

28. april 2021

The background of the slide is a photograph of a young child with dark hair, wearing a white t-shirt and brown pants, standing in a field and holding a small pink flower. The child is seen from the back. Overlaid on the image are several decorative circles: a large teal circle in the center, a smaller light teal circle overlapping its top right, and a red circle in the bottom right corner. The text 'Præsentation aftalebaseret regulering' is centered within the large teal circle.

Præsentation aftalebaseret regulering

Indledning

Indhold

- Den danske forsyningssektor – Overblik
- Formålet med økonomisk regulering
- Formålet med aftalebaseret regulering
- Typer af aftalebaseret regulering
- Konkrete eksempler på aftalebaseret regulering
- Muligheder ved aftalebaseret regulering
- Begrænsninger ved aftalebaseret regulering
- Muligt beslutningstræ for anvendelse af aftalebaseret regulering
- Implementering
- Juridiske perspektiver
- Fremgangsmåde ved indførelse af aftalebaseret regulering
- Konklusion

Baggrund og formål

Det fremgår af stemmeaftalen Økonomisk regulering af elnetvirksomhederne af 4. november 2016, at med henblik på at understøtte effektiv teknologiudvikling skal der tilvejebringes et grundlag for en drøftelse om, hvorvidt der er potentiale for at arbejde hen imod aftalebaseret regulering i bl.a. elsektoren.

Den danske forsyningssektor – Overblik

- Den danske forsyningssektor består af en lang række selskaber, der forsyner forbrugerne med el, gas, varme og vand samt håndterer spildevand og affald.
- Forsyningssektoren omfatter også eksempelvis post, tele og togdrift, som dog ikke behandles nærmere i analysen.
- Forsyningssektorerne varierer både med hensyn til størrelse og ejerskab inden for og på tværs af forsyningsarter. Forskellen er dog typisk størst på tværs af forsyningsarter. Eksempelvis er hovedparten af el-netvirksomhederne og drikkevandsselskaberne forbrugerejede, mens alle spildevandsselskaber er under kommunalt ejerskab.

	Produktion (konkurrenceudsat)	Lagring (konkurrenceudsat)	Net/transport (monopol)	Handel (konkurrenceudsat)
El	Kraftværker, vindmøller, solceller etc.	Fx batterier (ingen nævneværdige)	Energinet og 40 netvirksomheder	Ca. 60 handelsselskaber
Gas	5 nordsøoperatører 33 biogasanlæg	2 gaslagre (Energinet)	Energinet og Evida	13 handelsselskaber
Varme	Enkelte rene produktionsselskaber (Ørsted). Mange integrerede net- og varmeproduktionsselskaber			
Vand	Ca. 2.400 drikkevandsselskaber (hovedparten er forbrugerejede). Alle er integrerede net- og vandproduktionsselskaber.			
Spildevand	111 kommunale spildevandsselskaber. Alle er integrerede net- og spildevandsselskaber.			
Affald	23 affaldsforbrændingsanlæg og ca. 350 genanvendelsesplaner		Private og kommunale affaldsindsamlingsvirksomheder	

Formålet med økonomisk regulering

Hvorfor regulering?

Virksomheder, der agerer på et konkurrenceudsat marked, er udsat for et konkurrencepres, der nødvendiggør omkostningseffektivitet og dermed holdes priserne nede.

For monopolselskaber vil fraværet af konkurrence fjerne det eksterne pres for en omkostningseffektiv drift og samtidig muliggøre overnormal profit eller høje priser på bekostning af forbrugerne. Derfor er der behov for regulering af monopoler.

Regulering af forsyningsvirksomheder har som formål at sikre den rette balance mellem mulighederne for at investere i grøn omstilling og forsyningsikkerhed samtidig med, at det sker til en rimelig pris for forbrugerne og det øvrige erhvervsliv.

Teknologiudvikling kan påvirke strukturerne i forsyningssektorerne. Elektrificering og sektorkobling kan medføre, at hvad der tidligere var naturlige monopoler på sigt potentielt vil kunne agere på et konkurrencemarked, og dermed give forbrugerne reelle alternativer.

Den økonomiske regulering af de respektive dele af forsyningssektoren har derfor tilsvarende ændret sig over tid. Fjernvarmesektoren er fortsat dækket af *hvile-i-sig-selv*-regulering, som har været udgangspunktet for regulering i forbindelse med etablering af forsyningsnettene. For el, vand, spildevand og Energinet, er der indført indtægtsrammereguleringen, der skal sikre incitamentet til effektivisering og udvikling. Hvis reguleringen bedst muligt skal imitere konkurrencepresset på et konkurrenceudsat marked, skal reguleringen afspejle selskabernes rammevilkår. Derfor er det relevant at forholde sig til reguleringen, når sektoren ligeledes ændrer sig.

I den forbindelse har regeringen igangsat analyser om justeret økonomisk regulering på vand og fremtidssikret elnet, der skal analysere muligheder for at tilpasse reguleringen til fremtidens ændrede forudsætninger.

