvarmning i Danmark dækker fjernvarmen i dag ca. 50%. Naturgas og individuel olieopvarmning dækker hver omkring 20%. Samtidigt er gennemsnitligt mere end 80% af de mulige kunder i fjernvarmeområderne tilsluttet fjernvarmenettene. Det hænger bl.a. sammen med anvendelsen af tvangstilslutning og forblivespligt samt udlægning af nybyggerier til fuldstændig fjernvarmetilslutning. Tilvæksten i fjernvarmeområderne er relativ beskeden, når man ser på aftagsmængde. Derimod er der antalsmæssigt de senere år opstået en række mindre værker, de såkaldte "bar-marks-projekter", med helt ned til omkring 100 forbrugere.

Udbygningen af fjernvarme- og naturgasnettene har givet mange energipolitiske og samfundsøkonomiske fordele. Men nettene er nu formentlig udbygget i så stor udstrækning, at man har nået det punkt, hvor fjernvarmen vil kunne klare sig i konkurrence med andre energikilder. Dette skyldes bl.a., at store dele af fjernvarmenettene efterhånden er ved at være fuldt afskrevet.

På denne baggrund bør det overvejes, hvordan der kan skabes stærkere incitamenter på fjernvarmeområdet til omkostningsmæssig effektivitet og samtidig beskyttelse af fjernvarmekunderne.

Da elnettene er udbyggede og sammenhængende, og da el kan transporteres over store afstande uden store nettab, kan der hurtigt indføres konkurrence på elområdet. På fjern-

varmeområdet er der tale om adskilte lokale net, da varme ikke uden store nettab kan transporteres særligt langt. På fjernvarmeområdet kan der derfor ikke umiddelbart indføres samme konkurrenceforhold som på elområdet.

Et forhold, som kan give problemer for forbrugerbeskyttelsen, er, at størstedelen af el- og varmeproduktionen sker som såkaldt forenet produktion på kraftvarmeværkerne. Når der indføres konkurrence på elområdet, og varmeområdet samtidig forbliver et monopolområde, må der derfor sikres mod krydssubsidiering, så varmemeforbrugerne ikke kommer til at betale en urimelig andel af fællesomkostningerne ved samproduktionen på kraftvarmeværkerne.

Hidtil er fællesomkostninger på flere kraftvarmeværker i overvejende grad lagt på el siden og har på denne måde fungeret som en subsidiering til fordel for varmekunderne. Det vil derfor ikke være urimeligt, at varmekunderne på enkelte værker skal betale en større del af fællesomkostningerne mellem el- og varmesiden, og at der således i nogle tilfælde bliver tale om stigende varmepriser.

Men uden skærpede regler for fordelingen af fællesomkostninger ved kraftvarmeproduktionen – dvs. de omkostninger, der ikke entydigt kan henføres til enten el- eller varmesiden – vil der være risiko for, at konkurrencepresset på el siden, i stedet for at lede til højere effektivitet, blot medfører urimeligt høje varmepriser. Det nuværende lovgrundlag kunne derfor suppleres med regler for fordeling af fællesomkostningerne, der sikrede varmekunderne, i form af en grænse – på fx 50% – for den andel af **fællesomkostningerne** i kraftvarmeværkerne, der uden særskilt tilladelse kan placeres på varmesiden.

Der vil være behov for at supplere 50%-grænsen med regler om, at værker, der ønsker at overføre mere end 50% af fælles omkostningerne til varmesiden, ikke kan optjene overskud og desuden pålægges stramme restriktioner på mulighederne for henlægninger til tidligere eller planlagte investeringer. Det kan også overvejes at underkaste disse værker et særskilt produktivitetseftersyn. De værker, der ikke overskrider 50%-grænsen bør derimod reguleres efter et mere moderne princip end hvile-i-sig-selv princippet og have ret til at optjene et vist overskud.

Samtidigt vil det være naturligt at indføre **prislofter** – altså en øvre grænse for prisen på fjernvarme. Det kan ske gennem et substitutionsprincip, som fastsætter, at intet kraftvarmeværk må kræve mere for varmen end prisen for forbrugernes realistiske alternativ. Forbrugerens realistiske alternativ vil være olieopvarmning, opvarmning med vedvarende energikilder og i nogle områder tillige opvarmning med naturgas. En nærmere præcisering af et sådant princip vil kræve regler for opgørelse af kapital- og vedligeholdelsesomkostninger til oliefyr mv. men vil kunne foretages uden store problemer.

