



SEPTEMBER 2018

FORSYNING FOR FREMtiden

- EN FORSYNINGSSEKTOR FOR
BORGERE OG VIRKSOMHEDER

#Heltændsplan

REGJERINGEN

FORSYNING FOR FREMTIDEN

- EN FORSYNINGSSEKTOR FOR BORGERE OG VIRKSOMHEDER





Få et samlet overblik over
Helhedsplan - for et stærkere Danmark
på regeringen.dk

#Helhedsplan

Kapitel 1

1. Forsyning for fremtiden	6
2. Effektive forsyningssektorer er afgørende for vækst og velstand i Danmark	10
3. Betydeligt effektiviseringspotentiale	12
4. Principper for fremtidig regulering af forsyningssektoren	16
Princip 1 - Konkurrenceudsættelse af ikke-monopolopgaver	18
Princip 2 - Incitamentsbaseret økonomisk regulering af naturlige monopoler	20
Princip 3 - God selskabsledelse	23
Princip 4 - Robust regulering af forsyningsikkerhed, miljøbeskyttelse og sundhed	25
Princip 5 - Et effektivt og transparent tilsyn	28
5. Tiltag på forsyningsområdet	29
Ny økonomisk regulering af eldistributionssektoren	30
Ny økonomisk regulering af Energinet.dk og bedre investeringer	32
Konsolidering og ny regulering af gassektoren	35
Bedre incitamenter til investeringer i fjernvarmesektoren	38
Forbedret regulering af fjernkølingssektoren	44
Styrkede incitamenter i drikkevands- og spildevandssektoren	46
Konkurrenceudsættelse af affaldssektoren	48
God selskabsledelse i forsyningssektoren	50
En robust regulering af forsyningsikkerheden	51
Et effektivt og transparent tilsyn	54
Styrket incitament til konsolidering	56
Lige konkurrencevilkår i forsyningssektoren	57
Selskabsgørelse og skattepligt	58
Konkurrenceudsættelse af energiselskabernes energisparsindsats	60
En mere gennemsigtig forsyningssektor	61
Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi 2016-2020	62
Aftalebaseret regulering	64

”Danmarkshistoriens første forsyningsstrategi”

Regeringen er stolt af at kunne lancere Danmarks første samlede strategiske ramme for forsyning til de danske husstande og virksomheder. Strategien favner både forsyning med energi, fjernvarme og vand samt håndtering af affald og spildevand. Det er første gang, at forsyningsområderne bliver betragtet som én samlet sektor.

Vi er i færd med at opbygge fremtidens forsyning. En sektor, som skaber værdi på flere forskellige bundlinjer. Den økonomiske bundlinje for husholdninger og virksomheder. Den samfundsmæssige bundlinje med forsyningssektoren som leverandør af kritisk infrastruktur og service til hele landet, så vi skaber et Danmark i balance. Og endelig forsyningssektorens egen bundlinje, hvor det handler om udvikling og fremtidssikring af forsyningssektoren.

Vi ønsker at give danskerne en effektiv og sammenhængende forsyningssektor med selskaber, der agerer på lige vilkår, uanset hvilken type ejerskab, der er tale om. Derudover ønsker vi en sektor med høj forsyningsikkerhed, høj miljøbeskyttelse, høje sundhedsstandarder, lave priser og bedre produkter gennem teknologiudvikling.

Ved at modernisere forsyningssektoren kan vi realisere et samlet effektiviseringspotentiale på 5,9 mia. kr. i 2025. Det vil sikre lave priser for husholdninger og virksomheder, fremtidssikre forsyningssektoren og gøre Danmark 5½ mia. kr. rigere, end vi ellers ville have været.

I forbindelse med udarbejdelsen af strategien har vi været i god dialog og haft et godt samarbejde med forsyningssektoren. Dele af sektoren bygger på årtier af frivilligt arbejde, lokalt engagement og ildsjæle i bestyrelserne på fx vandværker og fjernvarmeselskaber over hele landet. Dette engagement skal vi værne om og bygge på – også i fremtidens forsyningssektor.

Regeringen vil effektivisere, ikke privatisere forsyningssektorerne. Ejerskabet blander vi os ikke i. Regeringen anerkender kommunernes indsats og interesser i sektoren. Forsyningsydelse er vigtige for borgerne, og derfor skal kommunerne også kunne varetage forsyningsopgaver. Men der skal samtidig være fokus på god selskabsledelse i overensstemmelse med de principper, som ligger til grund for Selskabsloven og gælder for statslige og private selskaber.

Arbejdet med strategien er udført med blik for sektorernes vilkår og betingelser. Effektiviseringspotentialet i en sektor er netop et udtryk for, at selskaberne har vidt forskellige forudsætninger for at løse deres opgaver. Og det resulterer alt andet lige i varierende priser for de danske forsyningskunder. Men forsyningskunderne kan ikke uden videre skifte forsyningselskab, ligesom man kan skifte mobilselskab eller handle i et andet supermarked.

Derfor tager forsyningsstrategien udgangspunkt i selskabernes kunder – nemlig forbrugerne. Effektiviseringerne skal først og fremmest komme forbrugerne til gode, i takt med at vi udvikler og fremtidssikrer forsyningssektoren.

Vi ser frem til at realisere fremtidens forsyning i fortsat god dialog og samarbejde med sektoren.

Lars Chr. Lilleholt

Energi-, forsynings- og klimaminister

1. Forsyning for fremtiden

Både borgere og virksomheder er afhængige af, at vores forsyningssektorer fungerer – fx når vi bruger vand, tænder lyset eller bruger internettet. Og som forbrugere er vi afhængige af, at der stilles høje krav til forsyningsikkerhed, miljøbeskyttelse og sundhed, som vi kan have tillid til bliver overholdt.

Udgifter til forsyningsydelser fylder meget i almindelige husholdningers økonomi. En gennemsnitlig dansk husholdning bruger fx ca. 37.000 kr. på forsyningsydelser om året, hvilket omtrent svarer til en husholdnings udgifter til fødevarer.

Tilsvarende udgør udgifter til forsyningsydelser for mange virksomheder – særligt for de energiintensive produktionsvirksomheder – en stor del af de samlede omkostninger i produktionen.

I 2014 aftalte et bredt flertal i Folketinget, at forsyningssektoren skal effektiviseres med 3,3 mia. kr. frem mod 2020. Forsyningssektoren skal dog fortsat effektivisere efter 2020. Derfor sætter regeringen nu et ambitiøst mål om, at forsyningssektorerne samlet skal realisere et effektiviseringspotentiale på 5,9 mia. kr. årligt i 2025¹, hvori det allerede besluttede effektiviseringskrav på 3,3 mia. kr. er indeholdt.

Det skal skabe grundlag for lavere priser på forsyningsydelser og vil komme alle husholdninger til gode. For en typisk LO-familie vil det betyde en stigning i rådighedsbeløbet på 2.800 kr. årligt, hvis forsyningsstrategien gennemføres.

Det skal samtidig sikre virksomhederne lave priser og dermed bedre konkurrenceevne. Hvis det fuldt indfasede besparelspotentiale indhentes, skønnes det, at en lille virksomhed vil kunne spare op til godt 1 mio. kr. om året i 2025. Og en stor virksomhed vil kunne spare op til 6 mio. kr. om året i 2025².

For samfundet som helhed vurderes forsyningsstrategien at kunne øge strukturelt BNP med 5½ mia. kr. i 2025. Dermed er forsyningsstrategien et væsentligt bidrag til at realisere regeringens mål om at øge vækstgrundlaget, så Danmark frem mod 2025 bliver i alt 65 mia. kr. rigere.

I en årrække har der været svag produktivitetsudvikling i forsyningssektoren på trods af et stort potentiale for at øge effektiviteten og produktiviteten og skabe fremgang i forsyningssektoren. Dette potentiale skal indfries gennem mere hensigtsmæssig regulering, der styrker forsyningssektorens tilskyndelse til at effektivisere, innovere og investere fornuftigt. Det

¹ Hertil kommer et effektiviseringspotentiale i 2025 på Energinet.dk, affaldsindsamling og genanvendeligt affald, som ikke indgår i potentialet.

² Besparelserne afhænger dog af den enkelte virksomheds konkrete forbrug, eventuelle særordninger og fradrag samt evt. fremtidige ændringer i energiforbrug.

skal sikre, at der kan leveres forsyningsydelser til den rigtige pris, samtidig med at hensyn til kvalitet, miljø, sundhed og forsyningsikkerhed varetages.

I 2014 blev der med *Aftale om en Vækstpakke* indgået bred politisk aftale om effektivisering af forsyningssektorerne med 3,3 mia. kr. i 2020. Som det fremgår af regeringsgrundlaget *Sammen for fremtiden, juni 2015*, vil regeringen tage det næste skridt og sikre, at vi får mere ud af forsyningssektoren.

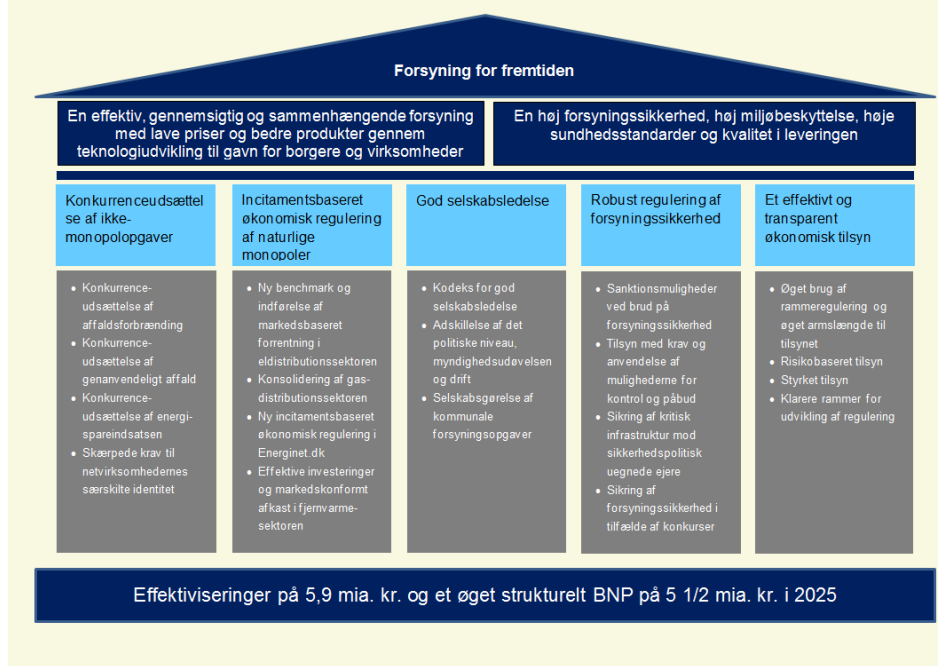
Derfor lancerer regeringen med *Forsyning for fremtiden* sin strategi for fremtidens forsyningssektor. Strategien skaber rammerne for en forsyningssektor, der leverer ydelser af en høj kvalitet til lavere priser. Det er til gavn for både virksomheder og den enkelte dansker.

Strategien udstikker rammerne for den fremtidige regulering af forsyningssektorerne med udgangspunkt i fem principper:

- **Princip 1: Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, konkurrenceudsættes så vidt muligt, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopol og konkurrenceudsatte områder** – det skal skabe mest mulig konkurrence til gavn for borgere og virksomheder.
- **Princip 2: Naturlige monopoler underlægges ensartet, incitamentsbaseret økonomisk regulering** – det skal skabe de bedst mulige regulatoriske rammer for mere effektive forsyningselskaber og lave priser.
- **Princip 3: God selskabsledelse** – det skal tilskynde til effektiv og transparent ledelse i forsyningselskaberne.
- **Princip 4: Robust regulering af forsyningsikkerhed** – det skal sikre høj forsyningsikkerhed, miljø og sundhed.
- **Princip 5: Et effektivt og transparent tilsyn baseret på rammeregulering** – det skal sikre udvikling af reguleringen, effektiv administration af reguleringen og målrettet analyse af effekterne af reguleringen.

Strategien indeholder en række konkrete initiativer, der samlet vil understøtte effektiviseringer på 5,9 mia. kr. årligt i 2025 samt fastholde en høj forsyningsikkerhed. Initiativerne forbedrer rammevilkårene for danske virksomheder samt sikrer forbrugerne lave priser, jf. figur 1.

Figur 1
Forsyning for fremtiden - En forsyningssektor for borgere og virksomheder



En mere effektiv forsyningssektor understøtter samtidig en efterspørgsel efter konkurrencedygtige forsyningsløsninger og bidrager dermed også positivt til, at der udvikles nye løsninger, der kan eksporteres til et globalt marked, *jf. boks 1*.

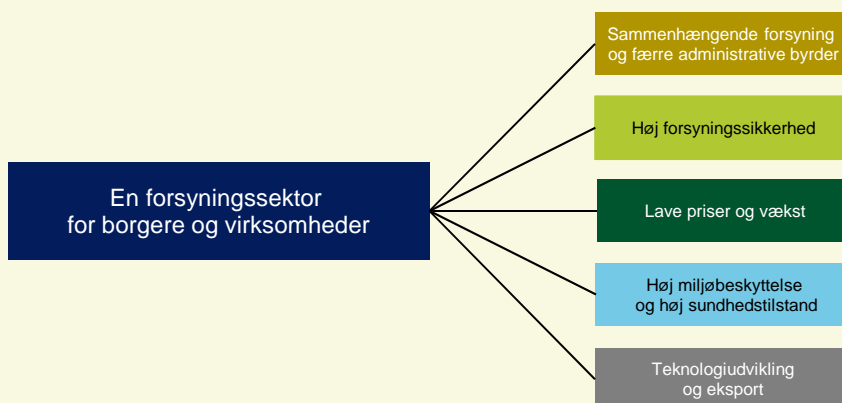
Boks 1**Teknologiudvikling, færre administrative byrder, eksport og et sammenhængende energisystem**

Effektiviseringer og teknologiudvikling går hånd i hånd. Danske virksomheders evne til at udvikle og eksportere den bedste og mest effektive teknologi forudsætter et stabilt hjemmemarked, herunder afsætning til forsyningssektoren.

Gennemførelsen af strategien vil understøtte, at forsyningssektoren efterspørger effektive løsninger, som vil give virksomhederne incitament til at udvikle konkurrencedygtige løsninger, der kan klare sig på det globale marked. Mere effektive forsyningssektorer ventes således at fremme teknologiudvikling og danske virksomheders eksport af forsynings teknologi ved at skabe øget efterspørgsel på konkurrencedygtige løsninger.

I forsyningsstrategien er der samtidig et øget fokus på at harmonisere den økonomiske regulering og fjerne regulatoriske barrierer og administrative byrder for bedre integration mellem de forskellige sektorer.

