

Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne

Baggrundsrapport – europæiske erfaringer

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet

Rambøll Management Consulting
Hannemanns Allé 53
DK-2300 Copenhagen S
T: +45 5161 1000
www.ramboll.com

Implement Consulting Group
Strandvejen 54
DK-2900 Hellerup
T: +45 4586 7900
implementconsultinggroup.com

17. august 2016

Indholdsfortegnelse

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Indledning: Europæisk praksis for uafhængig regulering af energi- og forsyningsvirksomheder | 2 |
| 1.1 | God praksis for uafhængige regulatorer | 2 |
| 1.2 | Typiske opgaver for den uafhængige regulator..... | 4 |
| 2. | Lovgrundlag og governance | 6 |
| 2.2 | Norge | 9 |
| 2.3 | Storbritannien..... | 10 |
| 2.4 | Holland..... | 10 |
| 2.5 | Irland..... | 11 |
| 3. | Uafhængighed | 12 |
| 3.1 | Norge | 13 |
| 3.2 | Storbritannien..... | 14 |
| 3.3 | Holland..... | 15 |
| 3.4 | Irland..... | 16 |
| 4. | Organisation og kompetencer..... | 17 |
| 4.1 | Norge | 17 |
| 4.2 | Storbritannien..... | 18 |
| 4.3 | Holland..... | 19 |
| 4.4 | Irland..... | 19 |
| 5. | Kvalitet og effekt af reguleringen | 20 |
| 5.1 | Norge | 20 |
| 5.2 | Storbritannien..... | 21 |
| 5.3 | Holland..... | 21 |
| 5.4 | Irland..... | 22 |
| 6. | Bilag: Overvejelser om sammenlægning af konkurrencemyndighederne i Holland | 24 |

Denne landerapport er udarbejdet som et bilag til analysen af et effektivt, statsligt tilsyn af forsyningssektorerne, som er gennemført af Rambøll og Implement med bidrag fra IPA Advisory og Thema Consulting i sommeren 2016.

Formålet med rapporten er at give inspiration til udviklingen af de to danske tilsyn (Energitilsynet og Forsyningssekretariatet), som i dag er regulatorer for henholdsvis energi og vand.

Rapporten bygger på en kombination af dokumentstudier og interviews, og indeholder på denne måde både fakta og mere erfaringsbaserede bidrag. Der er gennemført interviews med regulatorer i Norge, Storbritannien, Irland og Holland, energiministerierne i Norge og Storbritannien samt regulerede virksomheder i Norge og Storbritannien.

Rådgiverne fra IPA Advisory og Thema Consulting har også direkte erfaring med samarbejde med de fire regulatorer over en lang årrække, og har bidraget til analysen med egne observationer og erfaringer.

1. Indledning: Europæisk praksis for uafhængig regulering af energi- og forsyningsvirksomheder

Læsevejledning

Rapportens indledning (kapitel 1) beskriver den overordnede baggrund og praksis for regulering af forsyningsvirksomheder, herunder krav og anbefalinger til den uafhængige regulator og de typiske opgaver for en europæisk regulator med eksempler fra elsektoren.

De følgende kapitler tager udgangspunkt i de fire interviewede regulatorer i Norge, Storbritannien, Holland og Irland. Kapitlerne beskriver lovgrundlaget, governancestruktur og mandat for regulator (kapitel 2), hvordan regulators uafhængighed udfoldes i praksis (kapitel 3), regulatorernes organisation og faglige kompetencer (kapitel 4) samt kontrol, styring og formidling af kvalitet og resultater (kapitel 5).

Etablering af uafhængige regulatorer har været en central del af liberaliseringen af de europæiske el- og gask markeder. De uafhængige regulatorer har ansvar for at sikre velfungerende markeder, blandt andet gennem fri og lige adgang til forsyningsnettene, som er naturlige monopoler. Derudover kontrolleres taksterne i de naturlige monopoler. Priskontrollen benyttes til at skabe et effektiviseringspres på monopolerne, som ikke er udsat for direkte konkurrence.

Der er betydelig forskel på reguleringen af vand/fjernvarme og el/gas. De to førstnævnte er som regel isolerede systemer: Med enkelte undtagelser, hvor et begrænset antal værker leverer vand eller fjernvarme ind på samme net, fungerer disse derfor som vertikalt integrerede monopoler, der reguleres gennem priskontrol.

El og gas transporteres over store afstande, og producenter og sælgere kan derfor udsættes for konkurrence. Derfor er reguleringen typisk mere kompleks, og omfatter både overvågning af konkurrencen (produktion, engros- og detailmarkeder), prisregulering af de naturlige monopoler (transmissions- og distributionsnet) og kontrol med adgangen til nettene.

El- og gask markederne er desuden grænseoverskridende. EU regulerer el- og gask markederne gennem Eldirektivet og Gasdirektivet for at fremme udviklingen af et indre marked for disse to energiformer. Reguleringen er derfor underlagt omfattende krav, herunder krav til hvordan regulator skal organiseres. Reguleringen af vand og fjernvarme er overvejende et nationalt anliggende, om end mange lande har valgt at organisere vand- og varmeregulatorer på måder, som ligner EU's anbefalinger for el- og gasregulatorer.

1.1 God praksis for uafhængige regulatorer

De uafhængige regulatorers centrale rolle for liberaliseringen af markeder har affødt en række internationale og internationalt anerkendte anbefalinger, der benyttes som reference for lovgivning og organisering af regulatorerne. Desuden er der for el og gas specifikke krav til regulator i EU-direktiverne. Vi opsummerer hér EU's krav og OECD's generelle anbefalinger for uafhængige regulatorer, og opsummerer en række erfaringer af mere kvalitativ karakter.

1.1.1 EU's krav til el- og gasregulatorer

Det følger af EU-direktiverne om fælles markeder for elektricitet og naturgas, at hvert medlemsland skal nedsætte en national regulator og garantere, at denne myndighed er uafhængig, og upartisk og gennemskueligt gennemfører regulering baseret på direktiverne og anden lovgivning.

Uafhængighed: Regulatoren skal være juridisk adskilt fra og funktionelt uafhængig af enhver anden offentlig eller privat enhed. Det betyder, at regulatoren skal være en selvstændig juridisk person og ikke under politisk instruktion af et ministerium. Dens ledelse og personale skal i reguleringen handle uafhængigt af enhver markedsinteresse, og må ikke søge eller modtage direkte instrukser fra regering eller andre. Dette krav berører dog ikke et tæt samarbejde, når det er hensigtsmæssigt. For at sikre denne uafhængighed skal regulator selv lægge sin arbejdsplan, have selvstændigt budget og råderet (uanset om finansieringen sker over finansloven eller på anden måde), have tilstrækkelige ressourcer og kompetencer og en bestyrelse med fem-syv-årsperioder og rotation.

Upartiskhed: Regulatoren skal garantere, at dens opgaver udføres neutralt, objektivt og metodisk. Medlemsstaten skal have strafferetlig/administrativ sanktionsmulighed i tilfælde af overtrædelse.

Gennemskuelighed: Regulatoren skal offentliggøre sine procedurer og beslutningsgange og følge dem, offentliggøre alle afgørelser, konsultere interessenter og offentliggøre høringer samt svar mv.

I praksis ses umiddelbart på tværs af CEER, rådet for de europæiske energiregulatorer, en væsentlig variation i graden af funktionel opdeling mellem regering og regulator. I en række lande huses "sekretariatet" for regulatoren i styrelser.

1.1.2 OECD's anbefalinger

OECD har i rapporten Principles for the Governance of Regulators formuleret syv principper for "best practice" indenfor organisering og styring af reguleringsmyndigheder. OECDs anbefalinger kan opsummeres i følgende punkter:

1. **Rolleafklaring.** Det er afgørende, at regulators mål og funktion er specificeret i de juridiske rammer for regulators virksomhed. Regulators myndighed og virkemidler skal være defineret klart, herunder autoritet og mandat til at samarbejde og koordinere med andre myndigheder på gennemsigtig vis.
2. **Undgå uhensigtsmæssig påvirkning og bevar tillid.** Regulator skal være uafhængig fra øvrige myndigheder og fra den regulerede industri for at kunne foretage upartiske og rimelige beslutninger. Dette er væsentligt for at sikre, at loven overholdes, at investeringer fremmes og for at have en ramme for vækst, som bygger på tillid.
3. **Beslutningssystemer og organisationsstruktur.** Organiseringen af regulator bør bestemmes af egenskaberne ved den regulerede aktivitet og målene for reguleringen. Deltagere i styrende organer hos regulator skal beskyttes mod inhabilitet, potentielle interessekonflikter og påvirkning fra politiske processer.
4. **Ansvarlighed og transparens.** Regulatorer er generelt ansvarlige overfor den lovgivende forsamling, regering, regulerede selskaber og offentligheden. Regulators forventninger og beslutninger bør offentliggøres, og regulator bør jævnligt rapportere om, hvorvidt målene er opfyldt.
5. **Involvering.** Regulator skal have etableret mekanismer for dialog med de regulerede parter og andre interessenter for at øge tilliden til reguleringen og forbedre reguleringens virkemåde.
6. **Finansiering.** Finansieringen skal ikke påvirke regulators beslutninger og skal samtidig sikre, at regulator kan være upartisk og effektiv. Finansieringsprocesser skal være transparente, effektive og enkle.
7. **Evaluering af præstationer.** Regulators afgørelser og aktiviteter skal evalueres ved hjælp af forskellige indikatorer. Dette skal give klarhed om regulators egen aktivitet og effekt og bidrage til forbedring af regelsættet og interne processer. Videre vil det bidrage til kommunikation og forståelse hos eksterne interessenter om merværdien af regulators virksomhed.

1.1.3 Kvalitative erfaringer

Funktionen af den uafhængige regulator er i lige så høj grad afhængig af forvaltningskultur som af regler og struktur. Det er derfor en forudsætning for regulators funktion, at der i almindelighed er enighed om at respektere uafhængigheden. Parlament og regering, men også de regulerede brancher og selskaber, har mange muligheder for at lægge pres på regulator.

Til gengæld kan det forventes, at der altid vil være parter i en given situation, som vil arbejde på at opretholde uafhængigheden, hvis den kommer under et konkret pres. På denne måde kan systemet med "checks and balances" fungere ud fra en fælles præmis om, at alle parter ønsker at fastholde den regulatoriske uafhængighed, og klage- og retssystemet kan bruges til at holde opsyn med uafhængigheden.

Review af regulators uafhængighed

Ofgem er kommet under beskyldning fra den regulerede industri for at regulere på måder, som forhindrer effektiv konkurrence. Dette har ført til en undersøgelse af Ofgem, gennemført af CMA (Competition and Market Authority), som blandt andet konkluderer, at der er risiko for stor indblanding fra energiministeriet i reguleringen. Industriens bekymring har blandt andet været, at regeringen har presset Ofgem til at regulere på områder såsom fremme af vedvarende energiteknologier, som ikke bør ligge inden for Ofgems kompetence, og at Ofgem presses til at detailregulere til skade for konkurrence og innovation, for eksempel ved at begrænse antallet af produkter, elselskaberne må udbyde.

CMA har konkluderet, at der skal etableres en tydeligere og mere eksplicit skillelinje mellem ministeriet og Ofgem, og at nogle af de pålagte opgaver "forhindrer Ofgem i at forfølge sin konkurrencedagsorden". CMA forventes at give konkrete anvisninger til, hvordan den politiske indflydelse på Ofgem kan rullens tilbage i sin endelige afgørelse (juni 2016).

