

AFTALEBASERET REGULERING

STUDIE AF EKSISTERENDE VIDEN, DECEMBER 2017

Analysen er udarbejdet af Konveks til Konkurrence- og
Forbrugerstyrelsen

Indholdsfortegnelse

Resumé	2
To former for aftalebaseret regulering	5
Aftaler mellem forbrugere og den regulerede virksomhed	5
Aftale mellem regulator og den regulerede virksomhed	6
Fordele og potentielle problemstillinger	6
Akademiske resultater og praktiske erfaringer	10
Resultater fra den akademiske litteratur	10
Doucet, Littlechild og Decker	10
Alexander, Lodge og Stern	12
Pinto et. al og Littell et. al.	12
Praktiske erfaringer	13
Aftalebaseret regulering i dansk kontekst	21
Perspektiver af udenlandske erfaringer med aftalebaseret regulering til den danske forsyningssektor ...	21
El-distribution	21
Fjernvarmeselskaber	22
Gas-distribution	23
Vandselskaber	23
Krav til regulator og de regulerede selskaber	25
Litteraturliste	29

Resumé

Der findes mange forskellige former for økonomisk regulering. Igennem de seneste 50 år har nogle af de mest anvendte former for økonomisk regulering været: Hvile-i-sig-selv-regulering, hvor virksomhederne alene har lov til at få dækket deres omkostninger; cost-plus-regulering, hvor virksomhederne får dækket deres omkostninger plus en afgrænset fortjeneste; RPI-X-regulering, hvor virksomhederne får lov at øge priserne med den almindelige prisudvikling fratrukket et effektiviseringskrav og eventuelt indeholdt en mulighed for fortjeneste.

I løbet af de seneste 10 år har den aftalebaserede regulering vundet mere indpas. Mens de andre former for regulering næsten udelukkende bygger på oplysninger fra de regulerede virksomheder, gør den aftalebaserede regulering mere brug af oplysninger fra virksomhedernes kunder. Hovedideen i den aftalebaserede regulering er at inddrage forbrugernes præferencer, så de regulerede virksomheder får bedre mulighed for at udvikle deres produkter og ydelser til gavn for forbrugerne.

Det er især resultaterne af den aftalebaserede regulering i Florida og Canada, der har inspireret til at implementere den form for regulering i Europa. I nogle amerikanske og canadiske områder har det vist sig, at aftalerne under denne form for regulering kan medføre betydelig større innovation, især med inddragelse af forbrugerne, indførelse af flerårige reguleringsperioder og en mere tilbagetrukket rolle for regulator.

Netop behovet for innovation var en af årsagerne til at indføre den aftalebaserede regulering af el- og gasdistributørerne i Storbritannien. Det er vurderingen fra Ofgem – energiregulatoren i Storbritannien – at det har ført til flere innovative tiltage, men det er omvendt Citizens Advices vurdering, at det har kostet forbrugerne op mod 1 mia. £ i meroverskud til de regulerede virksomheder.

I Danmark er Københavns Lufthavn reguleret med aftalebaseret regulering. I november 2017 blev den nye reguleringsmodel af Københavns Lufthavn offentliggjort. Det er en aftalebaseret regulering, der skal understøtte en ligeværdig forhandling mellem lufthavnen og flyselskaberne. Målet med reguleringen er, at forhandlingerne resulterer i et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt resultat, både i forhold til investeringsniveau som prisniveau. Lufthavnen har efter offentliggørelsen af den nye model reduceret priserne med 10 pct. for 2018.

Hovedudfordringen med den aftalebaserede regulering er at få bedre kvalitet og/eller bedre service fra de regulerede virksomheder samtidigt med, at der er et effektivt pres på virksomhedernes omkostningseffektivitet. Udfordringen skyldes blandt andet, at der er asymmetrisk information mellem selskabet, forbrugerne og regulator.

Under den aftalebaserede regulering er der flere parametre i spil end under en regulering med indtægtsrammer. Det resulterer i, at der er flere områder med asymmetrisk information. Det øger risikoen for, at det indgår en økonomisk ineffektiv aftale. Hertil kommer, at der er risiko for, at fokus i den økonomiske regulering bliver flyttet fra et markant fokus på effektivisering til et fokus på, at økonomien er til forhandling, når der er andre parametre som kvalitet og service, der bliver bragt i spil.

For at opnå succes med den aftalebaserede regulering, er der en række kompetencer, som skal være tilstede både i virksomhederne og hos regulator. Det handler om formåls- og reguleringsforståelse, forretningsforståelse, kendskab til forbrugernes præferencer, forhandlingskompetencer, konkurrenceforståelse og effektivitetsvurderinger. Nogle af forholdene er også vigtige under indtægtsrammereguleringen, men bedre forretningsforståelse, kendskab til forbrugernes præferencer, forhandlingsforståelse og større behov for konkurrenceforståelse er alle forhold, som regulator skal have

bedre blik for under den aftalebaserede regulering end under den mere traditionelle indtægtsrammeregulering.

I det følgende ses først på to former for aftalebaseret regulering, samt deres fordele og ulemper. Dernæst refereres udvalgte akademiske resultater og praktiske erfaringer med aftalebaseret regulering. Endelig er der til sidst et afsnit om aftalebaseret regulering i dansk kontekst.

TO FORMER FOR AFTALEBASERET REGULERING

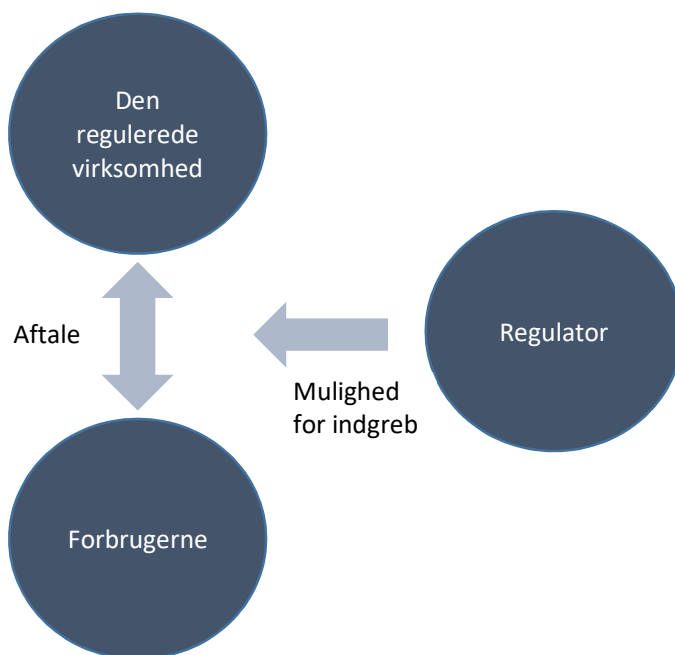
To former for aftalebaseret regulering

Der findes overordnet set to former for aftalebaseret regulering. Den første har som hovedprincip, at den bygger på aftaler mellem forbrugerne og den regulerede virksomhed, mens den anden bygger på en aftale mellem regulator og den regulerede virksomhed.

Aftaler mellem forbrugere og den regulerede virksomhed

Formålet med den aftalebaseret regulering er både at opnå effektivitet hos den regulerede virksomhed samtidigt med, at forbrugerne kan få det miks af pris, kvalitet, service m.m., som de får størst gavn af. En direkte forhandling mellem forbrugerne og den regulerede virksomhed sikrer en direkte udveksling af information mellem forbrugere og virksomheden – fuldstændig som på andre markeder. I tilfælde, hvor der ikke kan opnås en aftale, kan regulator fastlægge priser og vilkår for den regulerede virksomheds produkter og ydelser, jf. figur 1.

Figur 1: illustration af aftalebaseret regulering med aftale mellem forbrugere og den regulerede virksomhed



Hvis forhandlingerne mellem den regulerede virksomhed og forbrugerne går i hårdknude, kan det under denne form for aftalebaseret regulering være muligt for regulator at hjælpe forhandlingerne videre. Regulator kan således have en mæglerrolle. Den rolle kan både hjælpe forhandlingerne på vej, og det kan give regulator foreløbige oplysninger til brug for et eventuelt senere indgreb.

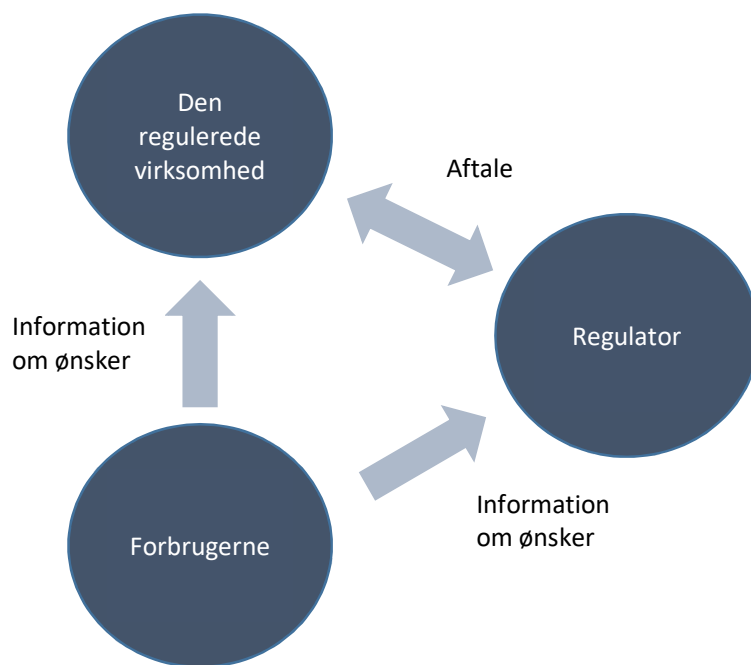
Den regulerede virksomhed sidder inde med information om omkostninger ved de forskellige kombinationer af kvalitet, service m.m., mens forbrugerne kender deres præferencer for de forskellige kombinationer mellem pris, kvalitet, service m.m. Og det er netop i den direkte forhandling mellem parterne, at alle de informationer kommer i spil, som giver mulighed for en løsning til gavn for alle.