Strategien understøtter samlet set dansk eksport og teknologiudvikling samt et sammenhængende, fleksibelt energisystem og høj forsyningsikkerhed, høj miljøbeskyttelse, høje sundhedsstandarder og lave priser og vækst, *jf. figur 2*.

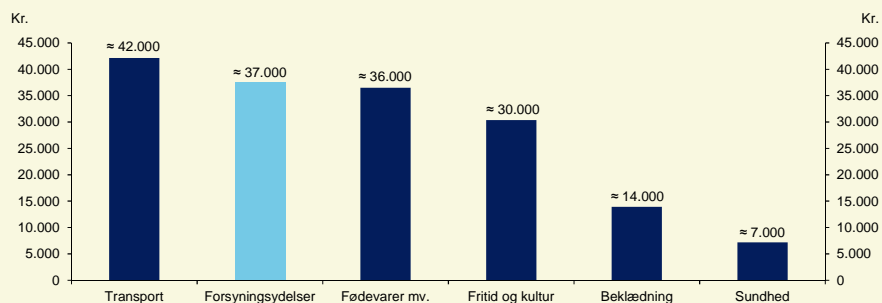
Figur 2**Effekter af *Forsyning for fremtiden***

2. Effektive forsyningssektorer er afgørende for vækst og velstand i Danmark

Forsyningssektorerne forsyner borgere og virksomheder med el, gas, varme, drikkevand og teledninger samt sørger for håndtering af affald og rensning af spildevand. Forsyningssektoren er samtidig en stor sektor i den danske økonomi, hvor der omsættes for i omegnen af 90 mia. kr. årligt³.

Forsyningsydelser fylder derfor meget i danskernes økonomi. En gennemsnitlig dansk husholdning bruger fx ca. 37.000 kr. på forsyningsydelser om året. Det svarer til en gennemsnitlig dansk husholdnings indkøb af fødevarer, *jf. figur 3*.

Figur 3
Forsyningssektoren fylder meget i danskernes økonomi



Anm.: Årligt forbrug for en gennemsnitlig husholdning på udvalgte varegrupper, 2014. "Forsyningsydelser" dækker over vandforsyning og vandafledningsafgift, renovation, elektricitet, naturgas, flydende brændsler og kulbrinter, kul og andet fast brændsel, fjernvarme mv., fastnettelefon, mobiltelefoni, internet og kombinerede teletjenester.

Kilde: Danmarks Statistik, FU51.

Selvom vi bruger omtrent det samme beløb på forsyningsydelser og fødevarer, er der stor forskel på måden, vi køber ind på. Når vi som forbrugere køber fødevarer, kan vi vælge mellem en række forskellige indkøbsmuligheder. Sådan er det sjældent i forsyningssektoren. Det

³ Nationalregnskabet.

skyldes, at forsyningssektorerne i høj grad er præget af naturlige monopoler, hvor der ikke er flere udbydere at vælge imellem.

Fraværet af muligheden for at tilvælge eller fravælge en forsyningsudbyder medfører et manglende naturligt konkurrencepres på omkostningerne og kvaliteten. Det er derfor afgørende, at reguleringen tilskynder til effektiv drift og investeringer, beskytter forbrugerne mod for høje priser og samtidig sikrer hensyn til kvalitet og forsyningsikkerhed.

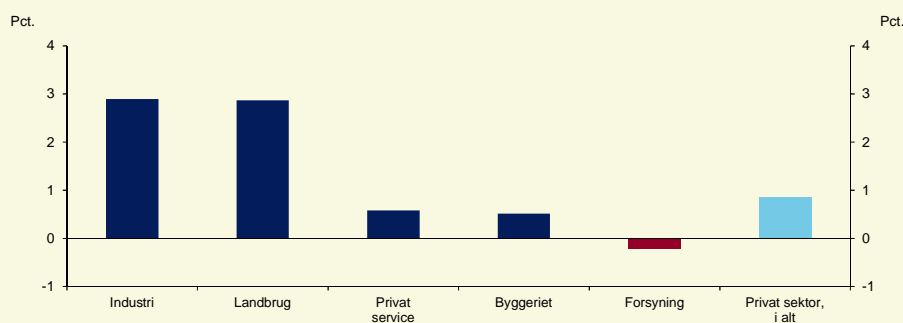
De manglende valgmuligheder og alternativer betyder desuden, at borgere og virksomheder kan mærke prisstigninger eller prisfald på forsyningsydelser direkte på rådighedsbeløb og bundlinje.

En effektiv forsyningssektor er derfor central for borgernes velstand, virksomhedernes bundlinje og konkurrenceevne samt væksten i Danmark.

3. Betydeligt effektiviseringspotentiale

Forsyningssektoren har over en længere årrække haft en svag produktivitetsudvikling, jf. figur 4.

Figur 4
Udvikling i produktivitet i forskellige sektorer, 2001-2015



Anm.: Figuren viser timeproduktivitetsvæksten for perioden 2001-2015.

Kilde: Danmarks Statistik og Finansministeriets beregninger, jf. DK2025 – *Et stærkere Danmark*, august 2016.

Set på tværs af de danske brancher, har produktiviteten - udover i forsyningssektoren - udviklet sig langsomt i de private serviceerhverv samt bygge- og anlægsbranchen. Omvendt har fx industrien haft en produktivitetsvækst på omkring 3 pct. i siden 2015.

Forsyningssektoren, servicebranchen og bygge- og anlægsbranchen er blandt andet karakteriseret ved i højere grad at være rettet mod hjemmemarkedet og dermed i mindre grad udsat for udenlandsk konkurrence, end fx på samme måde som virksomhederne i industrien. Samtidig er erhvervene på forskellig vis underlagt regulering, der begrænser effektiviteten og dynamikken i erhvervene. Det er faktorer, der er med til at forklare den svage produktivitetsudvikling.

Forsyningssektoren er endvidere i høj grad præget af naturlige monopoler. Det betyder, at virksomheder og husholdninger ikke har den samme mulighed for frit at vælge mellem forskellige leverandører, som de har på andre varer.

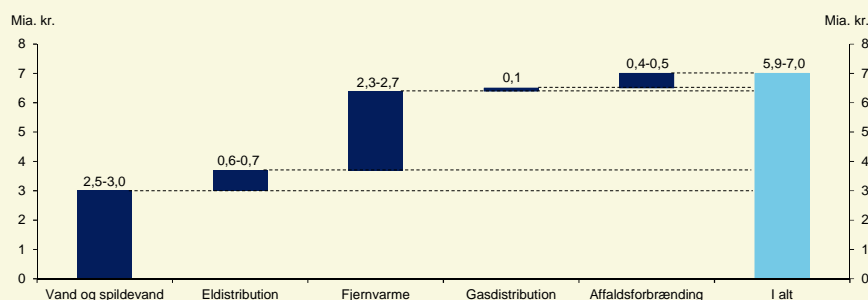
Der er derfor et behov for at se på regulering og indretningen af forsyningssektoren med henblik på at forbedre sektorens rammevilkår og forbedre grundlaget for at øge produktivite-

ten og skabe fremgang i sektoren, samtidig med at hensyn til kvalitet, miljø, sundhed og forsyningssikkerhed varetages.

Der er gennemført en række analyser af forsyningsområdet, som peger i retning af, at der er et betydeligt potentiale for at øge effektiviteten og skabe fremgang i sektoren. I en netop offentliggjort analyse for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet har McKinsey & Company og Struensee & Co. opgjort et betydeligt effektiviseringspotentiale på ca. 5,9-7,0 mia. kr. årligt i 2025, *jf. figur 5*.

Potentialet dækker over såvel forbedringer, der kan hentes gennem en bedre drift af de eksisterende anlæg, som effektive investeringer i nye anlæg.

Figur 5
Stort effektiviseringspotentiale i forsyningssektoren



Kilde: McKinsey & Company og Struensee & Co.: *Forsyningssektorens effektiviserings-potentiale*, 2016.

I vurderingen af potentialet er McKinsey og Struensee (2016) kommet frem til et spænd i potentialet på 5,9-7,0 mia. kr. i 2025. Det lave skøn afspejler, at det kan være vanskeligt at realisere effektiviseringspotentialet på anlæg med en lang tidshorisont. Ud fra et forsigtighedssyn er det lave skøn på 5,9 mia. kr. i 2025 lagt til grund for regeringens ambitioner for forsyningssektoren.

Det opgjorte potentiale er inkl. allerede fastsatte mål for effektiviseringer i 2020 og tager højde for, at effektiviseringer på anlæg har en længere tidshorisont. Potentialet er endvidere i nogenlunde tråd med tidligere analyser på området af bl.a. Deloitte (2013) for vandsektoren, EY, Copenhagen Economics og prof. Peter Bogetoft (2015) for fjernvarmesektoren, Copenhagen Economics (2014) for elsektoren samt Incentive (2015) for affaldsforbrændingssektoren, idet der dog kan være sektorbestemte afvigelser.

Potentialet er relativt større i fjernvarme- og drikkevandssektoren end i fx el- og affaldsforbrændingssektoren, *jf. tabel 1*. Dertil kommer et effektiviseringspotentiale for affaldsindsamling, genanvendeligt affald og Energinet.dk, som ikke er opgjort.

Tabel 1**Eksisterende 2020-målsætning og samlet effektiviseringspotentiale i 2025, mia. kr.**

	Allerede besluttede krav i 2020	Samlet potentiale i 2025	Besparelser i pct. af omk. Basen
Eldistribution	Op til 0,6	0,6 – 0,7	17-20
Fjernvarme	0,5	2,3 – 2,7	25-30
Drikkevand	0,4	1,1 – 1,3	23-27
Spildevand	0,9	1,4 – 1,7	14-17
Affaldsforbrænding	0,2	0,4 – 0,5	16-19
Gasdistribution	-	0,1	17-21
Affaldsindsamling og genanvendeligt affald	-	ikke opgjort	-
Energinet.dk	0,7	ikke opgjort	-

Kilde: Aftale om en vækstpakke 2014 og McKinsey & Company og Struensee & Co.: *Forsyningssektorens effektiviseringspotentiale*, 2016. Analysen opgør ikke effektiviseringspotentiale for brændselsanvendelse i fjernvarme, Energinet.dk, affaldsindsamling og genanvendeligt affald.

4. Principper for fremtidig regulering af forsyningssektoren

Der kan peges på en række ligheder på tværs af de enkelte forsyningssektorer. Værdikæden i sektorerne er stort set ens, og kunderne er de samme. Sektorerne er investeringstunge og har ofte et naturligt monopol. Lighederne hører imidlertid op, når det kommer til reguleringen.

Forskelle i regulering medfører betydelige administrative byrder for de forsyningselskaber, som er til stede i flere forsyningssektorer, hvilket udgør en barriere for øget samarbejde og konsolidering på tværs af sektorerne. Samtidig er reguleringens tilskyndelse til effektiv drift og kvalitet ikke stærk nok i alle sektorer.

Regeringen ønsker derfor en gradvis udvikling for alle forsyningssektorer mod en ensartet og incitamentsbaseret regulering baseret på fem overordnede principper for en moderniseret forsyningssektor, *jf. boks 2*.

Boks 2

Regeringens fem principper for en fremtidig forsyningssektor

- **Princip 1:** *Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, konkurrenceudsættes så vidt muligt, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopol og konkurrenceudsatte områder – det skal skabe mest mulig konkurrence til gavn for borgere og virksomheder.*
- **Princip 2:** *Naturlige monopoler underlægges ensartet, incitamentsbaseret økonomisk regulering – det skal skabe de bedst mulige regulatoriske rammer for mere effektive forsyningselskaber og lave priser.*
- **Princip 3:** *God selskabsledelse – det skal tilskynde til effektiv og transparent ledelse i forsyningselskaberne.*
- **Princip 4:** *Robust regulering af forsyningsikkerhed - det skal sikre høj forsyningsikkerhed, miljø og sundhed.*
- **Princip 5:** *Et effektivt og transparent tilsyn baseret på rammeregulering – det skal sikre udvikling af reguleringen, effektiv administration af reguleringen og målrettet analyse af effekterne af reguleringen.*

Principperne bygger på erfaringer med reguleringen af bl.a. eldistributionssektoren, gasdistributionssektoren og udviklingen i telesektoren.

Som led i bevægelsen mod mere ensartet regulering inden for de forskellige forsyningsarter vil der ske en harmonisering og, hvor det er muligt, forenkling af reguleringen på tværs af forsyningsarter.

Princip 1 - Konkurrenceudsættelse af ikke-monopolopgaver

Velfungerende konkurrence er til fordel for forbrugerne, der får produkter af en højere kvalitet til en lavere pris. Forbrugerne får samtidig flere valgmuligheder, da flere virksomheder vil konkurrere om at levere det bedste produkt. I sidste ende kommer en velfungerende konkurrence derfor hele samfundet til gavn.

Erfaringerne viser, at konkurrenceudsættelse af fx telesektoren, postservice, lufttransport, godstransport, elproduktion og andre lignende sektorer i Europa har medført innovation, højere produktivitet, lavere priser, øget kvalitet og flere valgmuligheder. På el- og teleområdet skønnes priserne fx at være faldet med mere end 10 pct.⁴.

Liberaliseringen af teleområdet i Danmark er et godt eksempel på, at konkurrenceudsættelse af et forsyningsområde har bidraget til, at forbrugerne har fået gavn af nye innovative tjenester, lavere priser og fordele for forbrugerne. Prisen for det billigste abonnement med et givet forbrug af mobiltelefoni er fx faldet ca. 50 pct. i de seneste 10 år, mens priserne på de billigste bredbåndsabonnementer er faldet med ca. 30-70 pct. siden 2009⁵.

Der vil derfor være et potentiale i at konkurrenceudsætte de dele af opgaverne, som ikke er baseret på naturlige monopoler, fx affaldshåndtering og energispareindsatsen. Det skal understøttes af fri og lige adgang for udbydere, forbrugermobilitet og den fornødne sikring af forbrugershensyn, *jf. boks 3*.

⁴ Copenhagen Economics for Produktivitetskommissionen: *Productivity gains in Danish network industries*, august 2013.

⁵ Prisudviklingen er opgjort af Energistyrelsen.

Boks 3**Effektiv konkurrence – til gavn for borgere og virksomheder****Konkurrenceudsættelse**

Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, skal så vidt muligt konkurrenceudsættes, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopoler og konkurrenceudsatte områder.

Fri og lige adgang for alle udbydere

Det er en central forudsætning for effektiv konkurrence, at der så vidt muligt er fri og lige adgang for de konkurrenceudsatte dele af forsyningssektoren. Unødvendige adgangsbarrierer fjernes.

Det er centralt at tilstræbe lige vilkår for konkurrerende virksomheder og teknologier og dermed undgå konkurrenceforvridning, som kan opstå som følge af fx krydssubsidiering ift. monopolvirksomhed eller statsstøtte.