Formålet med aftalebaseret regulering

Definitionen af aftalebaseret regulering som en reguleringsmetode er, hvor hele eller dele af selskabernes rammer for økonomi, service, kvalitet osv. fastsættes i en aftale på baggrund af en forhandling mellem to parter i form af selskab og kunder. Tilsynsmyndighed træffer endelig afgørelse om rammerne og/eller råder over anden form for indgrebsmulighed.

Aftalen mellem aftaleparterne er juridisk underlagt de forvaltningsretlige rammer, herunder den pågældende sektorlovgivning.

Aftalebaseret regulering kan være fremadskuende, incitamentsbaseret og fleksibel, men disse egenskaber er ikke unikke for aftalebaseret regulering. Lignende egenskaber kan opnås ved yderligere tilpasning af indtægtsrammereguleringen, som allerede i dag indeholder fremadskuende elementer i form af, f.eks. automatiske indikatorer. Aftalebaseret regulering kan derfor også fungere som en tilføjelse til den allerede eksisterende indtægtsrammeregulering, som så vil indeholde aftalebaserede elementer.

Et forsyningsselskab, der gennem dialog med regulator, får mulighed for at igangsætte innovative projekter, eller får undtaget visse særlige omkostninger fra benchmarking, findes allerede i reguleringen i dag. Dialogen med regulator baseres dog på forsyningsselskabets egne ønsker og sker igennem en ansøgningsproces, hvorfor fleksibilitet gennem dialog med regulator ikke udelukkende kan betegnes som unikt for aftalebaseret regulering, men som en del af indtægtsrammereguleringen.

Aftalebaseret regulering kræver således involvering af *flere parter* end blot selskab og regulator. I en situation, hvor parterne ikke er i stand til at nå en aftale, er der behov for et alternativt sæt af rammer og regler, som det regulerede selskab skal indrette sig efter. Dette kaldes en *fallback-løsning*, der typisk vil være en form for indtægtsrammeregulering.

Aftalebaseret regulering vs. Indtægtsrammeregulering

Det bærende element i aftalebaseret regulering er selve aftalen, som indgås mellem et selskab og dets kunder, typisk med en myndighed som mægler eller facilitator. Tilgangen er væsentlig forskellig fra indtægtsrammeregulering, som i sin grundform lader regulator agere på kundernes vegne og sikrer den rette balance mellem investeringer, leveringskvalitet, effektiv drift og lave priser.

Ved aftalebaseret regulering, vil det ikke længere udelukkende være tilsynsmyndigheder, der repræsenterer kunder og forbrugere, men i stedet en anden form for repræsentation. Repræsentationen kan ske på forskellige måder og er således ikke fast defineret i aftalebaseret regulering.

Det regulerede selskab vil ved aftalebaseret regulering ofte repræsentere sig selv, hvorimod regulator og kunder spiller en varierende rolle afhængig af hvilken type af aftalebaserede regulering der anvendes.

Fælles for de kendte typer aftalebaseret regulering gælder, at kunderne med en begrænset forhandlingsstyrke i højere grad har behov for en stærk regulator, som kan varetage kundernes interesser i forhandlingen.

Ved kunder med en meget svag forhandlingsstyrke, eksempelvis forbrugere uden stærk samlet repræsentation, som det overvejende er tilfældet i forsyningssektoren, vil det være hensigtsmæssigt at overlade varetagelse af forbrugernes interesser til en regulator. Lige som det er tilfældet under eksisterende indtægtsrammeregulering.

Med mulighed for stærkere repræsentation, kan regulators rolle træde mere i baggrund og ved tilstedeværelse af udelukkende professionelle, kommercielle kunder, kan regulators rolle begrænses. Det ses eksempelvis med Københavns lufthavn, der har en relativt stærk og homogen kundegruppe, men ikke for eksempelvis forsyningssektoren, der er præget af mange små forbrugere.

