

Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne

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

15. september 2016

Indholdsfortegnelse

1.	Det statslige tilsyn med forsyningssektoren	2
1.1	De to tilsynsmyndigheder i dag	2
1.2	Nye udfordringer for de statslige tilsyn	3
2.	Opsummering af udfordringer og anbefalinger	5
3.	Udfordringer i forhold til den nuværende løsning af tilsynsopgaven	7
3.1	De nuværende tilsyn har meget smalle opgaver sammenlignet med europæisk praksis.....	8
3.2	Reguleringen skaber unødvendigt mange sager, som i en del tilfælde har lille værdiskabelse	19
3.3	Ressourceudnyttelsen i SET er lav	19
3.4	Der er kompetence- og opgavemæssigt overlap mellem FS og SET	20
4.	Løsningsforslag	21
4.2	Scenarie 1: fortsat effektivisering inden for eksisterende struktur.....	23
4.3	Sammenlægning af de to nuværende sekretariater	27
5.	Opbygning af en stærk, uafhængig regulator efter europæisk forbillede	30

Denne rapport er udarbejdet for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Finansministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet af Rambøll og Implement. Rapportens konklusioner og anbefalinger er et bidrag til den samlede forsyningsstrategi, som udarbejdes af regeringen i sommeren 2016.

Rapporten er en sammenfatning og opsummering af en række analyser af det nuværende danske tilsyn samt af europæisk praksis, herunder landestudier af udvalgte lande. En mere omfattende dokumentation af analyserne findes i de to bilagsrapporter "Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne. Baggrundsrapport – brugerundersøgelse" og "Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne. Baggrundsrapport – europæisk erfaring med tilsyn af energi- og forsyningssektoren".

De tre ministerier, Sekretariatet for Energitilsynet, Forsyningssekretariatet og Energistyrelsen har ydet væsentlige bidrag i form af data, deltagelse i interviews og deltagelse i workshops.

1. Det statslige tilsyn med forsyningssektoren

Transmission og distribution af el, gas, varme og vand/spildevand er naturlige monopoler, ligesom produktion af vand og varme er det i de fleste tilfælde. Da markedet ikke sikrer lave priser, er der behov for at beskytte forbrugerne mod høje priser og dårlig kvalitet på anden måde. Hvor der er flere markedsaktører, der leverer til kunderne på det samme net, er der samtidig behov for at sikre, at de naturlige monopoler giver fri og lige adgang til nettet.

Derfor fører staten tilsyn med monopolaktiviteterne, og med at der etableres velfungerende markeder for de ydelser, der kan leveres i konkurrence.

El og gas er grænseoverskridende ydelser. Derfor har EU lavet en omfattende lovgivning på de to områder (Eldirektivet og Gasdirektivet), som i høj grad fastlægger reguleringen af de to områder. Fokus for den europæiske regulering er at sikre konkurrence gennem fri og ikke-diskriminerende adgang til infrastrukturen.

Kunderne kan beskyttes mod høje priser ved at tilsynet/regulator¹ lægger et økonomisk pres på distributionsvirksomhederne, som kompenserer for den manglende priskonkurrence og fremmer økonomisk effektiv drift af selskaberne. I Danmark har der været effektivitetsregulering af el- og gasdistribution siden 2000 (el) og 2004 (gas), og der er indført effektivitetsregulering af vand og spildevandssektoren siden 2009. Der arbejdes i øjeblikket på en model til effektivitetsbenchmarking af fjernvarme.

På tværs af Europa er der efterhånden opnået betydelig erfaring med gennemførelse af tilsynsopgaven og med udvikling af økonomiske modeller til effektivitetsregulering. Det er bemærkelsesværdigt, at der er meget stor forskel på hvordan de enkelte lande har valgt at organisere deres tilsyn og hvordan den økonomiske regulering er udformet. Det betyder blandt andet, at det danske tilsyn ikke kan sammenlignes med "europæisk praksis", men med en række europæiske praksisser.

Værdien af de statslige tilsyn kan vurderes på en række overordnede mål:

- Er reguleringen transparent og sikrer den fair og ikke-diskriminerende adfærd?
- Skaber reguleringen en høj økonomisk effektivitet i sektoren?
- Sikres forbrugernes interesser, herunder den kort- og langsigtede forsyningsikkerhed?
- Er selskaberne i stand til at finansiere opretholdelse og udvikling af aktiverne?
- Er de omkostninger og andre gener, som reguleringen påfører de regulerede virksomheder, proportional med de resultater, der opnås gennem reguleringen?

De fleste af disse parametre er vanskelige at måle. Specielt skal det bemærkes, at:

1. Effekten af den økonomiske regulering, regulering af markedsadgang med videre i form af effektivisering er svær at fastlægge, fordi der ikke er noget sammenligningspunkt. Vi ved ikke, hvad et selskabs omkostninger havde været i den teoretiske situation, at det havde været underlagt en anden regulering eller ikke havde været reguleret
2. De regulerede virksomheder er i et naturligt modsætningsforhold til tilsynsmyndigheden, og har en interesse i at fremstille reguleringen som hård og i at nedtone egne muligheder for at sikre den langsigtede opretholdelse af aktiverne.

Det betyder, at vurdering af de statslige tilsyn og den økonomiske regulering altid vil indeholde elementer af skøn og fortolkning.

1.1 De to tilsynsmyndigheder i dag

I dag varetages tilsynet med el- gas- og varmforsyning af det uafhængige Energitsyn, og de daglige opgaver varetages af Energitsynets Sekretariat (herefter SET). Det uafhængige tilsyn består af seks medlemmer, som er udpeget af Energi-

¹ I Danmark er der tradition for at kalde den uafhængige regulator for tilsyn. Dette er i overensstemmelse med at de danske regulatorer overvejende udfører tilsynsopgaver. I rapporten bruger vi den internationalt anvendte betegnelse regulator om den uafhængige myndighed, herunder om de to danske tilsyn.

Forsynings- og Klimaministeren. Efter udpegelsen har ministeren ikke instruktionsret over medlemmerne. Tilsynets formandsskab fungerer som bestyrelse for Sekretariatet.

Tilsynet med drikke- og spildevandsforsyningerne varetages af Forsyningssekretariatet, som er en del af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Forsyningssekretariatet er jævnfør lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold uafhængigt af instruktioner om den enkelte sags behandling og afgørelse.

Aktiviteter for de to sekretariater er vist i tabel 1:

	SET	Forsyningssekretariatet
Medarbejdere	64 medarbejdere 59 årsværk ²	14 medarbejdere 12,8 årsværk
Regulerede selskaber	60 eldistributionsselskaber Ca. 400 fjernvarmeselskaber 3 gasdistributionsselskaber Energinet.dk	223 vanddistributionsselskaber 111 spildevandsselskaber ³
Hovedaktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> • Indtægtsrammeregulering (el og gas) • Benchmarking af selskaber (el og gas) • Godkendelse af transmissionsomkostninger • Priseftersyn og forrentning af indskudskapital (varme) • Godkendelser af metoder til opkobling på net, tarifberegning, • Kontrol af tariffer • Godkendelse af vilkår for markedsadgang • Godkendelse af markedsdesign • Eftersyn af opstrømsstariffer (gasrørledningen i Nordsøen) • Behandling af klagesager på el, gas, og varme • Offentliggørelse af rapporter, analyser, statistikker og prissammenligninger • Bidrag til udvikling af ny regulering • Internationalt samarbejde i CEER, ACER og NordReg 	<ul style="list-style-type: none"> • Benchmarking – årlig beregning af benchmarks, som indgår i selskabernes effektiviseringskrav • Prislofter – individuelle prislofter for vandselskaberne • Offentliggørelse af statistik og analyser • Stoplov – kontrol af kommunale indberetninger af midler fra vandselskaber • Bidrag til udvikling af ny regulering
Struktur	Uafhængig enhed Refererer til uafhængig bestyrelse (Energitilsynet), nedsat af Energi-, Forsynings- og Klimaministeren	Enhed i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen Uafhængighed i den enkelte sagsbehandling og afgørelse. Etableret i vandsektorlov.

1.2 Nye udfordringer for de statslige tilsyn

Tilsynene står over for en række nye opgaver, samtidig med at nogle opgaver falder væk eller reduceres. Nogle opgaver kendes i hovedtræk, mens andre kun kendes som tendenser, der kan udledes af regeringens politik på området.

Nedenfor opsummeres nogle af de væsentligste, kendte ændringer:

² Kilde: personaledatastræk, 23. maj 2016.

³ Kilde: træk over regulerede selskaber.

Nye opgaver

Øget effektiviseringspres	Regeringen har allerede vedtaget effektiviseringsmål, og har efterfølgende gennemført analyser, der viser et betydeligt, yderligere effektiviseringspotentiale i flere af forsyningerne. Det kan antages, at kommende regulering skal høste effektiviseringspotentialet.
TOTEX-benchmarking	Indførelse af ændret benchmarkingmodel for el, indførelse af benchmarkingmodel for fjernvarme. For vand er der indført ny benchmarkingmodel i foråret 2016, hvilket erfaringsmæssigt afføder en stor opgavemængde i en indkøringsperiode.
Ny regulering af eldistributionsselskaberne	Indførelse af en række nye reguleringsmetoder i forlængelse af anbefalingerne fra Elreguleringsudvalget, herunder ny mekanisme til fastlæggelse af indtægtsrammer og indførelse af WACC-baseret regulering til afløsning af nuværende reguleringsmæssige forrentning
Skærpet økonomisk tilsyn med Energinet.dk	Styrkelse af kontrollen med Energinet.dk's investeringsbeslutninger med videre.
Øget anvendelse af vedvarende energi	Udvikling af reguleringsmekanismer, der kan give incitament til økonomisk effektive investeringer i kapacitetsforøgelse, fleksibelt forbrug med videre til fortsat indfasning af mere vedvarende energi i elnettet Udvikling af markedsmekanismer og tekniske forskrifter til transport og lagring af biogas i elnettet
Øget behov for reinvesteringer	Samtidig med at der lægges et effektiviseringspres på selskaberne, vokser mængden af udskiftningsmodne aktiver. Dette er en simpel konsekvens af den oprindelige udbygning af infrastrukturen, som medfører at mange aktiver er anskaffet i vækstperioden fra 1950'erne til 1970'erne. Reguleringen skal skabe plads til nødvendige reinvesteringer uden at slække presset på selskabernes effektivitet herunder investeringseffektivitet.
Øget konsolidering og commercialisering af monopolvirksomhederne	Eventuel indførelse af incitamentsregulering med mulighed for afkast af vand- og fjernvarmeselskaberne vil øge investorernes krav til klarhed og forudsigelighed af reguleringen samt deres evne til og ønske om at afprøve grænserne for reguleringen. Der må forventes en mængde engangsopgaver i forbindelse med fusioner som følge af fortsat konsolidering.
Ny regulering af opstrømsledning	Der forventes en ny økonomisk regulering af opstrømsledningen, hvor tariffer hidtil er blevet fastlagt ved forhandling.
Nyt klagesystem	Det forventes, at der vil ske ændringer i regulerede selskabers mulighed for at påklage afgørelser og organiseringen af dette.
Større efterspørgsel efter monitorering og analyse	Der er politisk efterspørgsel efter tættere monitorering og afrapportering af markeder, priser og effekter af regulering. Ny benchmarking vil skabe både mulighed og behov for årlige rapporteringer, og der er stor interesse for forsyningssikkerhed og (langsigtede) investeringer.

Bortfald af opgaver

Forenkling af reguleringen	Både den nye vandsektorlov og den nye regulering af eldistributionsselskaberne rummer administrative forenklinger
Reduktion i antallet af selskaber	Der sker løbende konsolidering af selskaberne inden for el, varme og vand. Et øget effektiviseringspres må forventes at øge konsolideringstempoet og reducere antallet af selskaber der skal reguleres
Bortfald af prisloftsregulering og hvile-i-sig-selv-regulering af fjernvarmeselskaberne	Med indførelse af benchmarkregulering vil den nuværende mere skønsbaserede regulering bortfalde, formentlig efter en overgangsfase med to reguleringstyper.

På længere sigt er det forventet, at aftalebaseret regulering vil komme til at fylde mere, men aftalebaseret regulering forventes ikke at erstatte de øvrige reguleringsopgaver på kort eller middel sigt (med gasdistribution som mulig undtagelse).

Sammenfattende kan det forventes, at reguleringen skal håndtere mere komplekse problemstillinger hos færre, men mere professionelle selskaber, samtidig med at de økonomiske konsekvenser af reguleringen bliver tydeligere.

Brug af aftalebaseret regulering

Ved en fuldt ud aftalebaseret regulering indgås individuelle aftaler med selskaberne, som erstatter de mere mekaniske metoder til udmåling af for eksempel forrentningsgrundlag, indtægtsrammer, effektiviseringskrav med videre.

Aftalebaseret regulering kan give både selskaber og regulator større fleksibilitet, og skabe rum for større innovation og mere intelligent anvendelse af investeringer. Indførelse af den såkaldte RIIO-regulering i Storbritannien er et eksempel på et skift hen imod en aftalebaseret regulering.

Aftalebaseret regulering fordrer, at regulator har et indgående kendskab til de enkelte selskabers forhold. I praksis vurderes det at være en forudsætning for brugen af aftalebaseret regulering, at antallet af selskaber er lavere end det aktuelt er tilfældet i Danmark (med undtagelse af naturgasdistribution). Samtidig kræves en ingeniørteknisk og økonomisk kompetence, som ikke er opbygget i de nuværende tilsyn.

Aftalebaseret regulering kan eventuelt indføres for de største selskaber som supplement til eller erstatning af en mere mekanisk regulering, hvis der kan etableres meget klare retningslinjer for hvordan de to reguleringstyper spiller sammen.

Aftalebaseret regulering kan blive relevant som supplement til den nuværende regulering i forbindelse med særlige forhold, for eksempel ekstraordinære forhold ved konsolidering eller andet. Dette kan være et fornuftigt supplement til mere mekaniske reguleringsmodeller, som kan fjerne selskabernes incitament til at foretage fornuftige dispositioner, som ikke er forudset i modellerne. Denne brug af aftalebaseret regulering fordrer også en øget teknisk og økonomisk kompetence samt et mandat til at afvige fra de mekaniske modeller i regulering af selskaberne.

2. Opsummering af udfordringer og anbefalinger

Det er vores overordnede vurdering, at (i) den nuværende opgaveudførelse i SET har et forbedringspotentiale og at (ii) strukturen af den samlede varetagelse af reguleringsopgaverne i alle forsyningsarter er uhensigtsmæssig i forhold til at varetage de fremtidige opgaver. Vurderingen bygger såvel på vores analyse af den nuværende organisering og opgaveudførelse og på sammenligning med europæisk praksis.

I dette afsnit opsummeres udfordringer, mulige årsager og løsningsforslag, som understøtter denne vurdering. Disse elementer uddybes i resten af rapporten.

2.1.1 Udfordringer

Regeludformningen er ikke uafhængig. Regelhåndhævelsen er organiseret i de to uafhængige tilsyn, men reglerne udformes uden for tilsynene, primært i Energistyrelsen. Det betyder, at regeludformningen sker under politisk indflydelse; i praksis med dyb indblanding fra både minister og lovgivere. Dermed mistes to væsentlige fordele ved den uafhængige regulering: Der kan opstå politisk pres for at afstå fra løsninger, som vil være gavnlige for forbrugerne, og industrien og investorerne mister en vigtig garanti for at reguleringen er langsigtet og objektiv.

Reguleringskompetencerne er spredt. De forskellige opgaver i forbindelse med udarbejdelse og håndhævelse af reguleringen er spredt i en række mindre enheder, og der findes ikke et stærkt, reguleringsfagligt miljø i nogen af organisationerne.