Dette prisloft kan stort set alle kraftvarmeværker opfylde p.t. – og skulle der være enkelte værker, der er nødt til at overvælte mere end 50% af fællesomkostningerne på varmesiden, og herudover ikke kan levere varme til den beskrevne substitutionspris, giver den netop reviderede elforsyningslov hjemmel til at lade elektricitet fra sådanne kraftvarmeværker indgå som prioriteret el.

Et øget effektivitetspres kunne også skabes gennem indførelse af direkte incitamentregulering på varmesiden, således at også "normale" værker, der hverken er særligt effektive eller særligt ineffektive, ved benchmarking med de mest effektive værker vil tilskyndes til højere effektivitet, jf. afsnit 1.6 og kapitel 7.

Endelig kunne der peges på, at **produktkonkurrence** giver en potentiel konkurrenceløsning på problemstillingerne om samproduktionen af el og varme. Konkurrence mellem energiprodukter til opvarmningsformål betyder, at varmekunderne stilles frit m.h.t. valg af energitype, dvs. at forbrugerne kan vælge mellem forskellige opvarmningsformer som fjernvarme, naturgasopvarmning, olieopvarmning og solvarme.

Dette kunne ske ved at ophøre med nye beslutninger om tvangstilslutninger. Et sådan ophør skal ske kommunalt, idet det er kommunerne, der træffer beslutning om tvangstilslutning, men man kan også forestille sig, at lovgivningen ændres, så kommunerne ikke – eller evt. kun under særlige omstændigheder – kan gennemføre nye tvangstilslutninger. Og endeligt kan man forestille sig, at også eksisterende tvangstilslutninger på et tidspunkt ophæves.

En ophævelse af tvangstilslutninger vil i nogle tilfælde betyde, at det bliver vanskeligere at få større nye udvidelser af nettene til at blive rentable. På den anden side er nettene så udbyggede, at dette ikke vil være noget stort problem. Og fordelene ved ophævelse vil være, at der kommer et øget effektivitetspres på varmekunderne, som tvinges til at have konkurrencedygtige priser for at få de sidste ”med i folden” – uden at miste deres nuværende kunder. Det vil være til gavn for forbrugerne.

Det konkurrencepres, som indførelse af produktkonkurrence på varmeområdet indebærer, har en mere langsigtet karakter end det konkurrencepres, der vil komme ved liberalisering på elområdet. Produktkonkurrencen vil formentlig ikke på kort sigt betyde, at særligt mange varmekunder umiddelbart skifter opvarmningstype – fordi skiftet er forbundet med betydelige transaktionsomkostninger. De reelle valgmuligheder for forbrugerne vil derfor primært være i f.m. nyinstallationer og ved naturlige udskiftninger af forældede systemer samt i situationer med betydelige prisforskelle på de forskellige energityper til opvarmningsformål. Der bliver derfor i højere grad tale om et potentielt konkurrencepres, hvor tilstedeværelsen af forbrugernes mulighed for at skifte opvarmningstype presser varmelieferandørerne til at effektivisere og omkostningsminimere i et sådan omfang, at forbrugerne ikke benytter denne mulighed.

Indførelse af produktkonkurrence på varmeområdet vil derfor ikke udgøre en tilstrækkelig garanti for, at den nødvendige effektivitet skabes, eller at fjernvarmeforbrugerne ikke vil få urimelige priser. Produktkonkurrencen bør som følge heraf suppleres med en yderligere beskyttelse af varmekunderne, eksempelvis ved anvendelse af de øvrige muligheder skitseret ovenfor.

Boks 1.4 anbefalinger om effektivisering af fjernvarmen

- Regler for opgørelse af og fordeling af fællesomkostninger på hhv. el og varme.
- Fjernvarmeprisen må ikke overstige forbrugerens realistiske alternativ eller et politisk fastsat prisloft.
- Produktkonkurrence mellem de forskellige energityper til opvarmningsformål.
- Konkurrence mellem producenterne i de sammenhængende fjernvarmenet.