Typer af aftalebaseret regulering

Betingelser

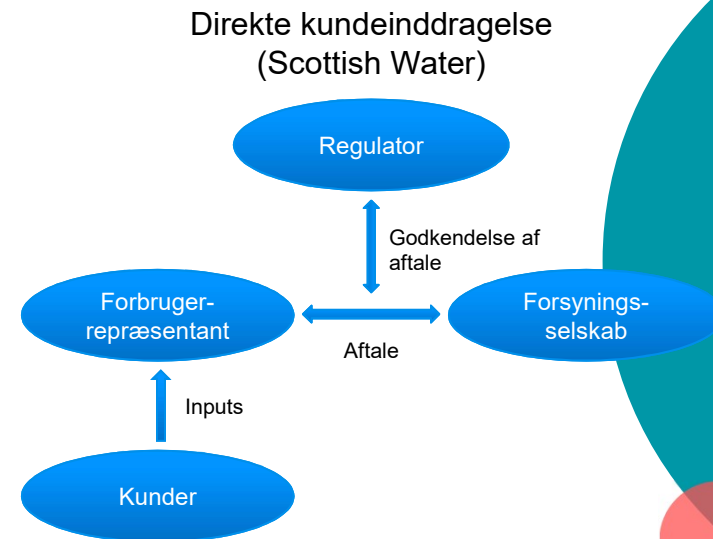
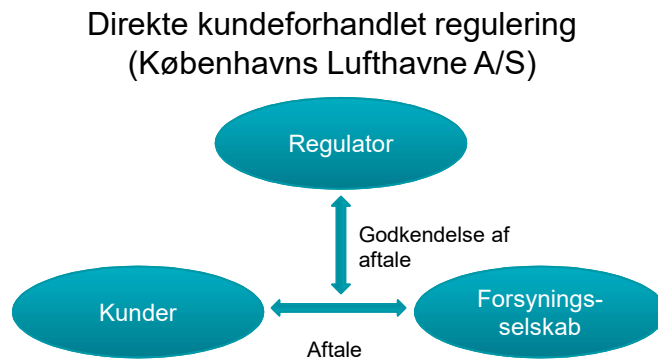
	Model 1 Direkte kundeforhandlet regulering	Model 2 Direkte kundeinddragelse
Overordnet proces	<ol style="list-style-type: none">1. Betingelse: Tilsynsmyndighed og forhandlingsparterne, bestående af selskabet og dets kunder, bidrager med data til forhandlingsgrundlaget for reguleringen2. Betingelse: Parterne, typisk professionelle og kommercielle, deltager i en forhandlingsproces om reguleringens udmøntning i form af priser og ydelser.3. Betingelse: Tilsynsmyndigheden modtager et forhandlet forslag til en økonomisk ramme og træffer afgørelse om godkendelse af resultatet.	<ol style="list-style-type: none">1. Betingelse: Kunde-/forbrugerrepræsentant gennemfører forbrugeranalyser uden om forsyningsvirksomheden.2. Betingelse: Forsyningselskab er i dialog med forbrugerrepræsentant om resultaterne af forbrugeranalyserne og resultaternes indarbejdelse i en forretningsplan3. Betingelse: Forsyningsvirksomheden indsender forretningsplanen til tilsynsmyndighed med udtalelse fra forbrugerrepræsentant4. Betingelse: Tilsynsmyndighed træffer afgørelse om godkendelse af forretningsplan

Note: En gennemgang af litteraturen på området viser, at aftaleelementet er strukturerende for aftalebaseret regulering. På den baggrund er der identificeret to generiske typer af aftalebaseret regulering. Modellerne udgør ikke en udtømmende liste, da den mest hensigtsmæssige model afhænger af den konkrete kontekst.

Konkrete eksempler på aftalebaseret regulering

	Direkte kundeforhandlet regulering - Københavns Lufthavn	Direkte kundeinddragelse - Scottish Water
Overordnet proces	<p>Anvendes som prisregulering af Københavns Lufthavns takster for flyselskabernes anvendelse af lufthavnen.</p> <p>Lufthavnen (forsyningsselskab) og flyselskaberne (kunder) forhandler direkte om taksterne, hvor Trafikstyrelsen er mægler. Alle parter bidrager med data som grundlag til forhandlingen.</p> <p>Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen træffer efter endt forhandling afgørelse om godkendelse af forhandlingsudkastet</p> <p>Som fallback-løsning, i tilfælde af at der ikke kan nås enighed, fastsætter Trafikstyrelsen taksterne.</p>	<p>Anvendes for at regulere statsejede Scottish Water (SW), som er det eneste vandselskab i Skotland.</p> <p>Den skotske regering udmelder som ejere nogle prisfastsættelsesprincipper og overordnede målsætninger for SW.</p> <p>Customer Forum (CF), som er forbrugerorganisationen i Skotland gennemfører forbrugeranalyser.</p> <p>SW er i dialog med CF om udformning af forretningsplan og indsender planen med en udtalelse fra CF til godkendelse hos regulator.</p>

Konkrete eksempler på aftalebaseret regulering



Muligheder ved aftalebaseret regulering

Aftalebaseret regulering medfører en række muligheder, der dog ikke nødvendigvis er unikke for aftalebaseret regulering. Nogle af disse muligheder kan ligeledes opnås ved tilpasning af indtægtsrammereguleringen.

Skræddersyet regulering

Aftalebaseret regulering kan være en blandt flere metoder, f.eks. undtagelsesmodeller til at håndtere særlige forhold hos selskaberne. Reguleringen indeholder en grad af fleksibilitet i forhold til de tekniske og økonomiske rammer og kan således sikre selskaberne yderligere individuel tilpasning af reguleringen, ved, at selskaberne kan indgå aftaler skræddersyet til deres forhold, eksempelvis få store forbrugere eller en særlig type net.