Beskyttelse af forbrugerhensyn

Forudsætningen for en effektiv konkurrence er også, at forbrugerne er mobile og reagerer på prissignaler. Det skal bl.a. ske gennem en høj grad af gennemsigtighed for forbrugerne.

På forsyningsområdet er det ikke altid tilfældet, hvilket blandt andet skyldes en efterspørgsel, der er relativt konstant uanset prisen, samt lave og uigennemsigtige gevinster ved at skifte selskab som følge af, at afgifter og faste tariffer udgør en stor del af prisen.

Derfor kan det i nogle tilfælde være hensigtsmæssigt i en periode at supplere konkurrenceudsættelse med fx prisregulering, øget åbenhed om kontraktbetingelser og vilkår eller information om kundernes rettigheder og klagemuligheder samt øget tilsyn.

Princip 2 - Incitamentsbaseret økonomisk regulering af naturlige monopoler

Store dele af forsyningssektorerne er karakteriseret ved at være naturlige monopoler, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at have flere udbydere af ydelsen. For disse dele af forsyningssektorerne skal reguleringen skabe det nødvendige effektiviseringspres, som markedet ikke kan levere.

Den økonomiske regulering skal derfor:

- Lægge et loft over tariffene gennem en indtægtsramme og stille krav om, at loftet sænkes løbende for at sikre, at forbrugerne på sigt betaler så lave priser som muligt.
- Give monopolselskaberne incitament til hele tiden at være så effektive som muligt på alle omkostninger, ved at de i en kortere periode kan beholde et overskud, hvis de er bedre end deres pålagte effektiviseringskrav.
- Sikre forbrugerne gevinsten på den lange bane, ved at selskabernes loft over indtægter løbende sænkes til de faktiske omkostninger.

Regeringen foreslår derfor, at der for alle sektorer arbejdes gradvist hen imod en incitamentsbaseret økonomisk regulering af monopolselskaberne, som i grove træk ligner den regulering, der har fungeret godt i eldistributionssektoren siden 2004 og som også er i tråd med Elreguleringsudvalgets anbefalinger.

Distributionssektoren har gennemgået en konsolidering fra ca. 200 selskaber i 1999 til ca. 60 selskaber i dag, og i årene fra 2008 til 2014 er der i alt givet varige effektiviseringskrav på ca. 640 mio. kr. og midlertidige effektiviseringskrav på ca. 32 mio. kr. Samtidig er forsyningsikkerheden meget høj sammenlignet med andre lande.

Reguleringen er sammenfattet i *boks 4*.

Boks 4**Styrket økonomisk regulering - mere effektive selskaber**

Reguleringselementerne i en incitamentsbaseret økonomisk regulering kan variere fra sektor til sektor, men indebærer overordnet, at selskaberne bliver underlagt en flerårig indtægtsramme, der er fastsat på baggrund af selskabernes faktiske omkostninger, afskrivninger og en passende forrentning tillagt justeringer:

Indtægtsramme

- Indtægtsrammen lægger et loft over tarifopkrævningerne og fastsættes som udgangspunkt på baggrund af selskabernes faktiske omkostninger, afskrivninger og en passende forrentning, *jf nedenfor*.
- Indtægtsrammerne fastsættes for en flerårig periode med henblik på at give selskaberne et økonomisk incitament til at foretage ekstraordinære effektiviseringer.

Forrentning

- Reguleringen skal tillade ejerne af forsyningssekskaberne at opnå et markedskonformt, systematisk risikojusteret afkast af investeret kapital (dette gælder både egen- og fremmedfinansiering) bl.a. med henblik på, at selskaberne kan gennemføre og finansiere de nødvendige investeringer.
- Reguleringen skal tillade, at ejerne af forsyningssekskaberne beholder gevinsterne, hvis de inden for en reguleringsperiode gennemfører ekstraordinære effektiviseringer udover de pålagte effektiviseringskrav. Ved overgangen til en ny reguleringsperiode tilpasses indtægtsrammen til de faktiske omkostninger, hvorefter gevinsten tilfalder forbrugerne.

Justeringer af indtægtsrammen

- Indtægtsrammen reduceres med generelle effektiviseringskrav og individuelle effektiviseringskrav fastsat på baggrund af regulatoriske benchmark med systematiske sammenligninger af forsyningssekskaber totalomkostninger.
- Indtægtsrammen kan justeres som følge af nødvendige nyinvesteringer med udgangspunkt i automatiske indikatorer eller efter myndighedsgodkendelse.
- Indtægtsrammen kan reduceres ved utilstrækkelig leveringskvalitet. Vurderingen af leveringskvalitet sker på baggrund af langsigtede og stabile mål for leveringskvaliteten.

Principperne indebærer, at alle omkostninger fremover som udgangspunkt indgår i benchmarkingen, er omfattet af en indtægtsramme (loft over tariffene), og er underlagt tilstrækkeligt objektive og robuste godkendelsesprocedurer.

Principperne indebærer desuden, at selskaberne i en kortere periode kan få del i gevinsterne ved ekstraordinære effektiviseringer. Dermed har selskaberne et incitament til at have en effektiv drift og foretage så effektive investeringer som muligt.

Endelig betyder principperne, at forbrugerne i sidste ende får gevinsterne i form af lavere priser. Det sker ved overgangen til en ny reguleringsperiode, hvor omkostningsrammen tilpasses de faktiske omkostninger.

Der lægges med principperne op til, at selskaberne får en forrentningsramme svarende til et systematisk risikojusteret afkast på kapitalen, som selskaberne kan opkræve hos forbrugerne.

En markedsbaseret forrentningsramme afspejler, at kapital er forbundet med omkostninger, uanset om kapitalen opkræves hos forbrugerne, ejerne eller lånes/garanteres hos kommunerne eller bankerne. Det skal derfor understøtte sunde investeringsbeslutninger og en høj forsyningsikkerhed i forsyningssektoren inden for de fastsatte indtægtsrammer.

Når reguleringen udvikles fra en regulering, hvor alle omkostninger kan opkræves fra forbrugerne (hvile-i-sig-selv) til forskellige former for incitamentsbaseret regulering, stiger styrken i de økonomiske incitamenter.

Der kan endvidere ses på, om aftalebaseret regulering på sigt kan være en hensigtsmæssig reguleringsform, der under nærmere forudsætninger kan tages i brug, *jf. boks 5*.

Boks 5

Aftalebaseret regulering

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

Aftalebaseret regulering kan være mere fleksibel, både for selskaberne og for regulator. Der kan sikres bedre mulighed for at finde en løsning, der passer til det enkelte selskab, og dermed bedre mulighed for at indhente alle effektiviseringsgevinster, samtidig med at de rette investeringer foretages.

Tilstrækkelige kompetencer hos både regulator og selskabet er en forudsætning for aftalebaseret regulering. Derudover skal aftalebaseret regulering også afgrænses til de største selskaber i en sektor eller til sektorer med relativt få selskaber for at undgå store administrative omkostninger i tilsynet.

Princip 3 - God selskabsledelse

Forsyningsselskaberne forvalter store samfundsmæssige aktiver og har ansvaret for opgaver, der i høj grad kræver god selskabsledelse og stærke kompetencer blandt de mange tusinde bestyrelsesmedlemmer i forsyningssektoren⁶. Dette gælder optimering af drift og vedligehold, investeringsbeslutninger og finansiering mv.

Det er centralt, at bestyrelserne i forsyningssektoren agerer uafhængigt af ejerne, og at ejerne er i aktiv dialog med bestyrelsen om mål, forventninger, resultater mv.

Regeringen vil arbejde for at understøtte en organisatorisk og økonomisk adskillelse af politik og drift af forsyningsselskaber. Samtidig vil regeringen understøtte, at forsyningsselskaberne i højere grad drives og ledes ud fra de relevante retningslinjer vedrørende god selskabsledelse, som gælder private virksomheder og statslige selskaber, fx i selskabsloven og Komitéen for god selskabsledelse, *jf. boks 6*.

Boks 6

Retningslinjer for god selskabsledelse

Adskillelse af myndighed, politik og drift

For at sikre gennemsigtighed for forbrugerne i forsyningssektoren er det centralt, at der sker en adskillelse af myndighedsudøvelsen, det politiske niveau og driften af selskabet. Dette skal sikre armslængde og uafhængighed.

Det skal bl.a. understøttes gennem selskabsgørelse, således at selskaberne overgår til begrænset hæftelse og underlægges reglerne i selskabsloven.

Kodeks for god selskabsledelse

God selskabsledelse kan bidrage til at sikre effektivt drevne forsyningsselskaber og dermed lave priser til borgere og virksomheder. Et vigtigt element i god selskabsledelse er, at bestyrelsen handler uafhængigt af særinteresser og ud fra, hvad der tjener selskabet bedst.

God selskabsledelse i forsyningssektoren kan understøttes ved, at forsyningsselskaberne forholder sig til et kodeks for god selskabsledelse, på samme vis som børsnoterede selskaber og statslige selskaber er forpligtet til.

Aktivt ejerskab

Et vigtigt element i ejerskabsudøvelsen er, at ejerne agerer som aktive ejere og i dialog med bestyrelserne opstiller klare mål og forventninger til selskaberne og deres resultater.

En incitamentsbaseret økonomisk regulering vil i sig selv tilskynde til en god selskabsledelse, så selskabet kan udnytte og realisere sit effektiviseringspotentiale og gevinster til ejerne, som på sigt tilfalder forbrugerne.

⁶ AxcelFuture: *Forsyningssektorens erhvervs-potentiale*, februar 2015.

Derudover skal reguleringen ikke favorisere eller diskriminere nogle ejerskaber frem for andre. Ejerne skal være underlagt de samme vilkår og agere efter de samme retningslinjer. Det gælder den økonomiske regulering, reguleringen af køberetter, reguleringen af forsyningsikkerhed, tilsyn og krav til ejerskabsvaretagelse.

Hensynet til forsyningsikkerhed og forbrugerbeskyttelse kan og skal håndteres af reguleringen. Det er derfor ikke afgørende, hvem der ejer forsyningsvirksomhederne. Det afgørende er derimod, at selskaberne på forsyningsområdet ejes og drives af de ejere, som skaber størst værdi for forbrugerne.

Det sikrer en effektiv forsyningssektor til gavn for borgere og virksomheder.

Princip 4 - Robust regulering af forsyningsikkerhed, miljøbeskyttelse og sundhed

Ligesom regeringen vil stille krav om effektiviseringer, vil regeringen også stille krav til kvaliteten. Effektiv drift og høj kvalitet skal gå hånd-i-hånd. Forsyningsikkerheden er således høj i dag – også i de sektorer, som fx el og gas, der er underlagt incitamentsbaseret regulering.

Forsyningsikkerheden skal også fremover være i højsædet på alle områder, hvilket sikres ved en robust sektorregulering. Sektorreguleringen skal sikre en målrettet regulering, der fastsætter hensigtsmæssige mål og krav til forsyningsikkerhed, miljø og sundhed, hensigtsmæssige sanktionsmuligheder, rollefordeling og tilsyn samt regler for håndtering af konkurrencer.

Det skal ligeledes sikres, at forsyningsikkerheden fastholdes i forbindelse med ejerskifter i sektoren. Der skal bl.a. være sikkerhed for, at der ikke overdrages kontrol med kritisk infrastruktur til ejere, som fra et sikkerhedspolitisk synspunkt vurderes uegnede. Nye ejere skal desuden have den tekniske indsigt og finansielle formåen til at fastholde forsyningsikkerheden.

Den økonomiske regulering skal således suppleres af en robust sektorregulering og et stærkt tilsyn, som skal være på plads inden overgangen til en mere incitamentsbaseret regulering, og som gennemføres under hensyntagen til selskaberne administrative byrder, *jf. boks 7*.

Boks 7**Robust regulering af forsyningsikkerhed, miljø og sundhed**

Eftersom den nuværende regulering allerede åbner for forskellige ejerskaber, skal hensynet til forsyningsikkerheden primært varetages gennem krav i sektorreguleringen og ikke gennem ejerskabet. Det forudsætter en robust regulering.

Mål og krav til forsyningsikkerhed fastsættes i reguleringen

Der skal i relevant omfang opstilles klare og langsigtede mål og krav til forsyningsikkerhed i reguleringen, bl.a på baggrund af samfundsøkonomiske analyser.

Hensigtsmæssige sanktionsmuligheder

Myndighederne skal sikres tilstrækkelig mulighed for at gribe ind over for selskaber, der ikke lever op til målene for forsyningsikkerhed. Det gælder både tilstrækkelige sanktionsmuligheder i sektorreguleringen samt mulighed for at reducere i selskabernes indtægtsrammer eller pålægge bøder, hvis selskaberne ikke lever op til de fastsatte mål for forsyningsikkerhed.

Rollefordeling og tilsyn

Der skal være en klar og entydig opgavefordeling mellem myndighederne inden for og på tværs af forsyningsområder. Myndighederne skal have tilstrækkelig indsigt i og adgang til relevante data for at kunne føre tilsyn med, om ejerne lever op til gældende krav og mål for forsyningsikkerhed. Samtidig skal myndighederne i tilstrækkelig grad anvende mulighederne for tilsyn og påbud over for selskaberne for at sikre, at ejerne lever op til gældende krav. Tilsynet skal føres under hensyntagen til selskabernes administrative byrder.

Myndighedsgodkendelse ved ejerskifte

Myndighederne skal i nødvendigt omfang godkende nye ejere forud for køb af infrastruktur i forsyningssektoren. Nye ejere skal kunne dokumentere den fornødne tekniske indsigt til at drive selskabet samt have en finansiell stilling, der muliggør løbende investeringer i selskabet. Der skal desuden være sikkerhed for, at der i forbindelse med ejerskifter i sektoren ikke overdrages kontrol med kritisk infrastruktur til ejere, som ud fra et sikkerhedspolitisk synspunkt vurderes uegnede.

Håndtering af konkurser

Reguleringen skal kunne sikre forsyningsikkerheden i tilfælde af konkurser.

En incitamentsbaseret økonomisk regulering indeholder i sig selv hensigtsmæssige incitamenter til, at selskaberne investerer tilstrækkeligt i nettet og til en fortsat høj forsyningsikkerhed:

- Lav leveringskvalitet skal i modsætning til i dag sanktioneres økonomisk fx i form af en lavere indtægtsramme.
- Et systematisk lavere investeringsniveau skal resultere i en reduktion af selskabernes indtægtsramme, da omkostningsrammen skal fastsættes ud fra de faktiske omkostninger.
- Underinvesteringer vil samtidig betyde, at selskabernes værdier i nettet reduceres tilsvarende.

- En markedsbaseret forrentning af investeringerne (WACC), som indebærer, at der kan gennemføres og finansieres nødvendige nye investeringer, som kan fastholde en høj forsyningsikkerhed.