En væsentlig rolle for den uafhængige regulator er at signalere til markederne, at de kan planlægge langsigtede investeringer uden risiko for politisk indgriben i den økonomiske regulering. Der kan naturligvis ske politisk indgriben i andre rammebetingelser, som vil påvirke investorernes risiko. Derfor er det vigtigt:

1. At det er eksplicit og klart, hvilke opgaver der er overladt til den uafhængige regulator, og hvilke der ligger inden for lovgivers mandat.
2. At regulators fokus er så klart som muligt, sådan at regulator ikke skal bruges til at gennemføre andre dagsordner end at fremme effektivitet, ligebehandling og konkurrence.

Rating af regulatorer

Vurdering af regulator og regulering er en væsentlig del af investorenes beslutningsgrundlag, herunder risikovurdering. Derfor gennemfører rating-bureauer også rating af regulatorer, med vægt på stabil og forudsigelig regulering.

Som et aktuelt eksempel har Moodys netop udsendt deres analyse af de nordiske regulatorer og reguleringer. Her citeres fra Moodys pressemeddelelse (https://www.moodys.com/research/Moodys-Norwegian-electricity-networks-operators-benefit-from-most-stable-and--PR_350708):

'Announcement: Moody's: Norwegian electricity networks operators benefit from most stable and predictable regulatory regime among Nordic electricity networks

Global Credit Research - 15 Jun 2016

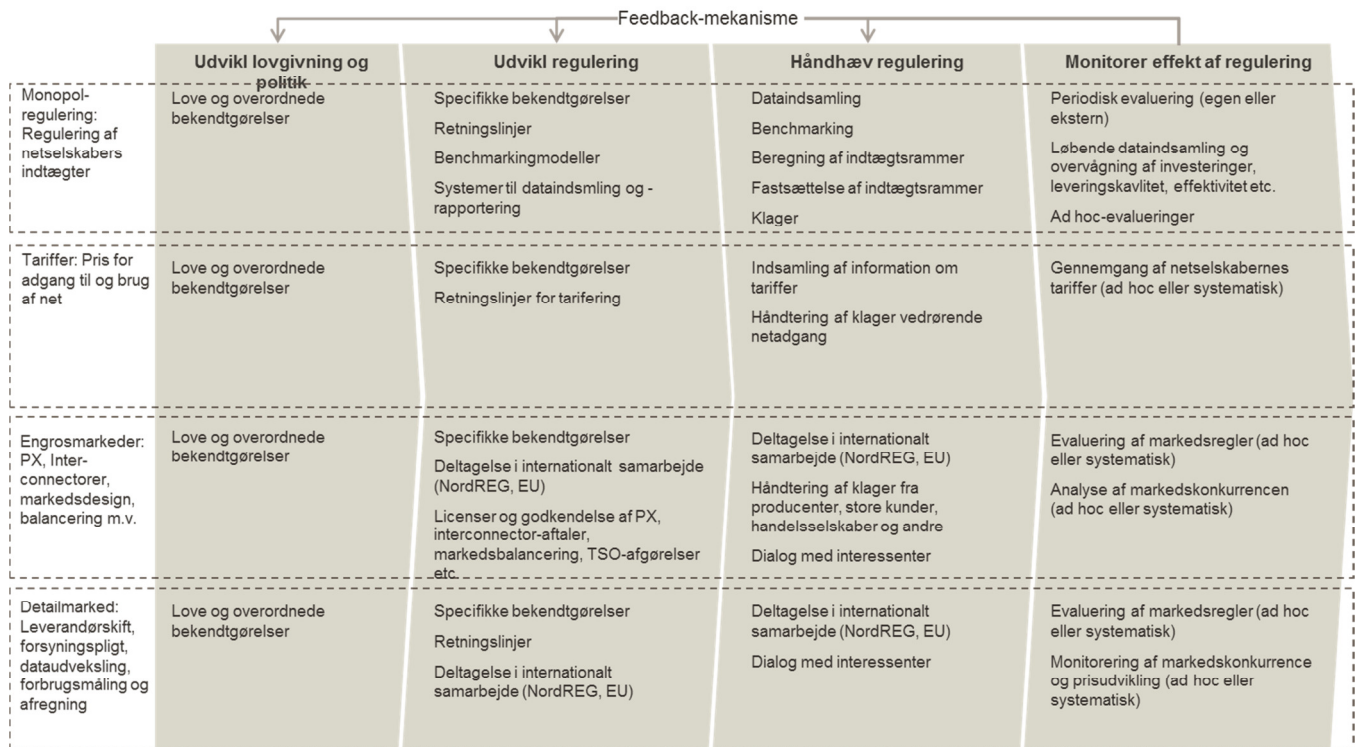
London, 15 June 2016 -- The regulatory frameworks governing electricity network operators vary significantly within the Nordic region, according to Moody's Investors Service. The rating agency views Norway as having the most stable and predictable regime for both transmission and distribution. Differences are more pronounced between countries than between transmission and distribution within a country and in all the Nordic countries, Moody's views the regulation for transmission as more stable and predictable than for distribution companies.

"Norwegian regulation is independent, well-established and transparent with regulatory principles clearly defining risk allocation between companies and customers and is consistently applied", said Philip Cope, a Moody's Analyst. The ex-ante revenue cap regulatory framework has a 20 year track-record, one of the longest within Europe, and its development has been evolutionary. "We note material changes to the regulatory framework have only been implemented after significant engagement, improving transparency and predictability", added Mr Cope.'

1.2 Typiske opgaver for den uafhængige regulator

Som beskrevet er det afgørende for en effektiv regulator, at opgaverne er velbeskrevne i rammelovgivningen. På tværs af de europæiske lande ses imidlertid en vis variation i, hvilke opgaver, der ligger hos regulator. I det følgende beskriver vi nogle konkrete opgaver for en regulator med eksempler fra elsektoren. For andre sektorer kan opgaverne have en anden karakter, men kontrol af de regulerede virksomheders indtægter vil typisk være en kerneopgave på tværs af sektorer. Hvis en virksomhederne ikke er konkurrenceudsatte, vil de markedsorienterede opgaver bortfalde. Den interne organisering af opgaverne kan også variere.

Af figuren nedenfor fremgår en oversigt over de mest almindelige opgaver indenfor regulering, hvor langt de fleste vil ligge hos en uafhængig regulator, som befinder sig indenfor rammen af den europæiske lovgivning for elsektoren. Som udgangspunkt ligger udviklingen af lovgivning og politik i ministerier og styrelser, kvalificeret af input og feedback fra regulator, som udvikler, administrerer og monitorerer selve reguleringen.



Figur 1: Oversigt over typiske reguleringsmæssige opgaver.

Monopolregulering: I forhold til kontrol af monopoldannelse vil opgaverne typisk bestå af at udvikle en detaljeret regulering for, hvordan indtægtsrammerne skal fastlægges, herunder længden af reguleringsperioden, reguleringsmodel, omkostningsgrundlaget for rammerne, brug af effektivitetskrav og automatiske justeringsmekanismer, reguleringsregnskab etc.

Der er betydelig forskel på, hvordan forholdet mellem lovgivning (udstedt af parlamentet) og regulering (regler udstedt af regulator) er udformet i de enkelte lande, alt afhængigt af lovtradition med videre. Generelt tilstræbes, at rammelovgivningen er så åben som overhovedet muligt i forhold til de værktøjer, regulator kan udvikle, men så snæver som muligt i forhold til regulators fokus. Rammer vil typisk specificere, at "regulator skal arbejde for forbrugernes kort- og langsigtede interesser", eller at "sikre konkurrence til gavn for forbrugerne". Inden for denne ramme vil regulator udforme regler (for eksempel i form af bekendtgørelser), der fastlægger, hvilke regler selskaberne skal agere under for at opfylde formålet. Derimod ønskes typisk ikke, at regulator har mandat ud over pris- og konkurrencedagsordenen, og bør for eksempel ikke udstede regler der skal fremme bestemte teknologier. De reguleringsmekanismer og reguleringsmæssige regelsæt, som benyttes i de undersøgte lande, er udviklet selvstændigt af regulatorerne under en rammelovgivning og forvaltningsskik, som sikrer regulator et selvstændigt mandat til at udstede regler, for eksempel i form af bekendtgørelser.

Udvikling af modeller for benchmarking er en anden central opgave (valg af modeltype, beslutning om hvilke variabler, der skal indgå samt krav til data og oplysninger), herunder også etableringen af et system til indsamling af data fra de regulerede selskaber. På baggrund af regler og metoder skal regulator beregne selskabernes konkrete indtægtslofter. Dette kan ske årligt eller med længere tidsintervaller afhængigt af reguleringsperioden. Ofte vil dette ske ved at regulator først offentliggør et forslag, som selskaberne derefter kan respondere på, før der træffes en endelig beslutning af regulator. Det vil også ofte være hensigtsmæssigt at foretage efterberegninger for at korrigere rammerne for den faktiske inflation, udvikling i elpriser, renter osv. Kontrol af reguleringen kan bestå i at følge udviklingen i udvalgte nøgletal for investeringer, omkostningseffektivitet, leveringskvalitet osv. Ofte vil der også foretages en helhedsvurdering af reguleringens virkning på baggrund af både kvalitative og kvantitative metoder. Dette kan gøres af regulator selv eller andre myndigheder.

Tariffer: Typisk handler monopolkontrollen om niveauet for de regulerede selskabers indtægter. Hertil kommer, at regulator også fastlægger regler for hvordan indtægterne opkræves, dvs. nettotakster. I Eldirektivet er der fremsat krav om, at der skal være adgang til nettet uden diskriminerende regler, hvilket er med til at forme taksterne i praksis. I forlængelse af udvikling af regler vil det være nødvendigt at overvåge, hvordan netselskaberne faktisk fastsætter taksterne. Nogle regulatorer indsamler

jævnligt denne information ved hjælp af spørgeskemaer eller vha. internettet for løbende at vurdere hvorvidt selskaberne opfylder lovkrav. Typisk vil det ligeledes være regulator, som håndterer klager over selskabernes takster fra netkunder.

Der kan opstå behov for at lave mere konkrete vurderinger af, om reglerne fortsat fungerer efter hensigten, for eksempel hvis der er behov for at skabe incitament til mere fleksibelt forbrug eller til at etablere ny produktion. Opgaver i forbindelse med enkelte regler (Network Codes, for eksempel regler for netadgang) kan tilhøre dette område, herunder for eksempel regler for tilslutning af ny produktion eller forbrug. Udformning og opfølgning af krav til sikkerhed og leveringskvalitet kan også være en del aktiviteterne under dette område.

Engrosmarkeder: Typiske opgaver i forhold til engrosmarkedet omfatter bevillinger til nye udlandsforbindelser, godkendelse af TSO'ens systemer til indkøb, og opfølgning på børser for fysisk og finansiel handel. På dette område er der også meget arbejde i forbindelse med forskellige regler (Network Codes), blandt andet Forward Capacity Allocation, Capacity Allocation og Congestion Management samt balancering af systemet. Typisk vil der være en omfattende dialog med TSO, børser, store producenter og andre interessenter, herunder hvordan eventuelle klager skal håndteres. NordREG har ligeledes flere aktiviteter indenfor engrosmarkedet. Overvågning foretages mest hensigtsmæssigt i samarbejde med konkurrencemyndighederne. Endelig vil regulator ofte bidrage til vurdering af markedsvirkningen ved fusioner mellem producenter.