Håndtering af forbrugerpræferencer

Den aftalebaserede regulering indeholder en potentiel mulighed for at tilpasse rammerne for de enkelte selskaber efter de tilknyttede forbrugeres særlige præferencer. Graden af fleksibilitet vil dog afhænge af modellen, der anvendes, begrænsninger fra anden lovgivning og forbrugerbeskyttelseshensyn mv.

Hvor indtægtsrammeregulering i udgangspunktet fastsættes af regulator, som dermed vil have ansvar for at afdække og inddrage forbrugerpræferencer, kan aftalebaseret regulering give mulighed for at tage mere direkte hensyn til forbrugerpræferencer for individuelle selskaber og efterkomme kundeønsker gennem aftaleelementet.

Der kan således uafhængigt af regulator potentielt aftales differentierede ydelser til en pris, der er tilpasset kundernes præferencer og betalingsvillighed.

Begrænsninger ved aftalebaseret regulering

Afdækning af forbrugerpræferencer

Samfundsøkonomisk vil det være fornuftigt at skabe en kobling mellem forbrugerpræferencerne – kombinationerne af pris, mængde og kvalitet – og den ydelse, som forsyningsvirksomhederne leverer. Dette vil aftalebaseret regulering i teorien kunne forbedre, særligt ved direkte kundeforhandlet regulering (model 1), hvor præferencerne synliggøres gennem direkte forhandling. Det er dog ikke entydigt, at aftalebaseret regulering kan levere på sine muligheder for forsyningssektorerne, da præferencerne kan være vanskelige at afdække af navnlig to årsager:

- Spørgeskemaundersøgelser er de primære metoder til at afdække forbrugeres betalingsvillighed og præferencer. Et af de primære problemer med spørgeskemaundersøgelser er, at spørgeskemadesignet i høj grad kan påvirke svarene, særligt hvis respondenterne har dårligt kendskab eller forståelse for området. Det er derfor ikke ligegyldigt, hvem der varetager opgaven med at afdække forbrugerpræferencerne.
- Inden for adfærdsøkonomien bruges betegnelsen *begrænset rationalitet* bl.a. til at beskrive forbrugernes manglende evne til at gennemskue konsekvenserne af deres egne handlinger. Der er således risiko for, at forbrugerne giver udtryk for præferencer, der er imod deres egen interesse, når konsekvenserne materialiserer sig, fx ved højere priser end forventet.

Stærk forbrugerepræsentant

En stærk forbrugerepræsentant er en nødvendig forudsætning for at indgå i en direkte forhandlingsproces. Der findes på forsyningsområdet i dag ikke, ud over tilsynene, forbrugerepræsentanter, der i tilstrækkelig grad har kapaciteten eller incitamentene til at kunne forhandle på forbrugernes vegne og være en ligeværdig modpart til forsyningssektorerne i en forhandlingsituation, hvilket er en klar forudsætning for anvendelse af alle typer aftalebaseret regulering.

Fordelingsmæssige konsekvenser

På forsyningsområdet er det oftest ikke muligt at tilbyde individuelt differentierede produkter til kunderne, hvilket betyder, at en aftale om nye tiltag vil komme alle kunder til gode og ligeledes vil alle skulle deltage i betalingen. For nogle kunder vil effekten af tiltaget overstige deres betalingsvillighed, mens det for andre kunder er omvendt, hvilket betyder, at der sker en omfordeling af velfærd mellem de to kundegrupper.

Under aftalebaseret regulering er der en risiko for, at det i forhandlingsrummet er stærke interesser, der kommer til at styre afgørelserne og hermed påføre mindre stærke interesser omkostninger, hvilket nødvendiggør en tilnærmelsesvis homogen forbrugersammensætning.

Begrænsninger ved aftalebaseret regulering

Asymmetrisk information

Asymmetrisk information vedr. bl.a. tilfælde, hvor det regulerede selskab har mere information om selskabets tilstand, omkostninger, begrænsninger og muligheder end regulator. Det er en grundlæggende udfordring ved al økonomisk regulering og således også ved aftalebaseret regulering. Med aftalebaseret regulering er der dog en forøget risiko for, at selskaberne udnytter den asymmetriske information både overfor kunder og regulator:

- *Udnyttelse af asymmetrisk information* - Et selskab kan tilbageholde viden om egne omkostninger eller risiko for at opnå en mindre krævende økonomisk ramme end ellers.
- *Høje afdækningsomkostninger* - Asymmetrisk information er omkostningsfuldt at afdække, da det kræver, at regulator og kunder har en tilstrækkelig verificeret indsigt i selskabet.
- *Fordelingsmæssige begrænsninger* - Asymmetrisk information kan medføre fordelingspolitiske problemer, f.eks. at en gevinst ved aftalen primært tilfalder selskaberne og ikke forbrugerne.