Endelig skal nævnes, at en yderligere mulighed for at skabe effektivitetspres i fjernvarmesektoren er at indføre **konkurrence mellem varmemproducenterne** i de områder,

hvor der er flere producenter, der leverer til et sammenhængende fjernvarmenet. Sådanne sammenhængende fjernvarmenet findes i og omkring de største byer i Danmark. Her kan der til en vis grad indføres konkurrence efter samme principper som i elsektoren (tredjepartsadgang) – dvs. at de lokale distributionsselskaber gives valgfrihed m.h.t. varmeleverandør, hvorved leverandørerne via konkurrencepresset får incitamenter til effektivisering og omkostningsminimering.

Disse tiltag vil tilsammen med stor sandsynlighed kunne sikre varmekunderne mod urimelige prisstigninger som følge af en elliberalisering og vil endvidere kunne gennemføres uden at være mere administrativt belastende for selskaberne end det hidtidige reguleringssystem.

Der kan samtidigt være behov for at styrke forbrugerne gennem krav til informationsgrundlaget i form af prisoversigter mv.

1.5 Ejerstrukturen og fordelingsvirkninger

I f.m. en liberalisering bør energiselskaberne overveje, om det vil være fornuftigt at opretholde de nuværende selskabs- og ejerstrukturer på de aktiviteter, som kommer til at foregå i et konkurrencemarked. På el- og varmeområdet er der i dag næsten udelukkende forbrugerejede andelsselskaber mv. og kommunale forsyningsvirksomheder.

Boks 1.5 Forbrugernes og kommunernes ejerskab

Det kan overvejes, om de nuværende ejer- og selskabsmæssige forhold bør opretholdes på de aktiviteter, der kommer til at foregå i et konkurrencemarked p.g.a.:

- Krav om vertikal selskabsadskillelse mellem monopol- og konkurrenceaktiviteter gør det naturligt at stifte nye selskaber for konkurrenceaktiviteter som aktieselskaber.
- Forbrugereje og kommunalt ejerskab har kun begrænsede forbrugerbeskyttende virkninger.
- I et konkurrencemarked vil hvile-i-sig-selv princippet næppe kunne opretholdes på konkurrenceaktiviteterne, og der vil være reel økonomisk risiko ved ejerskab – en risiko, der skal ses i sammenhæng med forbrugernes automatiske ejerskab.

En vigtig forudsætning for lige og effektive konkurrencevilkår i energisektoren er, at der sker en formel og reel selskabsadskillelse af aktiviteterne på hhv. monopol- og konkurrenceområderne, så netoperatørerne reelt bliver uafhængige af deres kunder – aktørerne på konkurrencemarkedet.

Ud fra en konkurrencesynsvinkel er det mest optimale, at selskabsadskillelsen også omfatter ejerforholdene. En fuldstændig ejermæssig uafhængighed for netoperatørerne giver den største sikkerhed for, at der ikke sker krydssubsidiering, og for at alle aktører får lige vilkår for netadgangen. Modsat vil mindre vidtgående krav til selskabsadskillelsen indebærer tilsvarende større krav til reguleringen og myndighedernes kontrol med, at der ikke sker krydssubsidiering, og at netadgangen i praksis kommer til at foregå på lige vilkår.

Hidtil er hensynet til forbrugerbeskyttelse blevet varetaget af det kommunale demokrati (ved kommunalt ejerskab) eller gennem forbrugernes eget ejerskab. Det indirekte demokrati, som der er tale om i de forbrugerejede andelsselskaber, beskytter imidlertid i mange tilfælde ikke forbrugerne særligt effektivt¹⁹. Forbrugernes valgfrihed m.h.t. leverandør i et konkurrencemarked giver en bedre forbrugerbeskyttelse, fordi energiforbrugeren kan udskifte den leverandør, der ikke lever op til forventningerne m.h.t. serviceniveau, leveringssikkerhed, produktudbud og priser mv.

Den begrænsede markedsåbning, der er tale om i den nuværende udformning af elforbrugergivningen, hvor kun få meget store elforbrugere har frihed til selv at vælge leverandør, indebærer en risiko for, at elselskaberne prismæssigt favoriserer de frie kunder, mens priserne sættes tilsvarende op for kunder med mindre elforbrug (monopolkunderne).

