

18. januar 2012  
J.nr. 3401/1001-3796  
Ref.  
Energiforsyning

## Mulige gevinster/besparelser ved et reguleringseftersyn af elsekto- ren

### Indledning og sammenfatning

Dette notat beskriver potentielle besparelser og gevinster ved en mere effektiv regulering af elsektoren. I notatet diskuteres det, dels hvad en række konkrete tiltag i forhold til nuværende prisregulering af netvirksomhederne kan føre til af effektiviseringsgevinster, dels hvad et forbedret konkurrencemarked gennem en skærpelse af den generelle regulering af markedet og selskaberne kan føre til.

Der peges på, at der, under en række antagelser om tiltag om øget effektiviseringskrav til de monopolregulerede netvirksomheder og en række tiltag mod et forbedret konkurrencemarked, skønnes at kunne opnås en række besparelser. Gevinsterne vil i hovedsagen gives til forbrugerne i form af henholdsvis lavere nettariffer og elpriser.

Opgørelser fra Energitilsynets sekretariat peger på, at der potentielt kan opnås besparelser på op til 700 mio. kr. årligt, hvis alle netvirksomheder havde samme omkostningseffektivitet som de mest effektive virksomheder i 2010. I praksis kan det dog være vanskeligt at realisere det fulde effektiviseringspotentiale og et mere forsigtigt skøn kan derfor ligge i størrelsesordenen 300 mio. kr. For så vidt angår tiltag om at forbedre konkurrencen i markedet har Konkurrencestyrelsen vurderet en mulig samfundsøkonomisk gevinst på 440 mio. kr. pr. år. Dette under forudsætning om at der sker en tilpasning af husholdningernes elforbrug fra dagtimerne til nattetimerne gennem udrulning af fjernaflæste elmålere og række konkurrencemæssige tiltag samt energibesparelser. Den samfundsøkonomiske gevinst vil blive delt mellem virksomheder og forbrugere.

Det skal understreges, at de økonomiske vurderinger af gevinster og besparelser skal bruges med størst mulig forsigtighed. Der er på nuværende tidspunkt tale om ”fugle på taget”-besparelser, idet indhøstning af besparelserne forudsætter, at der træffes politiske beslutninger om en fremtidig, skærpet økonomisk regulering af monopolselskaberne og i det hele taget en mere stringent regulering, som kan have konsekvenser for de koncernforbundne selskabers måde at organisere sig på, endvidere at forbrugerne agere som forudsat, herunder at der sker en tilpasning af el-forbruget til udsving i el-prisen.

Gevinster udløst af skærpede effektivitetskrav til de monopolregulerede netvirksomheder kan inden for givne forudsætninger forholdsvis sikkert vurderes baseret på antagelser om, at man

via skærpet økonomisk regulering kan sikre reduktioner i nettatariffen. Derimod vil gevinster udløst af tiltag, som forbedrer rammerne for konkurrencen i elmarkedet, i højere grad bygge på antagelser om, at forberede rammer for konkurrencen vil føre til øget konkurrence på detailmarkedet og herved effektiviseringsgevinster.

## **Reguleringseftersyn**

Blandt andet med det formål at opnå effektivitetsgevinster i elmarkedet, er det er tanken at igangsætte et dybdegående eftersyn af regulering på elforsyningsområdet. Der ses at være et markant behov for, at reguleringen skærpes i forhold til at kunne understøtte en effektiv konkurrence og forbrugerbeskyttelse, samt at aktørerne i markedet gives de rette incitamenter til en omkostningseffektiv udvikling og drift af anlæggene.

Eftersynet af reguleringen på elområdet vil inden for det økonomiske felt især have fokus på at analysere, hvorvidt (1) den økonomiske regulering af de monopolregulerede virksomheder er tilstrækkelig effektiv, og om (2) den generelle regulering af selskaberne i tilstrækkelig grad understøtter udviklingen af en effektiv konkurrence i elmarkedet.

### **Ad1 – skærpet økonomiske regulering af netvirksomhederne**

Der er i dag væsentlige prisforskelle i de ca. 70 netvirksomheders tariffer. Forskelle som dels følger af en politisk aftale fra 2004, ”Elfor-aftalen”, og dels af virksomhedernes forskellige økonomiske målsætninger vedrørende profitmaksimering. Hertil kommer forskelle i omkostninger på grund af anlægstekniske, herunder geografisk og historisk betingede forskelle, og driftsmæssige forhold.