Administrationsomkostninger

Aftalebaseret regulering forventes at øge de administrative omkostninger, hvilket fører til højere forbrugerpriser:

- *Transaktionsomkostninger* – Forhandling af aftalen vil være forbundet med øgede omkostninger pga. manglende standardiseret sagsbehandling, såsom proces, fremskaffelse af oplysninger, konsulentudgifter mv.
- *Omkostninger til kompetenceudvikling* – Regulator og forbrugerrepræsentanter vil have behov for at opbygge nye kompetencer for at kunne indgå i en forhandling, herunder tekniske og forretningsmæssige kompetencer.
- *Fallback-løsning* – Aftalebaseret regulering vil kræve en fallback-løsning, der anvendes i tilfælde af manglende forbrugerbeskyttelse, manglende enighed mellem parter eller hvis aftalen har negative økonomiske eller tekniske konsekvenser andre steder i forsyningsnettet. Udarbejdelse af fallback-løsningen, der vil minde om indtægtsrammeregulering, vil være forbundet med administrationsomkostninger.

Forøget kompleksitet

Aftalebaseret regulering forventes at medføre en forøget kompleksitet i reguleringen af forsyningssektoren:

- *Ændret opgaveportefølje* – aftaleelementet vil tillade en større grad af forskellighed i opgaveporteføljen på tværs af selskaber, både hvad angår opgavetyper og kvalitets- og serviceniveauer, hvilket gør sammenligning af selskaber mindre gennemskuelig.
- *Forbrugernes betalingsvillighed* – eksisterende reguleringsformer fokuserer på, at selskaberne har dækning for nødvendige eller effektive omkostninger til at varetage forsyningsopgaven. Aftalebaseret regulering vil med aftaleelementet introducere forbrugernes betalingsvillighed for ydelserne som et ekstra lag i reguleringen, hvilket dermed flytter fokus fra, hvad ydelser bør/kan koste til, hvilken værdi ydelserne har for forbrugerne.

De nye dimensioner vil gøre reguleringens formål mere kompleks, hvilket gør det sværere for myndigheder at gennemskue reguleringens effektivitet og varetage sin forbrugerbeskyttende rolle.

Muligt beslutningstræ for anvendelse af aftalebaseret regulering

En kvalificeret anvendelse af aftalebaseret regulering kunne følge dette beslutningstræ.

1) Begrænsningen kan ikke løses ved tilpasning af indtægtsrammen

Indtægtsrammereguleringens fordele kan ikke bibeholdes ved at tilpasse reguleringen.

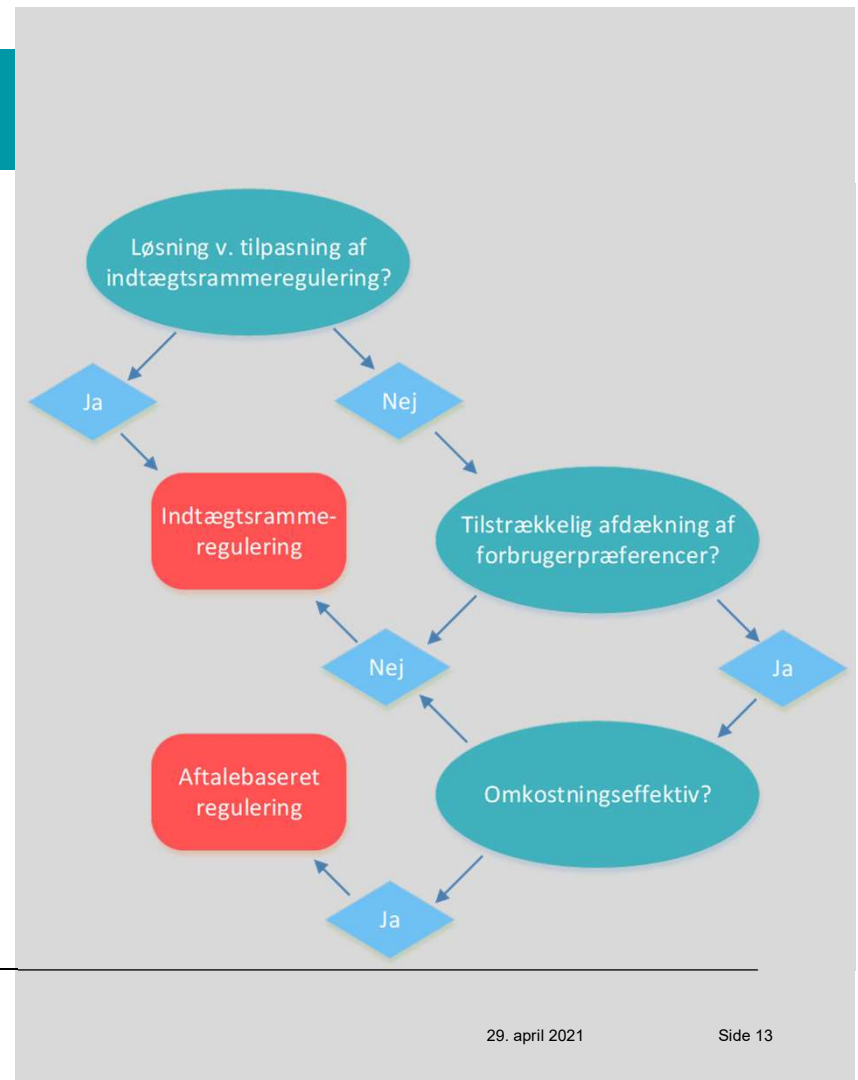
2) Forbrugerpræferencer kan i tilstrækkelig grad afdækkes