Ud fra en konkurrencemæssig betragtning er den bedste beskyttelse af alle forbrugere – dvs. også almindelige husstande og små virksomheder – på sigt at give alle elforbrugere frihed til selv at vælge leverandør. Der er ingen grund til at tvinge elforbrugere til at handle et bestemt sted, hvis miljømålsætninger mv. kan opfyldes uden at forskelsbehandle elforbrugere, der tilfældigvis har et samlet forbrug over eller under en fastsat grænse²⁰.

Den forbrugerbeskyttelse, der ligger i det frie leverandørvalg, og som desuden understøttes af den generelle forbrugerbeskyttelseslovgivning, giver bedre resultater, desto bedre informationen er om forbrugernes valgmuligheder. Konkurrencestyrelsen har derfor igangsat et arbejde om udarbejdelse af bedre information om pris- og omkostningsforhold hos energiområdets aktører via benchmark-/nøgletalsanalyser. Også i reformgruppen²¹ under Energistyrelsen er der nedsat en arbejdsgruppe²², der beskæftiger sig med analyser af reguleringsmuligheder ved benchmarking.

I et konkurrencebaseret marked vil der være overskudsmuligheder og underskudsrisici, og selskaberne vil have behov for frihedsgrader til at træffe hurtige strategiske beslutninger. Der vil være behov for at kunne optjene og henlægge overskud i gode år som modvægt til, at selskaberne ikke har garanti for at kunne holde på kunderne i dårlige år. Der er derfor meget, der taler for, at der vil opstå et pres på de nuværende selskabsformer, dvs. kommunale forsyningsvirksomheder, interessent- og andelsselskaber mv. Disse selskaber er normalt bedst egnede til at håndtere hvile-i-sig-selv princippet, som det vil være

¹⁹ I en undersøgelse fra maj 1997 om varetagelsen af forbrugerinteresser konkluderer Andersen Management International A/S bl.a., jf. kapitel 6, af forbrugerne i praksis har haft ringe indflydelse på elsektoren gennem ejerskabet, og at ejerskab i det store og hele ikke er en effektiv kanal til at varetage forbrugerhensyn.

²⁰ Efter den seneste ændring af elforsyningsloven, jf. lov nr. 486, har alle forbrugere og distributionsselskaber med et samlet årligt forbrug/aftag på over 100 GWh ret til selv at vælge leverandør. En sådan grænse indebærer en konkurrencemæssig forskelsbehandling af to virksomheder med elforbrug hhv. lige over og lige under grænsen. En anden konkurrencemæssig skævhed kan komme ved, at distributionsselskaberne i nogle områder (som det p.t. overvejes i det jysk-fynske område) frivilligt sænker grænsen på de 100 GWh, men distributionsselskaber i andre områder ikke giver tilsvarende muligheder for forbrugerne.

²¹ Reformgruppen er en arbejdsgruppe i Miljø- og Energiministeriets regi, der skal udarbejde et oplæg til omlægning af lovgivningen for hele det kollektive energiforsyningsområde – el-, varme- og naturgasforsyning. Reformgruppens arbejde forventes afsluttet m.h.p. fremsættelse af lovforslag i efteråret 1998.

²² Arbejdsgruppen vedr. eldistributionsselskabernes økonomirapportering. Sigtet med denne arbejdsgruppe er – som led i forberedelsen af en samlet energilovreform – at skabe grundlag for en systematisk rapportering og økonomianalyse som et element i en fremtidig pris- og incitamentregulering, der skal sikre gennemsigtighed om omkostninger og høj effektivitet på de områder, hvor der ikke etableres konkurrence.

vanskeligt at opretholde i et konkurrencemarked.

Fri konkurrence leder ikke nødvendigvis til, at energiselskaberne omdannes til aktieselskaber. Inden for andre erhverv – især landbrugets forsynings- og forædlingsvirksomheder samt detailhandlen – producerer andelsselskaber og andre former for selskaber side om side uden særskilte konkurrenceproblemer.

Forskellen mellem energisektoren og disse erhverv er imidlertid, at det kun er i energiselskaberne, at der i dag er tale om, at forbrugeren de facto er tvunget andelshaver. Det skal ses i sammenhæng med den reelle økonomisk risiko, der vil være ved ejerskabet i et konkurrencemarked. Tilsvarende vil den økonomiske risiko også være problematisk for de kommunalt ejede energiselskaber, da kommunerne ikke umiddelbart har mulighed for at finansiere underskud på erhvervsaktiviteter.