Der er således ikke en modsætning mellem den anbefalede incitamentsbaserede økonomiske regulering og forsyningsikkerhed, miljøbeskyttelse og sundhed, hvilket også har været erfaringerne fra eldistributionssektoren siden 2004. En incitamentsbaseret økonomisk regulering kombineret med den øvrige regulering vil derfor tilskynde selskaberne til at investere tilstrækkeligt i forsyningsikkerhed mv.

Princip 5 - Et effektivt og transparent tilsyn

En effektiv forsyningssektor er afhængig af et effektivt og uafhængigt tilsyn, der løbende udvikler reguleringen i overensstemmelse med de rammer og mål, der fastsættes politisk, og som reducerer de administrative byrder for selskaberne mest muligt uden at gå på kompromis med målsætningen om lave priser for forbrugerne.

Det danske tilsyn med forsyningssektorerne afspejler imidlertid ikke bedste praksis i Europa, idet tilsynet i Danmark har mindre fokus på at udvikle reguleringen og analysere effekterne af reguleringen. Regeringen foreslår derfor, at det statslige tilsyn fremover skal leve op til en række overordnede principper, *jf. boks 8*.

Boks 8

Principper for et effektivt statsligt tilsyn med forsyningssektorerne

Udformning af den tekniske del af reguleringen og målrettet tilsyn med forsyningssektoren

Tilsynet skal være ansvarlig for at udmønte lovgivningen og bidrage til at udforme den tekniske del af reguleringen. Tilsynet skal desuden målrettet analysere konsekvenserne af reguleringen og evaluere, om de politiske målsætninger efterleves, og om reguleringen er hensigtsmæssigt indrettet.

Faglig styrke

Det statslige tilsyn med forsyningssektorerne skal have den faglige styrke, der er nødvendig for, at tilsynet kan administrere og udvikle reguleringen på en måde, så de politiske målsætninger efterleves bedst muligt.

Uafhængighed og klar opgavefordeling mellem myndigheder

Tilsynet skal som i dag være uafhængig, og der skal være en klar og entydig opgavefordeling mellem myndighederne inden for og på tværs af forsyningsområder.

Læring og feedback fra tilsynet inddrages i ny regulering

Det skal sikres, at der er løbende læring og feedback fra tilsynet, således at tilsynets erfaringer med administrationen af reguleringen inddrages i den løbende udvikling af reguleringen på området.

Risikobaseret tilsyn

Et effektivt tilsyn målretter sin indsats der, hvor der kan opnås den største samfundsmæssige gevinst ved at føre tilsyn, og hvor der er behov for at afklare reel usikkerhed i reguleringen.

Fuld adgang til information

Et effektivt tilsyn har adgang til den information fra virksomhederne, der er nødvendig for at kunne følge med i selskabernes performance og for at udvikle og justere reguleringen i overensstemmelse med de politiske målsætninger og hensigter. Dette forudsætter sammenhængende og sammenlignelige data.

Tilstrækkelige ressourcer og kompetencer og kortere sagsbehandlingstider

Et effektivt tilsyn har tilstrækkelige ressourcer og kompetencer til at kunne efterse, at hensigten med reguleringen efterleves af alle virksomheder og sagsbehandlingstiden er kortere.

Effektive sanktionsmuligheder

Et effektivt tilsyn har tilstrækkelige sanktionsmuligheder til, at de kan sikre, at selskaberne overholder reglerne på området.

5. Tiltag på forsyningsområdet

Med forsyningsstrategien sætter regeringen en ambitiøs langsigtet dagsorden om en effektiv og velfungerende forsyning i Danmark.

Det er centralt for regeringen, at forsyningssektoren bevæger sig hen imod en øget grad af konkurrence på de dele af sektoren, der kan konkurrenceudsættes. Derudover indføres en incitamentsbaseret økonomisk regulering af de naturlige monopoler, som skal gå hånd-i-hånd med god selskabsledelse, krav til forsyningsikkerhed og et effektivt tilsyn, *jf. regeringens fem principper for regulering af forsyningssektoren*.

Udviklingen bør ske som en proces, hvor sektoren bevæger sig gradvist mod målet om en effektiv og velfungerende forsyning.

Regeringen foreslår i denne strategi en lang række tiltag, herunder både tværgående og sektorspecifikke tiltag, som et første skridt på vejen.

Ny økonomisk regulering af eldistributionssektoren

Elsektoren er på mange måder et eksempel på, at en konkurrenceudsættelse og indførelse af incitamentsbaseret økonomisk regulering kan medføre en hensigtsmæssig strukturudvikling. Forsynings sikkerheden er samtidig fastholdt på et højt niveau. EI-reguleringsudvalget har dog påpeget en række udfordringer i den økonomiske regulering, som kan udgøre barrierer for yderligere effektiviseringer:

- Manglende sammenhæng mellem omkostninger og indtægter.
- Manglende tilskyndelse til at foretage effektiviseringer.
- Skæve investeringssignaler.

Det er regeringens mål at indhente et effektiviseringspotentiale på 0,6 mia. kr. i 2025 i eldistributionssektoren. Dette skal endvidere ses i lyset af, at EI-reguleringsudvalget har peget på et samlet effektiviseringspotentiale på op imod 1,0 mia. kr. i 2025.

Regeringen foreslår derfor en forbedret økonomisk regulering af netvirksomhederne, som skal understøtte, at sektoren bliver endnu mere effektiv og velkonsolideret, *jf. boks 9*.

Boks 9**Ny regulering af eldistributionsvirksomhederne****Ny økonomisk regulering**

Som opfølgning på Elreguleringsudvalgets anbefalinger om en ny økonomisk regulering af eldistributionssektoren foreslår regeringen følgende:

Indtægtsrammerne fastsættes, så netvirksomhederne har incitament til at indhente gevinsterne ved effektivisering til gavn for forbrugerne:

- Indtægtsrammerne skal bestå af en omkostningsramme, som er baseret på netvirksomhedernes reelle omkostninger og en markedsbaseret forrentningsramme. Der stilles effektiviseringskrav og sanktioneres hårdere i tilfælde af gentagne brud på leveringskvaliteten (afbrud i distributionsnettet).

Flerårige reguleringsperioder skal ligeledes understøtte incitament til effektivisering, give forudsigelighed og fleksibilitet:

- Indtægtsrammerne fastsættes for flerårige reguleringsperioder. Perioderne skal skabe stabilitet i reguleringen og sikkerhed for, at indhentning af ekstraordinære effektiviseringer har økonomisk værdi for både virksomhed og forbrugere.

Individuelle og generelle effektiviseringskrav skal sikre indhentelse af effektiviseringspotentialet og delingen med forbrugerne:

- Netvirksomhederne vil årligt blive pålagt individuelle og generelle effektiviseringskrav. Begge typer af effektiviseringskrav fastsættes som en reduktion af netvirksomhedernes indtægtsramme.
- Individuelle effektiviseringskrav fastsættes som følge af en benchmarking af netvirksomhedernes samlede omkostninger. En ny benchmarkingmodel til dette formål er under udvikling. Generelle effektiviseringskrav fastsættes svarende til produktivitetsudviklingen i relevante sektorer.

Styrkelse af konkurrencen på elhandelsmarkedet

Skærpelse af kravet til netvirksomhedernes særskilte identitet, så forbrugerne bedre kan kende forskel på netvirksomheder og fx elhandelsvirksomheder, vurderes at kunne styrke konkurrencen på elhandelsmarkedet.

Analyse af mulighederne for mere omkostningsægte tarifiering

Regeringen vil gennemføre en analyse af elvirksomhedernes tarifiering og betaling for transport af el. Herunder analyseres fordele og ulemper fra at gå fra overvejende forbrugsafhængig betaling til en betaling, der i højere grad er knyttet til kapaciteten på tilslutningen. I den forbindelse vil fordelingsmæssige konsekvenser ved en eventuel omlægning indgå. Der er igangsat flere pilotprojekter både i Danmark og i udlandet omhandlende effekttarifiering, som forventes at kunne bidrage med erfaringer.

I tillæg til ovenstående skal sektorens indtægtsrammer justeres i forhold til de opgaver, som ikke længere varetages af netvirksomhederne som følge af indførslen af engrosmodellen.

Ny økonomisk regulering af Energinet.dk og bedre investeringer

Energinet.dk's opgaveportefølje er vokset over årene og omfatter i dag en række opgaver, der ikke ligger inden for Energinet.dk's kerneopgaver som TSO-virksomhed (Transmissions- og Systemoperatør). Derudover er Energinet.dk's investeringer vokset betydeligt over årene. Selskabet er desuden underlagt en regulering, som giver begrænsede incitamerter til effektiviseringer. Energinet.dk's aktiviteter og investeringer har dermed et større omfang i dag, end da den nuværende regulering blev indført.

Der er på den baggrund gennemført to analyser, som peger på et behov for at fokusere Energinet.dk's opgaveportefølje, harmonisere de lovgivningsmæssige rammer, så de svarer til andre europæiske lande, samt styrke godkendelsesprocedurerne for Energinet.dk's betydelige investeringer.

Regeringen foreslår derfor en regulering, som svarer til reguleringen af eldistributionssektoren, og en slanket opgaveportefølje, som understøtter effektiv drift og investeringer samt fokus på kerneopgaven, *jf. boks 10*.

Boks 10**Ny økonomisk regulering af Energinet.dk og bedre investeringer****Energinet.dk's fokus på TSO-opgaven skal samles**

Energinet.dk's opgaveportefølje fokuseres ved at flytte en række myndighedsopgaver til Energistyrelsen. De myndighedsopgaver, der flyttes, er fx opkrævning og udbetaling af støtte til vedvarende energi samt administration af forsknings- og udviklingsmidler. Ved at flytte disse opgaver kan Energinet.dk styrke fokus på de samfundsmæssige kerneopgaver.

Ny økonomisk regulering af Energinet.dk

Regeringens forslag til ny incitamentsbaseret økonomisk regulering af Energinet.dk består af 10 hovedelementer:

1. Fastsættelse af en indtægtsramme bestående af en omkostningsramme og en forrentning med en flerårig reguleringsperiode. Flaskehalsindtægter opgøres særskilt og indgår i indtægtsrammen.
2. Omkostningsrammen fastsættes på baggrund af reelle historiske udgifter (TOTEX), ekskl. systemydelsesindkøb, og reduceres med et effektiviseringskrav, som afspejler effektiviseringsudviklingen i virksomheder af samme økonomiske størrelse og potentialet i Energinet.dk.
3. Omkostningsrammen reguleres som følge af ændret aktivitetsniveau.
4. Der fastsættes en markedsbaseret forrentning (WACC) for nye investeringer, som kan indregnes i indtægtsrammen.
5. Der fastsættes krav til leveringskvalitet, som understøttes gennem reduktion af indtægtsrammen, hvis selskabet ikke lever op til kravene.
6. Indførelse af udbyttekrav svarende til en markedsbaseret forrentning (WACC) af investeringer og tilbagebetaling af udbytte til forbrugerne over tariffene.
7. Fortsat princip om samfundsøkonomiske investeringer.
8. Investeringsbeslutninger skal træffes på baggrund af markedsrisikoen ved de pågældende investeringer. Der igangsættes desuden en analyse af ny lånestructur, garantiprovision og opbygning af egenkapital.
9. Samfundsøkonomisk hensigtsmæssige investeringer skal fortsat myndighedsgodkendes mhp. tillæg til indtægtsrammen, som skal tage højde for forventet indtjening fra flaskehalsindtægter.
10. Indførelse af flerårig samfundsøkonomisk investeringsplan på baggrund af langsigtede udviklingsplaner. Planen udgør den økonomiske ramme om Energinet.dk's investeringer.

Udarbejdelse af ny økonomisk regulering af Energinet.dk vil således tage udgangspunkt i forslag til ny økonomisk regulering af elnetvirksomhederne. Idet Energinet.dk adskiller sig på en række punkter, vil der være behov for at foretage nærmere analyser mht. indikatorer, leveringskvalitet, WACC og effektiviseringskrav.

Ny planlægnings- og investeringsgodkendelsesproces i Energinet.dk:

Regeringen foreslår otte tiltag, som skal styrke transparens i Energinet.dk's net- og systemudvikling samt styrke godkendelsesprocessen for investeringer, så det sikres, at investeringerne stemmer overens med og er båret af den politisk ønskede udvikling af sektoren.

1. Indførelse af formel myndigheds- og ministergodkendelse af langsigtede udviklingsplaner, som ikke godkendes i dag. Godkendelsen sker ud fra samfundsøkonomiske kriterier således, at der sikres en politisk prioritering af de potentielle investeringer. Udviklingsplanerne ligger til grund for fastsættelse af en investeringsramme for nødvendige samfundsøkonomiske nyinvesteringer i nye forbindelser og udlandsforbindelser.

2. Indførelse af myndighedsfastlæggelse af grundantagelser og beregningsforudsætninger mht. blandt andet pris- og teknologiudvikling (gennem tværgående analyse), der skal anvendes i Energinet.dk's samfundsmæssige analyser (net- og systemudviklingsplaner samt investeringsager). Energistyrelsen bliver ansvarlig myndighed.
3. Ekstern inddragelse gennem høringer i planlægningsfasen i forbindelse med langsigtede udviklingsplaner.
4. Langsigtede udviklingsplaner udgør reguleringsgrundlaget og mandatet for Energinet.dk til at arbejde videre med projekterne inden for bestemte forudsætninger.
5. Godkendte langsigtede planer anvendes til indrapportering til EU/regionalt samarbejde.
6. Indførelse af administrative godkendelser af konkrete investeringer på baggrund af de ministergodkendte langsigtede udviklingsplaner.
7. Krav om ekstern teknisk og økonomisk vurdering af konkrete anlægsinvesteringer.
8. Indførelse af afrapporteringskrav af realiserede omkostninger til indkøb af systemydelse.

Tilpasning af kabelhandlingsplanen

Regeringen har i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* fremlagt udspil om, at kabelhandlingsplanen fra 2008 og principperne for den fremtidige netudbygning af eltransmissionsnettet tilpasses, så der fokuseres på byområder og den allermest følsomme natur. Den fokuserede kabellægning indebærer, at det samlede antal tracé-km luftledninger nedbringes med ca. 400 km i forhold til i dag. Det kan sammenholdes med, at 2008-princippet indebærer en reduktion på ca. 1.700 tracé-km luftledninger i forhold til i dag. Tilpasningen vil betyde en besparelse på ca. 8 mia. kr. for forbrugerne frem mod 2040 år og har ikke negativ betydning for forsyningsikkerheden eller den grønne omstilling.

Regeringen vil, som led i udviklingen af en ny økonomisk regulering, fokusering af opgaveportefølje og nye procedurer for investeringsgodkendelser, fastlægge et nyt effektiviseringsmål for Energinet.dk.