Der kan være et ønske om at adressere forbrugerpræferencer, men for at aftalebaseret regulering kan finde anvendelse, skal præferencerne i tilstrækkelig grad kunne afdækkes, enten ved direkte kundeforhandling (Model 1), som typisk vil kræve professionelle kommercielle kunder eller ved stærke forbrugerrepræsentanter (Model 2).

3) Anvendelse af aftalebaseret regulering er mere omkostningseffektiv

Såfremt processen ved den aftalebaserede regulering vil være så omkostningstung, at det ikke opvejer de eventuelle fordele ved at indføre den, anbefales det, at aftalebaseret regulering ikke indføres.

Såfremt en aftalepart besidder asymmetrisk information, der ikke i tilstrækkelig grad kan afdækkes, eller kun kan afdækkes ved ikke-proportionelle omkostninger til følge, vil det gøre aftalebaseret regulering uhensigtsmæssig, da aftaleparten vil kunne udnytte den asymmetriske information til at opnå en overnormal profit på bekostning af forbrugerne.



Implementering

Forsyningsselskaberne i Danmark er og vil fortsat være offentligretligt reguleret for at sikre forbruger-, samfunds- og miljøhensyn, sammenhængende infrastruktur mv.

Aftalebaseret regulering er et samspil mellem den offentligretlige overordnede regulering og den privatretlige aftale mellem selskab og kunder. Aftalen vil som udgangspunkt først være gyldig når den godkendes af regulator, selvom der er opnået enighed mellem aftalepartnerne. Der vil, uanset omfanget af aftalebaseret regulering, være en lang række forhold forsyningsselskaber ikke kan aftale sig ud af, eksempelvis tekniske forskrifter.

Såfremt det findes hensigtsmæssigt at anvende aftalebaseret regulering, fx til håndtering af forbrugerpræferencer, vil den praktiske implementering kræve en ændret tilgang til den økonomiske regulering i sektorlovgivningen.

Omfanget af ændringerne i sektorlovgivningen vil naturligvis være afhængig af omfanget af det aftalebaserede element. Der

er således forskel på, om en mindre del af selskabets aktiviteter undtages fra indtægtsramme og fastsættes ved aftalebaseret regulering eller, at hele den økonomiske regulering erstattes.

Der vil fortsat være behov for lovgivningsmæssigt at fastsætte en overordnet ramme for den aftalebaserede regulering, som kan variere fra sektor til sektor, da rammerne for aftalebaseret regulering helt naturligt vil skulle tilpasses til de enkelte sektors karakteristika samt eventuelle forskellige politiske ønsker. Regulator vil ved aftalebaseret regulering få større indflydelse på udformningen af selskabernes regulatoriske rammer end i dag, hvor regulators rolle i højere grad er af tilsynsmæssig karakter.

Endelig vil den praktiske implementering afhænge af, om tilsynsmyndighederne vil være i stand til at løfte sådan en opgave, da aftalebaseret regulering er en ny reguleringsform, og den vil, uanset modellen, stille andre krav til tilsynsmyndighedernes kompetencer. Det kan dreje sig om overvågning og kvalitetssikring af forhandlinger, tekniske kompetencer, forbrugerundersøgelser eller lignende.

Juridiske perspektiver

En række juridiske perspektiver skal tages i betragtning ved implementeringen af aftalebaseret regulering.

- *Mandat*
- *Metode og omfang*
- *Proces og form*
- *Klageadgang*
- *Praktisk implementering*
- *Juridisk implementering*

Mandat

Det skal afgøres, hvor detaljeret reguleringen beskrives i lovgivning, og hvor mange frihedsgrader ressortministeren, Forsyningssekretariatet og Forsyningstilsynet skal have i forbindelse med fastsættelse af de specifikke regler for aftalebaseret

regulering. Mandat bør ligeledes indeholde formålet med regulering, og det der ønskes opnået.

Mandatet vil skulle afgøres for begge reguleringstyper.

Direkte kundeforhandlet regulering (model 1): Vil kræve det stærkeste mandat, da store dele af reguleringen vil være forhandlingsbaseret. Der vil derfor være behov for tydelige retningslinjer for forhandlingsparter og beskrivelsen af rammerne.

Regulering med direkte kundeinddragelse (model 2): Mandatkravet er mindre omfattende, da en mindre del af reguleringen fastsættes ved aftale, og en stor del af selskabernes aktiviteter reguleres ud fra prisreguleringsprincipper formuleret af regering eller Folketing.