Med ”Elfor-aftalen” mellem elsektoren og den daværende økonomi- og erhvervsminister overdrog netvirksomhederne deres ejerandele i det overordnede transmissionsnet til staten, mod at selskaberne dels kunne opretholde indtægtsrammerne på et historisk opgjort tarifniveau, regnet i faste priser, dels at de fik lov til fuldt ud at råde over alle værdierne i netvirksomhederne, som indtil da lovgivningsmæssigt var fastlåst i selskaberne til elformål (kapitalsagen). Nettarifferne var som sådan ikke genstand for nogen rimelighedsvurdering.

Der kan også måles stor spredning i Energitilsynets målte effektivitet for netvirksomhederne. Det mest effektive selskab er i størrelsesorden tre gange så effektivt som det mindst effektive, jf. Energitilsynet (2010). Energitilsynet har dog indsnævret en del af denne forskel ved i 2012, at have reduceret netselskabernes indtægtsrammer med 108 mio. kr. ud fra en benchmarking af netselskabernes økonomiske effektivitet og kvalitet i leveringen.

Den nuværende regulering af netvirksomhedernes indtægtsrammer har ikke nedbragt forbrugernes omkostninger til transport af el gennem nettet. En mulighed for at reducere elpriserne (nettatarifferne) ligger således primært i at optrappe effektiviseringskravene til netvirksomhederne. Dog skal det bemærkes, at der ikke er tale om samme ”produkt” i 2011, som der var i 2004. Mange ledninger er i mellemtiden gravet ned, hvilket må formodes at have resulteret i bedre kvalitet i leveringen.

Med den gældende regulering medfører faldende omkostninger i netvirksomhederne ikke i første omgang faldende udgifter for forbrugerne, fordi virksomhederne med Elfor-aftalen er garanteret en indtægtsramme. Forbrugerne opnår dog en fordel, hvis de faldende omkostnin-

ger betyder, at virksomheden når forrentningsloftet. En konsekvens heraf er, at netvirksomheder ikke har noget klart incitament til at effektivisere driften, hvis de allerede har nået forrentningsloftet.

For virksomheder hvis indtægtsramme er højere end forrentningsloftet, hvilket er flere og flere virksomheder, har de nuværende effektiviseringskrav ingen effekt, da det er forrentningsloftet, der i denne situation er bestemmende for tariffene. Det medfører således ikke faldende forbrugerpriser men alene øget overskud i virksomhederne.

Reguleringen giver endvidere ikke klare incitament til at afholde udgifter, som skal dækkes af inden for indtægtsrammerne. Det kan medføre en ikke-optimal vægtning på omkostninger, der kan medføre forhøjelse af indtægtsrammerne, såkaldte nødvendige nyinvesteringer, frem for drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, der skal afholdes inden for indtægtsrammerne. Det ville være relevant med en større sammenhæng mellem de faktisk afholdte omkostninger og de priser, forbrugerne står over for.

Det er vigtigt, at en ny økonomisk regulering sikrer, at netvirksomhederne får de rette incitament til i nødvendigt omfang at udbygge og vedligeholde nettet på en omkostningseffektiv måde, herunder at den økonomiske regulering understøtter udviklingen af smart grid og det intelligente og fleksible elforbrug, som kan bidrage til at sikre realiseringen af energibesparelsesmålene og omstillingen til vedvarende energi. Samtidig skal der være skærpet fokus på omkostningseffektivitet i netvirksomhederne, så der kan indhøstes rationaliseringsgevinster til gavn for elforbrugerne.

#### *Mulig økonomisk gevinst*

Afhængigt af hvordan reguleringseftersynet falder ud, og de efterfølgende politiske tiltag, må det vurderes, at generelle effektiviseringskrav kan udløse en besparelse.

Ifølge opgørelser fra Energitilsynets sekretariat ville der kunne opnås besparelser i størrelsesorden omkring 0,7 mia. kr. årligt, hvis alle netvirksomheder havde samme omkostningseffektivitet som de mest effektive virksomheder i 2010. Det svarer til en gennemsnitlig nedsættelse af nettarifferne på 2 øre/kWh. I praksis vil det dog normalt vise sig vanskeligt at realisere det fulde anviste potentiale i benchmark-analyser. Et mere forsigtigt skøn kan derfor være årlige besparelser på omkring 300 mio. kr.. Antagelserne baserer sig på, at selskaberne ikke tildeles yderligere eller færre forpligtelser, end selskaberne har i dag. På længere sigt kan der være mulighed for yderligere besparelser. Stordriftsfordele og fusioner forventes at kunne understøtte dette.