Konsolidering og ny regulering af gassektoren

Indførelse af indtægtsrammereguleringen i 2005 af de monopolregulerede distributionselskaber har allerede ført til en række effektiviseringer i sektoren. Gassektoren står imidlertid over for en omstillingsproces, i og med at gasforbruget er faldende, og der dermed bliver færre forbrugere til at betale for distributionen af gas.

Der blev på den baggrund udarbejdet en analyse af gassektoren⁷, som peger på, at sektoren er udfordret på en række områder. Den nuværende økonomiske regulering betyder, at netselskaberne ikke har tilstrækkelig incitament til effektiv drift. Derudover er gas-detailmarkedet præget af lav konkurrence, både som følge af lav forbrugermobilitet, og fordi koncernforbundne selskaber i dag har en konkurrencemæssig fordel i forhold til "rene" handelsselskaber.

En stor del af udfordringerne bunder i den nuværende organisering af sektoren, hvor der i dag er tre distributionselskaber. En konsolidering vil langt hen af vejen kunne skabe grundlag for en mere effektiv sektor til gavn for borgere og virksomheder.

Det er regeringens mål, at et effektiviseringspotentiale på 0,1 mia. kr. i 2025 skal realiseres til gavn for husholdninger og virksomheder.

Regeringen foreslår på baggrund af anbefalingerne i analysen *En effektiv gassektor*, at der i første omgang arbejdes for at konsolidere gassektoren, hvorefter der skal tages stilling til en styrkelse af konkurrencen og reguleringen af sektoren, *jf. boks 11*.

⁷ Arbejdsgruppen for analyse af gassektoren: *En effektiv gassektor*, 2016.

Boks 11
Initiativer i gassektoren**En effektiv og konsolideret gassektor**

Gassektoren er allerede relativt konsolideret, men der er imidlertid et potentiale for at konsolidere sektoren yderligere. Gennem dialog med sektoren vil regeringen forsøge at opnå tilslutning til en samling af den danske naturgasdistribution. Regeringen foreslår på den baggrund at gennemføre to tiltag:

Differentierede tariffer

For at sikre en smidig konsolidering af naturgasdistributionen, vil regeringen arbejde for, at der i en overgangsperiode kan opereres med differentierede tariffer mellem de geografiske distributionsområder, hvori de nuværende tre selskaber driver gasdistribution.

Modregning

Kommunerne bliver i dag blive modregnet med 100 pct. i deres bloktilskud, såfremt de afhænder deres gasdistributionsselskaber til staten. Regeringen foreslår at give kommunerne incitament til konsolidering gennem en lempelse og harmonisering af modregningsreglerne for gas, så de svarer til regeringens forslag til justerede modregningsregler for de øvrige forsyningssektorer, *jf. boks 23*.

Øget konkurrence på detailmarkedet

Regeringen foreslår at skærpe konkurrencen på detailmarkedet, samtidig med at det fremtidige detailmarked skal være enkelt at administrere og gennemskueligt for forbrugerne. Resultatet af dialogen med sektoren om konsolidering vil dog få afgørende betydning for, hvilke konkrete initiativer, der vil være hensigtsmæssigt at gennemføre.

Forsyningspligt og samfakturering (gasengrosmodel)

Forbrugere, der ikke selv vælger gashandelselskab, får i dag leveret gas fra et forsyningspligtigt selskab til en fast pris. Dette, kombineret med bl.a. manglende samfakturering (dvs. at forbrugerne får to regninger), vurderes at hæmme konkurrencen på detailmarkedet til skade for forbrugerne. Regeringen foreslår derfor uanset udfaldet af drøftelserne om en konsolidering at se på mulighederne for at afskaffe forsyningspligten samt indføre en engrosmodel, så forbrugerne kun vil modtage én regning.

Rebranding af distributionsselskaberne

Selskaber, som både distribuerer og sælger gas, kan i dag anvende et enslydende navn og logo, hvormed de har en brandingfordel i forhold til rene handelselskaber. Samtidig står det dermed ikke klart for forbrugerne, at distribution og handel med gas er to forskellige ydelser, som de køber og betaler for. Såfremt der ikke opnås opbakning til en konsolidering, foreslår regeringen, at distributionsselskaberne skal anvende navn og logo, der adskiller sig fra det, som anvendes af handelselskabet.

Den økonomiske regulering skal understøtte fokus på effektiv drift

Regeringen foreslår at gennemføre ændringer af den nuværende økonomiske regulering, så den fremadrettet indeholder forbedrede økonomiske incitamenter til effektivisering og nødvendige investeringer. Det skal sikre, at forbrugernes gasregning bliver den billigst mulige. Også her er resultatet af dialogen med sektoren dog afgørende for, i hvilken grad det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre større eller mindre ændringer af den nuværende regulering.

Loft over alle investeringer

Regeringen foreslår, at både opgørelsen af omkostningsrammen og effektiviseringskravet udvides til at omfatte alle driftsomkostninger samt afskrivninger på anlægs- og netaktiver. Hermed sikres, at selskaberne har fokus på samtlige omkostninger og ikke blot en delmængde, hvilket vil have positiv afsmittende effekt på forbrugernes regning. Selskabernes fokus på omkostningerne vil yderligere blive skærpet ved, at de får mulighed for at beholde ekstraordinære effektiviseringsgevinster i en fem-årig periode. Disse effektiviseringsgevinster skal på sigt komme forbrugerne til gode.

Markedsbaserede investeringer

Distributionsselskaberne skal have incitament til at foretage de rigtige investeringer, sådan at der hverken over- eller underinvesteres. Regeringen foreslår at skabe det rette grundlag herfor ved at se nærmere på forrentningen af selskabernes fremadrettede investeringer.

Regeringens mål for gassektoren i 2025 er fortsat at styrke sektorens positive udvikling ved at fjerne de sidste barrierer for konkurrence, mens en forbedret regulering af distributionselskaberne skal medvirke til, at sektoren bliver endnu mere effektiv til gavn for husholdninger og virksomheder.

Bedre incitamenter for investeringer i fjernvarmesektoren

I dag er der ikke noget loft over de varmepriser, som fjernvarmesektoren opkræver hos forbrugerne, og der stilles ikke effektiviseringskrav til fjernvarmevirksomhederne.

Der blev derfor i 2015 udarbejdet en analyse af fjernvarmesektoren – *Ib Larsen-rapporten* – som pegede på et betydeligt effektiviseringspotentiale og et behov for en forbedret økonomisk regulering for at understøtte en mere effektiv fjernvarmesektor. Det blev bl.a. foreslået, at der skulle indføres benchmarking af fjernvarmeselskaberne, at der skulle udarbejdes klare regler for selskabernes forrentning, og at fjernvarmeselskabernes generelle rammevilkår skulle efterses – herunder rammerne for investeringer i sektoren.

På baggrund af rapporten indgik regeringen, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti d. 7. april 2016 en aftale om effektivisering af fjernvarmesektoren for 0,5 mia. kr. i 2020 til gavn for husholdninger og virksomheder.

Med aftalen lægges et loft over de tariffer, som fjernvarmeværkerne kan opkræve hos forbrugere, og der stilles løbende krav om effektiviseringer, så loftet reduceres, og forbrugerne dermed får lave priser, *jf. boks 12*.

Boks 12

Aftale om en ny økonomisk regulering af fjernvarmesektoren af 7. april 2016

For at understøtte en mere effektiv fjernvarmesektor, blev der indgået en aftale, som indebærer, at:

- Fjernvarmeselskaberne skal standardisere opgørelsen af deres omkostninger, afskrivninger, forrentning, omkostningsfordeling og regnskabsår til brug for benchmarking.
- Der lægges et loft over virksomhedernes samlede omkostninger, og der udmeldes individuelle effektiviseringskrav for fjernvarmeselskaberne.
- De centrale kraftvarmeværker pålægges i stedet generelle effektiviseringskrav.
- Helt små værker, der leverer mindre end 50 TJ varme om året, undtages fra den regulatoriske benchmark.
- Der gennemføres en analyse af konkurrencesituationen på fjernvarmeområdet.
- Aftalens parter drøfter inden udgangen af 2018 behovet for nye initiativer, herunder hvordan sektoren gives yderligere incitamenter til effektivisering.

Fjernvarmevirksomhederne har i dag mulighed for at opkræve en rimelig forrentning af virksomhedens indskudskapital som et tillæg til varmeprisen. Som opfølgning på *Ib-Larsen-rapporten* og fjernvarmeaftalen af 7. april 2016 har Energistyrelsen gennemført en analyse af reglerne for forrentning.

Analysen viser, at de nuværende forrentningsregler indebærer, at virksomhedernes mulighed for forrentning ikke er entydigt koblet til deres investeringsniveau. Virksomhederne har altså ulige muligheder for forrentning, uafhængigt af hvor meget de investerer i sektoren. Det indebærer, at der kun er svage og ulige incitamenter for selskaberne til at investere effektivt, og reglerne øger risikoen for over- eller underinvestering i sektoren.

Fjernvarmevirksomhederne har i dag mulighed for at tjene et overskud, hvis de benytter visse VE-teknologier. Da denne mulighed imidlertid er begrænset til enkelte teknologier, skævvrider det incitamenterne for virksomhederne til at vælge de teknologier, hvor de kan opnå et overskud fremfor de teknologier, som er mest effektive.

Fjernvarmevirksomhederne kan i dag delvist finansiere nye anlægsinvesteringer ved at foretage henlæggelser over varmeprisen. Det betyder, at virksomhederne kan opkræve en forhøjet varmepris fra forbrugerne i en periode for at anvende dem til investeringer på et senere tidspunkt.

Reglerne indebærer, at forbrugerne i praksis yder rentefrie lån til fjernvarmevirksomhederne, selvom forbrugerne i de fleste tilfælde har større finansieringsomkostninger, end virksomhederne ville have haft, hvis de havde optaget lån på almindelige kommercielle vilkår. De favorable finansieringsvilkår kan desuden motivere til overinvestering i sektoren.

For at sikre, at selskaberne i fremtiden investerer effektivt og effektiviserer til gavn for husholdninger og virksomheder, foreslår regeringen at ændre reglerne for forrentning, overskud og henlæggelser i fjernvarmesektoren, hvorved reguleringen i højere grad kommer til at ligne den økonomiske regulering af elsektoren, *jf. boks 13*.

Boks 13**Effektive investeringer, incitament til effektivisering og hensigtsmæssig finansiering****Indførelse af indtægtsrammeregulering**

Der indføres indtægtsrammeregulering, og virksomhederne får mulighed for at optjene og udtage et overskud som følge af ekstraordinære effektiviseringer. Det skal give incitament for selskaberne til at effektivisere på hele omkostningsbasen, og det vil understøtte hensigtsmæssige investeringer i sektoren. På sigt skal det bidrage til lavere priser. Fjernvarmeselskaberne underlægges i fremtiden skattepligt efter de almindelige regler.

Nye regler for opgørelse af selskabernes forrentningsgrundlag

Der indføres en ny metode for opgørelse af fjernvarmevirksomhedernes forrentningsbase, så muligheden for forrentning i højere grad afspejler virksomhedernes investeringsniveau. Virksomheder, der foretager store investeringer i sektoren, skal have adgang til en større forrentning, end selskaber der foretager mindre investeringer.

Klarere rammer for forrentning

Den forrentning, selskaberne kan opnå, bestemmes ved, at der fastsættes en markedsbaseret forrentning (WACC) for nye investeringer, som kan indregnes i indtægtsrammen. Det skal give klarere rammer for virksomhedernes forrentning og mindske sagsbehandlingstiden for virksomhederne, så de har klare rammer for deres investeringer.

Afskaffelse af muligheden for at foretage henlæggelser

Virksomhedernes mulighed for at foretage henlæggelser til fremtidige investeringer over varmeprisen afskaffes i udgangspunktet. Det skal sikre, at forbrugerne ikke betaler en merpris ved at yde billige lån til fjernvarmeselskaberne, og at selskaberne ikke agerer kapitalforvaltere for forbrugerne. Det overvejes, om muligheden for at foretage henlæggelser skal fastholdes i enkelte tilfælde for værker under afvikling.

Klarere regler for fordeling af omkostninger ved samproduktion

Der udarbejdes klarere regler for kraftvarmeværkernes fordeling af deres omkostninger på hhv. el og varme for at styrke konkurrencen.

Grundlag for hensigtsmæssige investeringer

Fjernvarme blev oprindeligt udrullet med central planlægning under hensyn til energieffektivitet og elforsyningsikkerhed. I dag er reguleringen grundlæggende den samme som i 1990. Det betyder, at reguleringen stadig indeholder krav og bindinger på produktionsform og brændsler samt mulighed for tilslutningspligt, som ikke er tidssvarende.

Fjernvarmevirksomhederne hindres dermed i at agere på markedsvilkår, og forbrugerne kan ikke frivilligt vælge eller fravælge fjernvarme. Det illustreres ved, at 42 pct. af fjernvarmeværkerne, svarende til 33 pct. af varmeforbruget, ikke er konkurrencedygtige med individuel opvarmning med naturgas⁸. Endvidere understøtter den nuværende afgiftsstruktur ikke en hensigtsmæssig samfundsøkonomisk udvikling af sektoren.

⁸ Dansk Fjernvarme: *Fjernvarmeprisen 2015, 2016*

Udfordringerne i fjernvarmesektoren bliver større, når grundbeløbet bliver udfaset, selvom der allerede er gjort meget for at imødegå udfordringerne ved fjernelse af forsyningssikkerhedsafgiften, forslag om omlægning af PSO-afgiften og ved at sikre frit brændselsvalg for de mindste værker.

Regeringen ønsker at tage hånd om sektorens udfordringer ved at skabe bedre rammebetingelser for de mindste værker. Der er derfor gennemført en analyse af rammerne for investeringsbeslutninger i fjernvarmesektoren.

På den baggrund foreslår regeringen at afskaffe kraftvarmekravet og brændselsbindingen for de små værker udenfor kvotesektoren, hvilket for mange værker vil være en væsentlig imødegåelse af bortfaldet af grundbeløbet.

Der vil dog stadig være forbrugere, som er pålagt tilslutningspligt på mindre værker, som på trods af ovenstående tiltag, vil kunne opleve en markant prisstigning med grundbeløbets bortfald fra 2019. Regeringen vil derfor analysere dette nærmere.

For de større værker inden for kvotesektoren vil regeringen desuden se nærmere på konsekvensen af grundbeløbets bortfald og mulige løsninger.

Regeringen foreslår således en række tiltag, der skaber grundlag for en konkurrencedygtig fjernvarmesektor, hvor forbrugerne har frihed til at vælge den varmekilde, der er bedst og billigst, *jf. boks 14*⁹.

⁹ Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet: *Bedre rammer for investeringer i fjernvarmesektoren*, 2016.