Slutkundemarkeder: Indenfor slutproduktmarkedet er udviklingsopgaverne typisk knyttet til regler for leverandørskifte, "supplier of last resort" (i tilfælde af leverandører går konkurs, kunder flytter eller ikke er kreditværdige), fakturering, måling og afregning. En særlig vigtig driver på dette felt er ændringer i teknologi, eksempelvis udrulning af smarte målere og udviklingen af datahubs. Regulator vil typisk have en opgave i at udforme de detaljerede krav til funktionaliteten af målere og krav til kommunikationsstandarder og -kanaler i forbindelse med indsamling og formidling af måleværdier, eksempelvis via en datahub. Krav til udformning af faktura, information overfor slutforbrugeren og hvem der skal fakturere for hvilket tjenester hører ligeledes under dette område. Nogle mere tekniske opgaver bør overlades til TSO eller brancheorganisationer. I de nordiske lande er der omfattende initiativer til udvikling af en mere ensartet lovgivning på tværs af lande på slutbrugermarkedet i regi af NordREG, sammenslutningen af de nordiske energiregulatorer. En anden opgave i dette område er overvågning af markedet. Dette vil ske i samarbejde med konkurrencemyndighederne, for eksempel ved at undersøge marginer hos leverandør (salgspris relativt til engrosmarkedspris) og skift af leverandør.

Opfølgning af systemadministration (TSO) sker tværgående eller for de enkelte af TSO-opgaverne. Typisk vil der både foretages en kontrol af TSO-indtægter med udgangspunkt i enten de samme regler som for de øvrige selskaber eller i en separat model. TSO'ens takster kontrolleres på samme måde som øvrige selskabers. Desuden vil der være behov for at kontrollere TSO's indkøb af systemtjenester og foretagende i markedet (flaskehalshåndtering, fastsættelse af overførselsgrænser, handel med andre lande etc.).

Rammerne for udførelsen af disse opgaver varierer væsentligt mellem de europæiske lande, hvilket belyses i det følgende kapitel.

2. Lovgrundlag og governance

Der er stor variation imellem, hvordan den uafhængige regulator er etableret i de enkelte lande, men også en del fællestræk.

Generelt er regulator og regulators opgaver fastlagt i lovgivning, som er specifik omkring afgrænsning af opgaver, men giver en meget åben ramme for, hvordan opgaven skal løses, og som dermed stiller mange værktøjer til rådighed for regulator.

Der er en vis variation i, hvilke opgaver der overlades til regulator. For eksempel er der forskelligt snit mellem regulatorer og konkurrencemyndigheder vedrørende konkurrencespørgsmål, og forskelligt snit mellem regulator og TSO vedrørende markedsdesign og udvikling af markedsregler.

Der er ikke noget entydigt billede af, hvordan regulator organiseres. I nogle tilfælde indgår regulator i en større styrelse (for eksempel NVE i Norge (energimyndighed) og CMA i Holland (konkurrence- og monopolmyndighed). Andre regulatorer (som Ofgem (GB) og CER (Irland) er selvstændige organisationer.

I de følgende tre underafsnit beskrives med eksempler europæiske rammelovgivninger for regulator, samt hvad der indholdsmæssigt ligger i henholdsvis policy/politikkerne og selve reguleringen. Efterfølgende beskrives lovgrundlaget og governancestrukturen i de fire sammenlignede lande.

2.1.1 Rammelovgivning

Praksis for uafhængige regulatorer er, at de er etableret gennem en bred rammelovgivning. Vigtige elementer i rammelovgivningen er typisk:

- Fastlæggelse af overordnet formål (for eksempel kort- og langsigtet forbrugerbeskyttelse, fremme af konkurrence).
- Governance.
- Finansiering af regulators opgaver (for eksempel finansiering gennem takster, koncessionsafgifter eller fra finanslov).
- Krav til rapportering, for eksempel fremlæggelse af forretningsplan, krav til årsrapport, krav til evaluering af effekt og omkostninger ved regulering.

Lovgivningen kan også fastlægge krav til regulators arbejdsmåde, for eksempel mere generelle krav til offentlighed og involvering af det relevante ministerium ved udvikling af regulering og processer.

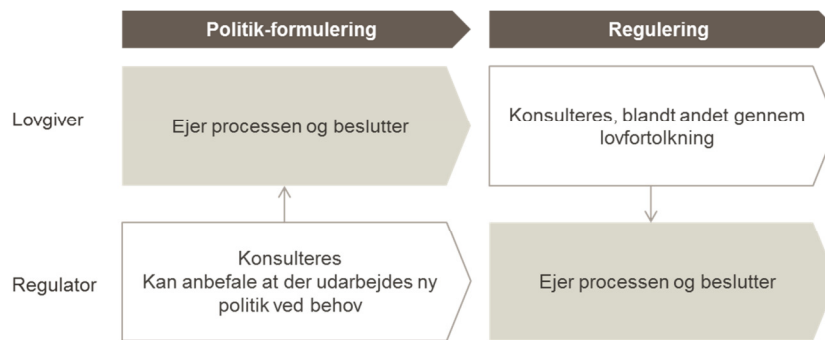
Rammelovgivningen giver regulator mandat til at udvikle regulering, så længe denne opfylder det overordnede formål med reguleringen og ligger inden for regulators ansvarsområde. På den måde har industrien og investorer tryghed for, at de kender det langsigtede mål for reguleringen, og at denne udarbejdes uden direkte politisk indflydelse.

Tabel 1 viser eksempler på indholdet i rammelovgivning for regulator i Storbritannien, Norge og Holland.

| | Storbritannien | Norge | Holland |
|---|---|---|--|
| Eksempler på indhold af rammelovgivning | <ul style="list-style-type: none"> • Målsætning. Den oprindelige målsætning var helt enkelt at beskytte forbrugernes kort- og langsigtede interesser. Målsætningen er senere blevet udvidet. • Finansiering af Ofgems aktiviteter. Ofgem forhandler sit budget med Finansministeriet en gang årligt. • Styringsstruktur. • Krav til fremlæggelse af årlig forretningsplan og årsrapport. • Specifikation af regulerede områder, herunder hvilke forsyningsarter, der reguleres, og hvilke områder af værdikæden, der reguleres. Ofgem er blandt andet konkurrencemyndighed på el- og gasmarkedene. • Krav til udviklingsproces for regulering og afgørelser, herunder specifikke krav til høringsprocesser. | <ul style="list-style-type: none"> • Lov om Energiforsyning fastlægger den grundlæggende struktur i energisystemet, herunder krav om unbundling, fastlæggelse af roller mellem markedsdeltagerne (for eksempel ansvarsfordeling mellem systemoperatør og distributionsselskaber). • Loven delegerer reguleringsmyndigheden til Elmarkedstilsynet under NVE. • Loven fastlægger Elmarkedstilsynets overordnede rolle og målsætning, men specificerer ikke hvilke redskaber, NVE bør anvende. NVE er således udelukkende ansvarlig for, om redskaber og beslutninger understøtter målsætningen. • Endvidere fastlægger loven, hvordan Elmarkedstilsynets direktør udpeges, perioden for ansættelse, og at denne ikke kan modtage instruks fra ministeren. | <ul style="list-style-type: none"> • ACM er primært konkurrencemyndighed med et mandat til udarbejdelse og håndhævelse af regler fastlagt i konkurrencelovgivningen. • Elloven og gasloven fastlægger de overordnede principper for monopolreguleringen, for eksempel brug af indtægtsrammeregulering, RAB-baseret regulering med videre. • Inden for denne brede ramme udarbejder ACM reguleringen. • ACM skal konsultere regeringen som en del af udviklingsarbejdet, men træffer selv afgørelser om fastlæggelse af reguleringen. |

Tabel 1: Eksempler på indhold af rammelovgivning, som etablerer regulator og regulators mandat.

Regulatorernes selvstændige mandat betyder ikke, at disse arbejder isoleret fra lovgiver. Tvært imod specificeres samarbejdsrollerne mellem lovgiver og regulator i rammelovgivningerne. Det afgørende for regulators uafhængighed er et klart rolleskift mellem politikudarbejdelse og udarbejdelse af regulering, se 2.



Figur 2: Rollefordeling mellem lovgiver og regulator.

2.1.2 Policy

Typisk vil energipolitiske tiltag formuleres af ministeren som politikker, som regulator efterfølgende skal løse gennem regulering. Rollefordelingen betyder, at politikker formuleres som overordnede beslutninger, som efterfølgende skal omsættes af regulator i forhold til dennes overordnede målsætning.

Tabel 2 viser eksempler på politikker, som er vedtaget og pålægges regulator at udmønte i regulering.

| | Storbritannien | Norge | Irland |
|--|--|---|--|
| Eksempler på politikker, som efterfølgende skal udmøntes af regulator. | <p>Regeringen udarbejder et katalog over emner, som Ofgem skal håndtere gennem ny regulering eller tilpasning af regulering, og fastlægger de overordnede mål for Ofgems opgave, for eksempel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduktion af klimabelastning fra energiproduktion. • Opbygning af et kapacitetsmarked til sikring af tilstrækkelig produktionskapacitet i elsystemet. • Skabelse af instrumenter til fremme af vedvarende energi og muliggørelse af fornyelse af atomkraft-kapacitet. | <p>Regeringen gennemførte en analyse af mulighederne for at fremme strukturudviklingen, som blandt andet anbefalede reguleringsmæssige ændringer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elmarkedstilsynet blev pålagt at udarbejde regulering, der opfyldte de overordnede anbefalinger og målsætninger i analysen. | <ul style="list-style-type: none"> • Regeringen besluttede, at der skulle indføres omkostningsægte betaling for vandforbrug. • CER udarbejder regelgrundlag for indførelse af dette. |

Tabel 2: Eksempler på politikker, som efterfølgende er udmøntet i regulering.

Der er ikke noget entydigt svar på, hvor specifikke politikker kan eller bør formuleres, men det er et centralt og omdiskuteret spørgsmål, hvor regulators uafhængighed er til forhandling blandt politikere, regulatorer og markedsdeltagere. For eksempel diskuteres, om det britiske energiministerium overskrider sit mandat ved at pålægge Ofgem at udvikle en kapacitetsmekanisme – nogle markedsdeltagere havde foretrukket, at man blot havde pålagt at "udarbejde regulering til at løse kapacitetsproblemet." Der er imidlertid konsensus om det overordnede princip: politikken styrer den overordnede retning, mens den tekniske udarbejdelse af reguleringsinstrumenter udføres af regulator ud fra den erklærede, overordnede målsætning for denne.

2.1.3 Regulering

Regulatorerne fastlægger reguleringen inden for rammen, herunder den regulering, som skønnes nødvendig og hensigtsmæssig for at opnå det overordnede mål for regulator.

I nogle tilfælde træffer regulator beslutninger, som har vidtrækkende konsekvenser for strukturen i industrien, for eksempel krav om unbundling af selskaber, indførelse af incitamentsregulering, med videre. I de fleste tilfælde vælger regulator frit, hvilke reguleringsmekanismer der skal anvendes, såsom:

- Valg af indtægtsrammeregulering eller anden incitamentsregulering.
- Principper for fastlæggelse af forrentningsgrundlag (for eksempel aktivmasse, egenkapital eller andet).
- Fastlæggelse af reguleringsformel og eventuelle benchmarkingmodeller.
- Eventuelle krav til forsyningssikkerhed, leveringskvalitet og andet.
- Eventuelle mekanismer til fremme af overordnede, politiske målsætninger, for eksempel forsyningssikkerhed, reduktion af miljøbelastning, fremme af konkurrence.

For el- og gasregulering har regulatorer også en omfattende opgave med udarbejdelse af regler for tarifiering, netadgang, markedsregler og lignende. Disse opgaver er i høj grad underlagt europæiske regler, som bestemmer regulators autonomi.