Juridiske perspektiver

Metode og omfang

Helt overordnet skal det fastlægges, hvilken metode, der anvendes i forbindelse med reguleringen. Det skal fastlægges, hvem der er forhandlingspart, og hvad der kan forhandles om. Der vil eksempelvis være visse dele af reguleringen, der som følge af EU-regulering eller politiske ønsker ikke kan forhandles om. Det kunne eksempelvis være selskabernes opgaver, miljøkrav eller forbrugerrettigheder. Der skal i den enkelte sektor tages stilling til: Hvilke selskaber skal omfattes, hvilken model skal anvendes, hvilke dele af reguleringen omfattes, hvilke beføjelser regulator har mv.

Direkte kundeforhandlet regulering (model 1): Metoden vil typisk kun blive anvendt på store selskaber med en stærk og homogen kundegruppe, hvilket begrænser den overordnede anvendelse. F.eks. er forsyningssektoren generelt præget af mange små forbrugere.

Direkte kundeinddragelse (model 2): Ved anvendelse skal det afgøres, om hele eller kun dele af en sektor skal omfattes, og

hvad der skal være muligt at påvirke for kunderne. Den mindst vidtgående form vil ligne de former for interessentinddragelse, der allerede findes i forsyningssektoren i dag.

Proces og form

Der skal opstilles formkrav for aftalen, og processen skal afklares, herunder hvordan forhandlingen rent praktisk skal foregå, frister for aftalen, dokumentation mv. Processen og formkrav vil variere afhængig af den valgte type aftalebaserede regulering, men kan også variere blandt enkelte selskaber, eksempelvis som følge af størrelse. Der vil også skulle tages stilling til eksempelvis mindretalsbeskyttelse.

Direkte kundeforhandlet regulering (model 1): Behov for at skabe form og proceskrav fra bunden, da der er tale om en egentlig forhandling.

Direkte kundeinddragelse (model 2): Proces og form kan tage udgangspunkt i allerede kendte koncepter med tillægsansøgning og interessentinddragelse.

Juridiske perspektiver

Fortsat

Klageadgang

I forbindelse med aftalebaseret regulering skal klageadgangen afklares. Herunder om det skal være muligt for parterne at påklage rammevilkår baseret på en aftale, de selv har været en del af. Herudover skal det afklares om forbrugerne, med henblik på forbrugerbeskyttelse, kan påklage regulators afgørelse om rammevilkår, hvilket afviger fra den nuværende praksis. I den nuværende regulering kan forbrugerne ikke påklage indtægtsrammens størrelse.

Direkte kundeforhandlet regulering (model 1): Da modellen indebærer, at få professionelle kunder forhandler direkte med selskabet, vil behovet for klageadgang være mindre omfangsrigt.

Direkte kundeinddragelse (model 2): Her kan der være behov for en mere omfattende adgang til klagemuligheder, eksempelvis for at sikre mindretalsbeskyttelse og forbrugerrettigheder.

Praktisk implementering

Ved indførelse af aftalebaseret regulering vil der være en række praktiske foranstaltninger, der gør sig gældende. Der vil skulle ske opnormeringer i årsværk og kompetencer hos den regulerede myndighed, ligesom selskaberne vil skulle bruge ressourcer på at tilpasse forretningen til den nye regulerings set-up.

Direkte kundeforhandlet regulering (model 1): Den administrativt tungeste regulering at indføre, vil være den direkte kundeforhandlede regulering. Det vil kræve et nyt set-up og nye kompetencer både hos regeludsteder, tilsynet og selskaber.

Direkte kundeinddragelse (model 2): Da reguleringen er mindre omfattende, og elementer fra den eksisterende regulering kan anvendes, vil den praktiske implementering kunne gennemføres med færre administrative byrder.

Juridiske perspektiver

Fortsat

Juridisk implementering

Selv ved en mindre omfangsrig version af aftalebaseret regulering, eksempelvis aftalebaserede tillæg til indtægtsrammen, vil det være nødvendigt at foretage ændringer af sektorlovene.

Direkte kundeforhandlede regulering (model 1): vil kræve en betydelig ændring i sektorlovene, da reguleringsformen ikke findes i forsyningssektoren i dag. Afhængig af de politiske ønsker, vil meget af den detaljerede regulering kunne udmøntes i bekendtgørelser på baggrund af en sektorlov i form af en rammelovgivning, der fastsætter hensyn og formål med reguleringen. Tilgangen vil afvige væsentligt fra

tilgangen til den nuværende forsyningsregulering. En rammereguleringstilgang kan medføre forholdsvis brede implementeringsmuligheder, hvilket kan føre til en vis usikkerhed om reguleringens endelige udmøntning hos selskaberne. Omvendt vil reguleringen være mere fleksibel end den nuværende, og der kan nemmere foretages løbende tilpasninger.