Reguleringen skaber unødvendige administrative byrder. Kvalitative vurderinger fra såvel brugere som fra sekretariatet tyder på, at en del af reguleringen skaber administrative byrder uden at medføre væsentlige ændringer i selskabernes indtægtsrammer eller andre vilkår. (Bemærk, at analyse af selve reguleringen ligger uden for kommissoriet for nærværende opgave).

Brugernes tilfredshed med udførelsen af opgaverne er moderat. Brugerne vurderer begge tilsyn lavt på spørgsmål om faglig kvalitet, og giver en blandet vurdering af, om de administrative byrder er rimelige. Dette gælder også for det segment af brugere, der vurderer relevansen af tilsynsopgaverne højt.⁴

Energitilsynet har problemer med sagspukler. Energitilsynets sagsbehandling er præget af lange sagsbehandlingstider på nogle sagsområder. Mængden af gamle sager er voksende på enkelte sagsområder.

Der er stor personalegennemstrømning i begge sekretariater. De to sekretariater har stor personaleomsætning sammenlignet med gennemsnit for statslige styrelser. Personalegennemstrømningen reducerer effektiviteten af sagsbehandlingen og kvaliteten af brugerhåndteringen, og er en frustration for brugerne.

Produktiviteten i sekretariaterne er lav. Produktiviteten i begge sekretariater er lavere end benchmark.

Overheadomkostningerne i SET er høje. Sammenlignet med benchmark har SET høje omkostninger til administration. Dette kan delvis tilskrives SETs størrelse.

2.1.2 Forklaringselementer

Strukturen af den danske regulering afviger meget fra de øvrige, europæiske lande, og det er vores vurdering, at strukturen er den væsentligste årsag til den uensigtsmæssige løsning af den samlede regulatoropgave.

I modsætning til andre europæiske lande har Danmark adskilt regeludstedelsen fra den uafhængige regulator. Dette medfører en række ulemper:

- Regeludstedelsen kan komme under politisk indflydelse
- Processen for regeludarbejdelsen kan være delvis lukket og tidspresset, blandt andet fordi den sker parallelt med udvikling af lovgivning og med involvering af minister og til tider lovgiver. Dette strider mod god regulatorpraksis, hvor involvering efter faste tidsplaner og mest mulig åbenhed sikrer den bedst mulige kvalitet af reguleringen
- Det er vanskeligt at opbygge et stærkt reguleringsfagligt miljø, da opgaverne er spredt mellem enheder
- Regeludsteder har lille kendskab til håndhævelsesprocesserne, og har stor risiko for at udarbejde administrativt krævende regler
- Regulator føler begrænset ejerskab til reguleringen, og vil fokusere mere på at håndhæve reglerne end på den ønskede effekt af reglerne
- Regulator kan ikke fastholde de bedste medarbejdere, fordi sagsbehandlingsopgaver ikke er attraktive for stærke reguleringsøkonomer og -jurister

Derudover kan konstruktionen med det uafhængige energitilsyn skabe udfordringer. Tilsynet er primært lovforklende, og har ikke til opgave at sikre, at tilsynsopgaven løses effektivt og hensigtsmæssigt. Tilsynets formandskab fungerer som bestyrelse for SET, og skal sikre at der er den rigtige ledelse og at ledelsen opbygger den nødvendige kompetence til at løse opgaven. Da denne bestyrelsesopgave er af begrænset omfang, er der risiko for, at der ikke vil være tilstrækkelig ledelseskraft til reelt at udfordre sekretariatets ledelse og bidrage til at udvikle denne.

⁴ På grund af interesse modsætningen mellem regulator og regulerede virksomheder skal det forventes, at virksomhederne er utilfredse med regulator. Denne utilfredshed bør være rettet mod regulators konkrete afgørelser, for eksempel fastlæggelse af effektiviseringsmål, afgørelser om konkurrencehæmmende adfærd med videre, og ikke mod regulators kompetencer og håndtering af sager. Dette er det gennemgående billede hos regulerede virksomheder, som vi har været i kontakt med i forbindelse med vores landestudier, hvorimod de danske brugere i højere grad udtrykker utilfredshed med kompetencer, proces og kommunikation. Ved indførelse af regulering opstår der som regel modstand mod hele reguleringen og regulator hos en del virksomheder, hvilket må vurderes at være en medvirkende forklaring på den lave vurdering af kompetencer hos FS.

Det følger ikke heraf, at udfordringerne kun kan løses gennem strukturændring – der kan foretages en række kompenserende tiltag (se nedenfor), som dog – særligt for SET's vedkommende – ikke er taget i anvendelse. Det følger heller ikke, at en eventuel ændring af strukturen i sig selv vil være tilstrækkelig til at løse de performancemæssige udfordringer.

I SET viser tidsregistreringen, at der anvendes meget begrænset tid på ledelse, idet kontorcheferne anvender en stor del af deres tid til sagsbehandling. Vi tolker det sådan, at de store sagsmængder og sagspukler sammen med den høje personaleomsætning skaber et pres for at anvende erfarne ressourcer i sagsbehandlingen. Dette fjerner imidlertid fokus fra personaleledelse (som kunne øge fastholdelse og kompetenceudvikling) samt driftsledelse (der kunne øge produktivitet, effektivisere sagsbehandling og identificere muligheder for regelforenkling med videre).

2.1.3 Løsningselementer

Vores anbefalinger adresserer primært de strukturelle udfordringer, som vi anser for at være årsag til de fleste problemer i tilsynsopgaven. Udfordringerne kan løses gennem grundlæggende strukturelle greb, men kan også afhjælpes gennem mindre tiltag. Løsningerne er derfor delvist gensidigt udelukkende.

Styrk fokus på ledelse og effektivisering. SET har i et par år haft fokus på effektivisering og reduktion af sagsbehandlingstider. Analyserne viser, at dette arbejde yderligere bør styrkes. Samtidig bør fokus på personaleledelse styrkes med henblik på at dæmpe personaleomsætningen. En styrkelse af SET's performance og en styrkelse af de regulerede virksomheders tillid til SET's kompetence er en forudsætning for at gennemføre de øvrige forbedringsforslag.

Samling af regulatoropgaver. Etablering af en samlet regulator efter europæisk forbillede, som er regeludstedende og håndhævende, vil være den bedste ramme for at skabe øget uafhængighed, skabe en regulator med fokus på indhøstning af effektiviseringspotentiale uden konkurrerende hensyn, skabe et reguleringsøkonomisk fagmiljø og professionalisere regulatoropgaven, blandt andet gennem en planlagt og klart kommunikeret hørings- og involveringsproces til udvikling af ny regulering. En samlet regulator vil løse opgaver, som i dag er spredt i Energistyrelsen, SET, FS og Energinet.dk, samt opgaver, som ikke løses i dag.

Eksplicite og stærke processer til udvikling af regulering. Hvis det vælges ikke at etablere en samlet, regeludstedende regulator, kan en del af fordelene opnås gennem procesforbedringer. Processen til udvikling af ny regulering kan følge god regulatorpraksis selv om flere parter deltager. God praksis omfatter tydelig og rettidig tilrettelæggelse af processer, tydelig kommunikation af formålet, tilstrækkelig tid til involvering og høring, med videre. Udvikling af ny regulering projektorganiseres.

Regelforenkling og styrkelse af mulighed for at effektivisere sagsbehandlingen. Der er et stort potentiale for at reducere den administrative byrde fra den nuværende regulering af el-, gas- og varmeselskaberne, for eksempel gennem regelforenkling, standardisering, indførelse af bagatelgrænser med videre. Regelforenklingen vil frigøre ressourcer både hos SET og de regulerede selskaber. Der er ikke gennemført en analyse af potentialet i FS; her forventes den kommende regulering at medføre en vis reduktion af de administrative byrder.

Etablering af stærke feed back-mekanismer mellem regulator og regeludsteder. Der vil i alle tilfælde være behov for at etablere en stærk proces til at sikre tilbagemeldinger fra regulator(er) til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Der skal sikres såvel ad hoc-tilbagemeldinger, når der konstateres behov, og systematiske processer til løbende evaluering af lovgivning og regulering med henblik på at øge effekten og reducere den administrative byrde. Selv om der etableres en samlet, regeludstedende regulator, hvor en del af feed back-mekanismen håndteres internt, vil der være behov for at etablere en stærkere feed back-mekanisme til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, herunder at fastlægge rammer, ansvar og proces for samarbejdet.

Forenkling af det uafhængige tilsyn. Det uafhængige tilsyn erstattes af en uafhængig direktion, der indgår i regulators daglige ledelse, men er udpeget efter principper, som overholder EU's retningslinjer – det vil sige uden instruktionsret fra ministeren, og med en fast ansættelsesperiode (typisk fem år med mulighed for forlængelse med én periode). Dette vil sikre en tættere sammenhæng mellem regulators overordnede mål og udviklingen af en effektiv organisation, som kan indfri målet.

3. Udfordringer i forhold til den nuværende løsning af tilsynsopgaven

I dette afsnit opsummerer vi de vigtigste observationer af udfordringer med den nuværende udførelse af tilsynsopgaven.

3.1 De nuværende tilsyn har meget smalle opgaver sammenlignet med europæisk praksis

En række af de observerede udfordringer udspringer af organiseringen af tilsynsopgaverne.

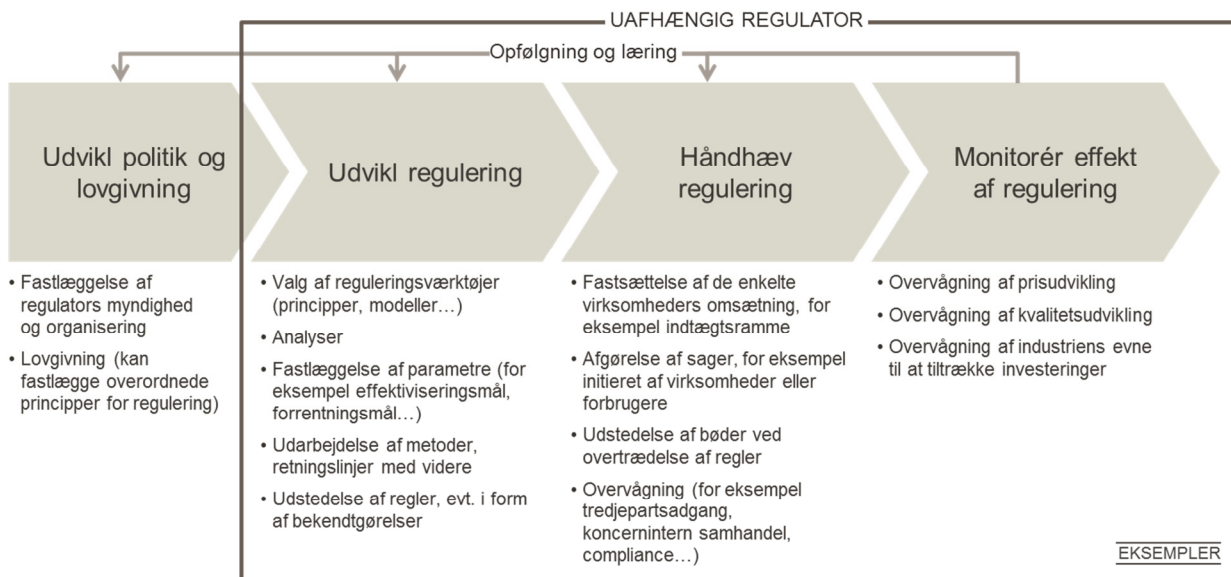
I forbindelse med analysen har vi kortlagt regulatorer i Storbritannien, Irland, Norge og Holland i en vis dybde, blandt andet gennem dokumentstudier og interviews, og gennemført dokumentstudier af regulator i Tyskland og Sverige. Sammenligninger i det følgende bygger dels på disse studier, dels på den generelle litteratur og internationale anbefalinger.

3.1.1 Typisk opgaveportefølje for en europæisk regulator

De uafhængige regulatorer har typisk ansvar for:

- At udforme reguleringen inden for en overordnet, lovfastsat ramme
- At håndhæve reguleringen
- At monitorere effekten af reguleringen og de afledte omkostninger for de regulerede selskaber
- Løbende at tilrette reguleringen, hvis den er uhensigtsmæssig, og at orientere regeringen, hvis lovgivningen ikke skaber et hensigtsmæssigt grundlag for at regulere forsyningssektoren.

En principiel oversigt over opgaverne er vist i Figur 1.



Figur 1: Oversigt over hovedopgaver for en typisk, uafhængig regulator. Regulator har et sammenhængende ansvar for udarbejdelse af regler, håndhævelse af regulering og monitorering af effekten af reguleringen. Det giver mulighed for at opbygge et stærk reguleringsfagligt miljø med ansvarsfølelse over for den samlede opgave, og beskytter samtidig mod politisk indblanding i regeludformningen.

Regulators rolle og myndighed etableres gennem en rammelovgivning, der fastlægger regulators rolle og opgaver uden at være meget specifik om, hvordan opgaverne skal løses:

- Fastlæggelse af overordnet formål (for eksempel kort- og langsigtet forbrugerbeskyttelse, fremme af konkurrence)
- Styringsstruktur
- Finansiering af regulators opgaver (for eksempel finansiering gennem takster, koncessionsafgifter eller fra centralbudgettet)
- 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 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.

Brugen af rammelovgivning og policy guidelines og etableringen af en uafhængig, regeludstedende regulator, afviger en del fra den danske praksis, hvor lovgivningen er meget specifik, og hvor tilsynsopgaven er lovfortolkende.

Tabel 1 illustrerer modellen med et par konkrete eksempler:

	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 gasmarkederne. • 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 elementer i rammelovgivning for den uafhængige regulator

Ud over rammelovgivningen styres regulator af politikker, som er brede erklæringer om hvilke udfordringer regeringen ønsker, at regulator skal løse for at sikre den ønskede udvikling af det samlede energisystem. Det kan for eksempel dreje sig om håndtering af kendte konkurrenceproblemer, forudsete udfordringer såsom kapacitetsmangel eller andre forsyningsmæssige problemer, eller behov for at udvikle mekanismer til at støtte andre politiske beslutninger, for eksempel øget indfasning af vedvarende energi i systemet.

Der er variation i, hvordan de undersøgte regulatorer udsteder reguleringen. Således kan Ofgem ikke udstede bekendtgørelser, i modsætning til NVE og CER. I praksis stækker det ikke Ofgems kontrol med reguleringen.

Vi har medtaget et par eksempler for at illustrere, hvordan regulators udarbejdelse af regler kan fungere i praksis.

Eksempel: Revision af indtægtsrammereguleringen af eldistributionsnet,

Indtægtsrammereguleringen for elnet i Sverige er blevet udviklet igennem flere trin i de sidste ti år. Principperne for den nugældende model blev indført med virkning fra reguleringsperioden 2012-15, og er blevet justeret for reguleringsperioden 2016-2019.

Indtægtsrammereguleringen blev udviklet i perioden 2008-11.

Frem til 2012 havde Sverige en tilsynsbaseret ex post-regulering, som byggede på et princip om at regulator kunne pålægge selskaberne at sænke tariffærne bagudrettet. Der blev altså ikke beregnet indtægtsrammer forud for en reguleringsperiode. Baggrunden for udvikling af indtægtsrammeregulering var blandt andet, at det var vanskeligt at finde gode værktøjer til at regulere netselskabernes indtægter bagud. Samtidig blev der rejst tvivl om, om man levede op til Eldirektivets krav om at regulator som minimum skal forhåndsgodkende metode for tariffastsættelse og fastsættelse af vilkår for adgang til nettet.

