

Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter

Konkurrenceanalysens punkt 3 – Vandtætte skotter, åbenhed og transparens samt udfordringer og barrierer for konkurrence og markedsmæssighed

Udarbejdet til Forsyningstilsynet

2. OKTOBER 2019

Indholdsfortegnelse

1.	Baggrund og anbefaling.....	3
1.1	Undersøgelsen af konkurrenceforholdene i slutkundemarkedet for elektricitet.....	3
1.2	Konklusioner og anbefalinger	4
1.3	Mulige tiltag til styrkelse af regler og håndhævelse	9
2.	Undersøgelsesmetode.....	12
2.1	Sammenhængen mellem kommissorium og undersøgelsesmetode	14
3.	Analyseresultater af den spørgeskemabaserede analyse	14
3.1	Analyse af udfordringer med prioriteret adgang/forskelsbehandling.....	14
3.2	Analyse af udfordringer med adgang til information og data.....	17
3.3	Analyse af udfordringer med fælles markedsføring	20
3.4	Analyse af udfordringer med sammenblanding af roller hos øvrige medarbejdere	29
3.5	Analyse af koncernernes interne prissætning.....	33
4.	Analyse af risiko for markedsforvridende adfærd i kontaktpunkter i markedet.....	41
4.1	Konklusion på delanalysen.....	42
4.2	Markedsdesign for detailmarkedet for el.....	46
4.3	Gennemgang af kontaktpunkter	48
5.	Kvalitative interviews	55
5.1	Brug af intern overvågning.....	55
5.2	Diskriminering af ikkekoncernforbundne handelsselskaber	55
5.3	Entreprenørmarkedet.....	56
5.4	Udenlandske spillere på det danske marked	56
5.5	Observationer fra de interviewede skandinaviske elhandlere er:.....	56
	Bilag 1: Beskrivelse af transfer pricing-metoder, gengivet efter SKAT	57
	Bilag 2: Liste over respondenter	61
	Bilag 3: Sammenhæng mellem tiltag og konklusioner	63

1. Baggrund og anbefaling

1.1 Undersøgelsen af konkurrenceforholdene i slutkundemarkedet for elektricitet

Markedet for salg af el er blandt andet baseret på, at elnetselskaberne, som naturlige monopoler, agerer uafhængigt og ikkediskriminerende. Elnetselskaberne udfylder væsentlige opgaver i det samlede markedsdesign, særlig med hensyn til transport af el fra producenterne til kunderne, men blandt andet også håndtering af tilslutning af kunder, hjemtagning af forbrugsmåledata og afbrydelse af kunder, som er i restance over for deres elleverandør.

Siden 2016 har markedet fungeret efter den såkaldte engrosmodel. I denne model har kunderne alene kontakt med deres elhandelsselskab, men ikke med netselskabet. Al udveksling af information mellem net- og handelsselskaber, som vedrører kunder og målere, sker i princippet gennem Datahubben. Denne markedsmodel har i store træk elimineret behovet for at udveksle kunderrelevant information mellem net- og handelsselskaber.

De fleste elnetselskaber er koncernforbundet med et eller flere elhandelsselskaber. Derfor er det afgørende for markedets funktion og legitimitet, at reguleringen sikrer, at netselskaberne ikke giver fordele til koncernforbundne handelsselskaber – enten direkte eller indirekte gennem andre koncernforbundne aktiviteter. I nærværende analyse undersøges det, om reguleringen er tilstrækkelig til at sikre den nødvendige adskillelse og transparens mellem elnetselskaber og kommercielle aktiviteter i samme koncern, om der er udfordringer mellem net- og handelsselskaberne, som hæmmer konkurrencen, samt om mulighederne for at håndhæve reglerne er tilstrækkelige.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udarbejdet et kommissorium til analyse af konkurrenceforholdene i elsektoren. Nærværende analyse belyser en betydelig del af kommissoriets punkt 3, som omfatter:

- En analyse af, i hvilken grad de nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder.
- En analyse af, om reglerne sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter.
- En analyse af, om der i snitfladen mellem detail- og distributionsleddet er udfordringer og barrierer, som hæmmer konkurrencen og markedsmæssigheden.

Bemærk, at analysens genstandsfelt er den nuværende regulering. Analysens konklusioner vedrører derfor, om reguleringen er tilstrækkelig til at *sikre* netselskabernes adfærd, *sikre transparens* af adfærden og dermed understøtte *legitimiteten* af netselskaberne som neutrale, markedsunderstøttende monopolvirksomheder. Formålet er *ikke* at påvise, om netselskaberne misbruger svagheder i reguleringen eller på anden måde misbruger deres position i markedet.

Analysen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse blandt alle markedsaktører, en række kvalitative interviews samt en analyse af markedsregler og branchevejledning, som regulerer kontaktpunkterne mellem net- og handelsselskaber.

- Analysen suppleres af en registeranalyse, som undersøger, om der er overlap mellem ledelsesroller i elnet- og elhandelsselskaber i energikoncernerne. Denne analyse udføres af Forsyningstilsynet.

Tilsammen besvarer analyserne kommissoriets punkt 3.

Nærværende analyse er udarbejdet af Implement til Forsyningstilsynet. Konklusioner, vurderinger og anbefalinger er Implements på baggrund af den gennemførte undersøgelse.