2.2 Norge

Den overordnede ramme for reguleringen af energisektoren i Norge er energiloven fra 1990 (med senere ændringer). Der findes ikke en tilsvarende regulering for andre infrastruktursektorer i Norge, og vi ser derfor udelukkende på energiområdet med fokus på el i det følgende. Yderligere ser vi ikke på transmission af gas på norsk kontinentalsokkel, som er reguleret af Olje- og Energidepartementet.

Det er Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) som er regulator med forskrift i energiloven og med uddelegeret myndighed fra Olje- og energidepartementet (OED).

NVEs reguleringsopgaver er organiseret i en særskilt afdeling, Elmarkedstilsynet, og omfatter følgende hovedopgaver, som er organiseret i hver sin sektion:

- Fastsættelse af indtægtsramme for netvirksomheden: Afdelinger for økonomisk regulering.
- Overvågning af takster, opfølgning af systemansvar: Sektion for regulering af net tjenester.
- Overvågning af engrosmarkedet og udvikling af rammerne og markedsdesign: Sektion for engrosmarkedet.
- Overvågning af slutbrugermarkedet, udvikling af rammerne, handelskoncessioner, elhub, fakturering, måling osv.: Sektion for slutbrugermarkedet.

Reguleringsopgaver tilknyttet fjernvarme og naturgas falder ind under Elmarkedstilsynet, men i praksis har disse opgaver et begrænset omfang. Fjernvarmereguleringen består i en enkel prisregulering, hvor NVE griber ind i klagesager for kunder, som er omfattet af tilslutningspligt. Der er behov for at udarbejde et system til regulering af indenlandsk naturgas for at opfylde krav på EU-niveau, men distribution af naturgas i Norge har et meget begrænset omfang i dag.

Elmarkedstilsynet har også en separat juridisk sektion (Sektion for energimarkedsret), som betjener de øvrige sektioner. Direktøren for Elmarkedstilsynet rapporterer til direktøren for NVE og udpeges af NVE selv. Direktøren for NVE ansættes for en fast periode ad gangen (6 år) og udpeges af regeringen. Perioden kan forlænges én gang. Stillingen som NVE-direktør er underlagt de generelle regler for embedsmænd, tilføjet begrænsninger for muligheden for at afskedige eller forflytte direktøren.

Bemærk at NVE også har en række andre opgaver, som ikke er defineret som regulatoropgaver. Dette omfatter blandt andet koncessioner for nye kraftværker, netanlæg og fjernvarmeanlæg, samt overvågning og forebyggelse af oversvømmelser og forskellige typer skred. NVE har også en rolle indenfor nationalt og lokalt beredskab inden for elsystemet og i forbindelse med oversvømmelser, jordskred og laviner.

2.3 Storbritannien

The Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem), blev etableret i 2000 som en ikke-ministeriel statslig institution. Ofgem har ansvar for at regulere forsyningsnet og andre naturlige monopoler (fx gennem priskontrol), samt at fastsætte og håndhæve regler for konkurrencebaserede energimarkeder (fx licensbetingelser, markedsregler og monitoreringsaktiviteter). Dette sker indenfor rammerne af den lovgivning, som er oprettet af the Department of Energy and Climate Change (DECC).

Ofgem styres af the Gas and Electricity Markets Authority (GEMA eller "the Authority"). Det er GEMA, der er anerkendt som den nationale tilsynsmyndighed (National Regulatory Authority) i Storbritannien efter EU's Tredje Energipakke. GEMAs roller, ansvarsområder og myndighed er defineret af følgende britiske lovgivninger:

- Gas Acts 1986
- Electricity Act 1989
- Competition Act 1998
- Utilities Act 2000
- Enterprise Act 2002
- A Number of Energy Acts (2004, 2008, 2010, 2011, etc.)

GEMA's primære formål er at beskytte nuværende og fremtidig forbrugere. Dette ansvarsområde varetages ved at fremme konkurrence, hvor det er relevant.¹

2.4 Holland

Den regulerende myndighed for overvågning af konkurrencemarkeder er Autoriteit Consument & Markt (Markeds- og Forbrugerstyrelsen, ACM). ACM blev først etableret som en selvstændig enhed (autonomous administrative authority, AAA) med status som selvstændig juridisk instans under Rammelov for Selvstændige Styrelser (Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen). I henhold til denne lov er ACM ikke underlagt ministeriet. ACMs ledelse er en selvstændig enhed, mens personalet er ansat i Økonomiministeriet. ACM-ledelsen er daglig ledelse for ACM, og må ikke modtage instruks fra ministeren. Denne uafhængighed er understøttet af, at medarbejderne kun refererer til ACMs ledelse på trods af ansættelsesforholdet. ACM hører organisatorisk Økonomiministeriet, men grundet det dobbelte mandat (konkurrence; energi, jernbane og telekom) vil ACM i nogle sager have behov for at konsultere ministeriet.

For at udføre sine opgaver har ACM vide administrative beføjelser, fx ret til at lave undersøgelser, udstede bøder og påbegynde retssager. ACMs beslutninger kan indbringes for den hollandske administrative domstol. Derfor har ACM brug for juridisk ekspertise, som til en vis grænse er udliciteret til Statsadvokaten.

ACMs primære mål er forbrugerbeskyttelse. Organisationen har ansvar for at overvåge konkurrenceforhold i adskillige sektorer; konkurrence og markeder, energi, telekom, jernbane og postvæsen. ACM blev etableret i 2013 ved sammenlægning af National Competition Authority, the Consumer Protection Agency og Independent Postal and Telecommunications Authority. Tilsyn af hele energisektoren var før 2013 varetaget af Elsekretariatet, som var en organisation under Konkurrencestyrelsen. Sammenlægningen blev primært drevet med henblik på at skabe synergieffekter indenfor markedstilsyn gennem deling af ressourcer og erfaringsudveksling på tværs af sektorer. Hovedfokus for denne myndighed i den nuværende såvel som den forhenværende form er derfor også i højere grad på markedstilsyn, og i mindre grad på regulering.

Som en del af EU er Holland underlagt direktiverne for energisektoren, fx Tredje Energipakke og den efterfølgende regulering. Hovedsagligt har den nationale regulering rødder i Elloven af 1998 (som efterfølgende er ændret), og ACM var etableret med udgangspunkt i en selvstændig lov ved (Instellingswet Autoriteit Consument & Markt) af 2013. Denne lov indeholder ACMs mandat og retningslinjer for de generelle processer og procedurer.

¹ For en uddybning af GEMAs opgaver: <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/powers-and-duties-gema>

De primære retsakter:

- Electricity Act 1998
- Instellingswet Autoriteit Consument & Markt (2013)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Generel administrativ lov)
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Ministerielle bekendtgørelser for ACM:

- Regeling gegevensverstrekking ACM
- Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers

Minister of Economic Affairs organisatoriske beslutninger:

- Besluit mandaat, volmacht en machtiging ACM van 2 April 2013
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging ACM van 13 September 2013
- Relatiestatuu ACM en ministers 2013

Grundlæggende har ACM to opgaver; vedtagelse og udvikling af markedsregulering og monitorering af markeder.

ACM vedtager regler i form af network codes. Initiativet til at ændre dem kommer enten fra ACM selv eller fra industriens organisationer. ACM er forpligtet til at involvere specialister og interessenter i udarbejdelsen af ny regulering. Kodernes nuværende inddeling er typebaseret og er: takst-koder, teknik-koder og informationskoder.

I relation til opgaven omkring markedstilsyn, er ACM bemyndiget med forskellige instrumenter til at sikre samarbejde eller at sanktionere aktører på markedet, som forårsager markedsforvriddinger. Disse bemyndigelser er fastlagt i General Administrative Law Act, og understøttet af de interne processer og procedurer.

2.5 Irland

The Commission for Energy Regulation (CER) blev etableret i 1999 som Irlands uafhængige el-regulator. Sidenhen er opgaveområdet blevet udvidet til nu at omfatte økonomisk regulering af gas- og vandområdet. CER styres af en uafhængig tremandsdirektion ("kommissærer") ad gangen.

CERs juridiske arbejdsområde er fastlagt af ministeren for kommunikation, energi og ressourcer. Disse juridiske rammer er defineret af Electricity Regulation Act 1999, Gas (Interim Regulation) Act 2002, Energy (Miscellaneous Provisions) Act 2006 og Electricity Regulation (Amendment) (Single Electricity Market) Act 2007.²

CERs opgaver omfatter den økonomiske regulering af produktion, forsyningsnet og salg, forbrugerbeskyttelse i energimarkedet samt el- og gassikkerhed. Idet engrosmarkedet dækker både Republikken Irland og Nordirland, samarbejder CER med Utility Regulator (UR) samt NRA Nordirland for sammen at regulere dette marked.

I den økonomiske regulering af elektricitet- og gasmarkedet i Irland har CER tre hovedformål. Disse er at beskytte forbrugernes interesser, opretholde forsyningsikkerhed og fremme konkurrence blandt producenter og forsyningsvirksomheder (detail).

Disse tre mål kan ofte understøtte hinanden. Ved at fremme konkurrence, kan CER for eksempel tilskynde flere nye virksomheder til at gå ind i markedet og derigennem forbedre forsyningsikkerheden og sikre forbrugernes rimelige og effektive priser. Som nævnt tidligere står SEM og CAG for at udvikle og fremme konkurrence på tværs af engrosmarkederne i Irland og Nordirland. Detailmarkedet for elektricitet i Irland åbnet i 2005 med udfasning af takstregulering indtil 2011, og detailmarkedet for gas i Irland blev åbnet i juli 2007.

² En oversigt over lovgivningen findes her: <http://www.cer.ie/about-cer/legislation>

Forsyningsnetterne bliver desuden reguleret med henblik på at fremme de tre mål. Ved at udføre prisregulering sikre CER, at transmissions- og distributionstarifferne er rimelige ud fra omkostningerne til at opretholde netterne, sådan at investorerne kan investere i opretholdelse af aktiverne uden at forbrugerne får for høje priser. Prisreguleringen udføres under hensyn til, at virksomhederne skal have tilstrækkelige ressourcer til at opretholde forsyningssikkerheden. Ved at skabe fri og lige markedsadgang sikrer CER, at alle markedsdeltagere kan handle på engros- og detailmarkedet på lige vilkår.

EirGrid driver transmissions- og distributionsnettet i Irland. CER gennemfører effektivitetsanalyse hvert femte år, og fastlægger indtægtsramme for den følgende femårs periode. Alle forudsætninger for indtægtsrammen revurderes årligt, og om nødvendigt justeres rammen for at afspejle ændringer i rammevilkårene for EirGrid. En tilsvarende reguleringsmekanisme anvendes for Gas Networks Ireland, som driver gastransmissions- og distributionsnettet.

Investeringsbehovet identificeres af de regulerede virksomheder eller af CER. CER bruger forskellige mekanismer for at skabe det rigtige incitament til at investeringer gennemføres effektivt og rettidigt. For eksempel har EirGrid fremlagt en business case for etablering af en højspændingsforbindelse til Nordirland (North-South Interconnector). CER har godkendt denne merinvestering, og har givet EirGrid et incitament til at reducere omkostninger og overholde tidsplanen. Investeringen vil bade forbedre forsyningssikkerheden og forøge konkurrencen. Når det er CER, der identificerer et investeringsbehov (for eksempel behov for tilslutning af store vindmølleparker), kan dette gives som pålæg til EirGrid i den kommende reguleringsperiode.³

3. Uafhængighed

Som beskrevet i indledningen er der både EU-krav og en række internationale retningslinjer for, hvordan uafhængige regulatorer bør indrettes, og hvordan uafhængigheden sikres. Anbefalingerne er indarbejdet på forskellig måde i strukturen af regulatorerne. I dette kapitel drøftes uafhængighedsspørgsmålet generelt og efterfølgende beskrives indretningen og sikringen af uafhængigheden i fire sammenlignede lande.