Den nye regulering blev udviklet i følgende trin:

- **Regeringen** (ved det daværende Miljö- og Samhällsbyggnadsdepartement) igangsatte den såkaldte energinetsudredning for at afdække en række spørgsmål i forbindelse med elnettene, herunder den økonomiske regulering. Konklusionerne vedrørende økonomisk regulering er dokumenteret i SOU 2007:99
- **Rigsdagen** vedtog ændringer til Elloven (Lov 1997:857), og gav samme år Energimarknadsinspektionen (Ei) og Konkurrenceverket til opgave at udarbejde forbedringer ("förordningar"), som skulle specificere regler for beregning af indtægtsrammer inden for de rammer som var udstukket i den reviderede ellov. Elloven indeholder bestemmelser om at rammerne skal dække rimelige ("skäliga") omkostninger ved drift af elnet, og at der skal tages hensyn til kvalitet og effektivitet, samt regler om justering af indtægtsrammer inden for en reguleringsperiode og for håndtering af under- og overdækning.
- **Ei** gav sine forslag til nye bekendtgørelser og ændringer i eksisterende bekendtgørelser i en rapport i 2009. Ved udarbejdelse af forslagene konsulterede Ei to referencegrupper – én med repræsentanter for netselskaber og kunder, og én med akademikere og myndighedsrepræsentanter. Departementet foretog den endelige vedtagelse af de foreslåede bekendtgørelser ("förordningar"), mens Ei har til opgave at udforme uddybende forskrifter ("föreskrifter"). Bekendtgørelserne fastlægger blandt andet principper for værdisætning af aktivmassen, afskrivningsperioder og krav til netselskabernes rapportering til regulator.
- I perioden 2009-11 gennemførte **Ei** en række udredninger internt og med brug af eksterne konsulenter. Dette arbejde omfattede fastlæggelse af WACC, effektiviseringskrav og standardpriser til beregning af aktivmassens værdi, prisindeksering med videre. Ei udarbejdede også detaljerede forskrifter til at opfylde de mere generelle krav i elloven og forordningerne. Parallelt med dette indsamlede og kvalitetssikrede Ei data og beregnede indtægtsrammer og udviklede dataindsamlingskemaer og it-systemer til indrapportering.
- I slutningen af 2011 fastsatte Ei indtægtsrammer for netselskaberne. Disse blev påklaget af mange selskaber, og klagerne blev behandlet af **de svenske forvaltningsdomstole** i perioden 2012-2015.

Energimarknadsinspektionen blev etableret som selvstændig myndighed i 2008. Dens myndighed og opgaver som regulator er defineret i Elloven og i en egen bekendtgørelse (Förordning 2007:1118 med instruktion för Energimarknadsinspektionen).

Eksempel: Udvikling af Elhub i Norge

I 2010 tog NVE initiativ til at foreslå en fælles it-løsning til at indhente og lagre målerdata fra norske slutkunder, og eventuelt udførelse af andre opgaver vedrørende afregning og fakturering. NVE's udredning blev gennemført af eksterne konsulenter, og førte i 2011 til anbefaling af udviklingen af en datahub for måler- og afregningsdata, Elhub.

Begrundelsen for anbefalingen var, at en datahub ville give væsentlige, økonomiske besparelser, ville og bidrage til øget kvalitet i afregningsprocessen og øget konkurrence i slutkundeledet. På baggrund af anbefalingen og en efterfølgende offentlig høring valgte NVE i 2012 at ændre Statnetts koncessionsbetingelser som afregningsansvarlig, og pålagde NVE at udvikle en datahub. I 2013 besluttede NVE etablering af Elhub på baggrund af Statnetts forslag. Fristen for indførelse af datahub'en blev oprindelig fastsat til 2016, men er efterfølgende udsat i to omgange til 2017, senest fordi indførelsen af en nordisk balanceafregning er udsat.

Det skal bemærkes, at Statsnetts koncession som afregningsansvarlig er adskilt fra selskabets koncession som systemansvarlig. Afregningsansvaret omfatter opgaverne med at aggregere alle handler og udvekslinger i engrosmarkedet, beregne afregning for regulerkraft og sikre økonomisk balancering af elmarkedet. Opgaven er oprindelig lagt i Statnett af praktiske hensyn, og kan i princippet udføres af en anden aktør end Statnett. Elhub er efterfølgende udskilt i et selvstændigt selskab, Elhub AS, som pt. ejes 100% af Statnett. Afregningsansvaret finansieres af gebyrer fra markedsdeltagerne, og er ikke en del af Statnetts indtægtsramme.

I arbejdet med Elhub har NVE gennemført flere ændringer af afregningsforskriften, som udarbejdes og vedtages af NVE i dennes egenskab af regulator. Forskriften regulerer blandt andet bestemmelser vedrørende skift af elleverandør, indsamling og håndtering af måleraflysninger, krav til funktionalitet i avancerede målesystemer ("smart meters"), regulerkraftafregning, fakturering samt krav til netselskabernes håndtering af markedsaktører (ikke-diskriminering). Alle ændringsforslag har været i høring. Vigtige ændringer i forskriften, som NVE har udviklet, har været:

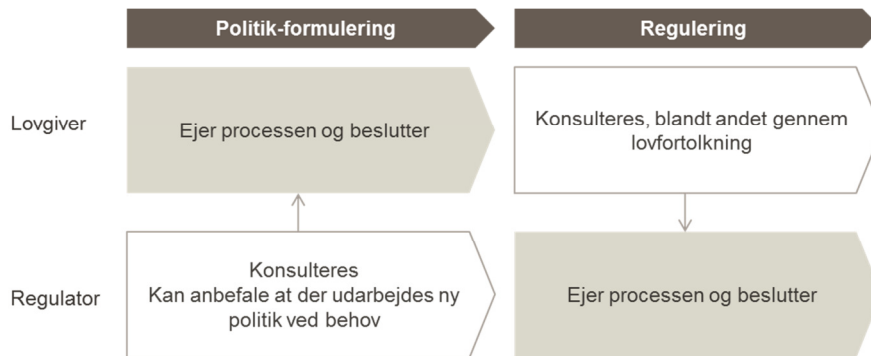
- Tildeling af ansvar for drift og udvikling af Elhub til den afregningsansvarlige
- Krav om kvalitetssikring og migrering af data til Elhub. Dette omfatter bestemmelser om, at netselskaberne kan indhente personoplysninger om kunderne og forskellige typer af information om målepunkterne og måleværdierne. NVE har også mulighed for at træffe bestemmelser, der giver mere detaljerede regler for kvalitetssikring og dataoverførsel.
- Ændringer i dataflow mellem afregningsansvarlig (Elhub fra 2017), netselskaber og elleverandører. Dette gælder blandt andet ansvaret ved leverandørskift, hvor Elhub tildeles opgaven med at udsende information til parterne
- Regler om adgang til måleværdier i Elhub for elleverandører og elhub-brugere med fuldmagt fra slutkunder, herunder krav til webløsning til adgang til data
- Regler for hvor ofte og hvor længe måleværdier skal gemmes
- Elhub skal rapportere til NVE om datakvalitet af måleværdier, opstart og overtagelse af anlæg, leverandørskifte, indfødsning og udtag af el fordelt på netområder og elleverandører
- Sikkerhedskrav. Elhub skal ikke have forbindelse til systemet til fysisk balancering, og skal opfylde krav til kryptering af data og dataudveksling
- Omkostningerne skal dækkes af brugerne af Elhub. Elhub skal foreslå en gebyrmodel, men finansieringen vedtages af NVE
- Måleværdierne i Elhub skal bruges som grundlag for fakturering af elforbrug og adgang til nettet

Statnett/Elhub AS har ansvaret for den tekniske implementering, herunder at udarbejde konkrete løsninger, som opfylder kravene specificeret af NVE. Branchen involveres i arbejdet gennem arbejds- og referencegrupper.

NVE har stillet krav om at arbejdet kvalitetssikres i tråd med kravene til kvalitetssikring af store, offentlige projekter. Statnett har indgået aftale med en ekstern leverandør om at gennemføre kvalitetssikringen. Pr. juni 2016 er der udgivet re kvalitetssikringsrapporter.

Indførelsen af Elhub har ikke krævet ændringer i energilovgivningen, og hverken Stortinget eller Olje- og energidepartementet har været involveret i udvikling af reglerne.

Uafhængigheden betyder ikke, at regulator isolerer sig fra lovgiver – tvært imod er der et tæt samarbejde, som ofte er fastlagt i rammeloven. Her er det afgørende for fastholdelse af regulators uafhængighed, at rollerne er klart afgrænset, og at samarbejdet sker i en transparent proces. Figur 2 illustrerer en typisk rollefordeling mellem lovgiver og den uafhængige regulator.



Figur 2: Typisk samarbejdsmodel og rollefordeling: der er tæt samarbejde mellem lovgiver og regulator, med klart definerede roller i forskellige faser af lov- og reguleringsarbejdet.

Lovgivnings- og regulatoropgaverne er illustreret i Figur 3. Vi har benyttet reguleringen af el som illustration, da det på mange måder er den mest komplette og komplekse reguleringsopgave. Opgaveoversigten er generisk, og der kan være en vis variation i opgavesplit mellem lovgiver og regulator, mellem regulator og TSO, og mellem regulator og konkurrencemyndigheder.

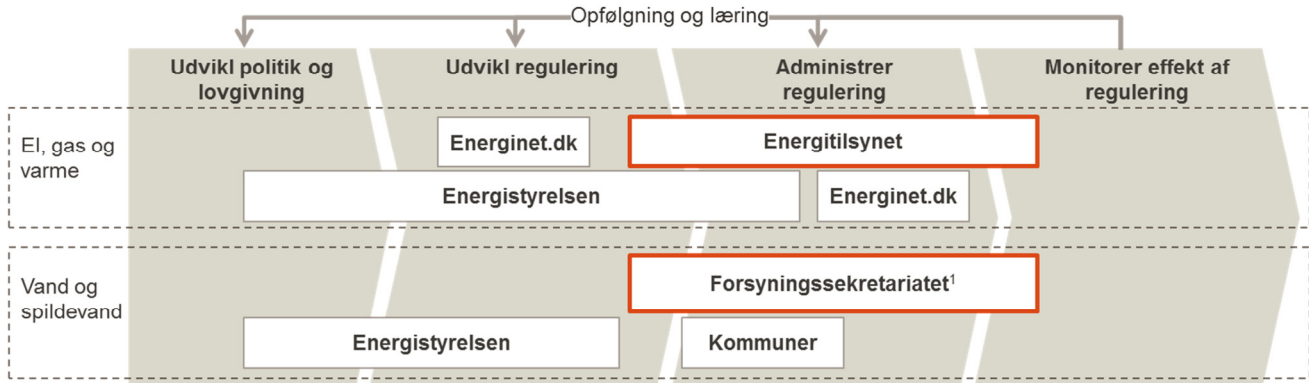
I eksemplet udstedes en del af reguleringen som bekendtgørelser. Dette er ikke tilfældet for alle regulatorer, men er i praksis af begrænset betydning. Ofgem udsteder for eksempel ikke bekendtgørelser, men har spillet en markant, selvstændig rolle i liberaliseringen og omstruktureringen af den britiske el- og gasssektor gennem udformning af regler.

	Feedback-mekanisme			
	Udvikl lovgivning og politik	Udvikl regulering	Håndhæv regulering	Monitorer effekt af regulering
Monopol-regulering: Regulering af netselskabers indtægter	Love og overordnede bekendtgørelser	Specifikke bekendtgørelser Retningslinjer Benchmarkingmodeller Systemer til dataindsamling og -rapportering	Dataindsamling Benchmarking Beregning af indtægtsrammer Fastsættelse af indtægtsrammer Klager	Periodisk evaluering (egen eller eksternt) Løbende dataindsamling og overvågning af investeringer, leveringskvalitet, effektivitet etc. Ad hoc-evalueringer
Tariffer: Pris for adgang til og brug af net	Love og overordnede bekendtgørelser	Specifikke bekendtgørelser Retningslinjer for tarifiering	Indsamling af information om tariffer Håndtering af klager vedrørende netadgang	Gennemgang af netselskabernes tariffer (ad hoc eller systematisk)
Engrosmarkeder: PX, Interconnectorer, markedsdesign, balancering m.v.	Love og overordnede bekendtgørelser	Specifikke bekendtgørelser Deltagelse i internationalt samarbejde (NordREG, EU) Licenser og godkendelse af PX, interconnector-aftaler, markedsbalancering, TSO-afgørelser etc.	Deltagelse i internationalt samarbejde (NordREG, EU) Håndtering af klager fra producenter, store kunder, handelselskaber og andre Dialog med interessenter	Evaluering af markedsregler (ad hoc eller systematisk) Analyse af markeds konkurrencen (ad hoc eller systematisk)
Detailmarked: Leverandørskift, forsyningspligt, dataudveksling, forbrugsmåling og afregning	Love og overordnede bekendtgørelser	Specifikke bekendtgørelser Retningslinjer Deltagelse i internationalt samarbejde (NordREG, EU)	Deltagelse i internationalt samarbejde (NordREG, EU) Dialog med interessenter	Evaluering af markedsregler (ad hoc eller systematisk) Monitorering af markeds konkurrence og prisudvikling (ad hoc eller systematisk)

Figur 3: Oversigt over hovedopgaver for lovgiver og regulator (el).

3.1.2 Opgavefordeling i den danske regulering

De opgaver, som typisk varetages af en europæisk regulator, er i Danmark fordelt på en række aktører. Figur 4 viser en oversigt over opgaveløsningen.



Figur 4: Fordeling af regulerings- og tilsynsopgaver i Danmark. Bemærk: Kommuner fungerer som de facto godkender af vand-, spildevands- og fjernvarmeselskabernes investeringer, jf. følgende afsnit. Energinet.dk løser opgaver i forbindelse med sikring af engros- og detailmarkedet, som typisk løses af de uafhængige regulatorer.

De vigtigste opgaver, som løses af de forskellige aktører i Danmark, er:

Folketinget: Lovgivningen i Danmark rummer en række afgørelser, som ellers typisk overlades til regulator. Eksempler er fastlæggelse af model for økonomisk regulering (for eksempel brug af indtægtsrammer baseret på værdi af aktivmassen (el, gas og vand) brug af forrentningsloft (el), valg af afkastmodel (WACC i nuværende, dansk incitamentsregulering), etc.).

Ministeren for Energi-, Forsyning og Klima og Energistyrelsen: Ministeren er primær, økonomisk regulator for Energinet.dk. Herunder godkender ministeren Energinet.dk's investeringer i for eksempel udlandsforbindelser, som aktuelt er en årlig omkostning på 4-6 mia. kr. Departementet og Energistyrelsen udarbejder størstedelen af den øvrige, økonomiske regulering, som fastlægges ved bekendtgørelse. Energistyrelsens bekendtgørelser er administrationsgrundlag for Energitilsynet og Forsyningssekretariatet. Energistyrelsen spiller en formel rolle ved godkendelse af Energinet.dk's anlægsinvesteringer.

Kommunerne: Kommunerne er de facto godkender af vand-, spildevands- og fjernvarmeselskabernes investeringer, og for den del af driftsomkostningerne, som følger af nye investeringer, idet kommunerne pålægger selskaberne disse investeringer som servicekrav.

Energinet.dk: Energinet.dk udformer markedsregler for adgang til el- og gasmarkederne (denne opgaveplacering er under ændring jævnfør Elreguleringsudvalgets anbefalinger)

Forsyningssekretariatet: Økonomisk regulator for vand- og spildevandsselskaberne. Incitamentsregulering af anlægs- og driftsomkostninger, tilsyn med omkostninger. Udvikling af ny regulering (TOTEX-benchmarking)

Energitilsynet og SET: Håndhævelse af regulering af el-, gas og fjernvarmedistribution, fjernvarmeproduktion. Udmåling af indtægtsrammer og benchmarks (el og gas), priskontrol (fjernvarme), metodegodkendelser, håndhævelse af ikke-diskriminerende adgang. Sekretariatsstøtte til udvikling af ny regulering (WACC og TOTEX-benchmarking)

Den særlige, danske struktur medfører eller forstærker en række problemer i den nuværende opgaveløsning:

3.1.3 Dele af den gængse regulatorrolle er ikke omfattet af uafhængighed

Energitilsynets opgaveløsning er uafhængig, og uafhængigheden er sikret ved at ministeren ikke har instruktionsret over tilsynets medlemmer. Imidlertid opnås der ikke de effekter, som er tilsigtet med den uafhængige regulator. Ud over at sikre retssikkerheden for de regulerede virksomheder og deres kunder, er sigtet med en uafhængig, økonomisk regulator:

- At sikre mod politisk indblanding i reguleringsprocessen ud over at skabe en ramme for reguleringen. Regulator kan forfølge den overordnede målsætning med relevante midler, uden at der opstår særhensyn ud fra politiske interesser. De regulerede selskaber er beskyttet mod at politiske interesser kan forfordere selskaber, teknologier, regioner eller andet.
- At sikre politikerne mod pres fra særinteresser, som går imod den overordnede målsætning for reguleringen.