Bemærk, at analysen vedrører netselskabernes nuværende rolle og opgaver i såvel marked som i det samlede energisystem, hvor eldistributionsydelsen primært består i transport af elektricitet og i aflæsning af forbrugsmålere. I et fremtidigt energisystem kan distributionsselskabernes rolle udvides til at indpasse decentral produktion og decentrale fleksibilitetsydelser, lige som distributionsselskaberne kan få brug for nye værktøjer til lastudjævning for kunne understøtte en øget elektrificering. Denne situation vil tilføre en ny kompleksitet til forholdet mellem net- og handelsselskaber. Dette skyldes dels, at der vil opstå nye ydelser, hvor rollefordelingen mellem markedsdeltagerne og netselskaberne skal fastlægges. Dels, at der vil opstå nye behov kontaktoflader og informationsstrømme mellem markedsaktørerne, som vil skabe nye risici for markedsforvridding. Analysen tager ikke højde for disse potentielle,

fremtidige udfordringer, og forsøger ikke at forudse dem. Generelt vurderer vi, at kravene til netselskabernes neutrale, ikke-diskriminerende adfærd og tilsynet med denne øges med de fremtidige opgaver for elnetselskaberne.

Analysen har været i høring, som har givet anledning til enkelte præciseringer. Høringsnotat og høringssvar er gengivet i bilag. Efter høringsfristens udløb er vi blevet opmærksomme på en unøjagtighed i fortolkning af reguleringen vedrørende slutkunders kontakt til netselskabet i situationer med elafbrydelser, hvorfor beskrivelsen er justeret i nærværende, endelige version af rapporten.

1.2 Konklusioner og anbefalinger

Analysen peger på en række punkter, hvor reguleringen ikke sikrer netselskabernes neutrale og uafhængige adfærd, og hvor regler og/eller håndhævelse kan skærpes. Det skal understreges, at analysen peger på svagheder i reguleringen, men at det ikke er formålet med analysen at konkludere, hvorvidt der sker misbrug i selskaberne eller ej.

Overordnet er konklusionen på gennemgangen af reglerne og selskabernes anvendelse af dem, at der eksisterer en række områder, hvor adskillelse, transparens og mulighederne for regelhåndhævelse er utilstrækkelige til at fjerne risikoen for konkurrenceforvridende adfærd.

Netselskabernes neutrale adfærd, og dokumentationen af denne, hviler i meget høj grad på deres interne overvågningsprogram. Der er stor forskel mellem selskabernes overvågningsprogrammer og på selskabernes modenhedsniveau i forhold til implementering af overvågningsprogrammerne, og det er vanskeligt at føre tilsyn med overvågningsprogrammerne.

En gennemgang af kontaktpunkterne mellem net- og handelsselskaber viser til gengæld, at markedsmodellen (Engrosmodellen) i alt væsentligt har fjernet behovet for kommunikation direkte mellem net- og handelsselskaber, som kan give de koncernforbundne handelsselskaber konkurrencemæssige fordele. I enkelte tilfælde prioriterer markedsreglerne en smidig sagsgang eller opretholdelse af forsyningen højere end handelsselskabernes anonymitet over for netselskabet (for eksempel ved afbrydelse af kunder i restance), eller kundernes aktive valg af elleverandør (den eksisterende leverandør har mulighed for at fortsætte leveringen, når en ny kunde tilflytter en adresse). Det er Implements vurdering, at disse forhold ikke i betydelig grad medfører en risiko for, at netselskaberne giver konkurrencefordele til koncernforbundne handelsselskaber.

Netselskaberne kan stadig give koncernforbundne handelsselskaber præferentiel behandling i markedsmodellen. Blandt andet kan handelsselskaberne identificere sig i beskeder sendt gennem DataHub, hvorefter netselskaberne kan behandle deres henvendelser hurtigere end konkurrerende handelsselskabers lukkeanmodninger. Egentligt misbrug af de tilbageværende muligheder for ikke-neutral behandling kan imidlertid kun ske i ond tro, idet netselskabet aktivt skal vælge at behandle henvendelser fra koncernforbundet netselskab anderledes end andre henvendelser, eller direkte promovere det koncernforbundne handelsselskab i de få tilfælde, hvor netselskabet har kundekontakt. Et potentielt misbrug vil i mange tilfælde kunne påvises ud fra DataHubs egne data, for eksempel hvis kundefafbrydelser udføres hurtigere for koncernforbundne end ikke-koncernforbundne handelsselskaber, eller hvis kunder i en afbrydelsessituation ofte vælger at skifte leverandør fra en uafhængig leverandør (hvor de er i restance), til et handelsselskab, som er koncernforbundet med netselskabet. Der er enkelte observationer af situationer, hvor netselskaberne har givet præferentiel behandling af koncernforbundne netselskaber. De kvalitative interviews tyder på, at disse er opstået mens markedsmodellen har været under implementering, og at netselskabernes arbejdsgange og interne overvågning i alt væsentligt opfanger disse fejl i dag. Fejlrisikoen og den stærke afhængighed af netselskabernes interne overvågning til at sikre den neutrale adfærd understreger behovet for fortsat tilsyn med netselskabernes ageren under engrosmodellen.

De væsentligste observationer fra undersøgelsen er sammenfattet i Tabel 1 herunder.