Boks 14**Anbefalinger til bedre rammer for investeringer i fjernvarmesektoren****Klarere rammer for investeringer i sektoren og øget frihed for forbrugerne**

Reguleringen skal understøtte, at sektoren på sigt får mulighed for en markedsbaseret udvikling, hvor selskaberne kan gennemføre de investeringer, som er selskabsøkonomisk optimale samtidig med, at forbrugerne frit kan vælge den billigste opvarmningsform. Regeringen foreslår, at der iværksættes en række tiltag og analyser, som kan vise retningen mod en markedsbaseret udvikling.

Udfase kraftvarmekravet og brændselsbindingen

Kraftvarmekravet og brændselsbindingen til naturgas hæmmer den fri konkurrence og pålægger selskaberne en ekstra investeringsomkostning, som i sidste ende skal betales af husholdninger og virksomheder. Regeringen foreslår derfor, at kraftvarmekravet og brændselsbindingen til naturgas bliver afskaffet for de ikke-kvotefattede værker i sammenhæng med en opfølgning på afgifts- og tilskudsanalysen. Regeringen vil endvidere analysere bindingerne inden for kvotesektoren.

Udfase muligheden for at anvende tilslutningspligt

Kommunerne kan i dag pålægge forbrugerne at være tilsluttet samt forblive tilsluttet det kollektive forsyningsnet. Tilslutningspligten reducerer konkurrencen mellem fjernvarme og individuel opvarmning og medfører, at forbrugerne kan pålægges en omkostning til den kollektive forsyning, uanset om de aftager varme eller ej. Regeringen foreslår at ophæve muligheden for at pålægge tilslutningspligt for eksisterende byggeri, så forbrugerne frit kan vælge opvarmningsform.

Derudover vil regeringen undersøge nærmere, om tilslutningspligt for nybyggeri og byggeri med tilslutningspligt kan afskaffes særligt med henblik på at hjælpe de forbrugere, som kan komme i klemme ved grundbeløbets ophør.

Bedre grundlag for investeringsbeslutninger

Fjernvarmevirksomheder skal i dag udarbejde projektforslag for alle større investeringer, som efterfølgende skal godkendes af kommunen. Regeringen foreslår derfor, at den eksisterende vejledning og projektbekendtgørelsen på kort sigt opdateres, samtidig med at der indføres dokumentationspligt for beregningsforudsætninger. Tiltaget forventes at styrke kvaliteten af projektforslagene.

Fremtidig godkendelsesproces

Kommunerne skal i dag godkende alle større investeringer. Der vil blive foretaget et serviceeftersyn af den nuværende godkendelsesproces, herunder en lempelse af krav om myndighedsgodkendelse af investeringer. Derudover analyseres, om dele af godkendelsesprocessen bør ligge hos en anden myndighed end kommunen.

En række kommunale fjernvarmevirksomheder er i dag integreret i den kommunale forvaltning. Det kan føre til en sammenblanding af politik og drift, som resulterer i højere varmepriser for forbrugerne.

Regeringen vil derfor arbejde for en tydeligere økonomisk adskillelse af politik og drift af forsyningsselskaber, *jf. boks 15*.

Boks 15**Krav til selskabsgørelse**

Der skal stilles krav om selskabsgørelse af fjernvarmeselskaber og udskillelse fra den kommunale forvaltning. Reglerne indføres fra januar 2018. Det skal bidrage til, at princippet om organisatorisk og økonomisk armslængde, der følger af selskabsloven, nu realiseres for fjernvarmeselskaberne.

Regeringens mål for fjernvarmesektoren i 2025 er en mere effektiv, gennemsigtig og velkonsolideret sektor til gavn for borgere og virksomheder. Det skal sikres ved at gennemføre en mere incitamentsbaseret regulering og fokus på at øge konkurrencen for de dele af værdikæden, som ikke er naturlige monopoler. Det er regeringens mål at indhente et effektiviseringspotentiale på 2,3 mia. kr. i 2025 i fjernvarmesektoren.

Forbedret regulering af fjernkølingssektoren

Fjernkølingssektoren er en relativt ny sektor på det danske forsyningsmarked. Det første fjernkøleselskab blev etableret i 2009. På trods af den unge alder har fjernkølingssektoren gennemgået en betydelig udvikling både teknisk og regulatorisk. Fjernkøling adskiller sig fra de andre forsyningssektorer ved, at forsyning med fjernkøling kun vurderes at være relevant for erhvervs- og industrivirksomheder.

Fjernkøling produceres ofte i kombination med fjernvarme, idet der kan udnyttes en række synergier og stordriftsfordele ved at drifte fjernvarme og fjernkøling sammen. Da kommunale selskaber i dag står for størstedelen af den danske fjernvarmeleverance, spiller både kommunale og private selskaber en rolle i udrulningen af fjernkøling.

Der er gode forudsætninger for konkurrence på området og kombineret med, at det er et relativt ungt marked, vurderes det, at området i høj grad kan udvikles og udvides via investeringer fra private aktører. På den baggrund har Rambøll udarbejdet *Analyse af det danske kølepotentiale (2014)* for Energistyrelsen for bl.a. at kortlægge eksisterende barrierer for den videre udvikling af markedet for fjernkøling.

Med udgangspunkt i analysen er følgende hovedudfordringer for den videre udvikling af fjernkølingsmarkedet identificeret:

- Forundersøgelser til fjernkølingsprojekter kan kun finansieres via frie midler i fjernvarmeselskabet.
- Lokalitetsprincippet medfører, at projekter på tværs af kommuner ikke kan realiseres.
- Kommunale selskaber kan ikke altid tilbyde den mest optimale løsning, fordi det i den gældende lovgivning er et krav, at synergier med fjernvarme skal udnyttes.

På den baggrund vil regeringen arbejde for en forbedret regulering af fjernkølingssektoren, *jf. boks 16*.

Boks 16**Forbedret regulering af fjernkølingssektoren****Tillade finansiering af forundersøgelser over varmeprisen**

Regeringen foreslår, at både privat og offentligt ejede fjernvarmeforsyninger får tilladelse til at finansiere forundersøgelser i størrelsesordenen 150.000-350.000 kr. af fjernkølingsprojekter over varmepriserne for at mindske usikkerhederne om projekterne og minimere kundernes og investorenes risici.

Fjernkøling på tværs af kommunegrænser

Regeringen foreslår at tillade, at kommunale selskaber i nogle tilfælde kan drive fjernkølingsaktiviteter på tværs af kommunegrænser. I dag har kommunale selskaber ikke mulighed for at levere fjernkøling til kunder umiddelbart på den anden side af kommunegrænsen, selvom det kan understøtte lavere priser for forbrugerne.

Frit teknologivalg

Regeringen foreslår at sikre, at kommunale selskaber får tilladelse til at anvende alle teknologier ved produktion af fjernkøling – herunder også rene frikølingsanlæg, som er den mest energieffektive form for køling.

Analyse af projektkendelser

Procedurene for projektkendelse på fjernkølingsområdet analyseres nærmere med henblik på mulig afbureaukratisering. Analysen integreres i den tilsvarende analyse på fjernvarmeområdet.

Det er regeringens mål, at fjernkølingssektoren fortsat skal udbredes på markedsvilkår. Det er en målsætning, som allerede afspejles i reguleringen i dag. At fjernkølingssektoren udvikles på markedsvilkår indebærer også, at tilsynet med sektoren kan minimeres.

Styrkede incitamentter i drikkevands- og spildevandssektoren

Vandsektoren er langt hen ad vejen karakteriseret ved naturlige monopoler og er derfor i dag underlagt hvile-i-sig-selv-princippet, hvor selskaberne kan opkræve den pris, som svarer til de nødvendige omkostninger. De største selskaber i sektoren blev i 2009 udskilt som selskaber fra kommunerne og underlagt prisloftregulering og benchmarking.

Reguleringen fra 2009 har medført samlede effektiviseringskrav i vand- og spildevandssektoren på 1,1 mia. kr. fra 2011 til 2016 opgjort i faste priser. Uden vandsektorloven og benchmark-reguleringen ville disse krav ikke være blevet stillet, og prisen på vand og spildevand ville kunne have været ca. 1,1 mia. kr. højere end ellers. De faktisk afholdte omkostninger faldt desuden med 1,4 mia. kr. fra 2010 til 2014.

Som opfølgning på det brede politiske forlig om en ny og forbedret regulering af den danske vandsektor mellem den daværende regering (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre), Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten af 29. april 2015 er en ændret vandsektorlov trådt i kraft den 1. marts 2016.

Loven skaber rammerne for en mere effektiv vandsektor med understøttelse og videreudvikling af et højt niveau for miljø, klima, service og forsyningsikkerhed, mindre bureaukrati i organisering og tilsyn samt bedre rammer for teknologiudvikling. Loven betyder bl.a., at selskaberne fremover kender deres økonomiske rammer flere år frem, og at der kun gennemføres økonomisk benchmarking af de største selskaber hvert andet år.

Deloitte påpegede i sin analyse *Evaluering af vandsektoren (2013)* på en række barrierer for yderligere effektiviseringer, som ikke er adresseret med ovennævnte lovforslag. Den nuværende regulering består primært af "pisk" i form af pålagte effektiviseringskrav.

Regeringen vil derfor analysere, hvordan der kan skabes yderligere incitamentter for ejerne til effektivisering af vandsektorerne gennem brug af "gulerod", som belønner de mest effektive anlæg. Analysen skal bl.a. undersøge:

- betydningen for effektiviseringsincitamentet af, at ejerne får mulighed for en gevinst, hvis de gennemfører ekstraordinære effektiviseringer udover de pålagte effektiviseringskrav,
- betydningen for investeringerne af, at der i modsætning til i fx elsektoren ikke kan forrentes på ejernes indskud i selskabet, og
- om muligheden for tillæg til investeringer giver tilstrækkelige incitamentter til omkostningseffektive investeringer.

For at skabe stærkere incitamentter for ejerne til at realisere effektiviseringer, der ligger ud over effektiviseringskravene i den økonomiske regulering og i lyset af den kommende analyse, vil regeringen på den lange bane arbejde for, at selskabets ejere kan få en forrentning af den indskudte kapital og opnå en gevinst ved ekstraordinære effektiviseringer. Regeringen vil i givet fald sikre, at gevinsterne som følge af ekstraordinære effektiviseringer tilfal-

der forbrugerne ved overgangen til en ny reguleringsperiode, hvor indtægtsrammen tilpasses omkostningerne, *jf. boks 17*.

Boks 17**Analyser på vand- og spildevandsområdet****Analyse af forrentning og investeringer i vand- og spildevandssektoren**

Det skal analyseres, om der er hensigtsmæssige incitamenter til at investere effektivt i vandsektoren – herunder procedurer og rammer for udarbejdelse og godkendelse af nye investeringer. Som en del af analysen vil betydningen af at indføre forrentning i sektoren og muligheden for at udtage overskud til ejerne for priser, markedsstruktur m.m. blive undersøgt nærmere. Desuden skal det analyseres, om den nuværende model for tillæg til selskaberne i tilstrækkelig grad sikrer, at der foretages samfundsmæssigt hensigtsmæssige investeringer. Formålet er at sikre lave priser på vand og spildevand til gavn for borgere og virksomheder.

Det er regeringens mål at indhente et effektiviseringspotentiale på 2,5 mia. kr. i 2025 drikkevands- og spildevandssektoren. Samtidig vil regeringen sikre en fortsat høj forsyningssikkerhed under hensyntagen til sundhed, miljø, service og klima. Derfor igangsættes yderligere analyser af forsyningssikkerheden, *jf. særskilt afsnit om forsyningssikkerhed*. Regeringens mål for drikke- og spildevandssektoren i 2025 er således en velkonsolideret og mere effektiv sektor gennem en forbedret regulering og ved, at eventuelle barrierer for konkurrenceudsættelse fjernes. Regeringen vil arbejde for, at udviklingen af vandsektoren kommer forbrugerne til gode i form af lavere priser på vand- og spildevandsydelser med den høje forsyningssikkerhed og kvalitet samt de miljømæssige hensyn, som forbrugerne forventer.

Konkurrenceudsættelse af affaldssektoren

Affald har udviklet sig fra at være et problem til at være en efterspurgt ressource. Dermed er der skabt mulighed for et velfungerende marked for affald, som giver mulighed for øget konkurrence og en mere effektiv affaldshåndtering.

Affald er ikke et naturligt monopol, men er i dag delvist underlagt et regulatorisk monopol, da kommunerne har anvisningsret på en meget stor andel af den samlede affaldsmængde. Området har derfor været genstand for en række analyser, der peger på, at:

- Der ikke er et tilstrækkeligt incitament til at konkurrere på pris og effektivitet for den del af affaldet, som kommunerne har ansvaret for.
- Affaldsproducenterne (husholdninger og virksomheder) ikke frit kan vælge den billigste og bedste affaldshåndteringsløsning, selvom affaldstaksterne for forbrænding i dag varierer fra omkring 250 kr. for et ton affald op til ca. 900 kr., er det ikke muligt for kunderne frit at vælge det billigste anlæg.
- Den nuværende økonomiske regulering af affaldssektoren er kompleks, byrdefuld og uigennemsigtig for både affaldsproducenterne, private affaldsløsninger og kommunerne.

Udspil om konkurrenceudsættelse af affaldsforbrænding

Regeringen har derfor i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* fremlagt udspil om at konkurrenceudsætte affaldsforbrændingssektoren for at realisere effektiviseringsgevinster på 0,4 mia. kr. i 2025 og sikre en hensigtsmæssig konkurrence, *jf. boks 18*.

Boks 18

Udspil om konkurrenceudsættelse af affaldsforbrænding

Regeringen har i *Et stærkere Danmark – Vækst 2016* fremlagt udspil om konkurrenceudsættelse af affaldsforbrænding, der skal realisere effektiviseringer på 0,4 mia. kr. i 2025 til gavn for husholdninger og virksomheder.

Udspillet indeholder følgende elementer:

- Virksomhederne får frihed til selv at bestemme, hvor deres forbrændingsegnete affald forbrændes, så de kan vælge det billigste anlæg.
- Kommuner skal indsamle og udbyde husholdningsaffald samt kommunens eget affald til forbrænding med henblik på at sikre den bedste pris.
- Kommunale forbrændingsanlæg selskabsgøres og skal drives på markedsvilkår, hvilket sikrer lige konkurrence mellem kommunale og private aktører.

Regeringen ønsker samtidig at styrke konkurrencen på markedet for genanvendeligt erhvervsaffald og åbne for alternativer til kommunal håndtering af genanvendeligt husholdningsaffald, *jf. boks 19*.

Boks 19**Yderligere tiltag på affaldsområdet****Konkurrenceudsættelse af det genanvendelige affald**

Regeringen vil fremsætte forslag om, at det genanvendelige affald konkurrenceudsættes yderligere. Kommunernes rolle på markedet for genanvendeligt husholdningsaffald begrænses, så borgerne får mulighed for at benytte andre ordninger end de kommunale, og der bliver pligt for kommunerne til at anvende private løsninger til håndtering, herunder sortering mv. af kommunalt indsamlet affald.