Forbrugernes ejerskab kombineret med en økonomisk risiko på konkurrenceaktiviteterne vil have en dæmpende effekt på konkurrencen i en liberaliseret energisektor. Hvis regningen for et forbrugerejet selskabs fejlslagne investeringer direkte skal dækkes af ejerne/forbrugerne, vil det begrænse forbrugernes incitamenter til at skifte leverandør og dermed begrænse konkurrencepresset fra efterspørgselssiden på detailmarkedet.

De kommunale og forbrugejede virksomheder på energiområdet bør derfor for den konkurrenceudsatte del af deres aktiviteter overveje omdannelse til eksempelvis aktieselskaber, som på en række punkter formentlig vil være en mere hensigtsmæssig selskabsform i et konkurrencemarked.

Det skal i denne forbindelse understreges, at argumenterne for at overveje omdannelse til aktieselskaber kun omhandler de aktiviteter, der vil blive omfattet af konkurrencen. På de aktiviteter, der fortsat vil være monopolområder, synes der ikke umiddelbart at være tilsvarende forhold, der peger i retning af klare fordele ved aktieselskabsformen.

Såfremt andelsselskaberne omdannes til aktieselskaber, hvor de nuværende forbrugere/andelshavere tildes aktier, fx efter en pro rata model, vil dette som udgangspunkt sikre, at forbrugerne får de værdier, de har været med til at skabe og betale for gennem prisfastsættelsen på energiforbruget. Pro rata modellen er her nævnt som et eksempel, og det bør undersøges og overvejes nærmere, om der er andre mulige modeller for omdannelse til aktieselskabsformen, der vil være mere hensigtsmæssige, jf. bl.a. nedenstående diskussion af fordelingsproblemerne ved pro rata modellen.

De samlede bogførte aktiver i elsektoren udgør omkring 10 mia. kr. Dette beløb dækker aktiver i både produktions- og salgsleddene og på de fortsatte monopolområder (netterne). Beløbet er imidlertid slet ikke udtryk for de reelle værdier i systemet, idet elselskaberne gennem gunstige afskrivnings- og henlæggelsesregler har haft mulighed for hurtigt at indregne investeringsomkostningerne i elpriserne. Der findes ikke nogen opgørelse af de reelle markedsværdier, men fra flere sider er der gættet på, at der mindst er tale om 4 gange så høje værdier – altså 40 mia. kr. Dette illustreres fx af, at da Gentofte Kommune i 1996 offentliggjorde overvejelserne om at sælge aktiemajoriteten i NESA til det svenske selskab Vattenfall, steg aktieværdien til ca. det 6 dobbelte af aktivernes indre værdi udregnet ud fra de bogførte værdier.

Omdannelse eller udskillelse af net- og produktionsaktiviteter, som således p.t. omfatter betydelige værdier, til aktieselskabsformen vil have fordelingsmæssige konsekvenser.

Problemet er her, at identifikationen af forbrugerne/ejerne praktisk kun kan ske på et givet tidspunkt, hvorimod det forbrug, der har betalt investeringerne, er sket over en årrække. Der vil således være kunder, der er flyttet ind og ud af de enkelte selskaber.

Samtidigt vil forbrugerne i NESA-området, der allerede er et aktieselskab, og måske også i de kommunale forsyninger, der vil blive omdannet til aktieselskaber, ikke få de samme fordele, som tilfældet er ved de nuværende andelsselskaber. Der kan derfor være fordelingspolitiske vanskeligheder ved omdannelsen til aktieselskaber, idet forbrugere, der tilfældigvis er tilknyttet et andelsselskab, vil få en formuegevinst, i modsætning til fx forbrugere, der er tilknyttet NESA.

Disse fordelingsmæssige konsekvenser kan umiddelbart undgås (og i hvert fald udskydes), hvis de nuværende ejerstrukturer bevares i f.m. en omdannelse af konkurrenceaktiviteterne til aktieselskabsformen – dvs. hvis forbrugernes og kommunernes ejerskab fastholdes på monopolaktiviteterne i distributionselskaber, og det bliver disse selskaber, der kommer til at stå som ejere af aktieselskaberne på konkurrenceaktiviteterne produktion og handel med energi. Forbrugernes/kommunernes økonomiske risiko vil her være begrænset til den indskudte aktiekapital. Men denne model vil dog fortsat have de uheldige konkurrencemæssige virkninger ved, at forbrugernes incitamenter til at skifte leverandør vil være begrænsede, da leverandørskift vil forøge risikoen for tab på den indskudte kapital i aktieselskabet. Virkningen heraf er som nævnt begrænsning i konkurrencepresset fra efterspørgselssiden på detailmarkedet.