Tabel 1: Oversigt over observerede forhold og den afledte risiko for markedet

FORHOLD	OBSERVATION FRA ANALYSEN	RISIKO FOR MARKEDSFORVRIDNING
Prioriteret adgang/ forskels- behandling	<p>1. Netselskaberne har mulighed for at prioritere henvendelser fra koncernforbundne handelsselskaber, for eksempel i forbindelse med lukning af elforsyningen til kunder, som ikke har betalt deres regning til handelsselskabet. Denne mulighed opstår, fordi afsenderinformation på anmodninger om lukning overføres gennem DataHub, sådan at netselskabet kan få information om, hvilket handelsselskab der sender anmodningen.</p> <p>2. Da handelsselskaberne opkræver nettarriffen, inklusive afgifter, er netselskaberne udsat for en betalingsrisiko, hvis et handelsselskab går i betalingsstandsning. Derfor kan netselskabet kræve sikkerhedsstillelse af et handelsselskab, som har kunder i dets forsyningsområde, og et handelsselskab kan potentielt blive nødt til at stille sikkerhed over for samtlige netselskaber på markedet, hvilket vil udgøre en naturlig adgangsbarriere for nye virksomheder på markedet. De kommercielle vilkår mellem net- og handelsselskaber godkendes af Forsyningstilsynet ud fra kravene i elforsyningsloven og er ofte baseret på en branchevejledning ("Standardaftalen") udarbejdet af Dansk Energi. Vilkårene skal sikre ligebehandling af markedsaktørerne. Vilkårene i branchevejledningen er af Forsyningstilsynet vurderet som objektive, rimelige, gennemsigtige og ikke-diskriminerende og bruges ofte som skabelon for de enkelte netselskabers vilkår over for handelsselskaberne¹.</p>	<p><i>Det koncernforbundne handelsselskab har i nogle tilfælde mulighed for at hente oplysninger direkte i fælles it-systemer og kan dermed forbedre kundeoplevelsen og reducere håndteringsomkostningerne sammenlignet med handelsselskaber uden for koncernen.</i></p> <p><i>Hvis lukning af elforsyningen til kunder sker langsommere for ikke-koncernforbundne handelsselskabers eventuelle dårlige betalere end for de koncernforbundne handelsselskabers, påføres de ikke-koncernforbundne selskaber større tab på debitorer end de koncernforbundne selskaber.</i></p> <p><i>Selvom netselskabernes krav over for handelsselskaberne er objektive, rimelige, gennemsigtige og ikkediskriminerende, er det muligt, at lavere krav om sikkerhedsstillelse kunne være tilstrækkelige ud fra almindelige, kommercielle betragtninger. Det er således muligt, at adgangsbarriererne kan reduceres i forhold til de vilkår, netselskaberne stiller over for handelsselskaberne i dag. Under alle omstændigheder kan det styrke legitimiteten over for nye aktører, at aftalevilkårene ikke baseres på en vejledning udarbejdet af en brancheorganisation.²</i></p>
Fælles markeds- føring	<p>3. Som naturlige monopoler har netselskaberne et begrænset behov for markedsføring. Netselskaberne har imidlertid mulighed for at bidrage til finansiering af koncerninterne selskabers markedsføring, hvis markedsførings- og kommunikationsomkostninger fordeles mellem koncernens selskaber efter nøgletal eller lignende. Dette kan ske gennem nøgletalsfordeling af den specifikke aktivitet eller ved, at markedsføring og kommunikation indgår i en større samlet koncernomkostning, som nøgletalsfordeles. Netselskaberne har også mulighed for at foretage markedsføring og sponsorering, som potentielt kan fremme den samlede koncerns brand, herunder handelsselskabets, i det omfang kunderne på trods af kravet om særskilt identitet opfatter netselskabet som en del af koncernen. Således betaler 26% af netselskaberne i undersøgelsen til fælles koncernfunktioner, der indeholder markedsføring (risiko for krydssubsidiering), 20% af netselskaberne får udarbejdet markedsføringsmateriale af koncernfunktioner (risiko for krydssubsidiering) og 14% af selskaberne udfører selvstændig markedsføring (risiko for at styrke kundeloyalitet over for den samlede koncern).</p>	<p><i>Hvis netselskaberne betaler mere til fælles markedsføringsomkostninger, end deres faktiske behov påfører af omkostninger, vil koncernen alt andet lige kunne bruge dette til at sænke markedsføringsomkostningerne i handelsselskabet – og dermed give en konkurrencefordel i forhold til de ikke-koncernforbundne handelsselskaber.</i></p> <p><i>Hvis kunderne – på trods af adskillelsen af brands – oplever netselskabet som en del af en samlet energikoncern, kan netselskabet indirekte markedsføre koncernen gennem dets egen markedsføring.</i></p>

¹ Bemærk, at netselskaberne anmelder deres vilkår til Forsyningstilsynet, som godkender disse individuelt. Formelt har Standardaftalen således ikke anden funktion end at fungere som vejledning for selskaberne, se også afsnit 4.

² Bemærk, at betragtningerne vedrørende Standardaftalen ikke bygger på en konkret analyse af vejledningen, men kun en gennemgang af de forhold, som behandles af aftalen. Bemærkningerne er derfor også uafhængige af justeringer af Standardaftalen.