Derudover skal alle virksomheder fremover indgå aftale med en privat affaldsvirksomhed om håndtering af alt affald. Kommunerne får dog mulighed for at indsamle og håndtere både husholdnings- og erhvervsaffald på de ikke brofaste øer samt alt affald fra virksomheder med begrænset affaldsproduktion, der drives fra en privatbolig.

Administrationsgebyr for erhvervet ophæves

Den kommunale administration af affaldshåndtering for erhvervet reduceres væsentligt som følge af konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnete affald. Det eksisterende administrationsgebyr på ca. 100 mio. kr. foreslås derfor ophævet. Den resterende administration finansieres via et gebyr på forbrænding af affald på ca. 10 mio. kr. ud fra "forureneren betaler"-princippet.

Analyse af indsamlingsleddet

Det analyseres, hvordan indsamlingsleddet kan effektiviseres yderligere, fx ved at indføre national ensretning af affaldsindsamling af husholdningsaffald på tværs af kommunerne.

Regeringens mål for affaldssektoren i 2025 er således en mere effektiv affaldshåndtering til gavn for husholdninger og virksomheder gennem en markedsbaseret regulering og en konkurrenceudsat sektor, der bidrager til en mere cirkulær økonomi.

God selskabsledelse i forsyningssektoren

God selskabsledelse er en vigtig forudsætning for effektive selskaber. Dette gælder for virksomheder generelt og for forsyningssektorerne. Både OECD og Komitéen for god selskabsledelse har formuleret retningslinjer for god selskabsledelse. I tråd hermed gælder der også et sæt særskilt sæt retningslinjer for god selskabsledelse i statslige selskaber.

Det er centralt for regeringen, at også forsyningssektorer forholder sig til et sæt retningslinjer for god selskabsledelse. Regeringen og KL aftalte i Økonomiaftalen for 2016 i fællesskab at udarbejde et kodeks for god kommunal selskabsledelse, *jf. boks 20*.

Boks 20

Kodeks for god selskabsledelse

Regeringen vil tage initiativ til dialog med KL med henblik på, at der etableres retningslinjer for god selskabsledelse i forsyningssektoren. Det skal bidrage til at sikre effektivt drevne forsyningssektorer og dermed lave priser til borgere og virksomheder. Et vigtigt element i god selskabsledelse er, at bestyrelsen handler uafhængigt af særinteresser og ud fra hvad, der tjener selskabet bedst.

God selskabsledelse i forsyningssektoren kan understøttes ved, at forsyningssektorerne forholder sig til et kodeks for god selskabsledelse på samme vis, som børsnoterede selskaber og statslige selskaber er forpligtede til.

En robust regulering af forsyningsikkerheden

Forsyningsikkerheden i Danmark er i dag høj inden for de nuværende økonomiske rammer. Der kan dog under de ændrede økonomiske vilkår for sektoren opstå behov for nye tiltag for at justere den sektorspecifikke regulering.

Regeringen vil derfor inden for selskabernes og ministeriernes eksisterende omkostningsrammer sikre, at sektorreguleringen er tilstrækkelig robust til at understøtte en fortsat høj forsyningsikkerhed og en høj miljøbeskyttelse.

Der kan bl.a. være behov for at fastsætte målrettede og specifikke mål og krav til forsyningsikkerhed i reguleringen, ligesom der skal være hensigtsmæssige sanktionsmuligheder, herunder justeringer i selskabernes indtægtsrammer, såfremt selskaberne ikke overholder disse krav.

Regeringen vil desuden sikre, at forsyningsikkerheden fastholdes i forbindelse med ejerskifter i sektoren. Der skal bl.a. være sikkerhed for, at der ikke overdrages kontrol med kritisk infrastruktur til ejere, som fra et sikkerhedspolitisk synspunkt vurderes uegnede. Nye ejere skal desuden have den tekniske indsigt og finansielle formåen til at fastholde forsyningsikkerheden.

Regeringen vil igangsætte en række tiltag og analyser for at sikre en fortsat høj forsyningsikkerhed, *jf. boks 21*. Udover nedenstående tiltag vil der i el- og gassektorerne være mulighed for at sanktionere hårdere i indtægtsrammerne ved gentagne brud på leveringskvaliteten. Disse initiativer fremgår også under de enkelte sektorer ovenfor.

Boks 21**Initiativer til opretholdelse af fortsat høj forsyningsikkerhed i forsyningssektorerne****Elsektoren****Krav om tilstrækkelig leveringskvalitet**

Høj forsyningsikkerhed skal fortsat understøttes. Derfor igangsætter regeringen en analyse af et hensigtsmæssigt niveau for leveringskvalitet, hvor bl.a. udenlandske erfaringer vil blive inddraget.

Styrket tilsyn med kvalitet af distributionsnettet

Regeringen lægger op til, at der fremadrettet anvendes en række indikatorer til at føre øget tilsyn med, at netvirksomhederne lever op til kravet om vedligehold og udbygning af nettet. Det skyldes, at der med den nye økonomiske regulering forventes øget fokus på omkostningseffektivitet.

Gassektoren¹⁰**Udvikle standarder for mål- og kvalitetskontrol**

Regeringen vil arbejde på, i samarbejde med branchen, at udvikle standarder for mål- og kvalitetskontrol for at sikre vedligehold af nettet. Det kan fx ske gennem et certificeringssystem eller ved aftalebaseret regulering.

Styrket økonomisk formåen hos distributionsselskaberne

Regeringen lægger op til, at der skal føres et mere aktivt tilsyn med distributionsselskabernes virksomhed, herunder deres økonomiske formåen, med henblik på at komme eventuelle konkurssituationer i forkøbet. I konkurstillfælde vurderes der at være behov for klare regler om, hvem der midlertidigt overtager driften. Regeringen foreslår derfor, at transmissionsselskaber overtager driften på vilkår, som forhindrer spekulation i konkursmuligheder fx som led i beredskabsplanen.

Mere aktivt tilsyn med distributionsselskabernes bevillingskrav

Tilsynet med, at distributionsselskaberne udfører deres opgaver, herunder sikrer tilstrækkelig vedligeholdelse af distributionsnettet, sker i forhold til de selskaber, der er underlagt et bevillingskrav igennem tilsyn med bevillingerne. Regeringen lægger op til, at der ved fortsat offentligt ejerskab føres et mere aktivt tilsyn med distributionsselskabernes virksomhed og tekniske og økonomiske formåen. Ved kommercielt ejerskab lægges ligeledes op til aktivt tilsyn med bevillingerne.

Fiernvarmesektoren**Servicemål ved tilslutningspligt**

Såfremt forbrugerne allerede er pålagt tilslutningspligt/forblivelsespligt, vil der blive igangsat en dialog med kommunerne om servicemål med henblik på fx at fastsætte mål som krav.

Analyse af retningslinjer og håndtering af konkurser

Analyser viser, at retningslinjerne for håndtering af konkurser er forskellige på tværs af forsyningssektorer. Der igangsættes derfor en analyse af behovet for håndtering af eventuelle konkurser, herunder af behovet for og ansvarsfordelingen for opretholdelse af forsyning og reetablering af en varig forsyningsløsning i tilfælde af konkurs.

¹⁰ Tiltagens konkrete udformning afhænger af udfaldet af drøftelserne om en konsolidering af sektoren.

Vandsektoren**Analyse mhp. at sikre en robust regulering af forsyningsikkerhed**

Det er afgørende, at der fortsat er en høj forsyningsikkerhed i vandsektoren. Derfor skal følgende analyseres:

- Behovet for skærpelse af det kommunale og statslige tilsyn.
- Behovet for opdatering og harmonisering af udledningstilladelser på spildevandsområdet.
- Muligheder for at kommunerne kan implementere deres mål fra spildevands- og klimatilpasningsplanerne.
- Behovet for indførelse af kvalitetssikring for spildevandsselskaber.
- Behovet for harmonisering af kvalitetssikring for drikkevandsselskaber

Analyse af incitamenter for implementering af lokalt tilpassede serviceniveauer på miljøområdet

Det skal analyseres, hvordan kommunerne kan fastsætte og implementere hensigtsmæssige miljømål, herunder om der kan defineres hensigtsmæssige serviceniveauer, der kan ligge til grund for at vurdere nye miljømål med betydning for indtægtsrammen.

Analyse af myndighedsgodkendelse ved ejerskifte

Det skal afdækkes, hvordan der kan skabes øget sikkerhed for, at der i forbindelse med ejerskifter i sektoren ikke overdrages kontrol med kritisk infrastruktur til ejere, som fra et sikkerhedspolitisk synspunkt vurderes uegnede.

Analyse af retningslinjer og håndtering af konkurser

Analyser viser, at retningslinjerne for håndtering af konkurser er forskellige på tværs af forsyningssektorer. Der igangsættes derfor en analyse af behovet for håndtering af eventuelle konkurser, herunder af behovet for og ansvarsfordelingen for opretholdelse af forsyning og reetablering af en varig forsyningsløsning i tilfælde af konkurs.

Affaldssektoren**Analyse af affaldstilsynet**

Det analyseres, hvordan kommunernes affaldstilsyn kan styrkes og effektiviseres yderligere, fx ved at fokusere opgaverne, afrapportere om tilsynsaktiviteter og udvikle værktøjer til tilsynsmyndigheden.

Et effektivt og transparent tilsyn

Det økonomiske tilsyn med el-, gas- og fjernvarmesektoren varetages af Energitilsynet, mens det økonomiske tilsyn med drikkevands- og spildevandssektoren varetages af Forsyningssekretariatet.

En forudsætning for effektive forsyningssektorer er et velfungerende tilsyn, der håndhæver den økonomiske regulering effektivt for at sikre lave priser for forbrugerne. Derfor er der gennemført en analyse af det statslige tilsyn med forsyningssektorerne, der peger på følgende udfordringer:

- Tilsynet i Danmark har en meget snæver opgaveportefølje, hvor der alene er fokus på administration af reguleringen fremfor målrettede analyser af effekterne og løbende udvikling og tilpasning af regulering, hvis der viser sig at være behov for dette.
- Opgaverne i forbindelse med udarbejdelse og håndhævelse af regulering er spredt på tværs af Energistyrelsen, Energinet.dk, Energitilsynet og Forsyningssekretariatet.
- Der er begrænset fokus på at analysere effekterne af regulering og derfor begrænset gennemsigtighed og læring.
- Reguleringen skaber unødige administrative byrder og påvirker selskabernes opfattelse af tilsynets arbejde negativt.
- Tilsynet er på nogle områder præget af sagspukler og lange sagsbehandlingstider.
- Tilsynene har i dag stor personalegennemstrømning, som reducerer effektiviteten i tilsynets arbejde.

Regeringen vil derfor gennemføre en række initiativer, der skal sikre, at tilsynet med forsyningssektorerne i fremtiden har så gode betingelser som muligt for at varetage deres arbejde, *jf. boks 22*.

Boks 22**Bedre rammer for et effektivt statsligt tilsyn med forsyningssektorerne**

For at sikre et effektivt tilsyn, der kan sikre klare rammer for selskaberne, lave priser for forbrugere og en fortsat høj forsyningsikkerhed, ønsker regeringen at gennemføre følgende tiltag:

Rammeregulering

Tilsynet får i højere grad ansvar for at udforme og implementere den tekniske del af reguleringen inden for en ramme, der fastsættes ved lov. Det indebærer en øget anvendelse af rammeregulering, der fastlægger formålet med reguleringen af sektoren og skal give mere stabile rammer for selskaberne.

Styrket tilsyn med sektoren

Tilsynet får et udvidet og klarere ansvar for at analysere og følge udviklingen i forsyningssektoren, herunder effekterne af reguleringen på effektivitet, priser m.m. Det skal skabe øget gennemsigtighed i sektorerne om bl.a. produktivitetstal og priser samt give bedre rammer for fremtidige justeringer af reguleringen.

Ny organisering af tilsynet

Det uafhængige Energitilsyn erstattes af en uafhængig direktion, der indgår i den daglige ledelse af hele Energitilsynets organisation, men er udpeget efter gældende retningslinjer om uafhængighed. Det skal understøtte, at tilsynet fungerer effektivt ved at sikre tilstrækkelig ledelseskraft til at udvikle organisationen.

Etablering af stærke feed-back-mekanismer mellem tilsyn og lovgiver

Det lovfæstes, at tilsynet skal informere lovgiver, hvis reguleringen efter tilsynets opfattelse er indrettet på en måde, der modarbejder politikernes intentioner og hensyn med reguleringen, herunder hensynet til lave priser for forbrugerne.

Klarere rammer for udvikling af regulering

Der udarbejdes klarere rammer for udvikling og udmelding af ny regulering og inddragelse af interessenter. Det indebærer bl.a., at der i reguleringen af Energitilsynet indarbejdes en klarere informationspligt overfor selskaberne, og at der sættes klarere rammer for, hvornår i processen sektoren inddrages i reguleringsarbejdet.

Regelforenkling

Reglerne på forsyningsområdet skal forenkles for at sikre, at reglerne er mere gennemskuelige for selskaberne og nemmere at administrere for tilsynet.

Fokuseret tilsyn

Tilsynet skal i fremtiden have bedre mulighed for at målrette deres indsats der, hvor den største samfundsmæssige gevinst ved at føre tilsyn er. Det skal sikre, at der ikke bruges store ressourcer på at føre tilsyn i sager, som ingen praktisk betydning har for forbrugerne.

Styrket incitament til effektiv drift

Modregningsreglerne indebærer, at kommuner modregnes i bloktilskuddet fra staten fx ved udbytte fra selskaberne. Der er i dag forskelle på reglerne sektorerne imellem.

I de fleste sektorer gælder, at kommunerne bliver modregnet med 60 pct. af provenuet, såfremt det udbetales til kommunen med det samme, mens de kun bliver modregnet med 40 pct., såfremt de deponerer pengene i 10 år med en løbende udbetaling. Derudover er der på tværs af forsyningssektorerne forskellige modregningstidspunkter, hvilket har medført en meget kompleks regulering.

De nuværende regler om modregning vurderes at udgøre en barriere for effektive forsyningssektorer. Særligt forhindrer reglerne en konsolidering i gassektoren, hvor der er 100 pct. modregning, *jf. Analyse af modregningsreglerne på forsyningsområdet (2016)*.

Regeringen foreslår at fjerne barrierer for effektivisering på tværs af forsyningssekskaberne og sikre en hensigtsmæssig strukturudvikling i gassektoren ved at ensrette modregningsreglerne, *jf. boks 23*.