Aftale mellem regulator og den regulerede virksomhed

Forudsætningen for at forbrugerne kan forhandle priser, kvalitet, service m.m. er, at de har ressourcerne til det. Det kræver også, at der er et overkommeligt antal af forbrugere, som den regulerede virksomhed skal forhandle med. På energimarkedene vil det fx være uoverkommeligt at skulle forhandle priser, service, kvalitet m.m. med hver enkel husstand. Nogle forbrugere fx storkunder i form af erhvervsvirksomheder kunne godt forhandle på egne vegne, men det er ikke givet, at det vil være dækkende for husholdningernes ønsker til pris, kvalitet, service eller variationen i udbud af ydelser.

Regulator kan godt bruge aftalebaseret regulering, selv om det ikke er muligt at etablere dækkende og effektive forhandlinger mellem den regulerede virksomhed og forbrugerne. Det kan fx ske ved, at den regulerede virksomhed, regulator, eller forbrugerne selv etablerer forbrugergrupper, som kan gå i dialog med den regulerede virksomhed og regulator. De ønsker eller præferencer, som der kommer fra forbrugergrupperne, inddrager den regulerede virksomhed i sin forretningsplan, der bl.a. beskriver en kombination af kvalitet, service og priser. Derefter er det regulator og den regulerede virksomhed, der forhandler om det endelige resultat – typisk med en afgørelse fra regulator til følge, jf. figur 2.

Figur 2: illustration af aftalebaseret regulering med aftale mellem regulator og den regulerede virksomhed



I regulators forhandling med den regulerede virksomhed gøres typisk brug af benchmarking for at regulator kan skræddersy effektiviseringskrav til den regulerede virksomhed. For at sikre en fortsat udvikling af de regulerede virksomheders økonomiske effektivitet kan denne form for aftalebaseret regulering bygge oven på en RPI-X-regulering.

Fordele og potentielle problemstillinger

Der er en række fordele og potentielle problemstillinger ved at bruge aftalebaserede regulering.

De tre væsentligste fordele ved at bruge aftalebaseret regulering er muligheden for en samfundsøkonomisk bedre løsning, større fleksibilitet for den regulerede virksomhed til evt. at opnå fortjeneste og større mulighed for forbrugerne til at få, hvad de har størst gavn af.

De tre største problemstillinger ved at bruge aftalebaseret regulering er, at der er asymmetrisk information på flere parametre, som kan gøre det svært for regulator at sikre en aftale af lige så høj økonomisk effektivitet som under en regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav. Det kan også være et problem, at forbrugerinvolveringen ikke er repræsentativ for alle forbrugere. Endelig skal regulator have flere reguleringsværktøjer i spil, hvilket gør det mere komplekst og dermed større risiko for fejl.

Det skal også nævnes, at der er risiko for, at både regulator, forsyninger og forbrugere skal bruge mere tid på at finde en gunstig aftale. Men der er omvendt også mulighed for, at der samlet set bruges mindre tid over et kortere forløb, hvis de regulerede virksomheder og forbrugerne hurtigt bliver enige.

Muligheden for en samfundsøkonomisk bedre løsning

Den aftalebaserede regulering giver bedre mulighed for at aftale sig frem til andre parametre for service eller kvalitet end under den nuværende regulering. Det kan fx være muligt for storkunder at aftale særlige produkter eller ydelser, uden at et loft på indtægtsrammen sætter en stopper for aktiviteterne.

I den nuværende regulering af vandselskaberne og elselskaberne skal forsyningerne holde eventuelle nye aktiviteter inden for indtægtsrammen, hvilket kan gøre det svært at tilbyde kunderne differentierede ydelser, selv om det er til gavn for kunderne. Og selv om kunderne gerne vil betale for det. Under aftalebaseret regulering er der bedre mulighed for at skræddersy løsninger til kunderne med bedre samfundsøkonomisk løsning til følge.

Større fleksibilitet for den regulerede virksomhed til evt. at opnå fortjeneste

Regulerede virksomheder, der har mulighed for at opnå fortjeneste ved afsætning af deres produkter eller ydelser, har under aftalebaseret regulering bedre mulighed for at opnå større fortjeneste. Det skyldes, at der er mulighed for at udbyde en større palette af produkter, og dermed bedre mulighed for at opnå en større samlet fortjeneste. Det er dog ikke ensbetydende med, at den procentvise forrentning bliver større, men der er mulighed for en større nominal forrentning.

Større mulighed for forbrugerne til at få hvad de har størst gavn af.

Forbrugerne kan også have gavn af aftalebaseret regulering. Det kan ske i form af, at de regulerede virksomheder har bedre mulighed for at strikke løsninger sammen, som er til større gavn for forbrugeren i forhold til, at alle forbrugere modtager samme løsning.

Asymmetrisk information på flere parametre

Når der er flere parametre i spil i reguleringen, hvor virksomhederne har indgående indsigt i hver enkelt parameter, har regulator samlet set en højere grad af asymmetrisk information. Der er flere parametre, hvor regulator ved mindre end den regulerede virksomhed.

Tilstedeværelsen af flere områder med asymmetrisk information, kan gøre det svært for regulator at sikre en aftale af lige så høj økonomisk effektivitet som under en regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav.

Forbrugerinvolveringen skal være repræsentativ for alle forbrugere.

På den ene side er en stor del af gevinsten ved aftalebaseret regulering, at der er en højere grad af forbrugerinvolvering. Men der er også risiko for, at der findes løsninger, som er til skade for de forbrugere, som af en eller anden grund ikke deltager i dialogen med den regulerede virksomhed.

Den risiko opstår, fx hvis der er en gruppe af forbrugere, der forhandler på vegne af alle forbrugere uden at de til fulde ved, hvad alle forbrugere synes om og ikke synes om. Den løsning, som der findes frem til, at være til gavn for mange, kan vise sig at være til stor ulempe for mange andre – uden at forbrugernes forhandlere har været opmærksom på det. Der er risiko for, at det fører til et dårligere samfundsøkonomisk resultat end en indtægtsrammeregulering med effektiviseringskrav.

Regulator skal have flere reguleringsværktøjer i spil

I en aftalebaseret regulering skal regulator typisk have flere reguleringsværktøjer i spil. Det er i det mindste tilfældet i den type af regulering, hvor det er regulator, der indgår aftale med den regulerede virksomhed efter involvering af forbrugerne, som illustreret i figur 2.

Involvering af benchmarking og effektiviseringskrav, mulighed for justering af kvalitet, mulighed for justering af serviceniveau og vurdering af de bagvedliggende omkostninger til disse justeringer gør det til en mere kompleks regulering med større risiko, at der opstår fejl.

Risiko for at brug af mere og længere tid, men også mulighed for mindre tid og kortere forløb

Når både forbrugere, den regulerede virksomhed og regulator skal indgå i drøftelserne om, hvad der er den mest hensigtsmæssige aftale, kan det komme til at koste mere tid end under indtægtsrammereguleringen. Det skyldes, både at der er flere parametre i spil i forhandlingerne, end der er under indtægtsrammereguleringen, og det skyldes, at der er flere parter med i drøftelserne.

Men der er også mulighed for, at den aftalebaserede regulering kan spare tid både i form af antal timer og kalendertid set i forhold til den mere traditionelle indtægtsrammeregulering. Det kan være tilfældet, hvis den regulerede virksomhed og kunderne hurtigt opnår en aftale under det regime, der er illustreret i figur 1. I det tilfælde har regulator en mere begrænset rolle end under andre reguleringer.

AKADEMISKE
RESULTATER OG
PRAKTISKE
ERFARINGER

Akademiske resultater og praktiske erfaringer

Der er en række akademiske artikler og praktiske erfaringer med aftalebaseret regulering. I den europæiske regulering af forsyningssektoren begyndte tankerne omkring den aftalebaserede regulering for alvor omkring 2005. Det følgende afsnit præsenterer resultaterne i udvalgte artikler fra den akademiske litteratur, og refererer den praktiske erfaring, der er med aftalebaseret regulering i Danmark samt giver en introduktion til den aftalebaserede regulering på energiområdet i Storbritannien.

Resultater fra den akademiske litteratur

Den akademiske litteratur omkring aftalebaseret regulering begyndte for alvor i midten af 00'erne, hvor især energiregulatoren i Storbritannien begyndte at interessere sig for den type regulering.

Doucet, Littlechild og Decker

I midten af 00'erne var den økonomiske litteratur om aftalebaseret regulering meget sparsom. Med en artikel fra 2006 anvender Doucet og Littlechild (Doucet og Littlechild (2006)) begrebet "negotiated settlement" og relaterer det til reguleringen af forsyningssektoren i Europa med læring fra energimarkederne i Florida og Canada. De beskriver, at forhandlede aftaler (negotiated settlement) er en form for regulering af offentlige forsyningselskaber, som er alternativ eller komplementær til den traditionelle regulering af selskaberne i Europa.

Forfatterne peger på, at siden de første forhandlede aftaler begyndte at spire frem i begyndelsen af 1960'erne, er de først og fremmest set som et middel til at håndtere et lovgivningsmæssigt efterslæb – det vil sige som en løsning til uklare hjemler og en langvarig lovgivningsproces – det blev altså brugt som et praktisk værktøj til at spare tid og ressourcer.

Doucet og Littlechild referer yderligere, at man med tiden har lært, at de forhandlede aftaler bedre tjener parternes behov, tillader større fleksibilitet og innovation og kan opnå resultater, der ligger uden for den traditionelle reguleringsmæssige tilgang.

Forfatterne peger videre på, at forskning tyder på, at en høj andel af forhandlede aftaler mellem kunder og forsyningsvirksomheder i nogle amerikanske og canadiske områder bekræfter, at aftalerne indebærer betydelige innovation, især med indførelse af flerårige reguleringsperioder og en mere tilbagetrukket rolle for regulator. Med en fastlagt proces tillader reguleringen at markedsdeltagerne træffer egne beslutninger i stedet for at pålægges afgørelser fra regulator.