FORHOLD	OBSERVATION FRA ANALYSEN	RISIKO FOR MARKEDSFORVRIDNING
Sammenblanding af roller	<p>4. Netselskaberne deler medarbejdere med andre selskaber i koncernen. Dette gælder for ca. halvdelen af netselskaber i undersøgelsen. Selvom der er interne overvågningsregler, der pålægger medarbejderne at handle i netselskabets uafhængige interesse, når de udfører opgaver for dette, vil der uundgåeligt ske en overførsel af viden mellem netselskab og andre aktiviteter, når samme medarbejder udfører opgaver for flere selskaber i koncernen. Dette kan for eksempel føre til overførsel af viden om kommercielle forhold mellem netselskab og handelsselskab. Det kan også give mulighed for optimering af den samlede koncernøkonomi gennem tilrettelæggelse af for eksempel koncernintern handel, koncernfælles investeringer eller lignende på bekostning af netselskabets uafhængige interesser. Informationsdeling er oftest forhindret af de interne overvågningsregler. Dog kan 8% af netselskaberne i undersøgelsen ikke redegøre for, om der er interne overvågningsregler som forhindrer diskriminerende deling af information.</p> <p>5. Medarbejdere arbejder på samme lokation. Dette øger risikoen for diskriminerende deling af information mellem netselskab og koncernforbundne kommercielle selskaber. Hos 51% af respondenterne deler netselskabernes medarbejdere lokation med medarbejdere fra koncernforbundne selskaber.</p> <p>6. Medarbejdere i netselskab og handelsselskab har adgang til samme it-systemer. Flere selskaber kan ikke redegøre for, hvordan de forhindrer medarbejdere i de kommercielle selskaber i at tilgå netselskabets information. Hos mere end halvdelen (51%) af respondenterne, er der medarbejdere som har adgang til netselskabets kundedata, og som også løser opgaver for andre dele af koncernen. Hos 30% af netselskaberne har medarbejdere adgang til koncernforbundne selskabers kundedata, eller selskaberne kan ikke redegøre for, om medarbejderne har adgang til koncernforbundne selskabers kundedata.</p>	<p><i>Fælles medarbejdere, som udfører opgaver for både net- og handelsselskabet, kan være i besiddelse af viden eller information fra netselskabet, som kan komme handelsselskabet til gode. Det kan for eksempel være (i) viden om kunder, som tilflytter eller opretter et nyt forbrugspunkt og kan opsøges af handelsselskabet, (ii) adgang til informationer, som kan forbedre eller billiggøre sagsgange, jf. forhold 3, (iii) information om dårlige betalere (ofte afbrudte forbrugspunkter), som kan bruges til at reducere handelsselskabets risiko, eller (iv) oplysning om kunder, som skal afbrydes, men kan opretholde leveringen ved at skifte leverandør, umiddelbart før afbrydelsen udføres.</i></p> <p><i>Selvom der er interne regler, som skal forhindre sådan videndeling, kan det være svært at sikre sig imod, at information kan flyde mellem koncernforbundne selskaber, særligt hvis samme medarbejder arbejder for både netselskab og handelsselskab og dermed får viden, som er kommercielt fordelagtig for det koncernforbundne handelsselskab, eller hvis medarbejderne er på samme lokation eller har adgang til samme it-system.</i></p>
Net-selskaberne har lille selvstændig ledelses- og beslutningskompetence	<p>7. Mange netselskaber har få eller ingen medarbejdere. Således har 26 netselskaber ingen ansatte, to netselskaber har én ansat, og to selskaber har to til fem ansatte. Kun otte selskaber har mere end fem ansatte. Netselskaberne er derfor afhængige af koncernforbundne selskabers medarbejdere til at udøve ledelse og ledelsesstøtte (for eksempel økonomisk controlling, strategiudvikling, ledelsesinformation, analyser og lignende). Dette gør det vanskeligt at dokumentere netselskabets evne til at træffe selvstændige beslutninger og øger risikoen for transport af kommerciel information og for loyalitetskonflikter mellem netselskabets og koncernens interesser.</p>	<p><i>Hvis ledelsesmæssige beslutninger i et netselskab reelt træffes af eller påvirkes af personer ansat i fælles koncernfunktioner, kan det være svært at sikre, at beslutninger for netselskabet træffes helt uden skelen til interesserne i koncernforbundne selskaber, herunder i handelsselskabet. Det kan være med til at skabe en konkurrenceforvridning, primært ved at udformningen af koncernens funktioner, samhandelsmodel med videre begunstiger de kommercielle aktiviteter.</i></p>

FORHOLD	OBSERVATION FRA ANALYSEN	RISIKO FOR MARKEDSFORVRIDNING
Svage, interne overvågningsregler	<p>8. En del mindre selskaber rapporterer, at de ikke har særlige foranstaltninger til at sikre netselskabets uafhængige beslutningstagen. Således svarer 15 selskaber enten "nej" eller "kan ikke besvares" på om der er opstillet klare roller for bestyrelse og direktion til at sikre uafhængige og neutrale beslutninger.</p> <p>9. I de 26 ubemandede netselskaber er den uafhængige overvågningsansvarlige nødvendigvis ansat uden for netselskabet. Dette kan også være tilfældet i bemandede selskaber.</p>	<p><i>Hvis der ikke findes foranstaltninger til at sikre netselskabets uafhængige beslutninger, øges sandsynligheden for, at koncerntreffer beslutninger, som på diskriminerende vis begunstiger de konkurrenceudsatte aktiviteter. Hvis overvågningen foretages af en medarbejder uden for netselskabet, svækkes incitamentet til at skabe et overvågningsprogram baseret på netselskabets behov for uafhængighed. Der er risiko for, at programmet i stedet udarbejdes og håndhæves på en måde, som overprioriterer hensynet til at beskytte koncernsynergier.</i></p>
Generel risiko for misvisende intern prissætning	<p>10. Mange selskaber benytter metoden "comparable uncontrolled prices" til prissætning af koncerninterne køb af for eksempel serviceydelser. Denne prissætningsmetode medfører principielt, at koncernsynergier placeres uden for netselskabet. Samtidig er det krævende at dokumentere de koncerninterne priser, da det skal dokumenteres, at vilkårene for ydelsen er fuldt sammenlignelige med vilkårene for en markedsaktør på samtlige parametre, som kan påvirke prisdannelsen. Cost Plus-metoden benyttes også af mange selskaber. Denne metode skaber en risiko for fejlagtig, koncernintern prissætning ved at stille høje krav til selskabernes omkostningsallokering, dokumentation af omkostningsallokering og efterfølgende tilsynet med omkostningsallokering mellem enheder og mellem aktiviteter.</p>	<p><i>"Comparable, uncontrolled prices"-metoden bruges til intern prissætning af ydelser, hvor prisen påvirkes af en række parametre. Det medfører risiko for, at vilkårene fastsættes så de favoriserer den koncernforbundne leverandørs leverancemodell. Samtidig medfører det et stort ressourcebehov til tilsyn, som igen øger risikoen for at fejl eller misbrug ikke opdages. Hertil skal igen tilføjes, at dette også gælder øvrige metoder, hvor f. eks. Cost Plus-metoden kan medføre endnu større dokumentationskrav</i></p>