De fordelingsmæssige virkninger og problemer ved omdannelse til aktieselskaber efter pro rata modellen kan reduceres ved en statskat, der inddrager en væsentlig del af de værdier, der realiseres ved en overgang til aktieselskabsformen. En sådan beskatning bør dog ikke være så høj, at den giver for stærke incitamenter til at undlade omdannelse.

1.6 Et moderniseret konkurrence- og effektivitetstilsyn

I et nyt lovgivnings-set-up for en konkurrencebaseret energisektor bør regulering og rammebetingelser udformes m.h.p. at sikre, at samfundet får alle fordelene ved energiliberaliseringen, så ressourcudnyttelsen bliver bedre og mere effektiv samtidig med, at de energipolitiske målsætninger og hensyn tilgodeses.

Regulerings- og tilsynsopgaverne kan opdeles i tre niveauer. De overordnede rammebetingelser, som skal gælde for alle aktiviteter i sektoren (Miljø- og Energiministeriet/Energistyrelsen), reguleringen af konkurrenceaktiviteterne efter den almindelige konkurrencelovgivning (Konkurrencerådet/Konkurrencestyrelsen) og reguleringen af monopolaktiviteterne om fysisk transport af energi via energinettene (Energiprisudvalgene/Konkurrencestyrelsen).

Boks 1.6 Reguleringer og rammebetingelser i en liberaliseret energisektor

- **Rammebetingelser for hele energisektoren** tilrettelægges m.h.p. at opfylde de miljø- og energipolitiske målsætninger.

- **Konkurrenceudsat produktion og handelsaktiviteter**²³ bør omfattes af den almindelige konkurrencelovgivning.
- **Aktiviteterne på monopolområderne/energinettene** bør fortsat underkastes en form for monopolpriskontrol, der i højere grad end i dag baseres på incitamentregulering/benchmarking.

De energipolitiske myndigheder skal som hovedopgave sørge for, at de energipolitiske målsætninger opfyldes. Det skal ske gennem fastsættelse af de overordnede rammer, der skal suppleres af de mere specifikke lovgivninger for konkurrence- og monopolaktiviteterne i energisektoren. Med **rammebetingelser** menes sammenfattende alle de instrumenter, som (ud over den mere specifikke lovgivning, jf. nedenfor) kan anvendes til at påvirke forbrugere og aktører i sektoren til at handle på den ønskede miljømæssige måde.

Det vil være hensigtsmæssigt i fremtiden i højere grad end hidtil at supplere de administrative styringsinstrumenter med økonomiske styringsmidler, der giver aktørerne incitamenter til at handle på den ønskede miljømæssige måde. Hertil kommer regler, der sikrer basale samfundsmæssige krav til ydelsernes kvalitet, sikkerhed og miljøstandard mv. Desuden kan det evt. i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt at opstille objektive krav for at drive virksomhed på energiområdet.

Rammebetingelser bør i så vid udstrækning som muligt være konkurrenceneutrale, så de er ens for alle, og udformet så de ikke hæmmer en aktiv konkurrence mellem sektorens aktører.

Konkurrenceaktiviteterne omfatter produktions- og handelsaktiviteter. Hvis der skal være effektive konkurrencevilkår, forudsætter det, at virksomhederne på disse områder har frihed til selv at træffe dispositioner om fx investeringsbeslutninger, produktionsplanlægning og prisfastsættelse ud fra egne vurderinger af markedsf forholdene.

Der vil kun være behov for en lovgivning, der forhindrer aktørerne i på forskellig vis at begrænse konkurrencen. Lovgivningen bør sikre, at dominerende virksomheder ikke misbruger deres markedsposition (fx gennem en urimelig prisdiskriminering), og at virksomhederne i energisektoren ikke indgår konkurrencebegrænsende aftaler. Konkurrenceaktiviteterne på energiområdet bør derfor være omfattet af den almindelige konkurrencelovgivning, som er indrettet på at håndtere netop disse problemstillinger, og som gælder for al anden erhvervsvirksomhed i Danmark.