OECDs retningslinjer for uafhængige regulatorer

OECD har udarbejdet en række retningslinjer for uafhængige regulatorer. Retningslinjen har en række anvisninger for god praksis for etablering og styring af uafhængige, statslige tilsyn. I forbindelse med tilsynet af forsyningssektoren fremhæves:

Troværdig, langsigtet målsætning. Etablering af uafhængighed i reguleringen sender et signal til markedet om, at regeringen arbejder for objektive og transparente vilkår.

Stabilitet. Afstand fra de politiske beslutningsprocesser øger sandsynligheden for konsistente og forudsigelige beslutninger fra regulator.

Håndtering af potentielle interessekonflikter. Beslutninger, der påvirker både statsejede og ikke-statsejede virksomheder træffes bedst af enheder der har armslængde til den politiske beslutningsproces.

Udvikling af reguleringskompetencer. Reguleringskompetence udvikles bedst i en specialistenhed, som har karensklausuler knyttet til deres ansættelse.

(OECD: *Principles for the governance of regulators*, 21. juni 2013.)

IMFs retningslinjer for uafhængige regulatorer

Reguleringsmæssig uafhængighed: Regulator fastsætter regler og regulering uafhængigt. En regulator har et større incitament til at håndhæve regler, den selv har udformet, da den har forståelse af reglernes formål.

Tilsynsmæssig uafhængighed: Regulator arbejder tæt på de regulerede virksomheder. Enhver statslig påvirkning eller påvirkning fra branchen i tilsynet kan underminere legitimiteten. Dette forebygges ved at tilsynet gøres regelbaseret.

Institutionel uafhængighed: Ledende medarbejdere bør garanteres en ansættelsesperiode med klare regler for forlængelse og opsigelse. Regulator bør referere til en kommission sammensat af eksperter. Beslutninger skal træffes åbent og transparent.

Budgetmæssig uafhængighed: Regulator bør ikke være udsat for budgetmæssigt pres fra regeringen. Ledelsen skal kunne foreslå (begrundede) udvidelser af medarbejderstaben.

IMF: *Should Financial Sector Regulators Be Independent?* Marc Quintyn og Michael W. Taylor, 2004.

Brugen af uafhængige regulatorer har i mange tilfælde vist sig effektiv til at øge markedernes effektivitet og den økonomiske effektivitet i monopolsektoererne, blandt andet fordi regulator har haft et entydigt mål, og fordi regulator i mindre grad end lovgivere udsættes for pres fra særinteresser, for eksempel regionale interesser, stærke brancheaktører, statslige ejere af regulerede selskaber, eller lignende.

I Danmark udarbejdes reguleringen overvejende af Energistyrelsen, som ikke er underlagt krav om uafhængighed. Derfor kan udformningen af reguleringen påvirkes af politiske interesser og særlige hensyn. Det gør det principielt vanskeligere at imødegå særlige interesser og stærke aktører, og mindsker markedets sikkerhed for objektivitet i udformning af reguleringen.

Den nuværende organisering af både Energitilsynet og Forsyningssekretariatet afviger fra OECDs og IMFs retningslinjer (se tekstboks) på flere punkter:

- Organiseringen sikrer ikke stabilitet og en langsigtet målsætning, idet reguleringen kan ændres ved politisk beslutning. Håndhævelsen af reglerne er transparent, stabil og underlagt en langsigtet strategi, men denne del af reguleringen påvirker selskaberne mindre end selve udformningen af reguleringen
- Der kan potentielt opstå interessekonflikter, da reguleringen i flere tilfælde påvirker både statsejede og ikke-statsejede selskaber. Igen er håndhævelsen af reguleringen beskyttet mod denne risiko, men ikke udarbejdelse af reglerne (herunder udarbejdelsen af den økonomiske regulering). Denne problemstilling er i dag relevant for el- og gassektoren, men ikke for vand og varme. Her er risikoen mere indirekte, idet reguleringen påvirker selskaber under kommunalt ejerskab. En eventuel overgang til incitamentsregulering for disse forsyninger vil skærpe problemstillingen
- Tilsynene fastsætter ikke reglerne, og har derfor et mindre incitament til at forbedre og håndhæve reglerne, end hvis de selv havde ansvar for regeludarbejdelsen. Her er det en særlig udfordring, at ansvaret for opfølgning på reguleringen er uklart placeret, så der er begrænset ejerskab af problemer, som opstår hvis reguleringen har u hensigtsmæssige virkninger eller er ineffektiv.

Samlet vurderes, at den nuværende organisering, hvor kun håndhævelse af reguleringen er omfattet af krav til uafhængighed, ikke lever op til de to retningslinjer.

3.1.4 Processen til udarbejdelse af ny regulering er ikke effektiv

Vi har kortlagt processer til udarbejdelse og implementering af ny regulering i samarbejde med SET, FS, Energistyrelsen og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Kortlægningen viser en række tilfælde, hvor:

- Udviklingsarbejdet ligger i forlængelse af lovgivningsprocessen, og har en dynamik som ligger tættere på lovgivningsprocessen end normal praksis for regulatorer. Der er afsat for lidt tid til høringsprocesser og konsekvensanalyse af reguleringen, og der er ikke fuld transparens og forudsigelighed i processen
- Sekretariatene er ikke forberedt på at overtage den nye regulering, når den skal idriftsættes. Denne observation gælder overvejende SET
- Reguleringen skaber administrative opgaver, der kunne være undgået med en grundigere høringsproces og kvalitetssikring af reguleringen
- Der er mangler eller uklarheder i reguleringen, som kræver tilføjelser til bekendtgørelserne, som efterfølgende skal implementeres
- Der er i mange tilfælde politisk indblanding i regeludformningen på et niveau, som ikke er hensigtsmæssigt i forhold til at sikre en transparent og effektiv proces, og som normalt vil være overladt til en uafhængig regulator – for eksempel den tekniske udformning af dele af reguleringen

Case: proces for udvikling af ny regulering i NVE

NVE udarbejder et fireårigt program for udvikling af regulering. Programmet beskriver hvilke reguleringsmæssige udfordringer, NVE ønsker at løse i perioden, og hvilken tidsplan man forventer at gennemføre udviklingen efter. Programmet sendes i høring med Energiministeren som én af høringsparterne.

Hver udviklingsopgave organiseres som et projekt med fastlagte planer og tidsfrister for høringer og anden involvering. Afhængig af kompleksiteten tager opgaverne typisk mellem tre og 18 måneder.

Vi har også observeret en række tilfælde, hvor samarbejdet om udviklingen har medført en effektiv afvikling. Dette har især været fremmet af (i) gode relationer mellem deltagere fra Energistyrelsen og det involverede sekretariat, og (ii) fravær af tidspres fra lovgivningsprocesser.

I det begrænsede antal tilfælde, vi har kortlagt, har der oftere været processtilbageløb i samarbejdet mellem SET og Energistyrelsen end i samarbejdet mellem FS og Energistyrelsen, men der har været eksempler på effektivt samarbejde med begge organisationer.

I de bedste tilfælde lader samarbejdet til at være båret af en proaktiv involvering af Forsyningssekretariatet igennem udviklingsprocessen, som ofte har været fraværende eller kun delvis gennemført i de kortlagte udviklingsprocesser mellem SET og Energistyrelsen. Der er ikke større strukturelle barrierer for et samarbejde mellem Energistyrelsen og SET, og forskellen lader til at være person- og kulturbåret.

De observerede problemer kan også findes i en organisation med samlet ansvar for udvikling og håndhævelse af regulering, men der er stærke incitamenter til at eliminere dem, lige som rammebetingelserne understøtter en bedre tilrettelæggelse af processerne.

Ingen af regulatorerne i vores landestudier (UK, IRL, NO og NL) har tydelige problemer med processerne til udarbejdelse af ny regulering, men nævner disse som problemer i de første år efter indførelse af økonomisk regulering. I vores ikke-udtømmende kortlægning har vi observeret, at FS har været involveret tættere og tidligere i udviklingsprocesserne for vand end SET har været involveret i udviklingsarbejdet i de andre forsyningsarter. Dette kan være en indikation af, at uhensigtsmæssig regulering på vandområdet i højere grad skyldes indfasning af ny regulering, mens den i højere grad skyldes dårligt tilrettelagte processer for de øvrige forsyningsarter. Bemærk dog, at SET også har været tæt involveret i udvikling af ny regulering, herunder TOTEX-benchmarking og fastlæggelse af WACC. Ingen af de kortlagte processer lever dog op til almindelig regulatorstandard om rettidig advisering og inddragelse af interessenter.

Som en del af analysen har vi gennemført to workshops med deltagere fra SET, FS, EFKM og Energistyrelsen, hvor vi har kortlagt udvalgte opgaver, processer og snitflader, identificeret udfordringer og opstillet løsningsmuligheder inden for den eksisterende struktur. Figur 5 opsummerer en række af de vigtigste konklusioner på disse workshops.

Udfordringer	Løsningsforslag
<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af reguleringen sker uden en klar plan for involvering af tilsynet. Nogle gange sker der en konstruktiv involvering, men det er tilfældigt og personbåret • Roller og ansvar er uklart defineret (eksempel: sekretariatet for benchmarking-udvalget) • Energistyrelsen bliver ikke altid orienteret, hvis en regulering skaber unødige, administrative byrder • Der bliver lavet undtagelser i reguleringen, som kræver mange kræfter, og som kan være drevet af enkeltinteresser • Udvikling af reguleringen sker for hurtigt, og der er ikke afsat tid eller ressourcer til at gennemføre høringer • Reguleringen justeres flere gange efter at den er taget i brug, hvilket medfører stort ressourcebehov til sagsbehandling • Reguleringerne skulle ikke have givet så store muligheder for at "åbne fortiden" – for eksempel behov for forældelsesfrister • Forkert incitament i klagesager: det er "gratis" og risikofrit at klage • For meget politisk påvirkning på detailniveau (til gengæld er der meget dialog mellem regulator og branche) • Forhastet lovgivningsproces giver både lovgivning af dårligere kvalitet OG manglende inddragelse af dem, der kommer til at udføre • Der er mange interesser, man får aldrig lov til at starte med et "blankt papir" 	<ul style="list-style-type: none"> • Projektorganisering af udvikling af ny regulering. Herunder, at der er en ansvarlig projektleder, som både har overblik over den tekniske og politiske proces • Tættere samarbejde mellem de to sekretariater for øget videndeling • Sikre, at tilsynet har de rigtige kompetencer (tekniske kompetencer, benchmarking...) • Mere "is i maven" hos lovgiver, i forhold til ikke at gribe ind selv om reguleringen ikke kompenserer for alle forhold • Ansøgningsfrister og forældelsesfrister i regulering/lovgivning • Fokus på én sektorlovgivning ad gangen for at sikre at der er kapacitet til at gennemføre en god proces • Sørg for, at konsekvenser af lovgivning – og af elementer/ideer, der forelægges forligskredsen og andre – kommunikerer klart, så der er politisk accept af konsekvenserne (eksempelvis af konkurser). • Jobrotation inden for reguleringsmyndigheder og Energistyrelsen, så kompetencer og forståelse øges

Figur 5: Væsentlige udfordringer og løsningsforslag identificeret på fælles workshops mellem EFKM, ENS, FS og SET.

3.1.5 Det er vanskeligt at skabe et stærkt reguleringsfagligt miljø

I den danske organisering er de reguleringsfaglige kompetencer spredt i en række forskellige miljøer, som samtidig repræsenterer forskellige fagligheder:

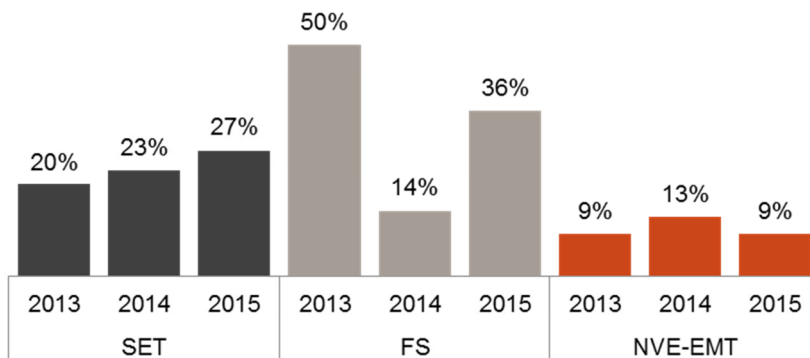
- De to sekretariater er håndhævende, og kompetencer vedrørende juridisk håndhævelse af regulering er derfor spredt på disse to centre.
- Energistyrelsen udarbejder regler, blandt andet for økonomisk regulering. Energistyrelsen må derfor anses for at være et væsentligt kompetencecenter for reguleringsøkonomi, og har samtidig en teknisk og makroøkonomisk forståelse af udviklingen i energi- og forsyningssektorerne og de politiske og strategiske målsætninger for disse.
- Sekretariaterne deltager i udvikling af WACC- og TOTEX-regulering, og har således begge opbygget en reguleringsøkonomisk kompetence.
- Som en del af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indgår FS i et konkurrenceøkonomisk miljø med mulighed for kompetencedeling om forbrugerbeskyttelse, analyse af markedseffektivitet, reguleringsøkonomi med mere
- SET godkender markedsregler og overvåger engros- og detailmarkeder. Størstedelen af opgaven med at tilrettelægge velfungerende markeder ligger dog hos Energinet.dk

Bemærk, at der ikke er foretaget kompetencekortlægninger i nogen af organisationerne, og at listen derfor er dannet på baggrund af de opgaver, der udføres. Nogle opgaver løses ikke, for eksempel vurdering af vand- og varmeselskabernes kapitalbehov, og det må antages, at der ikke er opbygget kompetence inden for dette.

Der er en række indikationer af, at det ikke lykkes at opbygge det faglige miljø i de to sekretariater:

Høj personaleomsætning i de to danske sekretariater kan være en indikation af, at det ikke er lykkedes at opbygge et stærkt fagligt miljø. Personaleomsætningen sættes i perspektiv af, at begge sekretariater har en høj medarbejdervurdering i deres medarbejdertilfredshedsundersøgelser. En høj personaleomsætning på trods af et godt arbejdsmiljø kan være en yderligere indikation af, at udfordringen ikke, eller ikke kun er ledelsesmæssig, og at størrelse og opgavesammensætning kan spille en rolle for mulighederne for at skabe et attraktivt miljø for stærke medarbejdere.

For opgaver med så høj kompleksitet som økonomisk regulering af forsyningssektorerne, betyder det et væsentligt tab af produktivitet samt omkostninger og ledelsestid til rekruttering af nye medarbejdere. I figuren herunder vises personaleomsætningen i SET og FS, sammenholdt med personaleomsætningen i tilsynsdelen af NVE (Norge).



Figur 6: Sammenligning af personaleomsætning.

Ved løsning af komplekse opgaver når en medarbejder typisk fuld produktivitet på otte måneder⁵. Produktivitetstabt fra personaleomsætningen i de to organisationer kan således tilnærmes som:

	SET	FS	NVE
Personaleomsætning	25%	33%	9%
Skønnet produktionstab ÅV	3,0	1	1,1

Samtidig påvirkes kvaliteten af brugerhåndteringen. Udskiftning af medarbejdere nævnes af flere respondenter af vores spørgeskemaundersøgelse om SET og FS, og er blevet nævnt i samtlige kvalitative interviews vi har gennemført med brugere, som typisk giver udtryk for at "sagsbehandlingen starter forfra, når der kommer en ny sagsbehandler".