FORHOLD	OBSERVATION FRA ANALYSEN	RISIKO FOR MARKEDSFORVRIDNING
Risiko for høj betaling for el til nettab, som købes koncerninternt	11. Næsten al el til dækning af nettab (99% af værdien) købes koncerninternt. Der er risiko for, at netselskaberne betaler en højere pris for denne el, end de ville, hvis den var konkurrenceudsat, og at netselskaberne køber elprodukter, som ikke kommer deres kunder til gode, for eksempel prissikringsprodukter eller lignende.	<p><i>Når netselskaberne køber el til dækning af nettab af koncernforbundne handelsselskaber, giver det dels disse handelsselskaber et stort, sikkert volumen, som i sig selv kan udgøre en fordel, når handelsselskabet indkøber el på engrosmarkedet. Hvis el til nettab samtidigt indkøbes til relativt høje priser i de koncernforbundne handelsselskaber, kan det forvride konkurrencen yderligere, da det giver handelsselskabet mulighed for at sænke prisen over for andre kunder.</i></p> <p><i>Netselskaberne kan købe elprodukter, for eksempel prissikring, hos koncernforbundne handelsselskaber, som over tid vil være dyrere for deres kunder end køb til spotpris, og som giver handelsselskaberne mulighed for at sælge et dyrere produkt end nødvendigt til netselskabet. Når netselskaberne således prissikrer indkøbet af el til dækning af nettab igennem længere aftaler, så der generelt være en risikopræmie, køber de et dyrere produkt af deres koncerninterne leverandør end alternativet, som vil være afregning til spotpris. Denne risikoafdækning vurderes at være unødvendig, i og med at el til nettab er ren pass-through til kunden, og netselskabet derfor ikke bærer nogen økonomisk risiko i forbindelse med elindkøbet.</i></p> <p><i>Handelsselskabets relativt højere indtjening på el til nettab, giver dermed handelsselskabet mulighed for at prisdumpe andre produkter, investere med nedsat afkastkrav eller foretage lignende konkurrenceforvridende tiltag</i></p>
Risiko for høj pris for energi-besparelser, som købes koncerninternt,	12. Koncerninternt køb af energibesparelser kan ske til højere priser, end hvis ydelserne var konkurrenceudsatte, blandt andet fordi der kan benyttes mekanismer til markedsprøvning, som ikke er egnede til denne type af ydelser. Datamaterialet tyder dog ikke umiddelbart på, at koncerninternt indkøbte energibesparelser er dyrere for netselskaberne end markedsudsatte. Hos respondenterne er prisen for koncerninternt indkøbte energibesparelser således 3% lavere end eksternt indkøbte besparelser i 2017, men 10% højere i 2018. Det skal igen understreges, at dette alene er baseret på, de data som respondenterne selv har oplyst.	<i>På samme måde som indkøb af el til nettab kan overbetaling for energibesparelser give de koncernforbundne handelsselskaber en ulige fordel og forvride konkurrencen.</i>
Intern prissætning er dårligt dokumenteret og begrundet	13. En del mindre netselskaber kan ikke dokumentere og begrunde deres valg af prissætning for koncerninterne køb af ydelser. Således kan ni ud af 26 selskaber med en omsætning under 100 mio. kr. ikke redegøre for koncernintern prissætning af administrative ydelser, og seks af disse selskaber kan ikke redegøre for prissætning af ingeniør-, entreprenør- og rådgivningsydelser. Et selskab med en omsætning over 100 mio. kr. kan ikke redegøre for intern prissætning af administrative ydelser. Dette øger risikoen for, at netselskabet betaler for høje priser for ydelserne.	<i>Samme problemstilling som punkt 10: Brug af af ikke-anerkendte metoder til intern prissætning medfører en høj risiko for, at netselskabet betaler for stor en andel af omkostninger til fællesfunktioner og dermed skaber en omkostningsfordel for de koncernforbundne selskaber.</i>

FORHOLD	OBSERVATION FRA ANALYSEN	RISIKO FOR MARKEDSFORVRIDNING
Uklare krav til selskabernes governance	14. Selskaberne har et stort fortolkningsrum for, hvordan de kan sikre netselskabets uafhængige beslutningstagen gennem deres governance (roller, selskabsfundats, direktionsinstruks og lignende), og hvordan den kan håndhæves gennem det interne overvågningsprogram og lignende tiltag.	Se også punkt 7. <i>Uklare krav til selskabernes governance kan betyde, at beslutningerne i og vedrørende netselskaberne træffes under skelen til handelsselskabernes interesse. Det kan være med til at skabe en konkurrenceforvridning.</i>

Sammenfattende viser analysen, at de nuværende regler ikke sikrer adskillelse mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, at reglerne ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer og dokumenterer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter, og at der derfor er risiko for konkurrenceforvridning i snitfladen mellem net- og handelsselskaber.