Selv om aftalebaseret regulering først for alvor er begyndt at slå igennem i Europa i midten af 10'erne, har det eksisteret i lang tid. Det siges at Federal Power Commission (FPC) i USA allerede introducerede proceduren i 1949, selvom det var først i begyndelsen af 1960'erne, at det begyndte aktivt at fremme forhandlede aftaler som en måde at løse sager på.

Doucet og Littlechild fremhæver også en artikel fra Morgan (1978), der dokumenterede omfanget af forsinkelser i reguleringen hos fire centrale regulatorer, og de tidsbesparelser der var mulige. Efter at have overvejet alternativerne så han forhandlede aftaler som en del af løsningen, på det han betegner som et alvorligt reguleringsproblem. Han peger således særligt på muligheden for et stort spring i hastigheden af regulators afgørelser uden at have negativ indflydelse på kvaliteten. Han peger på, at regulator ikke primært skal betragtes som beslutningstag i de relevante sager, men som et middel til at hjælpe parterne til et forhandlet resultat, der er gensidigt acceptabelt og af almen interesse.

Doucet og Littlechild peger på, at fleksibilitet er særlig vigtig når forsyningsmarkedet bevæger sig fra integrerede monopoler til multiselskaber, der gradvist er udsat for konkurrence. Den aftalebaserede

regulering kan således hjælpe i overgangen fra et regidt reguleringssystem til et marked med mere konkurrence. Deres pointe er, at kunder i forhandling med forsyningerne lettere kan finde en løsning til deres fælles bedste, end regulator kan med sine traditionelle afgørelser.

I Deckers rapport til OFGEM I 2009 (Decker 2009) peger han på, at der er en række ulemper og vanskeligheder forbundet med en ren indtægtsrammeregulering. Blandt de væsentligste nævnes, at en sådan regulering kan skabe incitamenter for leverandører til at reducere eller forringe servicekvaliteten til fordel for fortjeneste. Forsyningerne kan inden for den økonomiske ramme reducere deres omkostninger og øge deres overskud for et givet omsætningsniveau. Det kan ske ved at tilbyde kunderne en lavere kvalitet. Derudover peger Decker på, at indtægtsrammer fordelt over en flerårig reguleringsperiode kan give u hensigtsmæssige incitamenter til virksomhederne om ikke at reducere omkostningerne i slutningen af reguleringsperioden.

Prislofter og indtægtsrammer kan også reducere incitamenter til investering. Nærmere bestemt, hvis en forsyning er usikker på, om den vil være i stand til at opnå de forlangte effektive omkostninger, og et eventuelt afkast af kapital i forbindelse med investeringer. Det gælder særligt når priserne justeres i retning af faktisk niveau efter en reguleringsperiode.

Decker peger yderligere på, at fordelingen af risiko mellem forsyningen og kunderne er forskellig i de forskellige reguleringsformer. Typisk fordeler traditionel afkastregulering størstedelen af risikoen forbundet med ineffektiv drift til forbrugere. Dette er ikke tilfældet med rene prisloftregulering eller indtægtsrammeregulering, hvor forsyningen generelt udsættes for højere risiko.

Littlechild peger også i 2011 på, at den såkaldte RPI-X-regulering, hvor indtægtsrammer eller priser fremskrives med et prisindeks fratrukket effektiviseringskrav, har en række begrænsninger (Littlechild (2011)).

Han peger blandt andet på, at prisreguleringsprocessen især og i stigende grad er administrativ tung. I starten tog det omkring et år, i 2011 tager det cirka tre år - at fastsætte priser og vilkår for en fem-års reguleringsperiode. Den samlede længde af reguleringsdokumenter udstedt under priskontrolundersøgelsen af eldistributionsselskaber steg fra omkring 250 sider i 1995 til omkring 500 sider i 2000 til omkring 2000 sider i 2005.

Han peger yderligere på, at reguleringsprocessen er besværlig og er ofte en årsag til konflikt mellem virksomheder, kunder og regulator. Hertil kommer, at der er en minimal rolle for kunderne i denne proces. Regulator er udfordret på at specificere eller godkende kvaliteten af servicestandarder og investeringsprogrammer på baggrund af begrænset viden om kundernes præferencer. Det begrænser muligheden til at skræddersy regulering til bestemte lokale forhold og kundeønsker. Det medfører mindre innovation, end man ville forvente på et konkurrencepræget marked.

Littlechild (2011) peger på de positive erfaringer fra USA og Canada med aktiv inddragelse af brugere og kunder der i repræsentative grupper forhandlinger med det regulerede selskab. Regulators rolle er således ikke at træffe alle beslutninger selv. Regulators rolle er at lette diskussion, forhandlingen og gøre det lettest muligt for parterne at indgå en aftale. Regulator har kompetencen til at beslutte et prisloft eller en indtægtsramme i tilfælde af, at parterne ikke bliver enige.

Littlechild konkluderer, at kundernes mulighed for at inddrage regulatoren til eventuelt at fastlægge prisen (og andre vilkår) i praksis fjerner forsyningens mulighed for at udøve sin monopolkraft overfor sine kunder.

Fokus for den regulerede virksomhed bliver derfor at identificere og levere, hvad kunderne ønsker til en acceptabel pris. Regulators opgave bliver at lette denne proces.

Alexander, Lodge og Stern

Alexander (2014) peger særligt på to forhold, hvor regulator ved implementering af incitamentsbaseret regulering risikerer at fejle ved ikke at gøre fuld brug af de incitament, der er i forsyningerne. Det gælder uanset, om der er tale om en regulering af profitten i en virksomhed eller aftalebaseret regulering.

Det første forhold handler om, hvordan de regulerede virksomheders profit er reguleret. Alexander (2014) peger på, at for at udnytte det fulde incitament hos virksomhederne, skal virksomhederne have en realistisk forventning om at kunne tjene deres investering ind igen.

Artiklen argumenterer for, at det er problematisk i en regulering med TOTEX, hvor der også stilles effektiviseringskrav til fortjenesten. Det skyldes, at når en forsyning skal gennemføre en investering, vil den alene gøre det, hvis den forventede tilbagebetaling er afskrivningen + en fortjeneste. Men hvis der i en TOTEX-regulering stilles effektiviseringskrav (x) til både omkostningerne og fortjenesten vil den forventede tilbagebetaling være mindre:

$$(1 - x) * \text{Afskrivninger} + (1 - x) * \text{Fortjeneste} < \text{Afskrivninger} + \text{Fortjeneste}$$

*hvor fortjenesten typisk er fastsat som $WACC * RAB$, hvor WACC (Weighted Average Cost of Capital) er forrentningssatsen på den Regulatoriske AktivBase (RAB)*

Alexander peger på, at dette kan skævvride ellers effektive investeringsbeslutninger.

Forfatteren peger yderligere på, at processen med parterne er vigtig for at skabe legitimitet omkring aftaler eller afgørelser. Det gælder både inddragelse af interessenter, kunder og den regulerede virksomhed.

Lodge og Stern (2014) repeterer formålet med regulering, nemlig at reguleringen skal introducere konkurrence i markedet først og fremmest ved at arbejde for, at skabe effektive konkurrenceprægede markeder, der kan dereguleres, eller ved at introducere regulering, der stiler efter at opnå samme effekter som på markeder med konkurrence.

Forfatterne fortsætter med at argumentere for, at RPI-X reguleringen i UK i 2010'erne har nået et kritisk punkt, hvor der ikke længere kan mobiliseres tilstrækkelig politisk støtte til at forfølge en dagsorden om konkurrence og lovgivningsmæssig autonomi. De nævner, at netop det forhold skubber bag på ønsket om en regulering med en proces for kunderne, der bevæger reguleringen mod forhandlede aftaler, hvor forsyningsselskaber og deres kunder forhandler direkte om priser, kvalitetsstandarder og investeringsprioriteter. Regulators rolle skal være aktivt at hjælpe i processen og beslutter også i sidste ende, hvorvidt man skal acceptere resultaterne af forhandlingerne.

Pinto et. al og Littell et. al.

Pinto et. al. (2017) nævner, at det i en aftalebaseret regulering fortsat er vigtigt, at der er effektivitets-score af vandforsyningerne, og særligt, at der sker en effektivitetsregulering i kombination med en såkaldt "sunshine regulation". Forfatterne bruger begrebet "sunshine regulation" om at sætte offentlig spot på resultaterne af fx effektivitetsbenchmarken. Ved denne kombination sker der en beregning, sammenligning og offentliggørelse af hver forsynings effektivitetsscore.

Formålet med at skabe stor opmærksomhed omkring forsyningernes effektivitetsscore er et "name and shaming"-formål, der skal underbygge et pres fra forskellige interessenter (for eksempel brugere, medier, og politikere) til at forsyningerne forbedrer sig. Forfatterne peger på, at særligt for en offentligt ejet

forsyningsvirksomheder kan stor offentlig opmærksomhed være med til at sætte tryk på forbedringerne hos forsyningen.

Littell et.al. (2017) oplister blandt andet en række eksempler på, hvordan det er gået galt med serviceniveauet, hvis forsyningerne ikke er udsat for konkurrence og har mulighed for fortjeneste eller bliver presset hårdt med effektiviseringskrav, uden der er fast defineret undergrænse for kvalitetsniveauet eller serviceniveauet.

Forfatterne nævner eksempler fra reguleringen af teleselskabet Pacific Northwest Bell i 1980'erne samt fra den nuværende regulering af elselskaberne i Storbritannien.

I 1986 forhandlede Pacific Northwest Bell en alternativ form for regulering, der indeholdt en 5-årig fastfrysning af priserne, mod at selskabet fik carte blanche til at indføre omkostningsbesparende foranstaltninger. Selskabet reducerede kundeservicekvaliteten alvorligt og ændrede kundeservicenummeret til et 1-900-nummer og genererede \$ 0,25 pr minut i omsætning, mens folk var på vent, hvilket gjorde dårlig kundeservice til en profitskabende aktivitet.