Opretholdelse og udnyttelse af uafhængigheden er i lige så høj grad et spørgsmål om kultur og arbejdsmåde, som det er et spørgsmål om formel uafhængighed. Her er et bærende element den meget høje grad af gennemsigtighed, som regulatorerne arbejder med. Generelt understøttes denne af:

- Omfattende brug af formelle og uformelle høringer.
- En tydelig plan for udvikling af regulering: Offentliggørelse af initiativer og disses formål, tidsplan for konsultationer/høringer i forbindelse med initiativerne, gennemsigtighed i resultaterne af høringer.
- Offentlig adgang til data fra analyser, markedsdata, regulerede priser etc.

En høj grad af offentlighed omkring udviklingen gør det muligt for markedet at forudse, hvad regulator vil iværksætte, og for alle aktører at forholde sig til, om regulator handler inden for sit mandat og formålet med reguleringen.

En væsentlig del af uafhængigheden er den person eller personkreds, der indsættes som uafhængig regulator. For el- og gasregulatorer fastlægger EU's direktiver, at der skal udpeges en uafhængig regulator, som har ansvar for regulatoropgaven, som er ansat på en tidsbegrænset kontrakt, og som ikke kan modtage instruks fra den udpegende minister eller andre.

I praksis er dette implementeret på to måder:

1. Regulator er et udvalg eller bestyrelse, som har det overordnede ansvar for reguleringsopgaven
2. Regulator er en eller flere daglige ledere af regulatorenheden

Den britiske regulator er en uafhængigt udpeget bestyrelse, som gennemfører minimum 11 møder om året. Bestyrelsen fastlægger den overordnede strategi for udvikling af reguleringen, godkender principielle beslutninger og følger udviklingen af

³ CER stated ensuring the network supports renewables will be a key component of the Price Review for 2016-2020: <http://www.cer.ie/docs/000049/CER14751%20CER%20Strategy%20Plan%20v11.pdf>

organisationens drift og udvikling, som den daglige ledelse så har ansvar for. Dette princip sikrer, at den daglige ledelse i Ofgem ikke løbende skal udskiftes ved udløb af den tidsbegrænsede udpegning, men at udskiftningerne i stedet kan ske i bestyrelsen.

I de øvrige, undersøgte organisationer er den uafhængige regulator en del af den daglige ledelse – i Elmarkedstilsynet (Norge) direktøren, i CER (Irland) og ACM (Holland) tre uafhængige direktører ("kommissærer"), der sammen udgør den daglige ledelse. Disse mindre regulatorer vurderer selv, at konstruktionen er mere hensigtsmæssig i organisationer af deres størrelse, fordi den uafhængige regulator er tæt på det daglige reguleringsarbejde og har et meget direkte behov for at udvikle en velfungerende organisation for at kunne løse reguleringsopgaven og leve op til det overordnede formål med reguleringen.

Den britiske og irske regulator er selvstændige enheder. For Ofgems vedkommende er der tale om en stor organisation, som er i stand til at skabe en tilstrækkelig kapacitetsudnyttelse af for eksempel administrative funktioner med videre. CER er en mindre organisation med ca. 90 medarbejdere i de regulatoriske funktioner, der samtidig løser myndighedsopgaver inden for tilskud til vedvarende energi, hvilket bidrager til en hvis stordrift af fællesfunktioner.

Elmarkedstilsynet er som nævnt en del af NVE. Elmarkedstilsynets direktør er uafhængig, men indgår i NVEs direktion, og er her med til at træffe beslutninger, som ikke direkte vedrører reguleringen, for eksempel om NVEs drift og strategi. Da Norge ikke har implementeret tredje liberaliseringspakke er det uklart, om denne konstruktion overholder EU's krav, men konstruktionen opfattes hverken af ministeriet eller NVE som ét af de områder, som Norge skal ændre for at overholde EU's krav.

ACM er en samlet styrelse for konkurrence- og monopolregulering. Den samlede styrelse refererer til de tre uafhængige kommissærer, der arbejder under edsvoren uafhængighed og årligt aflægger erklæring for deres uafhængighed. Synergien med de øvrige regulerede områder og med konkurrenceområdet kan derfor udnyttes under en struktur, der etablerer en høj grad af uafhængighed.

3.1 Norge

NVE's opgaver som regulator er baseret på de opgaver som er beskrevet i Elmarkedstilsynet, se oversigten i kapitel 2.

NVE er p.t. ikke formelt en lovgivningsmæssigt uafhængig regulator henhold til kravene i Eldirektivet. Dette skyldes at Norge endnu ikke har implementeret den tredje energimarkedspakke i norsk lovgivning. Der er planlagte ændringer i energiloven som vil specificere reguleringsopgaverne detaljeret også i loven, ikke bare gennem administrative beslutninger. Pr. juni 2016 er et lovforslag endnu ikke lagt frem, men et forslag har været genstand for offentlig høring i 2013. Hvis forslaget gennemføres, vil Olje- og Energidepartementet (OED) ikke længere have driftsansvaret for Elmarkedstilsynet. Hovedårsagen til forsinkelsen er, at den norske grundlov gør det juridisk krævende at afstå suveræniteten til et overnationalt organ (ACER), som Norge ikke er medlem af, idet Norge ikke er medlem af EU.

OEDs holdning er, at NVE kan være en uafhængig regulator til trods for at denne opgave sker indenfor et samlet NVE, som også har andre opgaver. Dette er redegjort nærmere for i OEDs høringsnotat fra september 2013.

OED er klageinstans for NVE's beslutninger, både som regulator og på andre områder (for eksempel licensspørgsmål). I høringen fra 2013 er det foreslået at oprette en uafhængig klageenhed for at imødekomme kravene i Eldirektivet.

NVEs funktion som regulator finansieres i dag af OED gennem finansloven. Enkelte dele af NVE's øvrige virksomhed er finansieret gennem gebyrer, men denne del udgør en lille andel af NVE's samlede indtægter. Ved implementeringen af den tredje energimarkedspakke vil det i følge OED være nødvendigt med en separat budgetbevilling til NVE. Styringen må også tilpasses, sådan at NVE selv kan prioritere i opgaverne indenfor regulatorområdet og at OED ikke kan stille retningslinjer for opgaverne.

NVE fungerer i dag i praksis i høj grad uafhængigt, hvilket også bekræftes af de regulerede virksomheder og af den tidligere refererede vurdering fra rating-bureauet Moody's. Det er svært at finde eksempler på at NVE er blevet instrueret af OED, og NVE har også i mindst et tilfælde gennem faglig argumentation bidraget til at revidere et politisk initiativ (om hurtigt indsættelse af smarte målere for at forbedre en kritisk balancesituation i Midtnorge).

3.2 Storbritannien

GEMA er sammensat af eksterne bestyrelsesmedlemmer (inklusive formanden) og Ofgems direktion. Medlemmer udpeges af ministeren for energi og klimaforandring. Efter udpegelsen træffer GEMA afgørelser og udarbejder strategi uafhængigt af regeringen, som hverken behøver at involveres eller godkende disse beslutninger.

GEMA fastlægger strategi og prioriteringer og træffer beslutninger for Ofgem ud fra den lovgivning den opererer under. Ofgems aktiviteter finansieres gennem licenser fra de regulerede myndigheder. Denne mekanisme er valgt for at øge Ofgems uafhængighed af regeringen. Uafhængighed af den regulerede industri opretholdes gennem krav om gennemsigtighed i beslutninger, mål og arbejdsform.

GEMA mødes mindst 11 gange om året, og minimum to direktionsmedlemmer og tre bestyrelsesmedlemmer skal være til stede for at GEMA er beslutningsdygtig.⁴ Beslutninger træffes ved simpelt stemmeflertal – i tilfælde af stemmelighed er formandens (eller den fungerende formands) stemme afgørende. Mødereferater offentliggøres på Ofgems hjemmeside, om end følsomme oplysninger kan anonymiseres eller udelades.⁵

I praksis vælger GEMA nogle gange at delegerer sin myndighed til komiteer. I øjeblikket har GEMA nedsat seks komiteer: Enforcement Settlement-komiteen, Enforcement Decision Panel, Europe-komiteen, Remuneration-komiteen, Audit og Risk Assurance-komiteen og E-Serve Board.⁶

Enforcement Settlement-komiteen og Enforcement Decision Panel er nedsat for at sikre, at beslutninger vedrørende vurdering og igangsættelse af undersøgelser om markedsdeltagernes overholdelse af deres reguleringsmæssigt fastlagte forpligtelser kan træffes uafhængigt.⁷ De er sammensat af eksperter, som ikke deltager i det efterfølgende analyse- og efterforskningsarbejde, og derfor kan opretholde en større grad af neutralitet. EDP sammensættes ad hoc alt efter opgaverne.

Den daglige ledelse varetages af Ofgems administrerende direktør. Roller og ansvar er fordelt mellem seks kontorer, hver ledet af en Senior Partner – to af disse er samtidig medlemmer af GEMA. Hvert kontors opgaver og formål er fastlagt i ressourceplanen (the Forward Work Programme, fastlægger aktiviteter og budget for ressourceforbrug) og forenklingsplanen (Simplification Plan, planlægger, hvordan administrative byrder identificeres og reduceres eller fjernes). Planerne er godkendt af GEMA, og offentliggøres hvert år for at skabe gennemsigtighed.⁸ Kontorerne kan bede GEMA om retningslinjer for, hvordan de skal udføre deres opgaver, men vælger selv hvilke metoder de vil anvende.⁹

I en evaluering af Ofgem i 2010 om Ofgems rolle konkluderede ministeriet for energi og klimaforandringer, DECC, at regeringen skal opstille politiske mål mere tydeligt, og klarere definere hvilke resultater Ofgem derfor skulle levere, sådan at begge parter roller blev tydeligere defineret. Dette blev vurderet som afgørende for at vise Ofgems neutralitet, og sikre "et stabilt, langsigtet reguleringsklima for investorerne på langt sigt, som vil være nødvendigt for at sikre billigst mulige investeringer i Storbritannien".¹⁰ Denne bekymring genfindes i konkurrencemyndigheden (Competition and Market Authority)'s nylige undersøgelse af energimarkedet. CMA erklærer, at en klarere og mere transparent afgrænsning mellem ministeriets og Ofgems ansvarsområder kan være nødvendig for at sikre gennemførelsen af en effektiv og målrettet politik.¹¹ Det påtales særligt, at

⁴ Mere information om GEMAs retningslinjer for processer: <https://www.ofgem.gov.uk/ofgem-publications/73500/rulesofprocedureapprovedbygemamay2015-pdf>

⁵ Referater kan findes her: <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/who-we-are/gas-and-electricity-markets-authority>

⁶ Mere information om komiteernes formal og arbejde:

https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/03/committees_of_the_authority_-_march_2016.pdf

⁷ Mere information om EDP: <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/how-we-work/our-approach-regulation/enforcement-decision-panel>

⁸ Alle planer er tilgængelige her: <https://www.ofgem.gov.uk/about-us/corporate-policy-planning-and-reporting/corporate-strategy-and-planning>

⁹ For eksempel bad udviklingsteamet, som er ansvarlige for gennemførelse af midvejs-analysen af RIIO-reguleringen af transmissions- og distributionsnet, om GEMAs vejledning til deres tilgang:

https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2016/04/minutes_10_march_2016_redacted.pdf