1.3 Mulige tiltag til styrkelse af regler og håndhævelse

I det følgende skitseres en række forslag til styrkelse af reguleringen, som kan imødegå de konstaterede svagheder og dermed reducere risikoen for, at koncernforbundne net- og handelsselskaber hæmmer konkurrencen på detailmarkedet samt øge transparensen omkring netselskabernes neutrale adfærd og dermed legitimiteten af deres udøvelse af monopolaktiviteter.

Opstilling af løsninger er ikke en del af delkommissoriet for denne opgave. Implement har valgt at opstille løsningsskitser for at understøtte en vurdering af, om de identificerede udfordringer kan løses henholdsvis *med* og *uden* brug af ejermæssig unbundling. De skitserede tiltag skal læses som muligheder, som vil kræve yderligere modning. Tiltagene er opstillet som muligheder for at styrke regler og regelhåndhævelse i forhold til netselskabernes mulighed for at forstyrre konkurrencen i detailmarkedet. Der er *ikke* foretaget nogen vurdering af, om forslagene løser reelle problemer med markedsforstyrrende adfærd eller blot begrænser mulighederne for markedsforstyrrende adfærd, og der er *ikke* foretaget nogen vurdering af, om de administrative byrder ved forslagene er proportionale med risikoen for misbrug. Der er ikke foretaget juridisk vurdering eller implementeringsovervejelser af forslagene.

Der er to overordnede veje til at sikre, at netselskaberne ikke kan give konkurrencemæssige fordele til koncernforbundne selskaber, herunder fordele, som kan svække konkurrencen på detailmarkedet for el:

1. Styrket regulering og tilsyn. Skærpede krav til netselskabernes dokumentation af uafhængighed, klarere ledelsesroller og andre tiltag, samt et skærpet tilsyn med denne regulering kan mindske mulighederne for misbrug betydeligt. Tiltagene vil kræve en styrkelse af regelgrundlaget og en styrkelse af tilsynets kapacitet, og vil påføre selskaberne omkostninger til yderligere dokumentation. Samtidig vil nogle tiltag mindske koncernsynergi i de koncernforbundne selskaber, da de vil kræve en vis dobbeltbemanding.
2. Ejermæssig unbundling: Hvis netselskaber adskilles ejerskabsmæssigt fra kommercielle aktiviteter, fjernes risikoen for markedsforvridende adfærd. Tiltaget vil samtidig reducere behovet for rapportering og tilsyn. Det vurderes, at tiltaget vil være meget indgribende over for selskaberne, kræve betydelige omkostninger til restrukturering af virksomhederne og fjerne eksisterende koncernsynergier.

Unbundling af måleransvaret fra netselskaberne indgår ikke i kommissoriet for undersøgelsen.

Tiltagene er opsummeret i Tabel 2.

Tabel 2: Sammenligning af strukturelle løsninger og tilsynsløsninger til styrkelse af vandtætte skotter.

	Initialomkostning	Løbende omkostning
Skærpet tilsyn	Middel <ul style="list-style-type: none"> • Udviklingsomkostning til ny regulering • Kompetenceopbygning 	Høj <ul style="list-style-type: none"> • Øget tilsynsaktivitet, herunder øgede ressourcer i Forsyningstilsynet • Øgede administrative byrder
Ejermæssig unbundling	Meget høj <ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af lovgivning og regulering • Gennemførelse af selskabsadskillelse 	Lav <ul style="list-style-type: none"> • Tab af synergier³ • Tilsynsbehov vil være reduceret • Rapporteringsbehov, herunder ressourcer til intern overvågning, vil være betydeligt reduceret

Det er Implements vurdering, at de foreslåede tiltag til styrkelse af regulering og tiltag kan sikre detailmarkedet mod langt størstedelen af risikoen for markedsforstyrrende adfærd fra netselskaberne. Det er en forudsætning, at der kan opbygges tilstrækkelig kapacitet hos Forsyningstilsynet til at udvikle og udføre de foreslåede, styrkede tilsynsaktiviteter. Det skal samtidig understreges, at en effektiv implementering af tiltagene vil udgøre en betydelig forøgelse af den samlede tilsynsindsats. En række af tiltagene er indgribende i forhold til ejers og ledelses ret til at træffe dispositioner for selskabet. Dette er et generelt vilkår for regulerede monopolvirksomheder, som indgår i koncerner, som også udfører konkurrenceudsat virksomhed.

De væsentligste forslag til tiltag med ændrede regler og skærpet tilsyn

- Stil eksplicite krav til interne overvågningsprogrammer, og håndhæv kravene gennem øget tilsyn.
- Ophæv 100.000-kundersundtagelsen i relation til ledelsens habilitet i § 45 i elforsyningsloven.
- Styrk tilsyn med anvendelsen af kommercielle aftaler mellem net- og handelsselskaber.
- Gennemfør en uafhængig vurdering af, hvad der vil være tilstrækkelige krav til handelsselskabernes sikkerhedsstillelse og øvrige vilkår over for netselskaberne ud fra almindelig markedspraksis, og lad denne erstatte den frivillige branchevejledning, hvis kravene til handelsselskaberne kan sænkes.
- Begræns netselskabernes mulighed for at markedsføre sig, og pålæg dem at redegøre særskilt for markedsføringsaktiviteter.
- Markedsudsæt køb af el til dækning af nettab.
- Opstil mindstekrav til netselskabernes selvstændige bemanding.
- Opstil mindstekrav til adskillelse af lokationer og roller for medarbejderne i netselskabet.
- Opstil mindstekrav til formulering af bestyrelsens og direktionens varetagelse af uafhængighed.