I 2015 påpegede Energi- og Klimaændringsudvalget i Storbritannien deres bekymring for, at manglende information gør det mere komplekst at vurdere, om reguleringen af elselskaberne med aftaler om bestemte priser giver værdi for pengene. Udvalget anbefalede herefter, at der blev lavet en standardform for rapportering af selskabernes energi- og klimamål. Udvalget påpegede, at det ville give klarhed om netværksevirkningernes præstationer og virkningen af RIIO-prisrammen. Efter henstilling fra udvalget indkaldte selskaberne forbrugerorganisationer til en drøftelse om bedre rapportering af output, der er defineret af RIIO. Siden da er der blevet udviklet en rapporteringsskabelon af Ofgem, som mere effektivt samler de nødvendige data. Resultaterne af denne rapportering offentliggøres også mere detaljeret end tidligere.

I artiklen næves flere eksempler på, hvordan de regulerede virksomheder har aftalt et bestemt niveau for priserne med regulator, for derefter at skære på forskellige kvalitetsparametre. Eksemplerne i artiklen sætter en streg under, at det i den aftalebaseret regulering er vigtigt – ikke bare at have aftaler om investeringer og priser – men også have klare aftaler om alle væsentlige kvalitets- og serviceparametre i forsyningens produktportefølje.

Praktiske erfaringer

I det følgende ses der på to typer af erfaringer. Først ses der på implementeringen af aftalebaseret regulering på elmarkedet og gasmarkedet i Storbritannien. Her ses blandt andet på årsagerne til at skifte fra en regulering med indtægtsrammer og effektiviseringskrav til den aftalebaseret regulering. Derefter præsenteres erfaringerne med den aftalebaseret regulering af København Lufthavn.

Aftalebaseret regulering af eldistribution og gasdistribution i Storbritannien

Frem til midten af 2010'erne anvendte OFGEM RPI-X-reguleringen. Under RPI-X-tilgangen fastsatte OFGEM et loft for, hvor store indtægter el- og gas-distributionsselskaberne kunne inddrive. Som i andre lande var det primære formål med RPI-X-regimet at sænke omkostningerne ved levering af elektricitet ved at stille krav til, at forsyningsvirksomhederne gennemførte effektiviseringer. Vurderingen fra Ofgem er, at dette lykkedes godt.

I forbindelse med vurderingen af RPI-X-reguleringen afholdte Ofgem en rundbordssamtale med en række eksperter i energimarkedet og i regulering. På rundbordsmødet fastslog en britisk ekspert, at de reale

distributions- og transmissionsindtægter faldt ca. 50 procent i løbet af femten år, hvor distributionsselskaberne var underlagt RPI-X-regulering.

Imidlertid oplevede Ofgem, at selskabernes fokus på at reducere driftsomkostningerne havde negative konsekvenser for distributionsmarkedet. Vurderingen var, at det ensidige fokus på effektiviseringer især havde forårsaget, at distributionsselskaberne havde reduceret udgifterne til forskning og udvikling drastisk, og som følge heraf blev innovationen - som allerede var lav – endnu lavere.

Hertil kommer, at Ofgem oplevede et presserende behov for at ombygge elnettet blandt andet som følge af vedtagelsen af den britiske klimaændringslov fra 2008, som etablerede en juridisk bindende forpligtigelse for Storbritannien til at reducere emissionerne med 80 procent under 1990-basen i 2050. Ofgem vurderede, at opfyldelsen af dette mål ville kræve en dramatisk stigning i investeringer med henblik på at opbygge de netværk, der er nødvendige for at imødekomme yderligere vedvarende energi.

Ofgem var skeptisk overfor, at RPI-X-reguleringen kunne håndtere de udfordringer sektoren stod overfor. En række britiske eksperter blev inviteret til rundbordsamtale og identificerede flere specifikke mangler med RPI-X-regimet:

- Et stærkt fokus på at reducere driftsomkostningerne underminerede incitamenterne til at investere i forskning og udvikling
- Hurtigt stigende kapitalomkostninger har i praksis omdannet regimet fra RPI-X til RPI + X
- Administrative krav til opgørelse af fortjeneste var blevet uforholdsmæssigt byrdefulde, og
- Praksis under RPI-X om at gøre det muligt for forsyningsvirksomheder at fremskynde afskrivningen af deres fysiske aktiver blev brugt til at skabe likviditet for at opfylde målene om finansiering, og ansporede til ineffektive investeringsniveauer.

Som regulator skal Ofgem sørge for, at transport af el og gas sker til en rimelig pris for forbrugerne. For at bidrage til dette, udviklede Ofgem RIIO-reguleringen som afløser til RPI-X-reguleringen. Det er en ny præstationsbaseret model til brug for priskontrol af netværksselskaberne. RIIO er designet til at tilskynde til netværksvirksomhederne til:

- Sætte interessenterne/kunderne i centrum for deres beslutninger
- Investere effektivt for fortsat at sikre sikker og pålidelig forsyning
- Innovér for at reducere netværkets omkostninger for nuværende og fremtidige forbrugere
- Spille en aktiv rolle i at levere mere omfattende miljømål

Ofgem offentliggjorde i 2010 RIIO-reguleringen, der blev til efter en toårig lovgivningsmæssig gennemgang.

$$RIIO: Revenue = Innovation + Incentive + Output$$

RIIO-reguleringen opererer med 8 års reguleringsperioder. Den første RIIO-prisregulering for elforsyningsoperatører ("RIIO-ED1") gælder således i perioden 2015 til 2023.

Der er i den engelske RIIO-regulering af elnet- og gasnet-selskaberne indbygget et generelt og et eventuelt individuelt effektiviseringskrav effektiviseringskravene indgår i Ofgems forhandling med selskaberne om deres forretningsplaner. Det er netop forretningsplanerne, der er det central i forhandlingerne mellem forsyningerne og Ofgem.

I forretningsplanerne beskriver forsyningerne, hvad de forventer af priser, omkostninger, effektiviseringer, fortjeneste, serviceydelser og -niveau til forbrugerne, investeringer i øget netkvalitet m.m. Ofgem stiller krav til selskaberne om at bruge en bestemt standard for deres forretningsplan. Heraf fremgår hvilke

parametre Ofgem kræver skal være indeholdt. For eldistributionsselskaberne gælder det fx specifikke mål for hvert reguleringsår. Hvert selskab skal blandt andet oplyse:

- Antal kunder;
- Total længde på distributionsnetværk;
- Samlede udgifter og samlede udgifter i procent af tilladte indtægter;
- Distributionstakst;
- Kunder afbrudt og kundeminutter tabt;
- Kundetilfredshed: Generelt mål for kundetilfredshed, score med 10 som maksimum;
- Sociale forpligtelser: Individuel interessentvaretagelse og håndtering af sårbare forbrugere score ud af 10;
- Distributionsvirksomhedens sikkerhedspræstation;
- Overholdelse af lovgivningen om sundhed og sikkerhed (HSE);
- Miljøpåvirkning;
- Aktiviteter vedrørende innovation;

Inden forsyningsvirksomheden afleverer forretningsplanen til Ofgem, har forsyningen holdt møder med en eller flere kundegrupper og/eller storkunder, som har givet deres syn på ønsker til forsynings prioritering af omkostninger, investeringer, service m.m. Input fra kunderne kommer også direkte til Ofgem.

Forhandlingerne om den samlede forretningsplan sker blandt andet på baggrund af ovenstående og på grundlag af en økonomisk benchmarking af selskaberne, og dermed en opgørelse af et mål for hvert selskabs niveau for effektive omkostninger.

Endelig skal det nævnes, at Ofgem i RIIO-reguleringen arbejder ud fra, at det for hvert selskab tager 2½ år at få fastlagt deres forretningsplan for den kommende otte-års reguleringsperiode. Men der er en "fast track"-mulighed. Ofgem har indført mulighed for, at forsyninger, der indsender forretningsplaner, som Ofgem anser for værende tilfredsstillende og velbegrundede, kan gennemføre processen på et år frem for to og et halvt år.

I fremtidige priskontroller vil Ofgem også bruge mindre tid på kontrol af virksomheder, der har udarbejdet tilfredsstillende og velbegrundede forretningsplaner. Ofgem henviser til denne differentierede tilgang som proportional regulering.

Det er Ofgems vurdering, at fast-track-muligheden giver ret kraftfulde incitamenter for virksomhederne til at forelægge planer af høj kvalitet, især da Ofgem yderligere belønner disse forsyninger ved at give dem yderligere 2,5% af de tilladte udgifter. Det er dog fremført af andre markedsaktører, at en mindre grundig undersøgelse af fast-track-forsyningernes forretningsplaner kan skade forbrugernes interesser.

Danske erfaringer med aftalebaseret regulering

I Københavns Lufthavn forhandles taksterne sammen med service- og kapacitetsniveauet mellem lufthavnen og luftfartsselskaberne. Der er altså tale om en aftalebaseret regulering, hvor det først i tilfælde af, at det ikke lykkes at opnå en aftale mellem parterne, at regulator (Trafik-, Bygge-, og Boligstyrelsen) griber ind med den såkaldte fall-back-løsning.

Regeringen peger i sin lufthavnsstrategi fra sommeren 2017 på, at der er en række forhold, der er behov for at ændre. Herunder behovet for en mere ligeværdig og transparent forhandlingssituation, servicemål for ventetid i sikkerhedskontrollen, indtjeningen i den kommercielle del af lufthavnen samt forholdet mellem transfertakst og takst pr lokalt afgående passagerer.

I luftfartsstrategien peger Regeringen på, at det de seneste år har vist sig, at der er behov for en modernisering og justering af reguleringsmodellen for at sikre en mere ligeværdig og transparent forhandlingssituation mellem lufthavnen og flyselskaberne. Der er for stor asymmetrisk information i forhandlingerne. Det har desuden været uklart, hvad der er sket, hvis parterne ikke er blevet enige. Det indebærer bl.a. at der skal være mere klarhed om fastsættelsen af parametre i modellen samt en kortere takstperiode i "fall back"-situationen.