¹⁰ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48134/2151-ofgem-review-final-report.pdf

¹¹ <https://www.gov.uk/government/news/cma-sets-out-case-for-energy-market-reform>

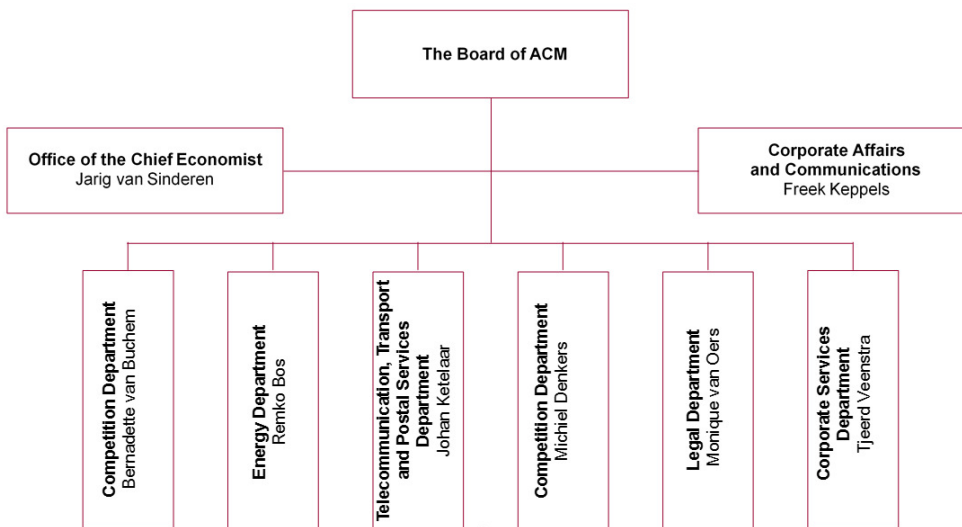
nogle af de opgaver, ministeriet pålægger Ofgem kan begrænse "Ofgems mulighed for at forfølge en regulering baseret på at fremme konkurrence".¹² CMA forventes at give yderligere retningslinjer for, hvordan forholdet mellem Ofgem og ministeriet justeres, i sin endelige afgørelse (forventet juni 2016).¹³

3.3 Holland

Kravene til ACMs uafhængighed er fastlagt i Instellingswet Autoriteit Consument & Markt (2013). ACM har en ledelse bestående af tre uafhængige direktører ("kommissærer"), der både fungerer som daglig ledelse og uafhængig bestyrelse. Hvert medlem er udpeget af økonomiministeren baseret på personens kompetencer. Formanden udpeges for syv år, de to øvrige medlemmer for tre år. Perioden kan forlænges én gang og, i tilfælde af at der ikke er udpeget en afløser, forlænges ni måneder. Medlemmer må ikke have interesser, hverken direkte eller indirekte, som kan kompromittere deres uafhængighed i ACM-sammenhænge. Årligt skal medlemmerne formelt erklære at de ikke have interesser som kan kompromittere deres uafhængighed i relation til arbejdet for ACM. Bestyrelsen vedtager regler for ledelse, som indeholder retningslinjer for den daglige drift og hvordan opgaver skal fordeles mellem de tre direktører¹⁴. Reglerne fordeler ansvaret for de respektive sektorer mellem bestyrelsens tre medlemmer. De uafhængige direktører fungerer som bestyrelse når de mødes fast en gang ugentligt. Beslutninger tages som flertalsafgørelser. Alle bestyrelsesmedlemmer har én stemme og skal bruge denne ud fra deres personlige overbevisning og uden instruktion fra andre.

Personale, som skal varetage den daglige drift, stilles til rådighed for ACM af Økonomiministeriet. I følge retningslinjen¹⁵ er ACM's aktiviteter opdelt i seks ekspertområder:

- Forbrugere
- Energi
- Telekommunikation, transport og postvæsen



¹² https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/442500/EMI_PFs_Summary.pdf

¹³ <https://www.gov.uk/government/news/cma-sets-out-energy-market-changes>

¹⁴ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 23 april 2013, ACM/DJZ/2013/200999, tot vaststelling van een bestuursreglement (Bestuursreglement ACM).

¹⁵ Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 2 april 2013, ACM/DJZ/2013/200833, houdende regels inzake organisatie, mandaat, volmacht en machtiging van de Autoriteit Consument en Markt (Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging ACM 2013).

- Konkurrence
- Juridisk bistand
- Administrativ ledelse

To administrative fællesfunktioner:

- Ledelse, politik og kommunikation
- Økonomisk analyse

Hver afdeling ledes af en direktør, som indgår i ledelsen af ACM. Reglerne for daglig drift (The Daily Operations Rulebook) beskriver, hvilke områder ACM's medarbejdere har ansvar for og deres juridiske grundlag; Electricity Act 1998, the Gas Act, EU Regulations 713/2009, 714/2009, 715/2009, 994/2010 og 1227/2011, the Implementation Law for the EU Third Energy Package and Energy Efficiency Directive and the Law on Unbundling.¹⁶

ACM's bestyrelse har beføjelser til at træffe administrative lovmæssige beslutninger (fx sanktioner, licenser og indberetningskrav). Ledelsen er ansvarlig for den daglige drift og for ACM's strategiske valg, herunder kommunikation.

I bestyrelsens arbejde er det ikke tilladt at lade politisk motiveret indblanding påvirke beslutningerne. Når ACM har truffet en beslutning i en konkret sag, informeres ministeriet kun efterfølgende. Ministeriet kan dog udstede generelle retningslinjer for ACM såsom retningslinjer for bøder mm. ACM kan også selv udstede politiske retningslinjer og offentliggøre disse. Dog kan ministeriet blokere eller annullere disse i tilfælde af, at ACM handlede udover dets retslige beføjelser. Rettighederne til at annullere retningslinjer udstedt af ACM indbefatter ikke sektorspecifikke regler indenfor telekommunikation, postvæsen, energi og transport. Den hollandske lovgivende myndighed ønsker at sikre de gældende EU-regler om, at uafhængighed skal respekteres.

Der er udarbejdet en protokol omhandlende samarbejdsaftalerne mellem ACM og ministeriet, som giver en detaljeret beskrivelse af, hvordan ministeriet ønsker at fortolke deres relation til ACM der, hvor det ikke allerede er reguleret ved lov.

3.4 Irland

De tre kommissærer, der aktuelt er ansvarlige for GEMA, udpeges af ministeren for kommunikation, energy og ressourcer, som også udpeger én af de tre kommissærer til formand. Kommissærernes beslutninger er generelt uafhængige, dog har ministeren mulighed for at give retningslinjer for CER's egen performance samt vilkår for udstedelse af koncessioner.¹⁷ Ministeren kan dog ikke anvise, hvem der skal tildeles licenser, eller hvordan CER skal behandle individuelle licenssødere, kunder eller lignende. For at styrke uafhængigheden finansieres CER gennem en afgift på de regulerede virksomheder i stedet for at finansieres over finansloven.

Engrosmarkedet fungerer pan-irsk (the Single Electricity Market eller SEM). Der er etableret en SEM-komite, som består af CER, den nordirske regulator og et uafhængigt medlem. Ministeren må ikke give politiske retningslinjer i forhold vedrørende SEM, men i stedet fastlægge lovgrundlaget for, hvordan CER kan agree i SEM-komiteen. En lignende konstruktion overvejes for engrosmarkedet for gas under Common Arrangement for Gas (CAG).¹⁸

¹⁶ Art. 3.4 Idem.

¹⁷ Loven findes her: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/act/23/enacted/en/pdf>

¹⁸ <http://www.cer.ie/electricity-gas/cag>

4. Organisation og kompetencer

I dette kapitel beskrives de vigtigste hovedtræk i de sammenlignede regulatorers organisering samt de fokusområder omkring medarbejderkompetencer og faglig udvikling, der optager regulatorerne. Reguleringen af komplekse områder kræver stærke kompetencer inden for både økonomi, jura og tekniske discipliner. Disse kompetencer er også efterspurgt af industrien, som er i stand til at tilbyde højere lønninger. Regulatorerne er derfor under konstant pres for at tiltrække og fastholde de bedste medarbejdere. Medarbejderomsætning har et centralt ledelsesfokus hos alle regulatorer.

Særligt to træk går igen i alle vore interviews med regulatorerne:

- Det er urealistisk at fastholde alle dygtige medarbejdere altid. Som regulator må man acceptere, at man til en vis grad vil være uddannelsesorganisation for medarbejdere, hvoraf mange efterfølgende får jobs i industrien.
- Det vigtigste værktøj til at fastholde de dygtigste medarbejdere er muligheden for at give dem spændende opgaver. Udviklingsopgaver er en ressource, som bruges meget bevidst til at skabe et interessant fagmiljø, og som fordeles mellem medarbejdere for at fastholde deres engagement. Regulatorerne overinvesterer om nødvendigt i udvikling frem for at skabe et miljø der er præget af for mange driftsopgaver

Fokus på udvikling betyder også, at der er et stærkt incitament til at udvikle effektive processer, så sagsbehandlingsopgaver kan reduceres.

I Elmarkedstilsynet bruges samarbejde med forskere som en del af strategien for at skabe et tiltrækkende miljø for reguleringsøkonomer. Ved at afsætte tid til bidrag til forskning giver man medarbejderne mulighed for at opnå en faglig tilfredsstillende, som bidrager til fastholdelsen, og har samtidig mulighed for at udvikle reguleringen forskningsbaseret.

Et andet redskab til at skabe et attraktivt fagmiljø er at give medarbejderne ansvar for en samlet opgave fra analyse over udvikling til implementering. Vi har talt med Ofgem-medarbejdere, der tidligere havde arbejdet som henholdsvis jurist og økonom i Londons finansdistrikt, og som nævner dette som et af de mest tilfredsstillende træk ved arbejdet i Ofgem – at kunne følge arbejdet fra idé og udvikling til udførelse og effekt.

Alle de regulatorer, vi har interviewet, nævner økonomisk kompetence som den afgørende, og har meget fokus på at skabe et reguleringsøkonomisk miljø. Derudover er der stigende fokus på det tværfaglige aspekt af reguleringsopgaven, blandt andet drevet af udfordringer med aldrende aktiver, og specielt i elsektoren af et behov for at håndtere øgede mængder af vedvarende energi, fleksibelt forbrug, smarte målere med videre. Generelt styrkes ingeniørmæssige kompetencer hos regulatorerne for at sikre forbrugerbeskyttelsen i disse spørgsmål.