Disse tiltag er alternativer til ejermæssig unbundling, og vil ikke være relevante hvis en sådan gennemføres.

De enkelte tiltag er nærmere beskrevet nedenfor.

Generelle tiltag

Stil eksplicite krav til interne overvågningsprogrammer, og håndhæv kravene gennem et mere aktivt tilsyn. De interne overvågningsprogrammer beskrevet i elforsyningslovens § 20a, stk. 2, er centrale værktøjer til at sikre og dokumentere netselskabernes uafhængige og ikkediskriminerende adfærd. Selskabernes dokumentation af programmerne er imidlertid ikke tilstrækkelig til at sikre virkningen af og understøtte et effektivt tilsyn med disse.

³ Der er ikke foretaget nogen kvantitativ vurdering af værdien af synergi mellem netfunktioner og øvrige koncernfunktioner. Bemærk, at koncernsynergierne bliver reduceret af skærpede krav til funktionel adskillelse, som uundgåeligt vil øge dobbeltfunktioner og kompleksitet i de koncernforbundne selskaber.

Analysen viser, at de interne overvågningsprogrammer i mange tilfælde er den eneste sikring af netselskabernes neutrale og uafhængige adfærd. Der føres stikprøvekontrol med overvågningsprogrammerne. Dette tilsyn kan øges ved, at der stilles krav til selskabernes arbejdsgange og dokumentation af overholdelsen, og ved at der føres mere dybdegående tilsyn med overvågningsprogrammernes indhold og virkning. Herved kan det sikres, at lovens generelle bestemmelser omsættes til mere konkrete krav, som efterfølgende kan håndhæves.

Ophæv 100.000-kundersundtagelsen i relation til ledelsens habilitet i § 45 i elforsyningsloven. 29 ud af 37 selskaber, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, har mindre end 100.000 kunder og er undtaget fra en række af de eksisterende regler til sikring af netselskabets uafhængighed og selvstændige beslutningstagen. Der kan ikke siges at være vandtætte skotter mellem net- og handelsselskaber, så længe et eller flere selskaber er undtaget fra reglerne, hvorfor undtagelsen foreslås ophævet.

Forslag til begrænsning af forskelsbehandling

Lad en neutral part udarbejde vejledning til netselskabernes krav til sikkerhedsstillelse. Udarbejd en erstatning for branchens vejledning ("Standardaftalen") med mandat fra Ministeren eller Forsyningstilsynet. Vejledningen udarbejdes med udgangspunkt i, hvor lille sikkerhed netselskaberne med rimelighed kan nøjes med uden at udsætte netkunderne for urimelig tabsrisiko⁴. Dette vil fjerne eventuelle spekulationer om, hvorvidt branchevejledningen har en bias til fordel for etablerede selskaber, og kan eventuelt bidrage til at sænke adgangsbarriererne for nye handelsselskaber.

Det kunne samtidig overvejes at afløfte netselskaberne for den del af debitorrisikoen, som vedrører manglende betaling af afgifter. Dette vil ikke ændre det strukturelle forhold mellem net- og handelsselskaber, men vil reducere netselskabernes samlede behov for sikkerhedsstillelse og dermed sænke adgangsbarriererne for nye markedsaktører. Bemærk, at dette tiltag ikke vil medføre øgede administrative byrder eller behov for skærpet tilsyn, og kan ses som en sidestilling af elhandelsselskaber med øvrige virksomheder, hvor SKAT er direkte eksponeret for risiko for tab af afgifter ved konkurs.

Forslag til begrænsning af risiko for krydssubsidiering

Styrk tilsynet med prissætning ved koncernintern handel og eventuelt krav til dokumentation af denne. Prissætning af netselskabernes koncerninterne køb reguleres aktuelt af skatte- og regnskabsregler. Det giver selskaberne mulighed for at vælge metoder til intern prissætning, som medfører betydelig fejlrisiko ved prissætning af komplekse ydelser, og som stiller store krav til effektivt tilsyn. Bemærk, at øget regulering af koncernintern samhandel i form af skærpede retningslinjer for valg af metode til koncernintern prissætning og i form af øgede dokumentationskrav vil betyde, at elkonerne påføres en strengere regulering end øvrige virksomheder. Under alle omstændigheder bør tilsynet med selskabernes prissætning af koncerninterne handler styrkes betydeligt.

Begræns netselskabernes mulighed for at markedsføre sig, og pålæg dem at redegøre særskilt for markedsføringsaktiviteter. Netselskaberne har som udgangspunkt et begrænset behov for markedsføring. Der kan udarbejdes retningslinjer, som beskriver, hvilke aktiviteter et netselskab med rimelighed kan forventes at udføre, og det kan pålægges, at der redegøres særskilt for omkostninger, sådan at risikoen for medfinansiering af markedsføring af andre koncernselskaber gennem generelle fordelingsnøgler minimeres. Koncerner, som for eksempel ønsker at sponsorere lokale aktiviteter eller lignende, kan gøre dette gennem deres kommercielle aktiviteter eller moderselskab.