I strategien peges der også på, at sikkerhedskontrollen i Københavns Lufthavn i perioder af 2016 har været præget af en lang og uforudsigelig ventetid for passagererne. Foruden at være til gene for udenrigspassagererne, indebærer det særligt en udfordring for indenrigsflytrafikken, hvis konkurrencefordel i forhold til bil, tog og bus netop er den hurtige rejsetid. Regeringen vil derfor i det fremadrettede kapacitetstilsyn med Københavns Lufthavn indføre servicemål for passagervendte områder, startende med sikkerhedskontrollen. Det skal sikre en minimumsservice for den gennemsnitlige og maksimale ventetid for passagererne.

Det nævnes også i luftfartsstrategien, at et helt centralt element i reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn er, at en del af indtjeningen fra den kommercielle forretning gerne skal bidrage direkte til, at luftfartsselskaberne skal betale mindre for brug af lufthavnen. Dermed bruges en del af indtjeningen fra fx parkering og shopping direkte til at gøre Københavns Lufthavn mere attraktiv, hvilket skaber grundlaget for en højere tilgængelighed end i en situation uden en kommerciel forretning. Udviklingen i Københavns Lufthavns er gået i retning af, at den kommercielle forretning ikke bidrager direkte til at gøre lufthavnen mere attraktiv over for luftfartsselskaberne gennem enten et lavere takstniveau, et højere serviceniveau eller flere investeringer. Regeringen vil foretage en justering af reguleringsmodellen, således at der skabes en øget sikkerhed for, at en større del af Københavns Lufthavns kommercielle indtjening bliver brugt direkte til at dække omkostninger ved luftfartstrafikken.

Luftfartsstrategien peger også på, at knudepunktet i København er udfordret af øget konkurrence fra særligt de store knudepunkter i Europa og de store lufthavne i Stockholm og Oslo. Regeringen vil derfor sætte fokus på at styrke rammerne for knudepunktet i Københavns Lufthavn ved at indføre en samfundsbegrundet reduktion i forholdet mellem taksten per transferpassager og taksten per lokalt afgående passager.

Ny regulering af Københavns lufthavn

I november 2017 blev den nye reguleringsmodel offentliggjort. Formålet med reguleringsmodellen for Københavns Lufthavn er ikke, at myndighederne bestemmer taksterne. I stedet skal modellen understøtte en ligeværdig forhandling, som resulterer i et samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt resultat, såvel i forhold til investeringsniveau som prisniveau. Uafhængigt af om taksterne fastsættes ved forhandling eller ved "fall back", skal taksterne være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige. Der er med den nye reguleringsmodel indført større gennemsigtighed i takstfastsættelsen og omkostningsgrundlaget – både for regulator og for kunderne (flyselskaberne) i lufthavnen.

Der er desuden foretaget en justering af reguleringsmodellen, således at en større del af Københavns Lufthavns kommercielle indtjening bliver brugt direkte til at dække omkostninger ved luftfartstrafikken. Hvor det tidligere var regulator, der skulle fastsætte hvor stor en andel af mere-fortjenesten på det kommercielle område, der skulle gå til det aeronautiske område (det kunne fastsættes til mellem 10 pct. og 50 pct.), er der nu en fast størrelse på 40 pct. af mer-fortjenesten på det kommercielle område, der skal gå til det aeronautiske område.

Den nye regulering af københavnsflughavns takster skal overordnet set være omkostningsrelaterede, ikke-diskriminerende og gennemskuelige.

Lufthavnen kan variere kvaliteten og omfanget af bestemte lufthavnsydelser, terminaler eller terminaldele med det formål at tilbyde differentierede tjenesteydelser eller en terminal eller terminaldel til særlige formål.

Lufthavnstaksterne kan differentieres på grundlag af kvaliteten og omfanget af de omfattede ydelser og anlæg, samt omkostningerne ved dem eller enhver anden objektiv og gennemskuelig begrundelse.

Udgangspunktet i reguleringen er, at takst-, service- og kapacitetsniveauet bliver fastsat i et ligeværdigt samarbejde mellem lufthavnen og lufthavnsbrugerne. Ved fastsættelsen af lufthavnstaksterne skal forhandlingsparterne først ved forhandling søge at opnå enighed om lufthavnstaksterne for den kommende reguleringsperiode. Hvis dette ikke er muligt, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen årlige indtægtsrammer, som udgør det maksimale beløb, som lufthavnen for hvert af årene i reguleringsperioden må anvende som grundlag for fastsættelsen af lufthavnstakster for benyttelse af de luftfartsmæssige anlæg og ydelser.

For at sikre en sammenhæng mellem takst-, kapacitets- og serviceniveau skal lufthavnen og lufthavnsbrugerne indgå en særlig aftale om serviceniveauer (benævnt SLA) på områder af betydning for passagerernes og luftfartøjernes færd gennem lufthavnen. Det gælder uanset, om der kan opnås enighed ved forhandling, eller takstfastsættelsen sker ved Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsens regulering.

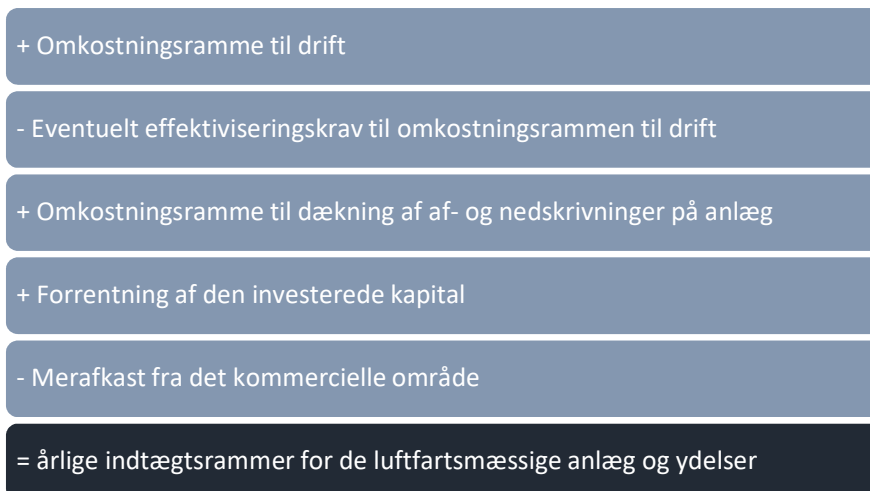
SLA, der skal være gældende for reguleringsperioden, skal indeholde:

- En kvantificering af målepunkter (benævnt KPI'er) for hvert af de udvalgte områder
- Principper for indregning i lufthavnstaksterne, og
- Bestemmelser om løsning af eventuelle tvister om aftalen.

Hvis parterne ikke kan blive enige om fastsættelsen af KPI'er eller principper for indregning i lufthavnstaksterne, fastsætter Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen KPI'er og principper for indregning i lufthavnstaksterne.

Hvis takstfastsættelsen ikke aftales mellem parterne, fastsættes årlige indtægtsrammer af Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Indtægtsrammerne fastsættes senest den 1. august i året for udløbet af indeværende reguleringsperiode og skal dække to kalenderår efter indeværende reguleringsperiodes udløb.

Indtægtsrammen indeholder en række elementer, jf. figur 3.

Figur 3: Elementer i "fall back"-indtægtsrammen for Københavns Lufthavn

I det følgende præsenteres de enkelte elementer i indtægtsrammen.

Omkostningsramme til drift

Omkostningsrammen til dækning af luftfartsmæssige driftsomkostninger korrigeres for eventuelle anormale omkostninger. Omkostningsrammen fremskrives herefter med passagerudviklingen, og et gennemsnit af pristalsudviklingen, så der opnås en samlet omkostningsramme for hvert af de 2 år i reguleringsperioden. Pristalsudviklingen opgøres på baggrund af et sammenvæjet indeks med 70 pct. lønandel og 30 pct. materialandel. Lønindekset er Danmarks Statistiks lønindeks for virksomheder og organisationer (ILON12). Materialindekset er Danmarks Statistiks prisindeks for indenlandsk vareforsyning (PRIS11).

Effektiviseringskrav

Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen kan stille krav til lufthavnen om effektivisering af omkostningsrammen til drift. Et evt. effektiviseringskrav fastsættes som en procentdel af omkostningsrammen. Ved vurdering af nødvendigheden og i givet fald størrelsen af effektiviseringskravet vil Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen inddrage en vurdering af skønnet effektiviseringspotentiale, hvori kan indgå sammenligninger med andre nordeuropæiske lufthavne.

Omkostningsramme til dækning af af- og nedskrivninger på anlæg

Omkostningsrammen til dækning af af- og nedskrivninger fastsættes som de forventede årlige af- og nedskrivninger på anlægsaktiver i hvert af de to år i den kommende reguleringsperiode. Afskrivninger beregnes på grundlag af de bogførte anskaffelsespriser. Bogførte anskaffelsespriser opgøres eksklusive eventuelle regnskabsmæssige opskrivninger. Afskrivninger på aktiver, som planlægges idriftsat i løbet af den kommende reguleringsperiode, indregnes i omkostningsrammen med virkning fra den forventede idriftsættelse.

Forrentning af den investerede kapital

Forrentningen beregnes som et rimeligt afkast af den budgetterede gennemsnitlige investerede kapital i det enkelte år i den kommende reguleringsperiode. Den budgetterede investerede kapital opgøres hhv. primo og ultimo i hvert af årene i reguleringsperioden, som den bogførte værdi af anlægsaktiver ekskl. eventuelle regnskabsmæssige opskrivninger pr. 31. december i referenceåret med tillæg af forventede

investeringer og fradrag af forventede afskrivninger ekskl. eventuelle regnskabsmæssige opskrivninger i de efterfølgende år. Aktiver under opførelse kan kun medregnes, hvis der ikke indregnes finansieringsomkostninger i aktiverede anlægsomkostninger.