Direkte kundeinddragelse (model 2): Her vil det formodentlig være muligt at indføre reguleringen med mindre ændringer af sektorlovene, da den aftalebaserede regulering kun skal gælde mindre dele af reguleringen, hvor de øvrige dele reguleres som hidtil.

Fremgangsmåde ved indførelse af aftalebaseret regulering

Hvilke dele af reguleringen skal omfattes

- Aftalebaseret regulering kan omfatte hele den økonomiske regulering
- Der kan også indføres aftalebaseret regulering som en del af indtægtsrammen, hvor omkostninger efter aftale kan undtages fra indtægtsrammen, eller hvor der kan gives tillæg på baggrund af en aftale med forbrugere og kunder

Hvilke selskaber skal omfattes

- Udvælgelse af selskaber kan ske automatisk (selskaber over en vis størrelse, et vist antal kunder eller andre karakteristika) eller ved ansøgning (selskaber kan ansøge om at blive omfattet af aftalebaseret regulering ud fra fastlagte kriterier)
- Vurderingskriterier for hvilke selskaber, der skal udvælges, eksempelvis et størrelseskriterie, vil formodentlig skulle beskrives i de konkrete sektorlove.
- Generelt vil de administrative omkostninger stige med antallet af selskaber, omvendt vil den asymmetriske information falde.

Hvilken model skal anvendes

- Direkte kundeforhandlet regulering (model 1) vil kunne anvendes, hvis der findes få professionelle kunder med tilstrækkelig forhandlingsstyrke, som typisk ikke findes i forsyningssektoren
- Direkte kundeinddragelse (model 2) vil kunne anvendes, hvis der er stærke forbrugerorganisationer eller hvis de kan etableres

Hvilke beføjelser har regulator

- Det skal afgøres, hvilke beføjelser regulator har til at godkende og afvise indgåede aftaler og på hvilket grundlag. Eksempelvis af hensyn til forbrugerbeskyttelse, samfundsøkonomiske effekter, eller hvis aftalen har negative økonomiske eller tekniske konsekvenser andre steder i forsyningsnettet eller i andre forsyningsområder.
- Reguleringen skal indeholde bestemmelser om, hvornår regulator eller parterne kan ændre aftalen som følge af ændrede forudsætninger.
- Det skal afgøres, hvad der sker i tilfælde af, at aftalen afvises og hvilken type fallback-løsning, der skal anvendes.

Konklusion

Aftalebaseret regulering kendetegnes ved *aftalen* mellem kunder og forsyningselskab, hvor tilsynsmyndigheden har en indgrebsmulighed, der kan omfatte, at tilsynsmyndigheden træffer endelig afgørelse om rammerne. Der er identificeret to typer aftalebaseret regulering (ikkeudtømmende liste):

1. *Direkte kundeforhandlet regulering (model 1)* – Professionelle kunder forhandler direkte med forsyningselskabet, hvorpå der udarbejdes aftale, der indsendes til tilsynsmyndigheden, der træffer afgørelse.
2. *Direkte kundeinddragelse (model 2)* – forbrugerrepræsentant forhandler med forsyningselskabet om målsætninger og den økonomiske ramme. Der udarbejdes en forretningsplan med udtalelse fra forbrugerrepræsentant, der indsendes til tilsynsmyndighed, der træffer afgørelse.

Konklusion

- Aftalebaseret regulering giver overordnet mulighed for individuel tilpasning til det enkelte selskabs karakteristika samt muligheden for i højere grad at inddrage forbrugerpræferencer. Mulighederne er dog ikke unikke for aftalebaseret regulering og kan også opnås i andre typer regulering.
- Aftalebaseret regulering kan *særligt* være relevant ved tilpasning til forbrugerpræferencer – en regulering, der i højere grad kan varetage disse. Men det er ikke en garanti for succes, da det medfører en mere kompleks regulering, hvor effekten af reguleringen bliver mindre gennemskuelig. Samtidig kan aftalebaseret regulering anvendt til tilpasning til forbrugerpræferencer medføre fordelingsmæssige konsekvenser mellem kundegrupper og i forsyningselskabernes favør. Derfor er en stærk og tilnærmelsesvis homogen forbrugerrepræsentation en nødvendig forudsætning.
- Begrænsninger ved aftalebaseret regulering forventes særligt i sammenligning med andre reguleringstyper at forøge kompleksiteten, der øger de administrative omkostninger bl.a. pga. problemer med asymmetrisk information mellem forsyningselskaberne og kunder samt myndigheder.
- Aftalebaseret regulering kan omfatte hele reguleringen eller være en tilføjelse til gældende indtægtsrammeregulering. Aftalebaseret regulering vil kræve ændring af sektorlove, der skal adressere metode og omfang, proces og form, klageadgang samt juridisk og praktisk implementering. Implementering af aftalebaseret regulering bør kun ske efter nøje overvejelser om alternative reguleringsløsninger og afvejning af positive og negative effekter.