I forbindelse med gennemførelse af analysen er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt sekretariaternes brugere og rådgiverne for brugerne. Undersøgelsen og undersøgelsesmetoden er nærmere beskrevet i bilagsrapporten *Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektoren - brugerundersøgelse*.⁶

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at brugerne har en blandet oplevelse af kompetenceniveauet hos begge sekretariater (Figur 7). Således er 45% af respondenterne enige eller delvis enige i, at SET har kompetente medarbejdere og at sagsbehandlingen har høj kvalitet, mens det tilsvarende tal for FS er 28%. Der er en noget lavere svarprocent blandt vandselskaberne (37%) end blandt de øvrige respondenterne (gennemsnit for alle besvarelser 50%), hvorfor tallet for FS er behæftet med større usikkerhed.

En del af utilfredsheden kan skyldes, at mindre selskaber er utilfredse med selve det faktum, at de reguleres, og dermed har et bias mod sekretariatene. Dette kan særligt være en faktor i vand, som har mange små selskaber og hvor indtægtsrammereguleringen er indført senere end i el og gas. Samtidig er svarprocenten lavere i vand, hvilket kan medføre et bias, hvor de mest utilfredse brugere kan have haft en større tilbøjelighed til at svare. For at reducere dette bias har vi lavet et træk af de ti største virksomheder inden for hver forsyning (dog alle besvarelser for naturgas, hvor der er færre end ti

⁵ Kilde: Implement budgetmodel for komplekse, akademiske arbejdspladser.

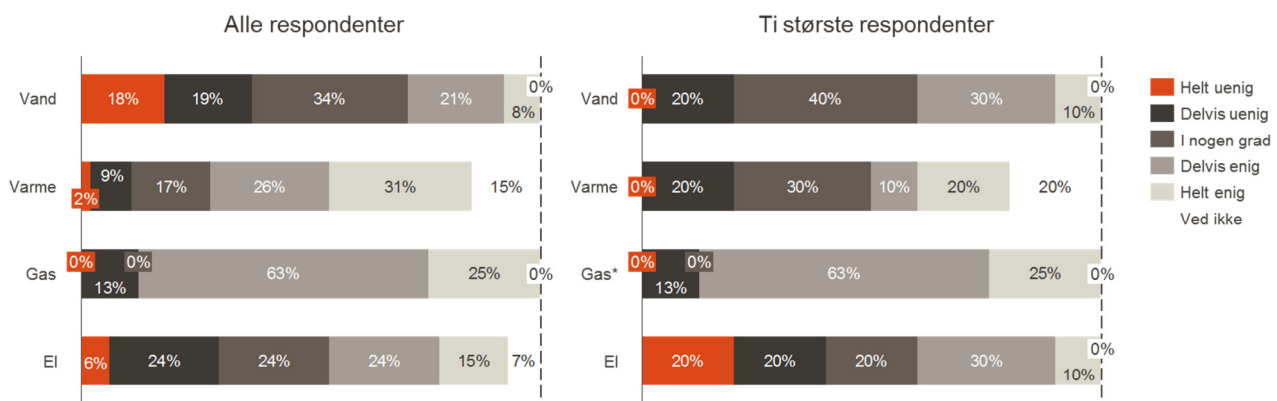
⁶ Undersøgelsen har en svarprocent på 62% (el), 100% (gasdistribution), 64% (fjernvarme), 36% (vand)

selskaber). Her er der i alle tilfælde tale om store selskaber, som må forventes at have en professionel håndtering af reguleringen og en afklaret holdning til behovet for økonomisk regulering. Af denne delanalyse fremgår:

- Et stort flertal af respondenterne er enige eller delvis enige i, at afgørelserne fra de to sekretariater er vigtige og relevante
- Undtagelsen er vandselskaberne, hvor kun 48% er enige eller delvis enige i, at FS' afgørelser er vigtige og relevante. Dette understøtter hypotesen om, at mange vandselskaber ikke har accepteret reguleringen og betydningen af FS's arbejde
- Ser vi imidlertid på de ti største respondenter fra vandselskaberne, er 80% af respondenterne enige eller delvis enige i at afgørelserne er vigtige og relevante
- Disse 10 respondenter vurderer ikke den faglige kvalitet højere end de mindre selskaber – 40% er enige eller delvis enige i, at afgørelserne har en høj faglig kvalitet, mens 40% hverken er enige eller uenige

Ud fra delanalysen vurderer vi, at vurderingen af FS's afgørelser ikke kun er et udtryk for selskabernes manglende erfaring med og accept af at de skal reguleres.

Hvor enig er du i, at sekretariatets medarbejdere er kompetente og at sagsbehandlingen har høj kvalitet?



*Note: for gas er medtaget alle respondenter (færre end ti selskaber deltager)

Figur 7: Brugernes oplevelse af kompetenceniveauet i de to sekretariater, og svarene fra de ti største brugere, som har deltaget. For FS er andelen af tilfredse eller delvis tilfredse brugere større blandt de store selskaber, hvilket indikerer, at mindre vandselskaber kan være utilfredse med at skulle reguleres. Bortset fra gasselskaberne vurderer ingen af de selskaberne kompetenceniveauet i sekretariaterne særlig højt.

Kommentarerne i undersøgelsen uddyber oplevelsen hos de mindre tilfredse selskaber, og en del kommentarer peger på, at uerfarne medarbejdere er en væsentlig årsag til denne brugeroplevelse:

SET brugere	FS brugere
<ul style="list-style-type: none"> • "Det forekommer at medarbejdernes kompetencer er svingende." • "Energitilsynet glimrer ved i udstrakt grad at gøre brug af ikke-færdiguddannet ressource til skade for modtagerne af afgørelser. Ny sagsbehandler hver gang!" • "Hvis man indberetter priser og andet får man et svar om at det er modtaget, ikke godkendt og det er oftest studentermedhjælpere som svarer." • "Der anvendes i høj grad medarbejdere på junior niveau og studentermedhjælpere. Disse medarbejdere har meget ringe forståelse for virkelighedens verden, har meget lidt erfaring og besidder absolut ingen faglig indsigt" 	<ul style="list-style-type: none"> • "Kæmpe udskiftning i bemanding." • "Forskellige selskaber som har samme udfordringer kan få forskellige afgørelser afhængigt af sagsbehandler." • "Der er også en meget høj medarbejderudskiftning, som kan være problematisk i forhold til det ofte er nyuddannede akademikere som ansættes helt uden viden om en speciel branche."

Case: Etablering af fagmiljø i NVE (elregulator)

NVE's tilsynsfunktion består af 54 medarbejdere. Enheden arbejder som en uafhængig enhed, med jurisdiktion til at udstede regulering delegeret fra Olie- og Energiministeriet. Bortset fra enkelte overheadfunktioner, som deles med resten af NVE (it, HR og facility management), opererer enheden som selvstændig.

NVEs ledelse arbejder meget aktivt på at skabe et attraktivt fagmiljø, blandt andet ved at:

- Sikre, at medarbejderne har tid til at arbejde proaktivt med udviklings- og analyseopgaver. NVEs ledelse ansporer til, at man udforsker forskellige løsninger inden man vælger, hvordan reguleringen skal udformes.
- Afsætte tid til at medarbejderne kan deltage i forskningsprojekter sammen med reguleringsøkonomer i universitetsmiljøet
- Deltage aktivt i udvikling af europæisk regulering. NVE er selektive, og vælger at engagere sig dybt i udviklingsarbejde på områder, som er særligt relevante for Norge

NVE vurderer selv, at de benytter 12 årsværk til udvikling, herunder deltagelse i europæiske udviklingsarbejder.

NVE er lige som andre regulatorer udfordret af, at medarbejderne tilbydes markant højere løn af industrien. Alligevel er det lykkedes NVE at opnå en personaleomsætning på 10%.

3.2 Reguleringen skaber unødvendigt mange sager, som i en del tilfælde har lille værdiskabelse

Både Energitilsynet og Forsyningssekretariatet løser et stort antal sager. Antallet af sager er i sig selv en driver for omkostninger, fejlmuligheder og risiko for forsinkelse. En reduktion af antallet af sager er derfor en mulighed for at skabe effektivitet, hvis det ikke forringer kvaliteten og effekten af reguleringen.

Unødvendige sager kan for eksempel være tilbagevirkende korrektioner efter ansøgning, individuel godkendelse af tillæg til reguleringsmæssig kapital, intern overvågning af selv meget små selskaber, komplicerede regler for kommunale indberetninger, håndtering af opstrømsledning (Nordsøen), hvor regelgrundlaget er uspecifikt, kompliceret omkostningsfordeling mellem varme og el ved samproduktion.

Sammen med SET har vi analyseret mulighederne for at reducere sagsmængderne. Analysen viser:

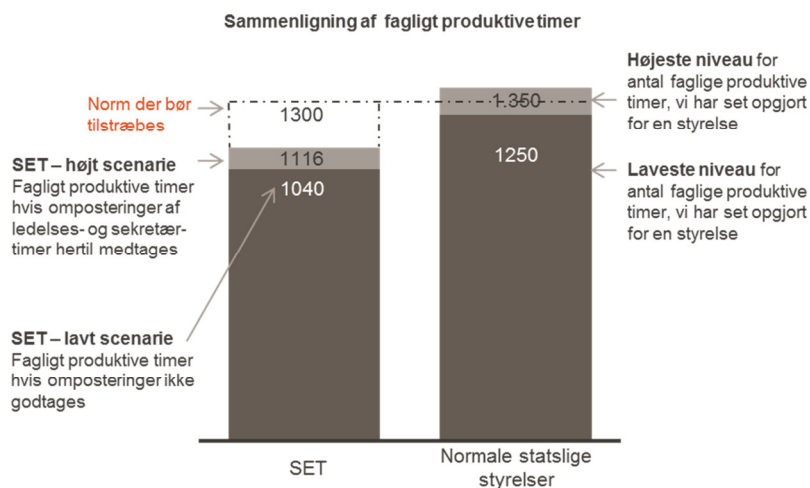
- Det vil være muligt at reducere antallet af sager med den nuværende regulering
- Med ændring af reguleringsgrundlaget kan der opnås en yderligere reduktion

Vi har samtidig sammenlignet de forskellige typer af sager med brugernes oplevelse af værdi og relevans. Denne analyse viser, at en række sagstyper opleves som værende af beskeden relevans. Dette er en stærk indikation af, at en mindre administrationskrævende regulering kan skabe den nødvendige effekt.

3.3 Ressourceudnyttelsen i SET er lav

Ifølge SETs timeregistrering, manuelt korrigeret af SET for at medtage ledernes faglige produktive timer, blev der i 2015 leveret 1.040-1.116 fagligt produktive timer per årsværk i SET efter den metode som normalt anvendes til opgørelse af dette nøgletal.

Dette er et relativt lavt niveau af fagligt produktive timer, når der sammenlignes med statslige styrelser. Ifølge Implements samlede erfaringer fra en række fortrolige budgetanalyser leveres der normalt et sted mellem 1.250 og 1.350 fagligt produktive timer. Vi vurderer, at der helst skal leveres 1300 fagligt produktive timer eller derover, før der kan tales om et tilfredsstillende niveau. Det er typisk også målsætningen i de styrelser, der har fokus på at øge antallet af fagligt produktive timer, se Figur 8.



Figur 8: SETs produktive timer sammenlignet med benchmark.

Vi vurderer på den baggrund, at der er et produktivitetforbedringspotentiale på 16-25 pct. for SET ved at øge antallet af fagligt produktive timer fra i størrelsesorden 1.040-1.116 til hvad der burde være en opnåelig norm på 1.300 timer. I sammenligningen skal det bemærkes, at vi har opgjort eksterne møder og timer brugt på sekretariatsbetjening som faglig produktiv tid. Disse aktiviteter medregnes normalt til overheadomkostninger, men det er skønnet at indholdet af faglig tid er større for SET end for sammenlignelige organisationer. Dette betyder imidlertid, at der er en vis, systematisk fejl som overvurderer den faglige tid der leveres af SET i forhold til benchmark.

Set i forhold til SETs samlede personaleomkostninger på ca. 47 mio. kr. svarer dette til et effektiviseringspotentiale på ca. 4,9-7,7 mio. kr. (eller alternativt hurtigere afvikling af sagspukler, kortere sagsbehandlingstider mv).

Som forbehold kan det anføres, at SET er relativt mindre end den typiske statslige styrelse, som vil have visse stodriffsfordele mht. de personaletimer, der medgår til overhead (ledelse, administration og andre støttefunktioner). Der er ikke tilstrækkelige erfaringstal fra mindre offentlige institutioner til, at dette kan bekræftes eller afkræftes. Det forandrer dog ikke ved konklusionen om, at de leverede fagligt produktive timer per årsværk er for få.

Vi har ikke lavet en detaljeret opgørelse af timeforbruget i Forsyningssekretariatet. For FS opgøres antallet af fagligt produktive timer til 1.233 timer per årsværk. Da FS ikke har egne administrative funktioner, men trækker på disse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens fælles, administrative funktioner, bør FS kunne opnå en produktivitet tættere på højeste niveau af antal faglige, produktive timer i benchmark.

3.4 Der er kompetence- og opgavemæssigt overlap mellem FS og SET

FS og SET løser en del sammenlignelige opgaver og benytter en del af de samme faglige kompetencer. Begge sekretariater er små organisationer med deraf afledte udfordringer med at opretholde kompetence og fagmiljø samt med at skabe fuld kapacitetsudnyttelse. Denne bemærkning gælder generelt for SET, som har en række selvstændige administrative funktioner. For FS gælder det kun for den faglige opgaveløsning, da administrative funktioner udføres af KFST. Bemærk, at FS har faglige synergier med KFST i form af regulerings- og konkurrenceøkonomiske kompetencer. Derudover har FS fordelen af at indgå i en større koncernledelse, hvor deltagerne i ledelsen kan bidrage med forskellige ledelseskompetencer.

Efterhånden som reguleringerne kommer til at ligne hinanden mere – for eksempel med indførelse af TOTEX-benchmarking – kan synergien forventes at blive større.

Det skal bemærkes, at det kun er en begrænset del af opgaverne, der rummer synergi, idet SET har mange opgavetyper, som ikke løses i FS.

Forsyningsart	SET			FS
	El	Gas	Varme	Vand og spildevand
Fastlæggelse af indtægtsrammer	X	X		X
Benchmarking	X	X	(X)	X
Priseftervisning			X	
Sekretariatsstøtte til udvikling af regulering	X	X	X	X
Metodegodkendelse vedr. tarifiering	X	X	X	
Metodegodkendelser vedr. markedsadgang	X	X		
Overvågning af engros- og detailmarkeder	X	X		
TSO-regulering	X	X		
Transnational regulering (ACER m.v.)	X	X		
Regulering af opstrømsledninger (Nordsøen)		X		

Tabel 2: Forenklet oversigt over sammenlignelige og ikke-sammenlignelige opgaver. Bemærk, at reguleringen af vand og spildevand kun omfatter en begrænset del af de aktiviteter, SET udfører for el, gas og varme.

4. Løsningsforslag

For at vise potentialet for forbedring af tilsynsopgaven har vi opstillet tre forskellige scenarier for det fremtidige tilsyn. Scenarierne er ikke anbefalede løsninger, men er benyttet som analysemetode for at vise forbedringsmulighederne, og vise i hvor høj grad forbedringsmulighederne er knyttet sammen med løsningen.