Energinettene til transmission og distribution af energi vil fortsat være naturlige monopoler. Aktiviteterne på disse net vil derfor fortsat skulle reguleres som monopolaktiviteter. Men indførelsen af konkurrence i produktion og handel med energi gør, at der må sættes nye og anderledes krav til monopolaktiviteterne i f.t. tidligere.

Energinettene bør i en konkurrencebaseret energisektor betragtes som en infrastruktur, som skal stilles til rådighed for aktørerne på konkurrencemarkedet. Varetagelsen af opgaverne om energinettene (systemoperatørfunktionen) bliver derfor en servicefunktion,

²³ Hermed menes de aktiviteter, som i et konkurrencemarked vil blive varetaget af fx salgsafdelinger udskilt fra distributionselskaberne, energimæglere og andre typer af aktører, der står for den finansielle handel med energi – modsat de aktiviteter, der omhandler den fysiske levering af energi gennem energinettene, jf. afsnit 5.2.

hvor hovedopgaven bliver at varetage aktørernes interesser m.h.t. lige og retfærdige vilkår, for adgangen til at benytte nettene, og at sikre et godt kvalitetsniveau på disse ydelser.

Reguleringen af aktiviteterne på energinettene bør indeholde klare retningslinier for netadgangen og for systemoperatørens opgaver, forpligtelser, uafhængighed og neutralitet i f.t. kunderne (konkurrenceaktørerne). Det skal herunder sikres, at krydssubsidiering undgås, og at netadgangen sker på saglige og objektive betingelser, så der fx ikke forekommer urimelig prisdiskriminering. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at netaktiviteterne er skarpt adskilt selskabsmæssigt fra konkurrenceaktiviteterne. Krav til selskabsadskillelse bør også omfatte de ejermæssige forhold.

Reguleringsregimet skal indeholde krav om effektivitet, men på samme tid også være enkelt og ikke for administrativt ressourcekrævende. Reguleringens formål er at motivere systemoperatørerne til høj effektivitet gennem incitamenter til effektiv ressourceanvendelse og dermed også en høj grad af forbrugerbeskyttelse.

Hidtil har sådanne monopolreguleringer i Danmark stort set udelukkende været baseret på hvile-i-sig-selv princippet. Dette har givet en række gode resultater, men erfaringerne viser dog også, at princippet har en række ulemper, som formentlig er blevet større og større. Herunder kan specielt nævnes, at incitamenterne til omkostningsreduktion ikke er særligt store, og at forsyningsvirksomhederne ikke har nogen kommerciel risiko ved investeringer, hvilket leder til overinvesteringer.

Det er derfor sandsynligt, at det hidtidige reguleringssystem ikke i tilstrækkeligt omfang har højnet effektiviteten samt været medvirkende årsag til en del af overkapaciteten²⁴ i energisektoren. Hvile-i-sig-selv princippet begrænsninger har desuden ledt til, at det anvendes i stadig mindre udstrækning på andre naturlige monopolområder – både i Danmark og i de fleste OECD-lande.

Derfor bør der i f.m. indførelse af konkurrence i den øvrige del af energisektoren overvejes en modernisering af dette princip, så der skabes mere virkningsfulde incitamenter til effektivisering og omkostningsreduktion, og så investeringerne i højere grad tilpasses markedets behov. Der findes en række nyere modeller for incitamentregulering, som vil kunne anvendes²⁵. De to grundformer er benchmark-regulering og price-cap-regulering (RPI-X princippet).

Price-cap-reguleringsprincippet indebærer, at myndighederne fastsætter et øvre loft for monopolselskabernes/systemoperatørernes priser. Typisk sker dette ved at kræve, at selskabets priser i gennemsnit må stige svarende til det generelle prisindeks (RPI), fratrukket et krav om produktivitetsforbedringer (X). Da selskabernes indtjening eller underskud udgør spændet mellem priser og omkostninger, vil selskaberne derfor have store incitamenter til omkostningsreduktioner. Ulemperne ved denne metode er, at det er meget vanskeligt for myndighederne at fastsætte de "rigtige" prislofter og produktivitetskrav. Metoden forudsætter, at der for de enkelte selskaber tages højde for fx teknologiske forbedringer, stordriftsfordele mv.