4.1 Norge

NVE har organiseret aktiviteter relateret til elregulering i en separat afdeling, som nævnt ovenfor. Aktiviteterne er organiseret i en sektion per hovedområde samt en juridisk sektion. Administrative fællestjenester hentes fra NVEs administrationsafdeling (IT, HR, facility management etc.). Direktøren for Elmarkedstilsynet har en separat stab på tre personer, hvoraf én har ansvar for nordisk koordinering og én for europæisk koordinering. Totalt har regulator 54 stillinger. Af disse er 5-6 jurister, 5-6 ingeniører og resten primært økonomer.

| Område | Opgaver | Antal ansatte |
|----------------------------------|---|---------------|
| Sektion for økonomisk regulering | Forskrift om kontrol af netvirksomhed | 12 |
| | Fastsættelse af indtægtsrammer inkl. benchmarking | |
| | Indsamling af økonomiske og tekniske data for netvirksomhed | |

| | | |
|---------------------------------------|--|----|
| Sektion for regulering af netjenester | Forskrift om kontrol af netvirksomhed Forskrift om systemansvar Forskrift om leveringskvalitet Fastsættelse af principper for takster og netadgang Overvågning af takster Overvågning af leveringskvalitet Opfølgning af Statnetts systemansvar | 13 |
| Sektion for engrosmarkedet | Tildeling af markedspladskoncession til Nord Pool Spot og ansvar for at følge op på at markedet drives effektivt og rationelt Opfølgning af Statnetts udlandskoncessioner og handel på udlandsforbindelser Opfølgning af Statnetts systemansvar Udvikling af reguleringer for engrosmarkedet på europæisk og nordisk niveau, henholdsvis gennem ACER, CEER og NordREG | 8 |
| Sektion for slutbrugermarkedet | Forskrift om elhandel og netjenester Tildeling og opfølgning af omsætningskoncessioner for elleverandører, netselskaber og andre koncessionspligtige aktører Markedsovervågning Leverandørskifteundersøgelser Udrulning af AMS (smarte målere) Elhub | 10 |
| Juridisk sektion | Juridiske tjenester til øvrige sektioner | 6 |

For NVE er det et centralt punkt at sikre, at medarbejderne er højt kvalificerede og at de opbygger anciennitet i direktoratet. Et vigtigt virkemiddel er, at medarbejderne ikke skal låses til faste sagsbehandlingsopgaver. Medarbejderne i sektion for økonomisk regulering har for eksempel mulighed til at udforske faglige problemstillinger på eget initiativ og bidrage til forskningsprojekter.

4.2 Storbritannien

Ofgem har organiseret sine aktiviteter i fire hovedformål – at fremme value for money gennem økonomisk regulering, at fremme forsyningssikkerhed, at fremme bæredygtighed samt at udføre de regeringsprogrammer, der er lagt hos dem. Disse fire hovedformål går på tværs af organisationen, der er inddelt i syv afdelinger:

- Corporate Affairs (ledelse, styring og kommunikation)
- Improving Regulation
- Consumers and Competition
- Energy Systems
- Networks
- Corporate Functions (drift og support)
- E-serve (der er en selvstændig afdeling, der forvalter grønne og sociale projekter og ordninger for regeringen)

Inklusive E-serve er der ansat omkring 550 medarbejdere i Ofgem. Langt de fleste er økonomer og i nogen grad jurister, men i stigende grad ansættes ingeniører samt policy-eksperter, som kan levere nødvendig fagviden men i bredere forstand også er tænkt som et værn mod faglig "mono-kultur".

Ud over de løbende møder i GEMA findes et månedligt uformelt møde for alle medarbejdere, hvor medlemmerne af GEMA deltager og får indblik i de opgaver, der arbejdes på, samt mulighed for at spille ind.

Medarbejderne har gode muligheder for at flytte rundt på tværs og arbejde bredt. Dette opfattes som værdifuldt sammenlignet med det private arbejdsmarked, især for jurister som oftere ville være bundet til en langt mere afgrænset opgave i det private,

men også for økonomer, der interesserer sig for regulering mere bredt og nyder godt af at arbejde på flere områder. Desuden benyttes udviklingsopgaver strategisk i fastholdelse, og HR-afdelingen er desuden generøs med fitnessrum, støtte til at tage kandidatuddannelser og andre incitamenter til at blive.

4.3 Holland

ACM er først og fremmest den myndighed som dækker konkurrenceudsatte markeder, inklusiv energi. Fokus er derfor monitorering af konkurrence. Udvikling af regulering ligger hovedsagligt i Økonomiministeriet.

I januar 2016 havde ACM 546 medarbejdere (inklusive tidbegrænsede ansættelser). Dette inkluderer personale som arbejder med konkurrence, regulering og energi, telekom, postvæsen og transport såvel som dem der er ansvarlige for forbrugerbeskyttelse og fællesfunktionerne. Mere specifikt dækker energiafdelingen over 75 fuldtidsansatte (inklusive hjælpefunktioner) samt otte medarbejdere fra afdelingen for forbrugerbeskyttelse, der ligeledes arbejder med opgaver om energi. Hovedsagligt er personalet, som beskæftiger sig med opgaver indenfor energiområdet, økonomer og jurister.

ACM består af en direktion/bestyrelse, otte afdelinger og en taskforce. The Competition Department (DM), Consumer Department (DC), Energy Department (DE), Legal Department (DJZ) and Telecommunications, Transport and Postal Service Department (DTVP) er institutioner, som står til ansvar for ACMs mandater. Økonomisk afdeling (Economic Bureau, EB) fungerer som fælles ressource for økonomisk kompetence, mens the Policy and Communication Department (BBC) bidrager med strategisk støtte. Sidst står Corporate Services Department (DBV) for det administrative arbejde som IT og HRM. The Healthcare Taskforce er en uafhængig enhed i ACM, som gennemgår specifikke sundhedsrelaterede opgaver.

Internt har ACM et uddannelsescenter, som giver medarbejdere mulighed for at tage kurser og forbedre deres viden og kompetencer indenfor områder såsom konkurrence, regulering and forbrugerbeskyttelse. I den sammenhæng forsøger ACM at samarbejde med andre regulatorer, offentlige institutioner og universiteter. Endvidere har ACM et omfattende program for studenterpraktik for studerende fra hollandske topuniversiteter. Desuden arrangerer og deltager ACM i diskussioner om aktuelle emner indenfor konkurrenceloven og tilsyn med denne.

For at fastholde dygtige medarbejdere og for at forbedre den viden ACM baseres på, har de forskellige niveauer indenfor uddannelse:

- Et introduktionsprogram til ACM, det juridiske og økonomiske grundlag for regulering, konkurrence og forbrugerlov.
- Et program for medarbejdere, som ønsker at få specialiseret viden og erfaring gennem arbejde med cases, anmeldelser, præsentationer og post graduate-programmer. Dette indeholder et element, hvor ledende medarbejdere arbejder med problemstillinger af strategisk karakter for ACM.
- Et program for avancerede professionelle eksperter. Dette er udviklet i tæt samarbejde med universiteter og andre eksterne eksperter. Der lægges særligt vægt på at udvikle kompetencer, der vurderes at være særligt strategiske for ACM.

Desuden tilbyder ACM's uddannelsescenter kurser, som fokuserer på effektive skrivefærdigheder samt hurtig, smart og sikker søgning på internettet. Dette gøres med henblik på at personalet kan finde relevant information online. I alle programmerne er den strategiske vision for ACM og betydning heraf for medarbejdere udgangspunktet, sådan at programmerne kan bidrage til at sikre stabilitet og udbredelse af fælles viden i organisationen.

4.4 Irland

CER har cirka 105 medarbejdere, som udfører økonomisk regulering af vand, gas og el samt er myndighed for el- og gassikkerhed. Under de tre kommissærer er fire directors (kontorchefer), som leder hver deres afdeling.

Medarbejderne omfatter økonomer, jurister og ingeniører med særlig vægt på de økonomiske kompetencer, der arbejder i teams omkring opgaver på de enkelte områder, men også samarbejder på tværs af el, gas og vand omkring udviklingsprojekter.¹⁹

CER arbejder meget bevidst med at fordele udviklingsopgaver og håndhævelse mellem medarbejderne. Dels for at sikre, at alle medarbejdere har mulighed for at deltage i de mere attraktive udviklingsopgaver, dels for at sikre, at erfaringen med regelhåndhævelse bliver udnyttet, når nye regler skal udarbejdes, og når eksisterende regler skal tilpasses.

5. Kvalitet og effekt af reguleringen

Det er generelt vanskeligt at måle effekten af reguleringen, da der ikke er nogen baseline – det kan ikke fastslås, hvad omkostning og kvalitet ville være uden regulering eller med en anden regulering.

Regulatorerne måles typisk på to måder, som fastlægges mere eller mindre specifikt i rammelogivningen, nemlig gennem selvrapportering og gennem eksterne evalueringer. Rammelogivningen kan pålægge specifikke krav til selvrapporteringen – for eksempel evaluering af, hvor langt regulator er nået i forhold til indfrielse af pålagte policy-mål.

Opfølgning af makroøkonomiske indikatorer giver en indirekte vurdering af reguleringen – for eksempel effektivitetsudvikling i den regulerede sektor, sektorens strukturelle udvikling, indtjening og konkurrence i sektoren samt udviklingen i engros- og forbrugerpriser.

Brugernes vurdering af regulator er en anden indikator for kvaliteten af regulators arbejde. En høj brugertilfredshed kan være udtryk for at regulator er ineffektiv, og ikke lægger et tilstrækkeligt pres på industrien. Derfor er det vigtigt i evalueringen at skelne mellem generel tilfredshed med reguleringen og med regulators arbejde – for eksempel gennemsigtighed, kvalitet af høringer og kommunikation, effektivitet i samarbejde, adgang til data, etc. Bemærk også, at konkurrenceorienterede virksomheder vil være utilfredse med en svag regulator, som ikke fremmer konkurrencen tilstrækkeligt.

5.1 Norge

I Norge er der ingen systematisk evaluering af effekten af reguleringen. NVE foretager imidlertid løbende vurderinger af, hvordan reguleringen virker for at identificere ændringsbehov. NVE publicerer store mængder data og informationer i forbindelse med sine aktiviteter som regulator. Dette gælder særligt den økonomiske regulering, hvor NVE publicerer et komplet datasæt, som ligger til grund for benchmarking og beregning af indtægtsrammer. Netselskaberne, konsulenter, forskere og andre interessenter kan frit benytte data, og NVE bistår med information om, hvordan modellen fungerer, sådan at andre kan reproducere NVEs egne beregninger. NVE oplyser også, at de er åbne for fagligt indspil om svagheder i modellen og mulige ændringer.

NVE publicerer også jævnligt rapporter om udviklingen i elmarkedet, takster og udvikling i nøgletal for netselskaber (effektivitet, afkast, investeringer, leveringskvalitet etc.).

NVE er gennem energiloven pålagt af OED at gennemføre en evaluering af den økonomiske regulering (indtægtsrammereguleringen) periodevis. Der skal minimum gå fem år mellem hver evaluering.

Der blev gennemført en omfattende evaluering af NVE som helhed efter opdrag fra OED i 2015-2016. Rapporten blev offentliggjort i maj 2016 og konkluderede at NVE i hovedtræk opfylder de mål, som er sat for direktoratet, og at effektiviteten er god. Der er potentiale for forbedring på flere områder, men ændringstiltagene vedrører kun i lille grad NVEs regulatoriske opgaver. Som regulator opfattes NVE som kompetent, åben og tilgængelig, selvom der er variation mellem de forskellige

¹⁹ See the CER's Annual Report: <http://www.cer.ie/docs/000451/CER15268%20Annual%20Report%202014.pdf>

områder. Den økonomiske regulering får en særlig god evaluering. Evalueringen var baseret på interview og spørgeskemaundersøgelser både blandt NVEs medarbejdere og eksterne interessenter.

OED gennemfører også ad hoc-evalueringer af NVEs virksomhed ved behov, for eksempel fordi eksterne interessenter har rejst spørgsmål ved kvaliteten. Blandt andet blev der gennemført en evaluering af NVEs økonomiske regulering i 2010 ved hjælp af en ekstern konsulent. Evalueringen konkluderede, at reguleringen i hovedtræk fungerede godt, men at det var enkelte forbedringsmuligheder.