4.1.1 Løsningsscenarier

De tre løsningsscenarier er defineret af graden af strukturelle forandringer der kræves for at iværksætte dem. I minimalscenariet bevares den nuværende struktur. Her høstes effektiviseringsgevinster fra

- intern effektivisering i sekretariaterne
- en mere hensigtsmæssig struktur for det uafhængige tilsyn
- et mere struktureret samarbejde mellem Energistyrelsen og de to sekretariater

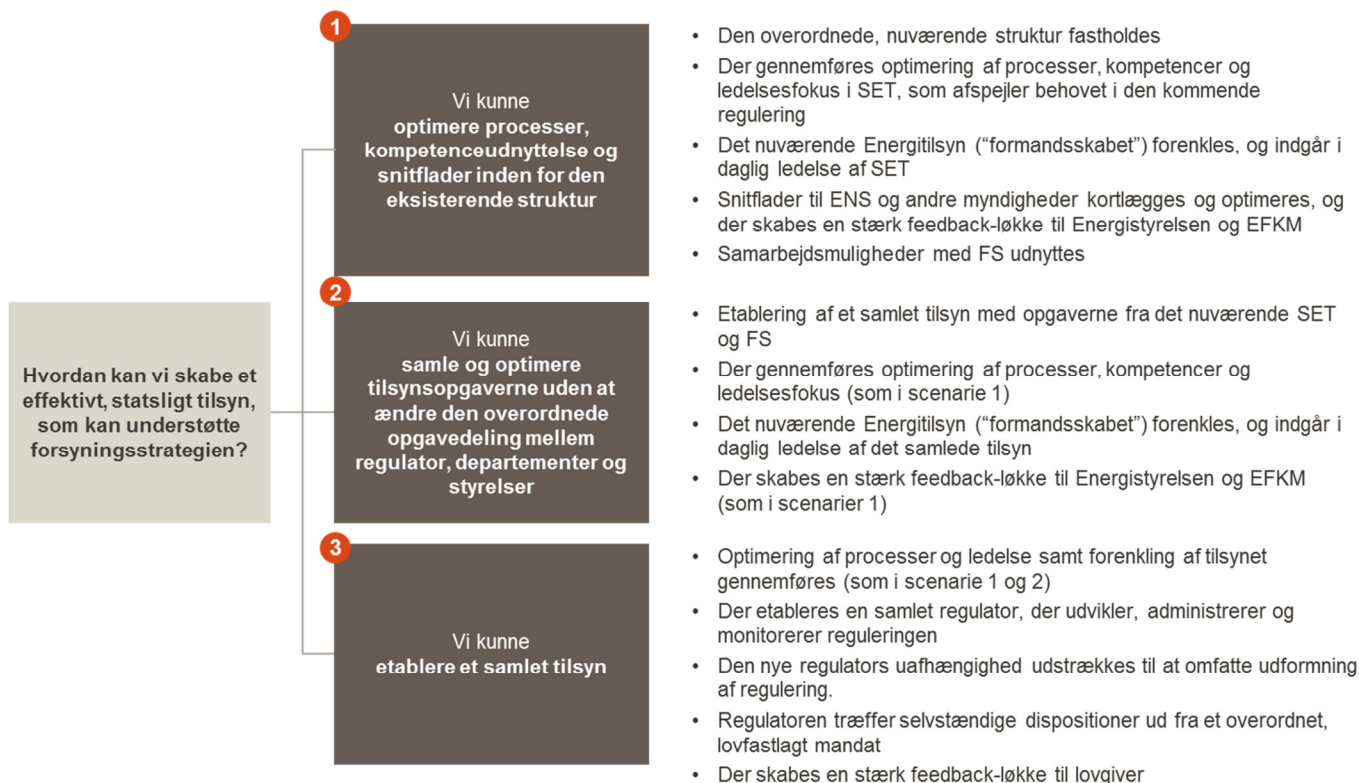
I det andet scenarie samles de to sekretariater til ét. Her høstes yderligere

- stordriftsfordele og betydelige faglige overlap ved sammenlægning af de to sekretariater

Disse fordele høstes på bekostning af eventuelle synergier, som går tabt når hele reguleringen underlægges krav til uafhængighed, som opfylder EU's direktiver selv om dette ikke er et krav for vand. Dette gælder stordriftsfordele i KFST-koncernen, hvor FS undgår at have egne administrative medarbejdere i den nuværende organisering. Ved en sammenlægning med krav om uafhængighed vil FS udnytte de interne, administrative medarbejdere som SET bruger i dag, og som vil have lavere specialisering og kapacitetsudnyttelse på grund af organisationens størrelse.

I det tredje scenarie samles regulatoropgaverne efter europæisk forbillede. Der etableres en regulator, som får samlet ansvar for udarbejdelse og håndhævelse af reguleringen. I scenariet er det ikke konkretiseret, præcis hvor snittet mellem lovgivning og udformning af regulering skal ligge. Det afgørende er, at regulator udformer reguleringen, herunder den økonomiske regulering, uden egentlig politisk påvirkning, og med fuld ret til at vælge og udforme de tekniske løsninger. Som tidligere beskrevet kan det konkrete snit ligge på forskellig måde – for eksempel kan rammelovgivningen indeholde generelle bestemmelser for valg af reguleringsprincip, og regulator kan være udstyret med myndighed til at udstede bekendtgørelser eller kan ikke være det.

Ved den konkrete udformning vil det være væsentligt at beslutte, om regulator skal have mulighed for at indføre regulering med vidtgående konsekvenser for strukturen af industrien – for eksempel brug af unbundling, udvidet udbudspligt, stærke incitamenter til konsolidering, muligheder for udlodning og afkapitalisering med videre.



Figur 9: Oversigt over løsningsscenarier

Til løsningsscenarierne skal bemærkes:

- Løsningerne er ikke alternativer, men er snarere en progression. Driftsmæssige, kvalitetsmæssige og omdømmemæssige udfordringer skal løses uanset hvilket scenarie der vælges. Kun er de strukturelle betingelser forskellige
- For alle tre scenarier er der stor forskel på, om regulator kan være en selvstændig organisation, eller kan være en uafhængig enhed i en styrelse. Dette er bestemmende for både synergier (herunder især for overheadomkostninger), for adgang til ledelsesressourcer og domæneviden, og for mulighederne for at opbygge det ønskede omdømme.

Figur 10 illustrerer, hvordan de vigtigste forbedringsområder er i spil i de forskellige scenarier, alt afhængigt af, om regulator etableres som en uafhængig organisation eller ikke.

		Tilsynet skal være selvstændig enhed			Tilsynet kan være enhed i en styrelse		
		1	2	3	1	2	3
		Optimering	Sammenlægning	Regeludstedende regulator	Optimering	Sammenlægning	Regeludstedende regulator
Drifts- og ledelsefokus	Reduktion af overheadomkostninger						
	Reduktion af personaleomsætning						
	Øget kapacitetsudnyttelse (faglige timer)						
	Reduktion af sygefravær						
	Regelforenkling						
	Forenkling og bedre udnyttelse af det uafhængige tilsyn						
Bedre udviklingsprocesser	Formalisering af samarbejdsprocesser med ENS						
	Forbedring af hørings- og involveringsprocesser						
	Formaliseret feed back-proces til ENS og EFKM	Kritisk at dette etableres i alle scenarier					
Synergier	Større kritisk masse i regelhåndhævelse						
	Større kritisk masse i bidrag til regeludvikling						
	Kritisk masse i fællesfunktioner og ledelse						
	Adgang til domæneviden inden for energi- og forsyningssektoren samt monopolregulering				Hvis enhed i ENS		
	Adgang til domæneviden inden for konkurrenceregulering og forbrugerbeskyttelse				Hvis enhed i KFST		
Samling af ansvar	Uafhængig regeludvikling						
	Sammenhængende ansvar for effekt af regulering						
	Fagmiljø med sammenhængende opgaveportefølje fra udvikling til opfølgning						

Figur 10: Oversigt over forbedringer i de forskellige scenarier.

Overordnet gælder, at etablering som enhed i en styrelse vil øge potentialet for at reducere overheadomkostninger og forbedre ledelsesfokus på personale- og driftsledelse. Samling af regeludstedelse og håndhævelse vil give de bedste forudsætninger for at realisere potentialet for regelforenkling, etablering af kritisk masse for de faglige kompetencer, og bedste vilkår for at skabe meningsfuldt jobindhold. For at undgå dobbeltfunktioner og for at sikre en funktionsdygtig organisering af udarbejdelse af forsyningspolitikken, skal der sikres et stærkt feedback-loop mellem lovgiver (ressortministerium) og regulator, da regulator fremover skal levere betydelig mere information til lovgiver. I dag leveres denne information fortrinsvis af Energistyrelsen.

4.2 Scenarie 1: fortsat effektivisering inden for eksisterende struktur

Analysen viser, at der kan opnås en række fordele inden for den nuværende struktur. De vigtigste forbedringstiltag vil være:

- Forbedret og formaliseret proces til udvikling af ny regulering og til tilpasning af reguleringen
- Struktureret feedback til lovgiver/regeludsteder
- Ændring af det uafhængige tilsyns rolle og målbillede
- Reduktion af sagsmængder i samarbejde med regeludsteder
- Forbedret kapacitetsudnyttelse
- Reduktion af overhead-omkostninger

4.2.1 Forbedret proces til udvikling af reguleringen

Selv om udvikling af reguleringen ikke er ejet af en enkelt enhed (som det er tilfældet for den integrerede regulator), kan en række erfaringer fra regulatorernes arbejde med ny regulering umiddelbart overføres på den eksisterende struktur. anbefalinger baseret på god praksis er:

Katalog for ændringer: Behovet for ændringer af reguleringen identificeres og offentliggøres, så interessenter kan orientere sig om hvilke ændringer der forventes at ske inden for en periode på eksempelvis tre år. Kataloget indeholder en tidsplan for behandling.

Projektorganisering: Brug af almindelige projektledelsesværktøjer til udvikling af ny regulering, herunder entydig projektleder og styregruppe, tydelig allokering af roller og ansvar til deltagere, tydelig og realistisk allokering af tid og ressourcer.

Maksimal involvering: Tidlige og grundige høringsprocesser. Rettidig indkaldelse og udsendelse af forståeligt materiale. Løbende dialog med industrien om udvikling af reguleringen. Fuld indsigt i data, analyser og procesdokumenter.

4.2.2 Struktureret feedback til lovgiver/regeludsteder

Der bør indføres en proces til at sikre, at reguleringen løbende tilpasses og forbedres, og at der løbende opsamles læring om reguleringens kvalitet. Processen kan typisk indeholde:

- Etablering af faste mødefora, som gennemgår effekten af reguleringen (administrativt, økonomisk og ud fra incitamentsvirkning). Mødefora etableres, så de dækker klynger af regulering der berører nogenlunde samme personkreds i Energistyrelsen og sekretariat samt eventuelt EFKM.
- Evaluering af reguleringen med faste mellemrum

For at gøre processen mere effektiv kan den forventede effekt beskrives allerede ved udarbejdelse af reguleringen. Denne effekt vil så være målestok ved den efterfølgende, løbende opfølgning.

Processer som denne kan være svære at fastholde, hvis de bygger på en uformel beslutning, da daglige opgaver ofte vil blive prioriteret højere end udviklingstiltag, der går på tværs af organisationer. Derfor bør processen pålægges Energistyrelsen og de to sekretariater formelt.

4.2.3 Ændring af det uafhængige tilsyns rolle og målbillede

Det uafhængige tilsyn fungerer primært som sagsbehandlende organ, og er etableret for at sikre uafhængighed i Energitilsynets opgaveløsning, som er sagsbehandlende/håndhævende.

Energitilsynets mandat er fastlagt i el-, naturgas- og varmforsyningslovene. De primære opgaver for Energitilsynet er at

- Fortolke energilovene
- Fastlægge prislofter og effektiviseringskrav
- Godkende priser og godkende adgangsvilkår til nettene
- Overvåge markederne
- Skabe gennemsigtighed for forbrugerne

I praksis betyder dette mandat, at Energitilsynet i høj grad er lovforklende og sagsbehandlende. En udvidelse af Energitilsynets mandat og ansvar kunne sikre, at tilsynet spillede en mere aktiv rolle for at sikre udvikling af en mere velfungerende regulering og en mere effektiv håndhævelse.

For at Energitilsynet kan bidrage til at høste forbedringspotentialer, bør målbilledet indeholde:

Ansvar for at bidrage til udvikling af en effektiv og hensigtsmæssig regulering. Dette kan for eksempel ske gennem formalisering af samarbejdsprocesser med Energistyrelsen og andre samarbejdspartnere, gennem systematisk vurdering af administrative byrder ved ny regulering, ved gennemførelse af strukturerede høringsprocesser ved udarbejdelse af retningslinjer med videre, samt ved systematisk opfølgning på uønskede effekter af ny regulering til den regeludstedende myndighed. Det bør være en eksplicit del af det strategiske målbillede, at SET har medansvar for at sikre at reguleringen er formålstjenlig ud fra de overordnede europæiske og nationale målsætninger

Ansvar for systematisk opfølgning på reguleringens effekt. Energitilsynet bør pålægges at monitorere effekten af regulering systematisk – herunder, om den økonomiske effekt opnås, om reguleringen medfører uhensigtsmæssige gener, og om reguleringen har den ønskede incitamentsvirkning, og om markederne fungerer effektivt.

Tydeligere ansvar for sekretariatets drift og udvikling. Det uafhængige energitilsyn fungerer som bestyrelse for SET, men ansvaret for udvikling af organisationen er ikke tydeligt i målbilledet. Målbilledet bør præcisere, at Tilsynet har det endelige ansvar for udvikling af en effektiv organisation, som er hensigtsmæssig ("fit for purpose") i forhold til at opfylde målene med reguleringen, og herunder har ansvar for udvikling af de nødvendige kompetencer til at sikre en effektiv regulering med høj kvalitet.

Tekstboks: Sammenhæng mellem overordnet ramme og ledelsesfokus hos den irske regulator, CER

CER har ansvar for (i) at beskytte forbrugerinteresser (ii) at opretholde forsyningsikkerheden og (iii) at fremme konkurrencen på engros- og slutkundemarkederne.

Ved regulering af elnetselskaberne betyder det for eksempel, at CER skal udarbejde en økonomisk regulering, der på samme tid sikrer, at forbrugerne får lave priser, at selskaberne har mulighed for at opretholde nettene, og at der skal sikres fri og lige adgang til nettene.

CER udvikler strategier, egen organisation og kompetencer, værktøjer og procedurer, som CER vurderer er hensigtsmæssig for at opfylde de tre mål. CER udgiver strategiplaner med nøgleindsatser for det kommende år, og rapporterer på fremdrift på disse nøgleinitiativer og på de tre ansvarsområder i sin årsrapport.

CERs tre kommissærer udpeges af ministeren, men rekrutteres i en offentlig proces, hvor stillingen opslås. Det er en afgørende kompetence for kommissæren, at han/hun har erfaring med at lede sammenlignelige, offentlige organisationer.

Mulighederne for at forenkle det uafhængige tilsyn bør undersøges. Det uafhængige tilsyn er indført for at sikre, at Danmark lever op til EU's uafhængighedskrav, og mulighederne for en optimering afhænger af en juridisk vurdering, som ikke er en del af denne analyse. Det skal bemærkes, at andre lande har valgt at organisere deres tilsyn anderledes, hvilket indikerer, at der findes et udfaldsrum for organiseringen. Det uafhængige energitilsyn minder i sin struktur om den britiske, hvor GEMA fungerer som uafhængig bestyrelse for Ofgem. De mindre lande i vores undersøgelse har valgt enklere løsninger.