Merafkast fra det kommercielle område

Merafkastet opgøres som indtægter på det kommercielle område fratrukket driftsomkostninger, afskrivninger og et rimeligt afkast af investeret kapital. Opgørelsen af merafkastet foretages på baggrund af referenceåret, idet der korrigeres for eventuelle anormale indtægter og omkostninger i referenceåret, mens indtægter ved eventuelt salg af forretningsområder fordeles over en årrække. Merafkastet fremskrives herefter med passagerudviklingen, så der opnås et merafkast for hvert af de 2 år i reguleringsperioden. Overførslen til det aeronautiske område er fastsat som en andel på 40 pct. af det kommercielle merafkast.

Forslag til takster og dialog med brugerne

Lufthavnen udarbejder forslag til lufthavnstakster med udgangspunkt i indtægtsrammerne og trafikprognosen og transferprocentsatsen for indtægtsrammeperioden. Forslaget til lufthavnstakster skal som minimum indeholde:

- Angivelse af lufthavnstakster for hvert af årene i takstreguleringsperioden.
- Dokumentation for at de samlede forventede indtægter fra de luftfartsmæssige ydelser ikke vil overstige indtægtsrammen i de enkelte år.
- En begrundelse for væsentlige afvigelser i det relative forhold mellem de individuelle lufthavnstakster i forhold til den tidligere takstperiode, som ikke kan tilskrives en samlet justering af alle lufthavnstakster.

Lufthavnen skal indkalde til et møde med lufthavnsbrugerne for at orientere om og begrunde, de påtænkte ændringer af lufthavnstaksterne. Lufthavnsbrugerne har her mulighed for at kommentere de påtænkte ændringer.

Lufthavnen og lufthavnsbrugerne skal, medmindre andet er aftalt under det seneste møde, afholde møde mindst en gang om året om, hvordan lufthavnstakstsystemet skal fungere, om lufthavnstaksternes størrelse og om kvaliteten af de anlæg og ydelser, der stilles til rådighed.

AFTALEBASERET REGULERING I DANSK KONTEKST

Aftalebaseret regulering i dansk kontekst

En fuld implementering af aftalebaseret regulering stiller andre krav til virksomheder og regulator end den mere traditionelle indtægtsrammeregulering. Hertil kommer at branchen struktur og modenhed også har betydning for, hvilken succes en eventuel introduktion af aftalebaseret regulering vil have.

I regeringens forsyningsstrategi "Forsyning for fremtiden" fremgår det, hvad regeringen forstår ved aftalebaseret regulering:

"Aftalebaseret økonomisk regulering går grundlæggende ud på, at selskaberne og den regulerende myndighed forhandler en forretningsplan for typisk én reguleringsperiode ad gangen. Der skal eksistere en tilbagefaldsløsning i fald regulator og selskab ikke kan blive enige om en forhandlet forretningsplan."

Det er imidlertid vigtigt at have in mente, at fordelene ved den aftalebaseret regulering er, at den kan være med til at kortlægge de behov og ønsker, der er fra kundernes side, og at det netop er den viden, som der bringes ind i den aftalebaserede regulering. Og det endda nogle gange ved, at kunderne og den regulerede forsyning selv finder frem til en løsning uden at regulator er involveret.

I det følgende ses først på, hvilke perspektiver, der er for aftalebaseret regulering i den danske forsyningssektor med særlig fokus på vand- og spildevandssektoren. Herefter ses på hvilke krav en aftalebaseret regulering stiller til regulator og til de regulerede forsyninger.

Perspektiver af udenlandske erfaringer med aftalebaseret regulering til den danske forsyningssektor

Baggrunden for skiftet i UK fra den traditionelle indtægtsrammeregulering til aftalebaseret regulering var i høj grad drevet af, at der var behov for omfattende innovation og investeringer særligt i el-nettet. Derudover var der i UK en fælles erkendelse af, at det effektiviseringsmæssige efterslæb var indhentet, så det mere handlede om at holde et almindeligt fokus på løbende effektiviseringer, end det handlede om at have fokus på at indhente et efterslæb i effektivisering af omkostningerne.

Med den aftalebaserede regulering ændrede fokus sig i UK fra primært at handle om behovet for betydelige effektiviseringer til at handle om løbende fokus på effektivisering samt udvikling af netselskabernes ydelser, så de bedst muligt imødekommer kundernes ønsker og behov.

Vender vi blikket mod Danmark, er der senest med McKinsey-rapporten fra august 2016 fortsat opgjort effektiviseringspotentialer i forsyningssektorerne. I el-, gas-, fjernvarme- og vandsektoren er der således opgjort effektiviseringspotentialer på ca. 6,5 mia. kr. Der er således fortsat behov for fokus på effektiviseringspotentialer i forsyningssektorerne.

Men der er en række andre forhold, der kan gøre det relevant at overveje aftalebaseret regulering i dele af forsyningssektorerne:

El-distribution

El-reguleringsudvalget gennemgår i sin rapport fra december 2014 hovedudfordringerne for el-sektoren:

"For at understøtte realiseringen af den grønne omstilling er der derfor behov for en langsigtet udvikling henimod et langt mere fleksibelt og decentralt elsystem, der aktivt udnytter internationale samarbejdsmuligheder og nye net- og forbrugsteknologier."

Det er med andre ord nødvendigt, at den fremtidige regulering af elsektoren understøtter udviklingen af et elsystem, der løbende kan skabe sammenhæng og forsyningssikkerhed ved at skifte dynamik alt efter den øjeblikkelige produktion, eventuelle flaskehalse i nettet, mulighederne for lagring og omlægning af forbrug samt for import og eksport af el.

Det er en fundamental omvæltning, der skal ske over tid. Og den skal samtidig foregå på en måde, der er omkostningseffektiv og tager hensyn til danske virksomheders konkurrenceevne og udviklingen i omverdenen.”

I forlængelse heraf nævner Regeringens forsyningsstrategi særligt tre områder, hvor reguleringen af el-distributionsselskaberne er udfordret, og derfor skal justeres. Det handler om en ny økonomisk regulering med længere reguleringsperioder, ny benchmarking model med individuelle effektiviseringskrav til følge, generelle effektiviseringskrav, styrkelsen af konkurrencen på elhandelsmarkedet og en analyse af tarifieringsmodellen.

Der ses altså at være et fortsat effektiviseringsbehov blandt eldistributionsselskaberne samtidigt med, at der skal ske en fundamental omvæltning i selskabernes opgaver over tid. Særligt de store systemmæssige ændringer kan tale for, at der skal ses i retning af en aftalebaseret regulering. Udfordringen er imidlertid, at der ikke nødvendigvis er etablerede grupper af uafhængige kunder til distributionsselskaberne, som repræsenterer alle kunder. Det skyldes blandt andet, at det flere steder er koncerninterne selskaber, der er de største kunder hos distributionsselskaberne. En anden udfordring er, at der på trods af en betydelig konsolidering i branchen stadig er over 40 selskaber, som en regulator vil skulle håndtere i en aftalebaseret regulering.

Fjernvarmeselskaber

Energitilsynet fører tilsyn med ca. 570 fjernvarmeselskaber, der i deres takstfastsættelse alene kan indregne de nødvendige omkostninger, der skal til for at producere og levere fjernvarmen. Det er en hvile-i-sig-selv-regulering, hvor indtægterne skal balancere med omkostningerne. Det er dog muligt at få forrentning af den indskudskapital, der var i selskabet inden hvile-i-sig-selv-reguleringen blev indført. Der stilles ikke krav om effektivisering til fjernvarmeselskaberne.

Der er på varmeområdet indgået en politisk aftale 2. juni 2017 om at ændre reguleringen for de største varmeselskaber. Med den politiske aftale er der enighed om, at fjernvarmesektoren skal underlægges en økonomisk regulering, som tilskynder til effektivitet og fastholdelse af forsyningssikkerheden.

Der skal ifølge aftalen blandt andet indføres indtægtsrammer, forrentningsrammer samt løbende reduktioner i loftet over priserne med et individuelt effektiviseringskrav på baggrund af benchmarking og et generelt effektiviseringskrav baseret på produktivitetsudviklingen i sammenlignelige sektorer.

Der er med aftalen lagt op til en traditionel indtægtsrammeregulering med effektiviseringskrav. Udfordringen kan være, at særligt produktion af fjernvarme kan vise sig vanskeligt at benchmarke pga. forskellighed i anlæg og brændselsvalg, hvilket kan gøre det svært at identificere effektfulde individuelle effektiviseringskrav.

Aftalebaseret regulering ses anvendt, når der er enten store købere, der kan matche leverandøren i forhandlinger eller når der kan dannes forbrugergrupper med stor indsigt i forbrugerne behov og ønsker. I situationer, hvor der er en ejermæssig adskilt varmekøber fra en varmeproducent, kan aftalebaseret regulering overvejes i en form, hvor Energitilsynet har mulighed for at afgøre særlige vilkår i aftalen, hvis fjernvarmeproducenten og kunden ikke kan opnå enighed. Udfordringen på fjernvarmeområdet er

imidlertid det betydelige antal af forsyninger, som Energitilsynet vil have ansvaret for i en eventuel aftalebaseret regulering.

Gas-distribution

Der er i dag tre distributionsselskaber på gasområdet i Danmark. Og ønsket fra selskaberne er at lægge deres aktiviteter sammen i et samlet selskab for gasdistribution i Danmark. I dag sker der benchmarking af de tre selskaber. Energitilsynet bruger benchmarking til at fastsætte eventuelle individuelle effektiviseringskrav. Derudover fastsættes også et generelt effektiviseringskrav. Det kan vise sig vanskeligt at fastsætte andet end generelt effektiviseringskrav til et eventuelt samlet selskabs aktiviteter.

Samtidigt kan et mindre gas-forbrug i Danmark ændre vilkårene for gasdistributionen i en grad, så det kan vise sig hensigtsmæssigt, at der laves aftaler om hvordan eventuelle nye investering og tilbageførsel af tidligere investeringer håndteres. Det vil kunne håndteres mere smidigt i en aftalebaseret regulering, end under en regulering, der i lovgivningsprocessen skal tage højde for en eventuel faldende efterspørgsel.