#### **Ad2 – Øget konkurrence i elmarkedet**

Et reguleringseftersyn vil også have fokus på tiltag, som kan medvirke til at effektivisere konkurrencen i elmarkedet. Der er allerede i 2010 taget beslutning om at etablere en "Datahub" til håndtering af måle- og afregningsdata i markedet samt leverandørskift, som vil medvirke til at fremme konkurrencen i elmarkedet. Datahub'en forventes idriftsat oktober 2012 af Energinet.dk. Men andre og flere initiativer er påkrævede.

### *Samfakturering - engrosmodel*

Med henblik på at fremme konkurrencen på elmarkedet kan det for det første overvejes at ændre reguleringen sådan, at *elhandelsvirksomhederne* gøres til de centrale aktører på markedet i forhold til forbrugerne. Herved kan det sikres, at forbrugerne kun modtager én samlet elregning for deres elforbrug. Det vil gøre det nemmere for forbrugerne at orientere sig på markedet og skabe sig overblik over betalingen for elektricitet.

Den mest omkostningseffektive løsning synes umiddelbart at være en *engrosmodel*. Modellen indebærer, at elhandlerne køber net- og systemydelser af netvirksomhederne og Energinet.dk og sælger ”elektricitet leveret til forbrugeren” som et samlet produkt. Modellen svarer til forholdene på telemarkedet, hvor kunderne ikke behøver interessere sig for, hvem der ejer nettet. Der udestår dog endnu en analyse af fordele og ulemper ved denne model samt, hvorledes de fordeler sig på hhv. stat, store el-forbrugere samt små elforbrugere.

Initiativet har været omtalt som ”samfakturering”, men den betegnelse er ikke dækkende, da der med engrosmodellen er tale om salg af en samlet ydelse, ikke fælles fakturering af flere ydelser.

Faktureringsomkostningerne vil fremover skulle bæres af elhandelsvirksomhederne. Det forventes imidlertid, at de samlede omkostninger til fakturering af forbrugerne vil falde på grund af rationalisering ved brug af en central datahub, der er under udvikling i Energinet.dk's regi.

Med engrosmodellen vil elhandelsvirksomhederne skulle opkræve elafgifterne, hvor det tidligere har været netvirksomhedernes opgave. Da dette vil indebære en øget risiko for, at afgifterne ikke indbetales til told- og skattemyndighederne, hvorfor der vil være behov for at overveje størrelsen af det mulige afgiftstab og eventuelle muligheder for at begrænse sådanne samt den deraf afledte stigning i elprisen.

### *Opgaveporteføljen*

For det andet bør det analyseres, om net- og transmissionsvirksomhedernes opgaveportefølje - som monopolvirksomheder - er den rette, eller om nogle opgaver rettelig burde ligge i et kommercielt regi. Energispareaktiviteterne, som i dag ligger hos monopolvirksomhederne, vil eksempelvis være et relevant område at analysere, om der kunne skabes mere konkurrence. En analyse foretaget af Energitilsynet viser, at energiselskabernes priser for at få forbrugerne til at skrue ned på energiforbruget er meget forskellig. Hos elselskaberne svinger prisen for at spare en kilowatttime fra 9 til 81 øre. Selvom de store selskaber ligger inden for et mere snævert interval, er der stadig markante forskelle.

### *Krydssubsidiering*

For det tredje bør det analyseres, om der er tilstrækkeligt effektive skatter til at forhindre netvirksomheder i at subsidiere et koncernforbundet handelsselskab og afholde omkostningerne hertil inden for indtægtsrammereguleringen. Det er muligt at flytte et overskud fra den regulerede virksomhed til en ikke-reguleret virksomhed, fx ved at flytte omkostninger for fakturering af kunder mellem en netvirksomhed og egne elhandelsselskaber, som ikke-koncernforbundne selskaber ikke har mulighed for.

En måde til at modvirke krydssubsidiering er at stille krav om ejermæssig adskillelse tilsvarende, hvad der er sket på transmissionsnetniveau. Det vil ligeledes antageligvis føre til, at

selskaberne ikke i samme omfang vil stille samme forrentningskrav til investeringer i nettet som til øvrige kommercielle investeringer i koncernen, hvilket kan hæmme de mest effektive investeringer, ligesom der kan være tab af synergier, når eksisterende virksomheder opdeles i flere. Fordele og ulemper ved øget ejermæssig adskillelse vil sammen med andre mulige tiltag til at forhindre krydssubsidiering blive vurderet nærmere i reguleringseftersynet.