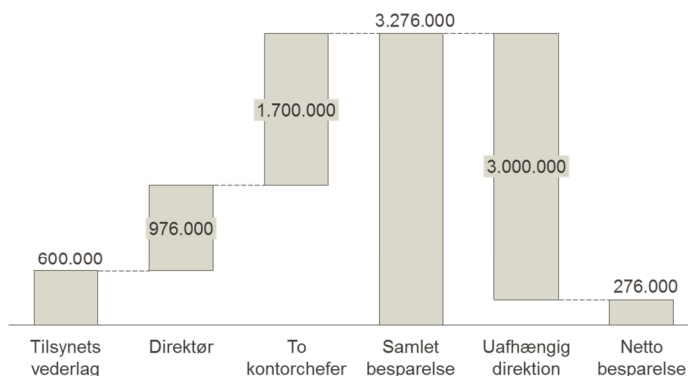
Land	Uafhængighedsmekanisme	Bemærkninger
	<p>GEMA</p> <p>Uafhængig regulator, bestyrelse for Ofgem. Hovedformål er at beskytte nuværende og kommende forbrugere ved at fremme konkurrence hvor det er muligt.</p> <p>Aktiviteter omfatter for eksempel udarbejdelse af reguleringsstrategi for Ofgem, fastlæggelse af retningslinjer for udvikling af regulering for specifikke områder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Energiministeriet er blevet kritiseret for at sætte for specifikke rammer for GEMA/Ofgem, blandt andet af den britiske konkurrencestyrelse (Competition and Market Authority), som vurderer at lovgivningen kan "begrænse Ofgems muligheder for at forfølge konkurrence-baseret politikker"
	<p>Elmarkedstilsynet</p> <p>Del af NVE (Norges Vassdrags- og Energidirektorat) under Olie- og Energidepartementet. Elmarkedstilsynet har fået delegeret mandat fra departementet til at udvikle og håndhæve reguleringen inden for en meget åben ramme.</p> <p>Elmarkedstilsynet har selvstændigt udviklet reguleringen for de norske elselskaber.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Tredje energipakke er ikke implementeret i Norge, og der pågår i øjeblikket diskussioner om, hvordan dette bedst gøres Største anstødssten er, at departementet er klagemyndighed for Elmarkedstilsynet Organiseringen af EMT som en del af NVE anføres ikke som et væsentligt problem i forbindelse med implementeringen af tredje energipakke
	<p>Commission for Energy Regulation</p> <p>CER ledes af tre uafhængige kommissærer, udpeget af ministeren for kommunikation, energi og naturressourcer. De tre kommissærer udgør CERs daglige ledelse. Kommissærerne træffer generelt uafhængige beslutninger, men ministeren har instruktionsret med hensyn til CER's egen performance samt til vilkår for udstedelse af licenser.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ministeren for kommunikation, energi og naturressourcer er klagemyndighed for CERs afgørelser, og nedsætter et uafhængigt udvalg til behandling af klager.

Land	Uafhængighedsmekanisme	Bemærkninger
	<p>Autoriteit Consument & Markt</p> <p>ACM er en 500-mandsstyrelse under Økonomiministeriet, hvis øverste ledelse bestående af en tremandsbestyrelse er "administrativt autonom" med endelig beslutningsdygtighed i alle sager, mens styrelsens medarbejdere er embedsmænd under ministeriet.</p> <p>Tremandsbestyrelsen indgår i ACM's daglige ledelse.</p> <p>Styrelsen er resultatet af en fusion af flere regulatorer og tilsyn, heriblandt konkurrencemyndigheden, i 2013. Energiområdet har 75 årsværk og er et af seks fagområder, ledet af en direktør.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bestyrelsesmedlemmerne udpeges af Økonomiministeren i perioder på syv år for formanden og fem år for de øvrige, med mulighed for forlængelse. Bestyrelsen mødes ugentligt og træffer flertalsbeslutninger i koordinering med direktørerne ud fra en "styringsregelbog". • Fokus i ACM ligger på mere generel markedsovervågning snarere end regulatorisk udvikling specifikt på energiområdet. Dog har ACM også opgaver (eksempelvis vedrørende netværkskoder), der kræver teknisk ekspertise. • Principper for regulering udarbejdes mere detaljeret af energiministeriet end for de tre øvrige regulatorer, men den konkrete udformning af reguleringen udføres af ACM

4.2.4 Forenkling af det uafhængige tilsyn

De direkte omkostninger til det uafhængige tilsyn i form af vederlag er begrænsede. Til dette kommer omkostninger til betjening af tilsynet, primært i form af forberedelse af sager. Vederlag m.v. til det uafhængige tilsyn er 617.000 DKK (2015).

Der kan opnås en minimal besparelse ved at erstatte den nuværende tilsynsløsning med en løsning, hvor en uafhængig tremands-direktion indgår i daglig ledelse, se Figur 11. Der benyttes ca. 930 timer til sekretariatsbetjening. Denne betjening vedrører fortrinsvis forberedelse af sager, som vurderes at være af principiel karakter og derfor forelægges tilsynet til afgørelse. Dette sagsbehandlingsarbejde vurderes at kunne forenkles, hvis der var en tættere, daglig dialog med den ansvarlige, uafhængige regulator.



Figur 11: Besparelse ved erstatning af det uafhængige tilsyn med en administrativt autonom bestyrelse, som indgår i daglig ledelse

Vores observation i forbindelse med interviews med enheder, hvor den/de uafhængige regulatorer (uafhængig direktion, kommissærer) indgår i daglig ledelse, er:

- Der er et tydeligt ledelsesfokus på opbygning af det nødvendige fagmiljø og på opbygning af en effektiv og stærk organisation til at understøtte regulators formål og strategi
- Kommissærerne indgår selv som en del af den kritiske masse i opbygning af et reguleringsfagligt miljø

Specielt for mindre enheder som SET vurderer vi, at disse fordele vil medføre en styrket ledelse og en bedre udnyttelse af de ressourcer, som de uafhængige regulatorer udgør.

Bemærk, at denne forenkling kun er relevant for SET, da FS ikke refererer til et uafhængigt tilsyn.

4.2.5 Reduktion i antallet af sager

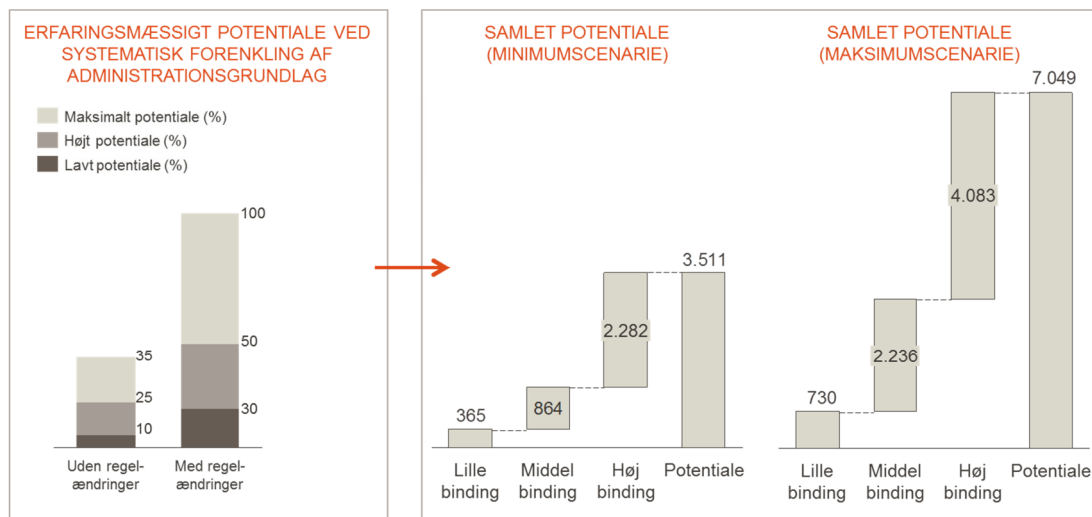
Antallet af sager i Energitilsynet kan reduceres, uden at det kræver strukturelle ændringer af tilsynet:

På kort sigt kan antallet af sager reduceres gennem øget fokus på prioritering af sager (administrativ praksis). Dette gøres gennem en målrettet analyse og ledelsesmæssig indsats. Samtidig kan sagsbehandlingen typisk effektiviseres gennem øget standardisering af afgørelser, som kan reducere den individuelle behandling.

På middel sigt kan antallet af sager reduceres i samarbejde med regeludstederen (ofte Energistyrelsen). Samarbejdet vil bestå i en målrettet identifikation og tilretning af regler, som skaber sagsmængderne. Det er afgørende, at der er klare roller for de to parter i løsning af denne opgave, sådan at Energitilsynets formelle uafhængighed ikke anfægtes.

På langt sigt kan antallet af sager reduceres ved at der laves et tættere og struktureret samarbejde ved udarbejdelse af reglerne, herunder strukturerede processer til høring og anden involvering af interessenter, struktureret vurdering af konsekvenser af ny regulering, med videre.

Som en del af analysen har SET vurderet, hvor stor en del af sagsmængden der kan reduceres ved regelforenkligning. En egentlig regel gennemgang ligger uden for mandatet for analysen, derfor er effektiviseringspotentialet anslået ved hjælp af erfaringsværdier fra andre regelforenkligningsopgaver. Opgørelsen er behæftet med en væsentlig usikkerhed, og bør kun behandles som en indikation af potentialet. Vurderingen er at der kan frigøres 3.500 timer – 7.000 timer gennem regelforenkligning, svarende til 2,5-5 årsværk med SET's nuværende produktivitet. Hertil kommer den administrative lettelse for selskaberne, som vil være større end potentialet i SET. Fordelingen af potentialet i forhold til opgavebinding er vist i Figur 12.



Figur 12: Potentiale for effektivisering gennem regelforenkligning. I analysen kombineres erfaringstal fra regelforenklignings- og optimeringsopgaver med SET's egne opgørelser af bindingsgrader og hensigtsmæssighed af reguleringen.

Analysen viser, at det væsentligste potentiale vedrører opgaver med høj bindingsgrad. Dette betyder, at potentialet kun kan høstes gennem en systematisk regelforenkligning i samarbejde med Energistyrelsen, og at der vil være tale om en proces, som det vil tage en årrække at gennemføre fuldt ud.

4.3 Sammenlægning af de to nuværende sekretariater

De to nuværende sekretariater sammenlægges under et fælles uafhængigt tilsyn.

Synergien ved sammenlægningen afhænger af flere forhold:

- Skal den nuværende uafhængige enhed opretholdes, eller kan der benyttes en organisering, hvor tilsynssekretariatet i højere grad end i dag kan trække på fællesfunktioner fra en anden organisation?⁷
- Sker der håndhævelse af reguleringen med lange reguleringsperioder, som kan forskydes på tværs af forsyningsarterne?
- Kan der skabes et væsentligt bedre fagligt miljø med større kritisk masse i et samlet tilsynssekretariat?

4.3.1 Synergien afhænger af, om sekretariatet skal opretholdes som fuldstændigt uafhængig enhed

Ved etablering af Energitilsynet er det oprindeligt vurderet, at SET skulle etableres som en fuldt ud uafhængig enhed. Andre regulatorer har valgt organisering med mulighed for at trække på fællesfunktioner fra en større organisation.

Vurderingen er primært juridisk, og ligger uden for denne analyse. I stedet har vi analyseret synergien i to scenarier. Den væsentlige forskel er, at der i den helt selvstændige organisering mistes synergi mod de nuværende fællesfunktioner i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som delvis opvejer synergierne ved en sammenlægning.

4.3.2 Synergi med korte og lange reguleringsperioder

Der er en begrænset synergi i opgaven med håndhævelse af reguleringen, da en stor del af opgaveløsningen er specifik for forsyningsarterne. Af samme grund organiseres tilsynsopgaven typisk efter forsyningsart, hvor medarbejderne opnår kendskab til reguleringen, branchespecifikke forhold, branchens aktører med videre. Der er forventning om, at fremtidig regulering af de forskellige forsyningsarter vil gøre det lettere at udnytte medarbejdere på tværs af forsyningsarterne, hvorfor der kan forventes en større synergi i form af mulighed for øget kapacitetsudnyttelse på tværs af forsyningsarter.

En mulighed for at øge synergien er regulering med lange reguleringsperioder, hvor indtægtsrammer for eksempel fastlægges for femårige perioder, og hvor benchmarking gennemføres som en del af fastlæggelse af indtægtsrammen. Her er opgavemængden ikke konstant. Derfor kan tilsynet med fordel lade en del af medarbejderne arbejde med indtægtsrammefastlæggelse på tværs af forsyningsarter, hvis reguleringen indrettes, så opgaverne falder forskudt. Det er ikke belyst, om det vil være muligt og ønskeligt at indrette reguleringen sådan.

4.3.3 Opbygning af et stærkere, fagligt miljø

Et af formålene med en sammenlægning vil være at opbygge et samlet fagmiljø for økonomisk regulering. Fordelen vil være, at medarbejdernes kompetence kan skærpes, og at miljøet bliver mere attraktivt for medarbejdere med stærke reguleringskompetencer.

Den nuværende struktur og opgavesammensætning er en barriere for at udnytte denne synergi:

- Flere af de interviewede regulatorer understreger, at det er nødvendigt at have spændende udviklingsopgaver for at tiltrække og fastholde de stærkeste medarbejdere (se blandt andet tekstboks om NVE). Der vil ikke komme flere af disse opgaver ved en sammenlægning af de nuværende, håndhævede funktioner i de to sekretariater
- Dette stemmer overens med OECDs retningslinjer, der understreger behovet for at skabe et samlet incitament hos regulator til at udvikle og håndhæve reguleringen
- Den praktiske organisering af tilsynsopgaverne, hvor håndhævelsen i høj grad sker i de enkelte forsyningsarter, begrænser effekten af en sammenlægning, men forhindrer den ikke

På denne baggrund vil det være rimeligt at vurdere, at sammenlægningen af to miljøer, som ikke er tiltrækkende nok til at fastholde medarbejderne i tilstrækkeligt omfang, ikke vil skabe et væsentligt mere attraktivt fagligt miljø med den nuværende

⁷ SET trækker i dag på fællesfunktioner i form af blandt andet facility management, generel it, bogføring og HR, men har etableret en række selvstændige funktioner til styring og ledelse.

opgaveportefølje. Med en øget inddragelse i regeludarbejdningen i et tæt, formaliseret samarbejde med Energistyrelsen, vil det imidlertid blive muligt at øge synergien ved at skabe et stærkere reguleringsøkonomisk fagmiljø i et samlet sekretariat, og vil dermed både styrke attraktiviteten, udnyttelse af reguleringsøkonomisk fagkompetence og styrke regulators gennemslagskraft gennem større faglig og analyse-mæssig kompetence.

4.3.4 Samlet vurdering af synergi ved sammenlægning

For at vurdere effekterne af en sammenlægning, har vi beskrevet ni typer af synergi, som er en standard-opgørelsesmetode, se Tabel 3.

Opgørelsen af synergi er primært kvalitativ. Der er enkelte omkostningssynergier (bedre kapacitetsudnyttelse af SET's fællesfunktioner), som opvejes af tab af tilsvarende omkostningssynergier i KFST. Vi har ikke analyseret fællesomkostningerne i KFST og Energistyrelsen, og kan derfor ikke lave en kvantitativ vurdering af nettoeffekten. Da FS vil komme til at indgå i en koncern med høje overhead-omkostninger, vurderes at nettoeffekten på rene omkostningssynergier at være neutral eller negativ.

Kan sekretariaterne sammenlægges med en tættere integration i en styrelse, kan der høstes omkostningssynergier svarende til SET's nuværende meromkostning til administrative funktioner. Samtidig vurderes, at mulighederne for at skabe et bedre fagligt miljø forbedres, og at personaleomsætningen derved kan nedsættes. (Bemærk, at dette ikke understøttes af data for FS' nuværende personaleomsætning, vurderingen er erfaringsbaseret).