5.2 Storbritannien

Ofgem er selv ansvarlig for sine præstationer, og monitorerer dem ved at følge op på opfyldelsen af de fire målsætninger opstillet i arbejdsprogrammet for et givent år. I 2014-2015 rapporterede Ofgem en opfyldelse af 44 ud af 49 leverancer under målene. Af de sidste fem var to ikke længere relevante og tre udskudt til det følgende finansår. Ofgem afrapporterer også sin driftsøkonomi og identificerer besparelser opnået gennem effektiviseringsinitiativer. Ud over denne selv-monitorering udgiver Ofgem hvert år et bilag til årsrapporten, der tegner et billede af effekten af institutionens regulering og aktiviteter på energimarkedet, for eksempel at der gennem RIIO-rammen er sikret nyinvestering på 24 mia. pund til fornyelse og vedligehold af elnettet.

Ofgem har en tilsvarende tilgang til de selskaber, der er reguleret gennem RIIO-rammen.²⁰ Selskaberne skal selv indrapportere deres performance hvert år op imod deres individuelle RIIO-ramme, blandt andet mål for udgifter og investeringer. For at sikre gennemsigtighed offentliggør Ofgem tre gange om året disse rapporter med en opsummering af centrale tendenser og mønstre på tværs af selskaberne.²¹

Hvis et selskab for eksempel ønsker at påklage deres fastsatte prisramme eller Ofgems afgørelse vedrørende deres performance op imod denne ramme, kan de for nogle elementer anke afgørelsen til CMA. Alle Ofgems afgørelser kan dog prøves ved domstol.

5.3 Holland

ACM vægter efter eget udsagn effekter af sine handlinger højere end de redskaber, som er benyttet for at opnå denne effekt. ACM vil benytte sig af de redskaber, som forventes at have det mest optimale og ønskelige resultat. For at undersøge objektivt om de ønskede resultater er opnået, bruger ACM effektmålinger, som gør det muligt at få indsigt i effekten af redskaberne som er brugt til at håndhæve retningslinjer og samtidig skabe øget forståelse af virkningen af de forskellige instrumenter.

Ud over effektmåling er evaluering en fast del af alle ACM-projekter. ACM fastholder en projektorganiseret arbejdsform, hvilket betyder at evaluering af projekter er en del af den standardiserede procedure. For eksempel gennemførtes i 2015 en ekstern evaluering af ACM som organisation samt en analyse af effekter fra ACM's tilsyn med fusioner. Derudover organiserede ACM en konference i Bruxelles sammen med Competition and Markets Authority (CMA) og Kommissionen, som har fokus på måling af indirekte effekter fra tilsyn med konkurrenceforhold. I tråd med dette har ACM i 2015 aktivt engageret sig i OECDs arbejde med måling af tilsyns effekt.

Ligesom styrelser i Storbritannien og USA lægger ACM stor vægt på at forklare og belyse, hvilken effekt organisationen har. Det samlede resultat for forbrugerne de sidste tre år er omkring 1,3 milliarder €, hvoraf cirka 10 % er et direkte resultat af konkurrencesager. ACM benytter Measurement Method – Outcome ACM; en metode, der er godkendt af Netherlands Central

²⁰ Resume findes her:

https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2015/07/annual_report_supplement_2015_digital_version.pdf

²¹ RIIO Transmission-rapporter kan findes her: <https://www.ofgem.gov.uk/network-regulation-riio-model/network-performance-under-riio/riio-t1-performance-data> RIIO Distribution-rapporter kan findes her: <https://www.ofgem.gov.uk/network-regulation-riio-model/network-performance-under-riio/riio-gd1-performance-data>

Planning Agency (CPB) med henblik på at måle resultater. Denne er viser effekten af ACMs aktiviteter inden for forbrugerbeskyttelse, konkurrence, risiko og regulering af energi, telekommunikation og postvæsen.

Åbenhed og gennemsigtighed er to vigtige værdier, og er afspejlet i en af ACMs tre kerneværdier: Åbenhed, professionalisme og uafhængighed. Disse gælder for alle beslutninger og aktiviteter i ACM både internt og eksternt. I relation til åbenhed er søger ACM at være orienteret om tendenser og vil gerne være i tæt kontakt med omgivelserne. Det er essentielt at skabe en bro mellem ACM's aktiviteter og den bredere samfundsmæssige udvikling, og herunder er det vigtigt at kommunikationen er klar og uden forsinkelser. Som resultat af denne målsætning publiceres ACM Agenda hvert andet år. Heri er prioriteringerne for ACM fremhævet og forklaret. Denne agenda er udviklet på baggrund af både indsigt fra samtaler med eksterne interessenter såsom forbrugere, organisation og virksomheder, samt klager og kommentar modtaget via informationsportaler. ACM har en juridisk forpligtelse til at opretholde en informationsportal med henblik på at informere offentligheden om forbrugerrettigheder og forpligtelser. Desuden fremlægger ACM en årlig rapport til parlamentet og har regelmæssig kontakt til ministerierne og andre interessenter for at forbedre varetagelsen af opgaverne.

Artikel 6 i Instellingswet Autoriteit Consument & Markt forpligter ACM til at offentliggøre en årlig rapport, indeholdende en oversigt af alle omkostninger i forbindelse med markedsordninger og en beskrivelse af markedsudviklingen. Efter udgivelsen af rapporten sender Infrastruktur- og Miljøministeren og Økonomiministeren kommentar til rapporten til de to kamre i parlamentet .

Selvstændige instanser som ACM bliver evalueret af de ansvarlige ministerier hvert femte år. Dog forpligtede Økonomiministeren sig under forhandlingerne af Instellingswet Autoriteit Consument & Markt i 2013 til at foretage en evaluering efter kun to år, ligesom ministeriet også forpligtede sig til at inkludere nogle aspekter, som ikke umiddelbart hørte ind under evalueringen. Evalueringen er foretaget af den eksterne konsulentgruppe Kwink. Resultatet af rapporten bekræftede effektiviteten af ACM's strategi hvor forbrugerne prioriteres først. Målsætningerne, som lå til grund for fusionen, der skabte ACM, er ligeledes blevet undersøgt. Evalueringen viser, at omkostningerne ved fusionen er mindre end gevinsterne. Desuden fik ACM gode karakter i effektivitet. Ifølge Kwink bidrager ACM signifikant til markedets funktion og beskyttelse af forbrugerne. Samtidig fandt Kwink dog også, at der er en betydelig mængde overtrædelser af formelle og uformelle interventioner, og Kwink argumenterer for, at ACM kan forbedre visse aspekter. Først skal ACM reducere længden af processerne samtidig med, at der i højere grad skal gøres brug af de forskellige sanktionsmuligheder, som ACM har til rådighed.

5.4 Irland

CERs styringsgrundlag er strategiske planer²², der bestemmer indholdet i årlige arbejdsplaner – herunder KPI'er for ti nøgleaktiviteter for et givet år.²³ Der sker opfølgning på de til KPI'er i CERs årsrapport.²⁴

I tillæg til de årlige evalueringer offentliggør CER jævnligt rapporter om prisregulerede selskaber. For eksempel offentliggør CER hvert kvartal en rapport om kapitaludgifter i alle elnet-investeringsprojekter med samlede forventede udgifter over 10 mio. euro.²⁵

CER's afgørelser kan ankes til Ministeren for Kommunikation, Energi og Naturressourcer, som derefter vil nedsætte et uafhængigt panel for at bedømme ankelsen. I sidste ende kan alle CER's afgørelser prøves ved domstol.

²² The 2014-2018 Strategic Plan is available here:

<http://www.cer.ie/docs/000049/CER14751%20CER%20Strategy%20Plan%20v11.pdf>

²³ The 2014 Work Plan is available here:

<http://www.cer.ie/docs/000181/CER14133%20CER%202014%20Work%20Report%20to%20Minister.pdf>

²⁴ The 2014 Annual report is available here:

<http://www.cer.ie/docs/000451/CER15268%20Annual%20Report%202014.pdf>

²⁵ <http://www.cer.ie/document-detail/PR3-Transmission-Capital-Expenditure-Monitoring/457/3118,3119,3120,3121,3122,3123,3124,3125,3126,3127,3128,5895,5978,8150,8151,8153,8156,8161,8158,8159,8160>

6. Bilag: Overvejelser om sammenlægning af konkurrencemyndighederne i Holland

Vi gengiver her ACMs overvejelser om sammenlægning af funktioner i en fælles regulatorenhed – baseret på vores interviews med ACM:

”Sammenlægning af tidligere adskilte organisationer betyder ikke nødvendigvis, at funktioner og ansvar omorganiseres og integreres. I ACM var vi klar over, at for at opnå de ønskede synergieffekter af fusionen, ville vi være nødt til at ændre det institutionelle design, så det passede til organisationens opgaver og karakteristika. Vi troede stærkt på, at udvidelsen af myndighedens funktionsområde ville skabe en mulighed for at analysere problemstillingerne fra forskellige perspektiver, og derved løse problemerne på markederne på en mere helhedsorienteret måde ved at tage en større værktøjskasse i brug. For at sikre at ACM ville blive mere end summen af delelementerne, delte vi ansvaret mellem de forskellige afdelinger indenfor organisationen.

Eksempel på placering af ansvar i ACM

Nogle specifikke problemstillinger om dominans på markedet og fusionssager i den regulerede sektor kunne i princippet løses af en reguleringsafdeling eller konkurrencestyrelsen. I sidste ende var det besluttet at reguleringsafdelingen fremtidigt skulle stå for dominanssager i den regulerede sektor. Vi aftalte at forbrugerrelateret problemstillinger skal varetages i Consumer Department, også når der er en reguleret sektor indblandet. Vi bruger sådanne valg til at fordele opgaverne, så alle afdelinger kan få en hensigtsmæssig størrelse.

Herudover er ACM lykkedes med at oprette et case-team, som samler nødvendig viden således sager kan behandles umiddelbart, men stadig med respekt for procedurer og arbejdsmetoder. Således bliver det muligt for ansatte at skifte mellem afdelingerne indenfor myndigheden.

Fire forhold havde betydning for succes og den lette gennemførelse af fusionen. For det første, at de tre myndigheder havde en fælles historie. Alle tre var relativt unge organisationer, som rapporterede til sammen ministerie, Økonomiministeriet. Fordelen ved dette var, at i diskussionen om ACMs fusion var alle kendte hinanden og havde en forståelse af, hvad der var vigtigt for ministeriet. Ligesom at organisationerne havde samarbejdet førhen og havde en vis erfaring med hinandens aktiviteter.

For det andet, en fælles faglig baggrund. Der vil altid være kulturelle forskelle mellem myndigheder, og dette var også gældende i vores tilfælde. Dog viste det sig, at de kulturelle forskelle ikke var så store, som vi først forestillede os. De tre fusionerende organisationer beskæftiger en blanding af advokater og økonomer, og havde en ensartet ledelsesstruktur, selvom der var forskel i hvor stor grad af hierarki de havde. Herudover beholdt en stor del af medarbejderne samme funktion, som de de bestred tidligere, efter fusionen.

For det tredje blev den fælles strategi vedtaget med involvering af aktører fra de tre myndigheder og eksternt.

Endelig bidrog vores fælles koncept for uafhængighed til en gnidningsfri sammenlægning. Hos ACM var hovedparten af beslutningerne relation til det nye design overladt til en styregruppe. Ministeriet godkendte og rådgav når det var nødvendigt, men i de fleste tilfælde var beslutningerne truffet af dem, som skulle være med til at lede den nye organisation. Fra den første fase af fusionen gav ministeriet frihed i hvordan designet på den nye organisation skulle være indenfor de lovmæssige rammer. Myndighederne satte stor pris på denne frihed, da den betød at personer, som senere skulle arbejde i den nye organisation kunne vælge en organisering, som passede til deres behov. På denne måde blev fusionen skabt i fællesskab, og alle de myndigheder, som indgik, blev behandlet ligeværdigt og uden behov for radikale tilpasninger.”