²⁴ De energipolitiske pålæg om omlægning af produktionsapparatet i mere miljøvenlig retning har også været medvirkende hertil.

²⁵ Fx kan nævnes price-cap med cost-pass-through, revenue-cap, rate of return og forskellige kombinationer heraf.

I Danmark bruges price-cap-princippet på teleområdet²⁶. Det vil imidlertid ikke kunne overføres umiddelbart på energiområdet. For det første lægger dette princip op til en detaljeret regulering, som det vil være betydeligt sværere og mere ressourcekrævende at gennemføre i en sektor med mange selskaber. For det andet skal energiselskaberne²⁷ kunne overvælde stigninger i priserne på energiråvarer på forbrugerne – på teleområdet er der ingen tilsvarende råvarer, der kan svinge kraftigt i pris. For det tredje skal der tages højde for, at de forskellige lokale energiselskaber har forskellige distributionsomkostninger, bl.a. afhængigt af befolkningstæthed.

Benchmark-princippet går ud på at give monopolselskaberne incitamenter til effektivitetsforbedringer mv. ved at sammenligne selskaberne med hinanden. Der indsamles nøgletal (benchmarks) for de forskellige omkostningsposter i alle selskaber, og omkostnings- og effektivitetsforholdene sammenlignes indbyrdes mellem selskaberne.

I den mindst indgribende form for benchmark-regulering offentliggøres nøgletallene m.h.p. at sætte de mindst effektive selskaber under et offentligt pres. Det antages her, at større åbenhed og gennemsigtighed om omkostningsforhold mv. virker fremmende på produktiviteten.

I en mere indgribende/restruktiv benchmark-regulering fastsætter reguleringsmyndigheden effektiviseringspotentialer i f.t. de mest effektive virksomheders benchmarks eller efter en gennemsnitsmodel. De mest effektive selskaber får frie rammer til at optjene overskud mv., mens de mindst effektive selskaber stilles over for krav om visse årlige produktivitetstigninger eller reale prisfald.

Et benchmark-system synes at være det princip, der passer bedst til de danske forhold på energiområdet og bedst til de danske traditioner for enkle og ikke så administrativt ressourcekrævende reguleringer for både myndigheder og virksomheder.

Konkurrencestyrelsen vil kunne forestå en sådan benchmark-regulering med et begrænset ressourceforbrug på baggrund af den inden for styrelsen opbyggede ekspertise om de økonomiske forhold i energiselskaberne og de konkurrenceøkonomiske og konkurrenceretlige forhold, jf. principperne i ASK-rapporten²⁸. Det vil endvidere være hensigtsmæssigt, at benchmark-reguleringen fortsat forestås af udvalg med særlig energikompetence²⁹. For at sikre den bedst mulige forbrugerbeskyttelse bør Konkurrencestyrelsen og energiudvalgene – som hidtil – alene have til formål at sikre forbrugerne uden hensyntagen til energipolitiske mål.

²⁶ Price-cap-reguleringsprincippet bruges i fastlæggelsen af forsyningspligtpriser, dvs. forbrugernes priser for de typer af ydelser/tjenester, som i et vist omfang kan sammenlignes med de nuværende PSO-forpligtelser i den danske elsektor.

²⁷ Det gælder især på fjernvarmeområdet, hvor produktionsvirksomhederne som omtalt ovenfor i et vist omfang fortsat skal betragtes som naturlige monopoler. Problemet herved ville dog formentlig kunne løses ved et price-cap med cost-pass-through reguleringsprincip, hvor variationer i råvarepriserne føres gennem prisstrukturen.

²⁸ ASK-rapporten: *Sektorspecifikt konkurrencetilsyn – rapport udarbejdet af den tværministerielle arbejdsgruppe om sektorspecifikt konkurrencetilsyn*, Erhvervsministeriet (juni 1997).

²⁹ Det bør dog overvejes at slå Elprisudvalget og Gas- og Varmeprisudvalget sammen, ligesom der bør overvejes, om der skal foretages ændringer i udvalgenes sammensætning, herunder fx et klarere flertal af personer, der ikke repræsenterer energisektoren.