Forskellene mellem sammenlægning i den ene eller den anden koncern er kvalitative:

- Ved en sammenlægning under KFST opnås tilknytning til et konkurrencemiljø, som er vant til at agere som uafhængig myndighed i konkurrencespørgsmål – dog ikke uafhængighed svarende til EI- og Gasdirektivernes krav til regulator. Der opnås en vis armslængde til lovgiver, som kan bidrage til en oplevelse af uafhængighed hos branchen, men som til gengæld kan gøre det vanskeligere at skabe sammenhæng, gennemsigtighed og forudsigelighed i gennemførelse af energi- og forsyningspolitikken, som vil blive afhængig af mere formaliserede samarbejdsprocesser. Der opnås tilknytning til et miljø med fokus på forbrugerforhold, effektiviseringer og uafhængige økonomiske analyser
- Ved sammenlægning under Energistyrelsen opnås en tættere tilknytning til et energifagligt miljø, herunder en tættere tilknytning til regeludsteder. Fordelene vil være entydig placering af ansvaret for forsyningsområdet i et ministerium, lettere at realisere synergi og samarbejde mellem regulator, politik-udformning og lovgivning, lettere at undgå dobbeltfunktioner for eksempel inden for forståelse af brancheudvikling, effektiviseringspotentiale og regulering; et øget fokus på effekten af reguleringen og forbedring af reguleringen samt lettere adgang til en forståelse af regelfortolkningen og den overordnede politiske målsætning, som reguleringen skal understøtte.

Tabel 3: Vurdering af synergi ved sammenlægning af FS og SET

		Sammenlægning som enkeltstående enhed		Sammenlægning under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen		Sammenlægning under Energistyrelsen	
		Synergi	Synergital	Synergi	Synergital	Synergi	Synergital
Øget kvalitet	Større fagligt miljø	En vis effekt af at have et større, reguleringsfagligt miljø	Tab af konkurrencefagligt miljø (FS)	En vis effekt af at have et større, reguleringsfagligt miljø	Risiko for opbygning af dobbelfunktioner i EFKM/ENS for at sikre adgang til viden	En vis effekt af at have et større, reguleringsfagligt miljø Del af energi- og forsyningsfaglig miljø Tæt sammenhæng mellem regeludstedelse, regelfortolkning og regel forbedring	Tab af konkurrencefagligt miljø
	Øget professionalisering	Lidt større udbytte af professionaliseringstiltag pga. flere sagsbehandlere	FS løsrives fra større, professionelt ledet koncern	Del af større, professionelt ledet koncern Lidt større udbytte af professionaliseringstiltag pga. flere sagsbehandlere	Nej	Del af større, professionelt ledet koncern Lidt større udbytte af professionaliseringstiltag pga. flere sagsbehandlere	Nej
	Mindre sårbarhed	Øget kritisk masse af sagsbehandlere	Mindre attraktivt fægmiljø for konkurrenceøkonomer Tab af adgang til at inddrage KFST-økonomer ad hoc	Øget kritisk masse af sagsbehandlere	Nej	Øget kritisk masse af sagsbehandlere	Mindre attraktivt fægmiljø for konkurrenceøkonomer Tab af adgang til at inddrage KFST-økonomer ad hoc
Øget kvalitet og effektivitet	Effektiv it-understøttelse	Nej					
	Specialisering	Lille effekt					
	Større forhandlingskraft	Nej	FS taber forhandlingskraft og værdi af KFST-omdømme som konkurrencemyndighed	SET vil øge forhandlingskraft gennem KFST-omdømme	Nej	Øget forhandlingskraft gennem omdømme som del af resort der styrer sektorens udvikling	FS taber værdien af omdømme som uafhængig konkurrencemyndighed
Øget effektivitet	Standardisering	Fælles udvikling af visse processer for sagsbehandling og rapportering	Nej	Fælles udvikling af visse processer for sagsbehandling og rapportering	Nej	Fælles udvikling af visse processer for sagsbehandling og rapportering	Nej
	Procesoptimering	Nej. Der er ingen tværgående processer					
	Stordrift	Bedre udnyttelse af SETs administrative funktioner	Tab af adgang til koncernfunktioner	Adgang til fælles koncernfunktioner	Nej	Adgang til fælles koncernfunktioner	Nej

Synergi knyttet til større fagligt miljø afhænger i høj grad af, om det vil være muligt at skabe et stærkere fagligt miljø gennem tættere samarbejde eller sammenlægning. Vores interviews med europæiske regulatorer indikerer, at det ikke er størrelsen, men naturen af opgaver i tilsynene, der er en nøgle til at tiltrække og fastholde medarbejdere med stærke reguleringskompetencer.

De negative synergier ved et tættere samarbejde eller en sammenlægning mellem de to sekretariater afhænger af den valgte struktur af et uafhængigt tilsyn. Hvis de to sekretariater sammenlægges som enkeltstående enhed, vil hele reguleringsarbejdet blive underlagt en stærk uafhængighedsmekanisme, som kan være med til at skabe større omkostninger til udvalgsbetjening, højere overheadomkostninger på grund af ønsker om uafhængige ledelses- og støttefunktioner, større afstand mellem bestyrelse og organisationens udvikling, med videre.

5. Opbygning af en stærk, uafhængig regulator efter europæisk forbillede

I denne løsning erstattes nuværende tilsyn af en regulator med et samlet mandat til at udvikle og håndhæve reguleringen og monitorere effekt og kvalitet af reguleringen. Hjemmelsgrundlaget kan skabes på to måder:

Etablering af rammelovgivning for reguleringen. Dette kræver en ændring af sektorlovgivningerne, hvor elementerne til især økonomisk regulering skrives ud af lovgivningen. I stedet etableres ved lov, at et uafhængigt tilsyn får til opgave at udvikle regulering ud fra en overordnet retningslinje, som typisk vil omfatte:

- Overholdelse af europæiske regler
- Beskyttelse af kort- og langsigtede forbrugerinteresser
- Fremme af konkurrence
- Sikring af transparens og ligebehandling

Den uafhængige regulator bemyndiges til at udvikle den konkrete regulering i form af regler. Disse regler vil erstatte nuværende bekendtgørelser og elementer i sektorlovene, som fastlægger elementerne i reguleringen.

Denne løsning sikrer den fulde uafhængighed, som markedet efterspørger, og som lever op til IMF's og OECD's retningslinjer for uafhængige regulatorer.

Delegering af myndighed til en uafhængig regulator. Der kan opbygges en lige så stærk organisation ved delegering af myndighed til regulator. Den væsentligste forskel er, at delegeringen er reversibel, og derfor skaber mindre tryk hos investorer. Samtidig øges risikoen for, at lovgivere kan komme under pres for at gribe ind i regulering, som én gang er delegeret til regulator.

I begge tilfælde vil den uafhængige regulator få ansvar for:

- Analyse af status for de områder, regulator skal arbejde for (forbrugerbeskyttelse, konkurrence, transparens og ligebehandling)
- Udvikling af tiltag til forbedring af områderne
- Udvikling og gennemførelse af processer til udvikling og forbedring af reguleringen
- Håndhævelse af reguleringen
- Monitorering og opfølgning

Der er forskellige praksisser for regulatorers monitorering – nogle regulatorer har pålæg om at afrapportere på bestemte mål og med bestemte intervaller, andre er givet en bred ramme, og kan selv tilrettelægge den mest hensigtsmæssige monitorering og rapportering.

5.1.1 Strategisk målbillede for et udvidet tilsyn

Det strategiske målbillede for det udvidede tilsyn vil indeholde:

Emne	Beskrivelse	Bemærkninger
Lovfortolkning	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af regler, som sikrer overholdelse af europæisk og national lovgivning • Afgørelse af sager i overensstemmelse med lovgivning og regler 	
Forbrugerbeskyttelse	Udvikling og håndhævelse af regler, som sikrer <ul style="list-style-type: none"> • forbrugernes kortsigtede interesse gennem lave priser og høj kvalitet af forsyning • forbrugernes langsigtede interesser, ved sikring af rammebetingelser for fortsat investering og innovation 	
Styrket konkurrence	Udvikling og håndhævelse af regler, som: <ul style="list-style-type: none"> • styrker konkurrence på alle relevante områder, herunder detail- og engrosmarkeder. Konkurrenceudsættelse af områder, som ikke er naturlige monopoler • sikrer regulering og overholdelse af regulering til beskyttelse mod monopolmisbrug, for eksempel regler for intern overvågning 	Opgaveafgrænsning til konkurrencemyndigheder skal fastlægges. For eksempel kan regulator eller konkurrencemyndighed have ansvaret for overvågning af koncernintern samhandel
Transparens	<ul style="list-style-type: none"> • Transparens i egen opgaveløsning, herunder fuld transparens i strategi, udvikling af regulering og håndhævelse af regulering • Transparens i de regulerede sektorer gennem offentliggørelse af information, udstedelse af regler der sikrer øget transparens samt gennemførelse af analyser af sektorernes udvikling og performance 	Krav til regulators rapportering kan fastlægges specifikt eller generelt. Der er en vis varians mellem de europæiske regulatorer, ofte vil regulator pålægges at offentliggøre strategi og forretningsplan, og at rapportere løbende på fremdrift i forhold til disse.
Effektiv opgaveløsning med høj kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> • Sikre organisation, kompetencer, processer og systemer, som kan udvikle og håndhæve reguleringen i forhold til nutidens og fremtidens krav • Udføre reguleringen med høj effektivitet og kvalitet 	Kan for eksempel vurderes gennem brugertilfredshedsmålinger og eksterne reviews

5.1.2 Principper for omallokering af opgaver

Tildeling af flere opgaver til regulator følger principperne:

1. Det er udelukkende opgaver, der relaterer sig til at sikre effektiv konkurrence og effektiviseringer, der skal ligge hos tilsynet. For eksempel skal tilsynet ikke løse andre administrative myndighedsopgaver (for eksempel administration af tilskud og afgifter).
2. Tilsynet skal ikke administrere opgaver af politisk karakter – for eksempel strategi for grøn omstilling – men kun udmønte regler, der sikrer at den overordnede politik gennemføres transparent, effektivt og i størst muligt omfang på markedsvilkår
3. Ansvar for regulering, som ikke kan håndteres rent mekanisk, men som kræver vurdering, dialog og forhandling, bør placeres hos det uafhængige tilsyn. Det kan for eksempel dreje sig om aftalebaseret regulering/elementer af aftalebaseret regulering
4. Der skal tilstræbes samme arbejdsdeling på alle områder, sådan at der er samme snit mellem lovgiver, regulator og andre myndigheder i alle forsyninger (for eksempel samme placering ansvar for fastsættelse af WACC, fastsættelse af effektiviseringskrav etc.) mellem de forskellige forsyningsarter.

5.1.3 Et stærkere, mere uafhængigt tilsyn etableres i en styret proces over en årrække

Det skal understreges, at etableringen af en regeludstedende regulator, forankret i en rammelovgivning, ikke er et alternativ til at løse de performancemæssige udfordringer i det nuværende SET, og brugernes oplevede kompetencegab i begge sekretariater. Tvært imod er det afgørende, at der skabes en stærk regulator som er bredt anerkendt for kompetencer, professionalisme og kapacitet for at transitionen til en ny struktur kan gennemføres.

Case: Etablering af den irske regulator CER

Den irske regulator CER blev etableret som uafhængig organisation på et tidspunkt, hvor det var klart at tarifferne ville stige på grund af et stort behov for reinvesteringer i distributionsnet.

Etableringen af den uafhængige regulator gjorde det muligt for politikerne at skabe afstand til den nødvendige men upopulære udvikling. I situationen fungerede regulator som en dobbelt garanti dels mod en politisk indblanding, som kunne have gjort det vanskeligt at opfylde målet på en økonomisk effektiv måde, og dels mod at politikerne kunne beskyldes for passivitet af forbrugere og andre interessenter, som ikke ønskede at acceptere udviklingen

Udvikling af en stærk, uafhængig regulator er en tidskrævende proces. Ud over ovennævnte tillidsskabelse er de vigtigste elementer i processen:

- Vedtagelse af den nødvendige lovgivning
- Samling af kompetencer og opgaver, som i dag løses i forskellige organisationer
- Opbygning af politisk accept af og politisk kultur for at regulators uafhængighed respekteres
- Opbygning af nye kompetencer, som ikke findes i nogen af de nuværende organisationer
- Etablering af et ledelsesteam, hvis kompetencesammensætning matcher behovene i en sammenhængende regulator

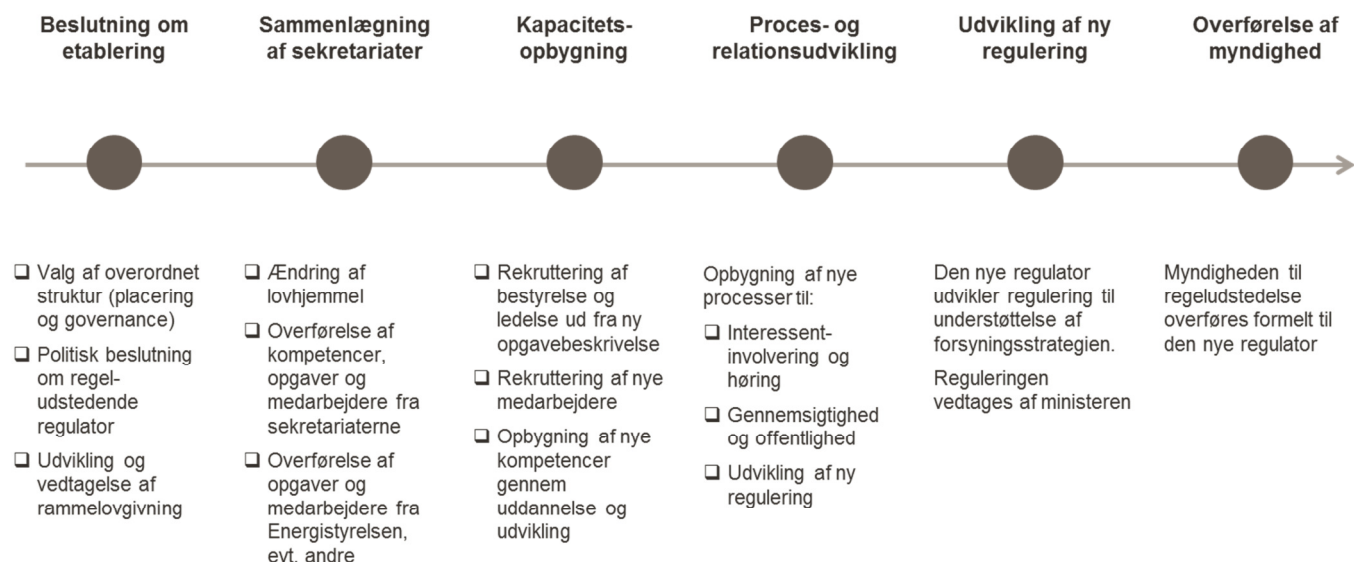
Den udvidede kompetence kan ikke overføres til regulator, uden at der er tillid til både kompetencer og uafhængighed hos politikere og i den regulerede industri. Dette behov kan imødekommes ved, at regulator gradvis overtager opgaverne med at opbygge regulering og udforme regler for reguleringen, men at den formelle myndighed først overdrages til regulator efter at denne har vist sig kompetent til at løse opgaven.

Overførsel af reel myndighedskompetence kan gøres afhængig af, at regulator overholder en række milepæle i udviklingsforløbet, for eksempel:

- Udarbejdelse og godkendelse af strategi og forretningsplan
- Udarbejdelse af regler for ny regulering, som godkendes og vedtages af ministeren
- Godkendelse i eksterne reviews, for eksempel fra ratingbureau

Et forslag til proces er vist i Figur 13. Den bærende idé for forslaget er, at udviklingen af ny regulering frem til den kommende reguleringsperiode udnyttes til samtidig at opbygge kompetencer, processer og tillid. Overholdes de milepæle, som fastlægges i

begyndelsen af processen, overføres myndigheden til den nye regulator. På denne måde skabes der på den ene side tillid til, at der ikke afgives indflydelse før regulator har kapacitet til at løse opgaven, og på den anden side, at beslutningen om at øge regulators mandat er uigenkaldelig.



Figur 13: Forslag til forløb for opbygning af ny reguleringsmyndighed.