Boks 23

Justering af regler vedr. modregning

Nedsættelse af modregningsprocenterne

Regeringen foreslår at nedsætte modregningsprocenterne fra 40 pct. til 20 pct., når provenuet fra salg eller udbytte bindes i en 10-årig periode med løbende udbetaling. Modregningsreglerne i gassektoren tilpasses niveauet i de øvrige sektorer. Dermed styrkes incitamentet til et mere effektivt ejerskab.

Ændre modregningstidspunktet

Regeringen foreslår at fjerne barrierer for effektivisering gennem øget samarbejde på tværs af forsyningssekskaberne ved at ensrette modregningsreglerne, så der først sker modregning, når værdierne tilgår kommunen.

Lige konkurrencevilkår i forsyningssektoren

Forsyningssektoren omfatter aktiver for mange hundrede milliarder kroner. Sektoren har derfor et løbende behov for lånefinansiering af betydelige beløb.

Kommunerne kan garantere for lån, enten i form af en formel garanti eller i form af accept af selskabets låneoptagelse. Det betyder, at kommunalt ejede forsyningsvirksomheder ofte har adgang til bedre lånevilkår, herunder lavere renter, end andre forsyningsvirksomheder. Der er derfor gennemført en foranalyse¹¹ af kommunernes muligheder for at garantere for lån i forsyningssektoren. Foranalysen peger på følgende udfordringer:

- Manglende afgrænsning af hvilke aktiviteter der er konkurrenceudsatte og derfor ikke kan få kommunale lån eller kommunegaranti.
- Uklare rammer for fastsættelse af garantiprovision.

Regeringen foreslår på den baggrund at sikre, at kommunalt ejede forsyningssekskabers lånemuligheder ikke skaber ulige konkurrence og et skævt grundlag for investeringsbeslutninger i sektoren, *jf. boks 24*.

Boks 24

Præcisering af regler vedr. kommunal låntagning

Afgrænsning af konkurrenceudsatte og kommercielle aktiviteter

Regeringen foreslår at foretage en mere eksplicit afgrænsning af konkurrenceudsatte og kommercielle aktiviteter, så det tydeliggøres, at der ikke kan stilles subsidierede kommunegarantier eller gives mulighed for kommunal låneoptagelse for sådanne aktiviteter på vilkår der er bedre end de vilkår, en markedsøkonomisk investor ville acceptere på markedsvilkår.

Tydeliggørelse af rammerne for fastsættelse af garantiprovision

Der er behov for at gøre rammerne for kommunernes beregning og opkrævning af garantiprovision klarere, herunder de rammer, der er fastsat med statsstøttereglerne. Derfor undersøges det, hvordan præciseringen af de gældende regler på området bedst foretages.

¹¹ Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet: *Analyse af kommunal låntagning på forsyningsområdet (2016)*

Selskabsgørelse og skattepligt

Der er i dag betydelig variation i selskabsformer på tværs af forsyningssektorerne. Størstedelen af selskaberne har en privatretlig konstruktion som aktieselskab (A/S), anpartsselskab (ApS), forbrugerejet (amba) eller selvejende. En mindre del af selskaberne ligger i stedet under den kommunale forvaltning eller er kommunale § 60-fællesskaber.

For at sikre adskillelse af myndigheds- og driftsrolle, understøtte god selskabsledelse samt sikre lige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører i forsyningssektoren foreslår regeringen, at de kommunale forsyningsopgaver skal selskabsgøres. Kommunerne vil fortsat kunne eje og drive forsyningselskaber.

For at understøtte selskabsgørelsen er det vigtigt, at forsyningselskaberne som udgangspunkt er underlagt ens regler herunder almindelig skattepligt. Særregler på skatteområdet vil kunne være konkurrenceforvridende i forhold til andre selskaber og sektorer.

Som konsekvens af selskabsgørelsen underlægges forsyningselskaberne almindelig skattepligt. Skattepligten understøtter lige konkurrence og konsolidering af forsyningselskaber i større enheder, hvormed synergier på tværs af forsyningssektorerne kan udnyttes og føre til øget produktivitet og i sidste ende billigere forsyningsydelser til forbrugerne.

Endelig vil skattepligten for forsyningselskaberne give større incitament til lånefinansiering, idet dette vil fritage selskaberne for at oparbejde overskud – og dermed skattepligt – til finansiering af nye investeringer.

Lånefinansiering indebærer, at det er de forbrugere, der har glæde af investeringerne, som også finansierer dem. Ved finansiering gennem tilbageholdt overskud betaler *nuværende* kunder derimod for investeringer, som *fremtidens* kunder drager fordel af. Samtidig medfører lånefinansiering, at selskaberne ikke oparbejder store egenkapitalværdier, som de skal forvalte på vegne af forbrugerne. Dette ses ikke som en kerneopgave for selskaberne.

Samlet set vil selskabsgørelse af kommunale forsyningsopgaver og almindelig skattepligt for alle forsyningselskaber fjerne barrierer for transparent drift, lige konkurrencevilkår og konsolidering og dermed bidrage til at sikre produktive og effektivt drevne forsyningselskaber med fokus på forbrugernes behov, *jf. boks 25*.

Boks 25**Selskabsgørelse og skattepligt****Selskabsgørelse af kommunale forsyningsopgaver**

Regeringen foreslår gennem selskabsgørelse af kommunale forsyningsopgaver at sikre adskillelse af myndigheds- og driftsrollerne, god selskabsledelse og lige konkurrencevilkår mellem offentlige og private leverandører i forsyningssektoren.

Skattepligt for forsyningselskaber

Forsyningselskaber bør som udgangspunkt være skattepligtige efter de almindelige beskatningsregler, så særregler på skatteområdet ikke opstiller en barriere for konsolidering af forsyningselskaber i større enheder.

Konkurrenceudsættelse af energiselskabernes energispareindsats

Energiselskabernes energispareindsats er ikke en naturlig monopolopgave. Regeringen arbejder derfor for at fremme en konkurrenceudsættelse af energispareindsatsen.

Analyser¹² har vist, at der kan være et potentiale for økonomiske gevinster ved at flytte energispareforpligtelsen fra net- og distributionsselskaberne over til handelsselskaberne. Da omkostningerne ved realiseringen af energibesparelserne i dag finansieres fuldt ud af en tilsvarende stigning i slutbrugernes energiregninger, vil de økonomiske gevinster ved en overflytning komme borgere og virksomheder direkte til gavn i form af lavere energiregninger.

Regeringen ønsker derfor, at energispareforpligtelsen flyttes til handelsselskaberne senest pr. 1. januar 2021, forudsat at der er klarhed omkring rammerne for energispareforpligtelsen efter 2020, samt at der i forbindelse med en overflytning til handelsselskaberne bliver udarbejdet et solidt administrativt grundlag, der både sikrer en effektiv og tilstrækkelig kontrol med ordningen samt skaber effektive markedsvilkår. Uden opfyldelse af disse betingelser viser analyserne, at tilpasningsomkostningerne ved en flytning vil overstige effektiviseringspotentialet.

Regeringen vil derfor gennemføre de nødvendige analyser, så der foreligger et godt beslutningsgrundlag, når der skal tages stilling til energiselskabernes energispareforpligtelse efter 2020 og samtidig igangsætte forberedelserne af en eventuel overflytning af energiselskabernes energispareforpligtelse til handelsselskaberne, *jf. boks 26*.

Boks 26

Konkurrenceudsættelse af energiselskabernes energispareindsats

Analyse af den samlede energispareindsats

Analysen skal bidrage til at afklare niveau og form for energispareindsatsen efter 2020.

Administrativt set-up for overflytning af energiselskabernes energispareforpligtelse

Regeringen igangsætter arbejdet med at udarbejde et administrativt set-up for en overflytning af energispareforpligtelsen, der både sikrer en effektiv og tilstrækkelig kontrol med ordningen samt skaber effektive markedsvilkår.

¹² Copenhagen Economics og Kuben Management: *Potentiale ved at flytte energispareforpligtelsen til handelsselskaberne*, 4. april 2016 og Kammeradvokaten: *Notat om overflytning af energispareforpligtelsen*, 12. maj 2016.

En mere gennemsigtig forsyningssektor

Forsyningssektoren omsætter for i omegnen af 90 mia. kr. årligt¹³ og foretager store millioninvesteringer, hvoraf nogle er politisk bestemt. I dag er der dog ikke et samlet og systematisk overblik over sammenhængen mellem takster og ydelser. Der findes heller ikke et systematisk overblik over omkostninger, produktion, produktivitetsudvikling og opfyldelse af politiske målsætninger.

Der skal derfor skabes et fælles datagrundlag og løbende afrapportering af nøgletal for sektoren. Det styrker gennemsigtigheden af tilsynet og bidrager til nedbrydelse af barrierer for sammenhængende regulering, effektivisering og fremtidssikring af sektoren.

Samtidig kan flere og bedre data om sektoren understøtte forsyningssektorens eget arbejde med at effektivisere planlægning og vedligeholdelse af infrastruktur og optimering af interne arbejdsgange. Nem adgang til data, der kan kombineres og deles på tværs af forvaltningssystemer og egne forretningssystemer, efterspørges af forsyningssektorerne.

Regeringen vil derfor gennemføre en analyse af data i forsyningssektoren med henblik på at sikre en mere gennemsigtig forsyningssektor og styrke tilsyn hermed, *jf. boks 27*.

Boks 27

Sammenhængende data i forsyningssektoren

Analyse af behovet for sammenhængende data i forsyningssektoren

Regeringen vil kortlægge eksisterende data i forsyningssektoren og deres anvendelser samt analysere myndigheders og forsyningssektorens behov for nye og/eller mere sammenhængende data bl.a. til brug for en mere effektiv myndighedsregulering, et mere transparent tilsyn og en øget effektivisering af interne arbejdsgange i sektoren.

På baggrund af analysen foretages en vurdering af en hensigtsmæssig tilgang til at sikre sammenhængende data på tværs af sektoren, med henblik på at der årligt redegøres for udviklingen i nøgletal i sektoren.

¹³ Nationalregnskabet.

Ny fællesoffentlig digitaliseringsstrategi 2016-2020

Regeringen har i maj 2016 offentliggjort en fællesoffentlig digitaliseringsstrategi for 2016-2020. I digitaliseringsstrategien er der sat fokus på en effektiv og vækstskabende forsyningssektor, og investeringer på op til omkring 60 mio. kr. vil levere et markant bidrag til den digitale omstilling af forsyningssektoren.

Initiativerne har særligt fokus på områder og opgaver, der går på tværs af staten, regionerne og kommunerne, og hvor etablering af en fælles ramme og mål for styrket samarbejde og datadeling kan effektivisere forvaltningsprocesser og arbejdsgange hos myndigheder og i forsyningselskaber.

Bedre og mere tilgængelige data kan desuden understøtte innovation i private virksomheder og åbne op for nye datadrevne produkter og services til offentlige og private kunder.

Med digitaliseringsstrategien tages et vigtigt første skridt i arbejdet med at afdække, hvor i forsyningssektoren data og datainfrastrukturer kan bidrage til effektivisering og højere kvalitet i opgavevaretagelsen, med fokus på hvor der skabes merværdi. Erfaringerne herfra vil blive inddraget i den videre analyse af behov og gevinster ved sammenhængende forsyningsdata og derved bidrage til udmøntning af forsyningsstrategiens principper og tiltag.

Digitaliseringsstrategien indeholder en række tiltag, der udover at styrke digitaliseringen også vil medvirke til at sikre effektive forsyningssektorer, *jf. boks 28*.

Boks 28**Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi****Åbne data om energiforsyning**

Initiativet skal undersøge og demonstrere muligheden for bedre adgang til relevante data om energiforbrug, der skal understøtte fremtidens intelligente bygninger. Gennem en mere intelligent styring og aktivering af energiforbruget i bygninger kan der i fremtiden skabes en bedre balance i energisystemet. Bedre adgang til data kan optimere energistyringen og forbedre mulighederne for, at bygningerne kan blive en aktiv medspiller i det samlede energisystem.

Udveksling af data om nedgravet infrastruktur (ledningsejerregisteret)

Det er omkostningsfuldt for myndigheder og virksomheder at vedligeholde og anlægge infrastruktur under jorden. Derfor etableres en digital platform for udveksling af data om nedgravet infrastruktur, der skal effektivisere arbejdsgange, reducere graveskader og give mulighed for at koordinere gravearbejde og udnytte synergi mellem forskellige forsyningsinfrastrukturer.

Samlet arkitektur for affaldsdata

Bedre data om affald vil betyde, at kommunerne kan planlægge, håndhæve og evaluere de kommunale affaldsordninger mere optimalt til gavn for borgere og virksomheder. Indsamling af affaldsdata foregår i dag bl.a. via en række it-systemer, som alle er etableret særskilt, og som kun i begrænset omfang kan dele data med hinanden.

Fælles data om terræn, klima og vand

Initiativet skal skabe bedre indsigt gennem mere sammenhængende data. Dermed skabes grundlag for klogere beslutninger om investeringer i fremtidens værn mod stadigt mere ekstremt vejr. Samtidig sikrer initiativet, at private virksomheder fortsat har en hjemlig platform til at udvikle nye smarte vandløsninger.

Aftalebaseret regulering

På sigt kan aftalebaseret regulering være et alternativ til en incitamentsbaseret økonomisk regulering. Det indebærer, at forsyningsvirksomhederne og tilsynet aftaler sig frem til de økonomiske rammer. Aftalebaseret regulering forudsætter et stærkt tilsyn og veldrevne selskaber af en vis størrelse.

Regeringen lægger op til at skabe et stærkere tilsyn. På sigt kan det overvejes at indføre aftalebaseret regulering i de forskellige sektorer, når tilsynet og sektorerne er kommet tættere på at opfylde forudsætningerne, *jf. boks 29*.

Boks 29

Aftalebaseret regulering

Analyse af aftalebaseret regulering

Aftalebaseret regulering bygger på dialog, er fleksibel og kan indrettes efter aktuelle behov og forandrede vilkår. De danske erfaringer med aftalebaseret regulering er imidlertid begrænsede. En analyse vil derfor blive brugt til at tilvejebringe et grundlag for en drøftelse om, hvorvidt der er potentiale for at arbejde henimod aftalebaseret regulering i udvalgte forsyningssektorer.

FORSYNING FOR FREMTIDEN

- EN FORSYNINGSSEKTOR FOR BORGERE OG VIRKSOMHEDER

2011/1504

Publikationen kan bestilles hos:

Rosendals a/s
Hortedsvej 10
2620 Albertslund
Tlf. 43 22 73 00
Distribution@rosendals.dk
rosendals.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:
Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet
Stormgade 2-6
1470 København K
Tlf. 33 92 08 00
efors@efon.dk

Overlag: Kostpunkt
Tryk: Rosendals a/s
Oplag: 200
ISBN: 978-87-93428-10-0

Elektronisk publikation:

ISBN: 978-87-93428-10-0

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside:
fm.dk