### *Forsyningspligt*

For det fjerde bør det i reguleringseftersynet analyseres, om forsyningspligtreguleringen bør ændres og/eller ophæves. I dag aftager 85- 90 pct. af forbrugerne elektricitet fra de forsyningspligtige virksomheder. Forsyningspligtreguleringen bygger på priser, der garanteres på kvartalsbasis.

Erfaringerne viser, at der generelt er en vis træghed i elmarkedet med hensyn til at få de mindste elforbrugere til at skifte leverandør. De økonomiske gevinster for især husholdningskunder har hidtil vist sig at være for små. Det skal derfor analyseres, hvordan der kan skabes mere effektiv konkurrence på markedet for levering af elektricitet.

Undersøgelser foretaget af Ea Energianalyse viser, at prissikringen – som forsyningspligtreguleringen bygger på - har betydet en forøgelse af elprisen med 3,6 – 4,8 øre/kWh i forhold til spotprisen i markedet, svarende til et tillæg på 10-15 pct. Forsyningspligtvirksomheder tildeles bevilling for 5 år, og gængs praksis er, at bevillingshaverne - de ”gamle” netvirksomheders elhandelsselskaber (ca. 36) – får forlænget deres bevillinger, såfremt de ønsker dette. Det er endnu ikke forekommet, at et selskab ikke ønsker bevillingen forlænget. Konkurrencestyrelsen vurderer, at forsyningspligtreguleringen medvirker til, at der er svag konkurrence i elmarkedet, hvorfor den burde ophæves.

### *Fjernaflæste elmålere*

For det femte bør værdien i at udrulle fjernaflæste elmålere vurderes igen. Tidligere beregninger foretaget af Energistyrelsen i 2010 har vist, at der ikke er hverken samfundsøkonomi eller brugerøkonomi i at udrulle fjernaflæste timemålere til alle husstande i Danmark. Konkurrencestyrelsen kommer imidlertid i deres seneste beregninger frem til en samfundsøkonomisk gevinst på 440 mio. kr. under antagelse om en række konkurrencemæssige tiltag og forventninger og energibesparelser, som ikke indgår i de tidligere vurderinger.

Af ændringer i markedet, som kan godtgøre en ny vurdering kan nævnes:

- Datahub'en, som idriftsættes oktober 2012, kan med fjernaflæste målere sikre mulighed for at håndtere leverandørskift meget hurtigt og effektivt, hvilket styrker konkurrencen og giver forbrugerne bedre valgmuligheder.
- Fra april 2013 bliver det sandsynligvis muligt for alle husstande at købe elspotpris produkter, som varierer med prisen i markedet, hvad kun rigtige store forbrugere kan i dag. Det kan føre til reducerede udgifter til el for forbrugeren og mulighed for en økonomisk gevinst ved at byde fleksibelt elforbrug ind.
- Engrosmodel vil sammen med fjernaflæste målere reducere omkostningerne i datahub'ens administration af fakturalinjer.

Hvorvidt disse ændringer er tilstrækkelige til at motivere en generel indførelse af fjernaflæste timemålere må nye analyser vise, men det vil således utvivlsomt bidrage til et mere dynamisk marked for både virksomheder og forbrugere.

#### *Mulig økonomisk gevinst*

En forbedret og skærpet konkurrence i elmarkedet vil antageligvis føre til mere effektivitet hos selskaberne, ligesom det formodentligt vil udløse lavere strømpriser.

Det er imidlertid ganske vanskeligt umiddelbart at vurdere størrelserne heraf og mulighederne for at realisere de økonomiske potentialer fuldt ud. Det beror blandt andet på, hvor konsekvent der reguleringsmæssigt sættes ind over for selskaberne, og hvor mange af tiltagene der realiseres. Tiltagenes potentielle virkning er i en vis grad indbyrdes forbundet - særligt realiseringen af engrosmodellen, ændringer i forsyningspligten og udrulning af fjernaflæste timemålere vil i fællesskab motivere til at skærpe konkurrencen i markedet.

Konkurrencestyrelsen har beregnet en samfundsøkonomisk gevinst på 440 mio. kr. pr. år ved at realisere de nævnte tiltag. Det bemærkes, at den samfundsøkonomiske gevinst ikke nødvendigvis kan oversættes direkte til reducerede omkostninger for energiforbrugerne, idet op til halvdelen af den samfundsøkonomiske gevinst kan tilfalde energiselskaberne og deres ejere. Ligeledes bemærkes, at nogle af de forhold, der er nævnt ovenfor, og der trækker i den modsatte retning (fx øget risiko for tab af afgiftsprovener ved samfakturering), ikke synes medtaget i Konkurrencestyrelsens beregning.