Vandselskaber

Regeringens forsyningsstrategi peger på, at det er regeringens mål at indhente et effektiviseringspotentiale på 2,5 mia. kr. i 2025 drikkevands- og spildevandssektoren. Samtidig vil regeringen sikre en fortsat høj forsyningsikkerhed under hensyntagen til sundhed, miljø, service og klima. Regeringen peger yderligere på, at det er afgørende, at der fortsat er en høj forsyningsikkerhed i vandsektoren. Og har igangsat en række undersøgelser, der skal understøtte en effektiv sektor med høj forsyningsikkerhed.

Ved at bruge aftalebaseret regulering for vandselskaberne giver det mulighed for at bringe viden fra markedet mere i spil. Det giver mulighed for at komme tættere på en reel markedsløsning end under den nuværende regulering.

I den nuværende regulering er der en række minimumskrav for fx kvaliteten af vandbehandlingen eller spildevandsrensningen. I kombination med betydelige effektiviseringskrav kan det betyde, at forsyningerne skærer kvaliteten ned til et absolut minimum. Og holder kundeservicen på et lavt niveau. En konsekvens kan være, at kundeservice og/eller kvaliteten af forsyningens leverancer er på et lavere niveau, end kunder ønsker, og også på et niveau, hvor kunderne faktisk gerne vil betale mere for bedre kvalitet. Eller vil betale det samme, men prioritere højere kvalitet og lavere service,

Med en aftalebaseret regulering giver det forbrugere – der både kan være grupper af husholdninger eller store erhvervsforbrugere – mulighed for at forhandle et bedre mix af kvalitet, service og variation af ydelser til kunder. Forsyningerne har så mulighed for at tage det med ind i deres forretningsplaner, som så kan godkendes af Forsyningssekretariatet.

En aftalebaseret regulering giver også mulighed for at håndtere særlige tillæg eller såkaldte mål i samråd mellem kunder, myndighed, selskab og regulator. Det betyder, at fx ansøgninger om mål og medfinansiering af klimainvesteringer ikke er et vedhæng til den økonomiske regulering, som det er i den nuværende regulering, men er en integreret del af den økonomiske regulering under aftalebaseret regulering.

Endelig kan den aftale baserede regulering have den fordel, at det kan gøre det lettere for forsyningerne at deltage i projekter med private virksomheder, som ønsker at udvikle nye produkter eller ydelser, som kan føre til højere innovation, større eksport og bedre beskæftigelse. Omvendt kan det også medføre en risiko for tab, hvis projektet slår fejl. Og det kan medføre risiko for, at der sker konkurrenceforvriddning ved, at

forsyningen med offentlige midler bevæger sig ind på områder, hvor private virksomheder kunne have udført opgaven.

Hovedudfordringen med den aftalebaserede regulering er at få bedre kvalitet og eller bedre service fra forsyningerne samtidigt med, at der er effektivt pres på effektiviteten. Udfordringen skyldes flere forhold.

- Der er asymmetrisk information mellem selskabet, forbrugerne og regulator. Med flere parametre i forhandlingen er der flere områder med asymmetrisk information. Det øger risikoen for, at det indgår en økonomisk ineffektiv aftale.
- Fokus i den økonomiske regulering bliver flyttet fra et markant fokus på effektivisering til et fokus på, at økonomien er til forhandling, når der er andre parametre som kvalitet og service, der bliver bragt i spil.
- Der er risiko for, at kunderne bliver fejl-repræsenteret. Hvis en forbrugergruppe skal repræsentere husholdningernes ønsker, kræver det, dels at forbrugergruppen er repræsentativ for forbrugernes præferencer, og at der er sammenhæng mellem de udtalte ønsker og de faktiske præferencer. Der er i litteraturen omkring behavioral economics eksempler på, at forbrugere ikke altid siger eller gør, hvad der er i overensstemmelse med deres umiddelbare præferencer.

Citizens Advice har peget på, at introduktionen af aftalebaseret regulering af de engelske el- og gas-distributører har kostet forbruger årligt i 8 år 1 mia. £ i mer-overskud til de regulerede virksomheder. Citizen Advice bygger sin vurdering på tre forhold:

- For det første har Ofgem overvurderet risikoen for investorer i energinet. De vurderede, at investeringer i energinettet er 90-100 pct. så risikabelt som investeringer i et gennemsnitligt selskab. Citizen Advice vurderer, at markedsdata tyder på, at risikoen nærmere er 60 pct. af risikoen i et gennemsnitligt selskab.
- For det andet antog Ofgem at renter og afkast på statsobligationer ville være højere end de er.
- For det tredje, har de økonomiske incitamenter, Ofgem indførte for at belønne effektiviteten faktisk belønnet virksomheder, der oppustede deres oprindelige skøn for personaleomkostningerne og materialer.

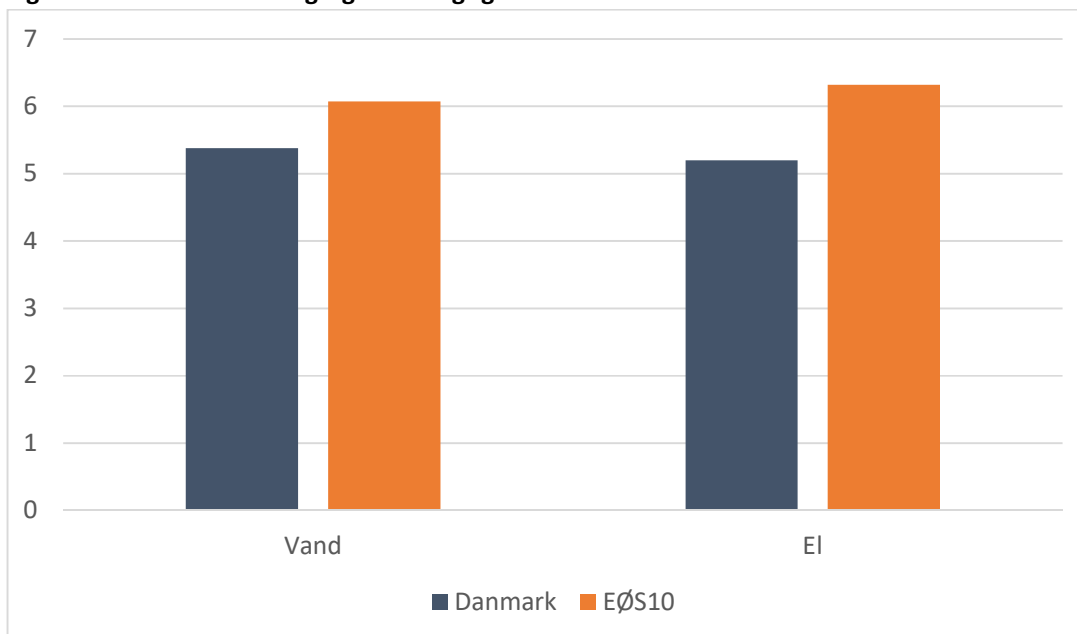
EU-Kommissionen gennemfører med jævne mellemrum en forbrugerundersøgelse af en række forskellige markeder i hvert EU-land. Kommissionen spørger blandt andet til forbrugerne opfattelse af gennemsigtighed på markedet, til muligheden for at skifte udbyder, og forbrugernes tillid til, at virksomhederne overholder forbrugerbeskyttelsesreglerne.

Forbrugernes gennemsigtighed på markedet findes ved at stille dem spørgsmålet: På en skala fra 0-10, hvor svært eller nemt var det at sammenligne produkter/services fra forskellige leverandører/udbydere? Svaret på spørgsmålet fortæller noget om, hvor godt forbrugeren kan sammenligne pris og kvalitet på tværs af markedet, og på den måde finde ud af, om de får noget godt for deres penge.

De fem bedst markeder scorer 7,73 eller derover, mens de fem dårligste markeder scorer 5,40 eller derunder. Både elmarkedet og vandmarkedet er blandt de markeder, der scorer dårligt på gennemsigtighed i forhold til andre danske markeder.

Selv når de to markeder bliver sammenholdt med de tilsvarende markeder i andre lande, vurderer forbrugerne i Danmark markedet mindre gennemsigtigt, end forbrugerne i andre lande vurderer deres markeder, jf. figur 4.

Figur 4: Score vedr. forbrugergennemsigtighed



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Forbrugerforholdsindexet for 50 danske markeder, 2014"

Note: EØS10 består af Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, UK, Holland, Frankrig, Italien og Norge

Den lave score fra forbrugerne på gennemsigtighed kan give en udfordring for den aftalebaserede regulering, hvis forbrugernes vurdering af kombination af pris, kvalitet og service skal indgå i forhandlingen.

Det er en udfordring for brug af aftalebaseret regulering i vandsektoren, at der er et stort antal selskaber, der i dag er underlagt vandsektorloven. Det vil kræve en mangedobling af Forsyningssekretariatets ressourcer, hvis der skulle ske en forhandling med alle selskaber. Hvis aftalebaseret regulering skal introduceres i vandsektoren, kan der derfor være behov for, at det kun gælder for nogle af selskaberne. Afgrænsningen af hvem den aftalebaserede regulering skal gælde for må afhænge af, hvor den giver den største samfundsøkonomisk gevinst.

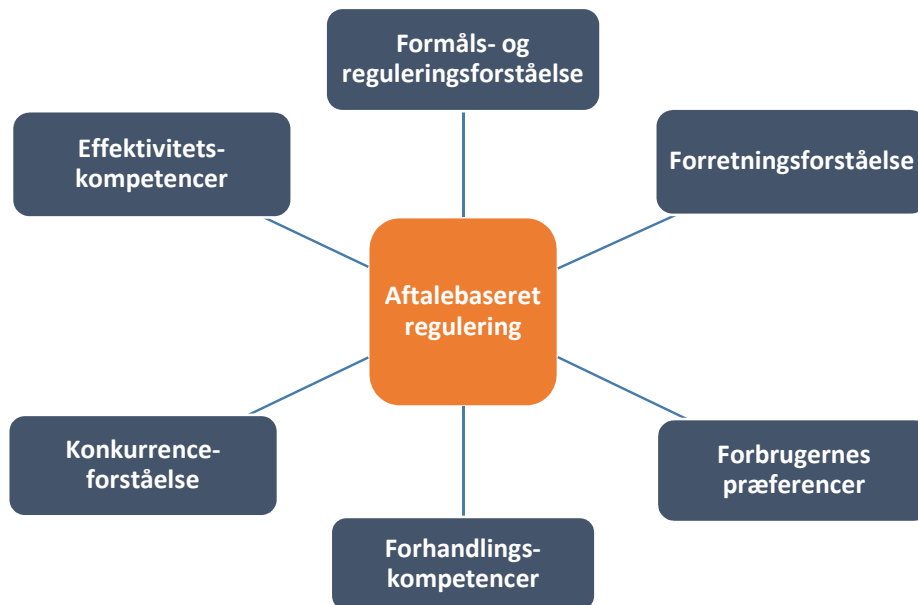
Krav til regulator og de regulerede selskaber

Det vil være nyt for både regulator og for virksomhederne at indgå i en aftalebaseret regulering. Det gælder uanset, om det er aftaler mellem virksomheder og kunder eller det er aftaler mellem virksomheder og regulator. Formålet med begge former for aftalebaseret regulering er at opnå så godt et samfundsøkonomisk resultat som muligt.

Der er således en række kompetencer, som skal være tilstede både i virksomhederne og hos regulator, for at den aftalebaserede regulering viser sig bedre end den mere traditionelle indtægtsrammeregulering. I den aftalebaseret regulering inddrages fx kundernes vurderinger af forskellige kombinationer af service og kvalitet. Det er et nyt forhold, som især regulator skal forholde sig til.

Men der er også en række andre kompetencer, der skal være på plads hos både regulator og de regulerede virksomheder, jf. figur 5.

Figur 5: Kompetencer under aftalebaseret regulering



Formåls- og reguleringsforståelse

Der er flere elementer i spil i forhandlingerne mellem forsyningerne og regulator. Aftalebaseret regulering er således ikke alene en effektivitetsregulering, men en regulering, der søger at opnå et bedre samfundsøkonomisk resultat end fx effektivitetsreguleringen gennem de nuværende indtægtsrammer. Det sker fx ved at inddrage specifikke ønsker til en anden service eller kvalitet i leveringen, som både forsyning og særligt forbrugerne har gavn af.

Det kan være bedre service i forbindelse med hurtigere udbedring af brud på ledninger eller bedre mulighed for personlig kontakt til selskaberne. Og det kan være bedre kvalitet i form af færre brud på ledninger, bedre miljø i form af bedre rensning af spildevand eller mindre udledning af urensset vand i oplandet.

Uanset hvilke løsninger, der er tale om, er det for regulator afgørende at have formålet med reguleringen for øje og holde de foreslåede løsninger op imod formålet med reguleringen. En måde at gøre det på kan være at stille krav til, at alle nye løsninger skal føre til en højere velfærd og et mindre dødvægtstab end den eksisterende løsning. Et skarpere krav kan være, at nye løsninger ikke må stille nogen dårligere, mens mindst en part stilles bedre. Dette fokus er vigtigt for at sikre alle de faldgruber, der kan opstå, når der åbnes for forhandling om flere elementer, hvor regulator har mindre viden om forholdene end forsyningerne.

Forretningsforståelse

Forsyningerne skal også under den nuværende regulering have en god forretningsforståelse. Men der stilles større krav også til forsyningernes forretningsforståelse under aftalebaseret regulering. Det skyldes, at der er flere elementer i forsyningernes leveranser, det er muligt at justere. Fx øget service med øgede serviceomkostninger til følge.

Regulator skal også have en langt større forståelse af virksomhedernes forretning. Det skyldes blandt andet, at det typisk vil være en form for forretningsplan, for den kommende reguleringsperiode, der skal

forhandles om. Regulator skal derfor have en forståelse for indhold, opbygning og de bagvedlæggende beregninger og ræsonnementer i en forretningsplan for at kunne forholde sig til forretningsplanen.

Forbrugernes præferencer

Forbrugernes præferencer spiller en større rolle under aftalebaseret regulering end under indtægtsrammeregulering med effektivitetskrav. Uanset om forbrugerne er erhvervsliv, kommune eller husholdninger, er deres ønsker og præferencer et vigtigt element at forstå.

Forsyningerne skal have en god forståelse af forbrugernes præferencer for at finde en løsning, der er til gavn for brugerne.

Regulator skal have en god forståelse af forbrugernes præferencer for at kunne vurdere den samfundsøkonomiske gavn af løsningen.

Forhandlingskompetencer

Under aftalebaseret regulering kan det være nødvendigt at følge forudsætningerne for aftalerne under vejs, det kan være nødvendigt at prioritere dele af aftalen først, og det vil typisk være godt at have lagt en klar proces i både tid og indhold for begge parter.

Alt dette er kompetencer, som både forsyning og særligt regulator skal have på plads for at kunne gennemføre en aftalebaseret regulering på en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig måde. En god tilrettelæggelse af både proces og indhold i forhandlingerne kan således være afgørende for, at der kommer et fornuftigt resultat ud af forhandlingerne.

Konkurrenceforståelse

Med den aftalebaserede regulering forsøger regulator at komme et skridt nærmere den markedsløsning, som finder sted på et marked, hvor der er mange virksomheder, der konkurrerer effektivt om mange kunder. Forståelsen af hvordan konkurrence fungerer, og hvordan konkurrence leder frem til samfundsøkonomiske gavnlige løsninger, er et vigtigt element i både design, implementering og håndhævelse af reguleringen.

Det er ikke bare vigtigt at forstå, hvornår konkurrence leder frem til gavnlige samfundsøkonomiske resultater, det er også som regulator nyttigt at have blik for, hvilke faldgruber der er. Den seneste udvikling inden for behavioral economics og velfungerende markeder kan være nyttig, netop når forbrugernes ønsker og præferencer skal indgå med mere eksplicit i reguleringen.

Effektivitetsvurderinger

Under en regulering med indtægtsrammer og både generelle og individuelle effektiviseringskrav spiller effektivitetsvurderinger typisk i form af benchmarking en betydelig rolle. Der bruges således betydelige ressourcer på at finde den rette benchmarkingmodel og få den anvendt korrekt, for at kunne give både samfundsøkonomiske effektfulde effektiviseringskrav og for forsyningen rimelige effektiviseringskrav.

Under aftalebaseret regulering vil det fortsat være vigtigt at have et skarpt fokus på effektivitetsvurderinger både hos forsyningerne og hos regulator. Det vil være oplagt at fortsætte med benchmarking af forsyningernes effektivitet for netop i forhandlingerne at kunne stille krav til effektivisering, og for at have det som tilbagefaldsmulighed, hvis ikke det lykkes at forhandle et andet resultat på plads.

Hertil kommer, at når der under en aftalebaseret regulering kommer nye eller udvidet aktiviteter ind i forsyningernes portefølje, vil det være hensigtsmæssigt bedst muligt at sikre, at de aktiviteter gennemføres

økonomisk effektivt. Hvis det handler om udvidelse af eksisterende aktiviteter, kan effektiviseringsvurderingerne i benchmarkingen være et godt grundlag for denne vurdering.

Litteraturliste

Alexander (2014), "Developing countries experience and outlook: Getting the framework right", *Utilities Policy*, vol. 31, 2014

Bordignon and Littlechild (2012), "The Hunter Valley Access Undertaking: elements of a negotiated settlement", *CWPE 1218 & EPRG 1206*

Chakravorty: "A study of the negotiated-settlement practice in regulation: Some evidence from Florida" *Utilities Policy* (2015)

Doucet, Littlechild (2006): "Negotiated settlements: The development of legal and economic thinking", *Utilities Policy* vol 14 (2006)

Doucet and S. Littlechild (2009): "Negotiated settlements and the National Energy Board in Canada", *Energy Policy*, vol 37 (2009).

Gassner, N. Pushak; "30 years of British utility regulation: Developing country experience and outlook", *Utilities Policy*, vol. 31, 2014.

Grayburn and Druce (2016), "Reflections On the Successes of RIIO And the Scope for Future Improvement", issue 42, *Energy Regulation Insights*, NERA, Januar 2016

Littlechild (2009), "The bird in hand: Stipulated settlements in the Florida electricity sector", *Utilities Policy* vol 17 (2009)

Littlechild (2011), "Regulation, customer protection and customer engagement", *CWPE 1142 & EPRG 1119*

Littlechild (2012), "The process of negotiating settlements at FERC", *Energy Policy* vol. 50 (2012)

Littlechild (2014): "RPI-X, competition as a rivalrous discovery process, and customer engagement – Paper presented at the Conference The British Utility Regulation Model: Beyond Competition and Incentive Regulation?", *Utilities Policy*, vol. 31, 2014.

Littell et.al. (2017), David Littell, Camille Kadoch, Phil Baker, Ranjit Bharvirkar, Max Dupuy, Brenda Hausauer, Carl Linvill, Janine Migden-Ostrander, Jan Rosenow, and Wang Xuan, "Next-Generation Performance-Based Regulation, *Emphasizing Utility Performance to Unleash Power Sector Innovation*", U.S. Department of Energy, *September 2017*

MPSC (2017), "Study of Performance Based Regulation MPSC –Performance Based Regulation Report", Michigan Public Service Commission Staff July 24, 2017

Oglietti (2015), "Tariff and quality regulation in the electricity sector for the fifth regulatory period (FRP)", AEEGSI præsentation ved *Analyst & Investor Seminar Milan, 12th October 2015*

Oxera (2013), "Ofwat's final methodology: now for implementation", *Oxera Agenda*, august 2013

Pinto et. al. (2017), F. Pinto, P. Simoes, R. Marques, "Raising the bar: The role of governance in performance assessments", *Utilities Policy* 17 2017

Stern (2014): "The British utility regulation model: Its recent history and future prospects", *Utilities Policy*, vol. 31, 2014

OFGEM RPI-X@20