Markedsudsættelse. Netselskaberne kan forpligtes til at udbyde indkøb af el til dækning af nettab efter EU's udbudsregler. Dette vil eliminere risikoen for krydssubsidiering og øge markedsvolumenen. På grund af ydelsens generiske karakter (commodity-karakter) bør der ikke ske tab af synergi ved udbud udover selve

⁴ Bemærk, at netselskabets egen risiko er begrænset, jf. Indtægtsrammebekendtgørelsens § 20: "Forsyningstilsynet forøger efter ansøgning midlertidigt en netvirksomheds indtægtsramme, hvis netvirksomheden efter reglerne i årsregnskabsloven har regnskabsført et tab på 200.000 kr. eller derover som følge af en elhandelsvirksomheds manglende betaling af beløb, som netvirksomheden har faktureret i henhold til § 72 d, stk. 1, 1. og 2. pkt., i lov om elforsyning. Forhøjelsen svarer til det tab, som er regnskabsført."

transaktionsomkostningen til gennemførelse af udbuddet. På samme måde kan netselskaberne pålægges at udbyde deres indkøb af energibesparelser i EU-udbud.

Forslag til begrænsning af sammenblanding af roller

Skærp mindstekrav til netselskabernes selvstændige bemanding. Netselskaber med ingen eller begrænset bemanding er afhængige af såvel ledelse som beslutningsstøtte fra koncernforbundne funktioner. For at sikre, at netselskaberne kan agere uafhængigt, kan der stilles krav til, hvilke ledelses-, styrings- og analysekompetencer netselskabet skal råde over blandt direkte ansatte.

Opstil mindstekrav til adskillelse af lokationer og roller for medarbejderne i netselskabet. Ud fra princippet om ikkediskriminering må en medarbejder i et koncernforbundet selskab ikke have adgang til information, som ikke er tilgængelig for andre konkurrerende selskaber. Der er en væsentlig risiko for overførsel af viden mellem koncernens selskaber, når medarbejdere både løser opgaver for netselskabet og andre selskaber. På samme måde kan der overføres viden mellem medarbejdere, som arbejder for forskellige selskaber i en koncern, men som arbejder på samme lokation, for eksempel i samme kundecenter eller økonomifunktion. Der kan stilles krav til adskillelse af roller på alle relevante niveauer, sådan at samme medarbejder for eksempel ikke må udføre økonomistyringsopgaver eller kommunikationsopgaver for både netselskab og kommercielle selskaber. På samme måde kan der stilles krav om geografisk adskillelse. Kravet kan forekomme indgribende, men den geografiske adskillelse (egen lokation) er allerede gennemført af nogle af netselskaberne.

Forslag til styrkelse af gennemsigtighed i beslutninger

Opstil mindstekrav til formulering af bestyrelsens og direktionens sikring af uafhængighed. Den uafhængige beslutningstagning i netselskabet er meget forskelligt implementeret i de forskellige selskaber. Der kan stilles krav til, at netselskabets uafhængighed og neutralitet skal beskrives eksplicit og verificérbart, for eksempel i selskabets formål, og at det pålægges ledelsen at sikre neutralitet og uafhængighed, for eksempel gennem direktionsinstruksen. Alternativt kan dette indgå i de mere eksplicite krav til programmet for intern overvågning, som er anbefalet ovenfor. Disse mindstekrav kan suppleres med krav til rapportering af, hvordan bestyrelse og direktion sikrer uafhængigheden.

Strukturelle tiltag

Skab ejerskabsmæssig adskillelse mellem netselskaber og kommercielle aktiviteter. Som nævnt anfører kommissoriet, at ejerskabsmæssig unbundling skal undersøges som tiltag til at sikre detailmarkedet mod netselskabernes mulige markedsforstyrrende adfærd. Det vurderes, at en ejerskabsmæssig unbundling af netselskaberne vil fjerne de identificerede risici for markedsforvridende adfærd fra netselskaberne og reducere behovet for tilsyn, i modsætning til de øvrige forslag, som generelt vil øge tilsynsbehovet. Ejerskabsmæssig unbundling vil således også erstatte de øvrige forslag til styrkelse af reguleringen. Der er ikke gennemført en vurdering af omkostningerne til gennemførelse af unbundling, juridiske muligheder for unbundling eller andre mulige ulemper ved unbundling af netselskaberne.

2. Undersøgelsesmetode

Undersøgelsen er baseret på tre metoder: En omfattende spørgeskemaundersøgelse, som undersøger forholdene i netselskaber, handelsselskaber og koncerner, en analyse af de formelle kontaktpunkter mellem handels- og netselskaber baseret på markedsregler, processer (herunder processer i DataHub) og branchevejledninger samt kvalitative interviews. Spørgeskemaet er baseret på seneste, afsluttede regnskabsår i udfyldelsestidspunktet – for nogle selskaber 2017, andre 2018.

Analysen tager udgangspunkt i kommissoriet for konkurrenceanalysen⁵, og omfatter analyseemnerne:

- Hvorvidt nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem net- og handelsselskaber.
- Hvorvidt nuværende regler sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter.
- Hvorvidt der i snitfladen mellem distribution og handel er udfordringer og barrierer, som hæmmer konkurrencen og markedsmæssigheden.

Analysen suppleres med en registeranalyse af ledelsesposter i net- og handelsselskaber, som udføres af Forsyningstilsynet.

Metodemæssige udfordringer

Opgaven er karakteriseret ved, at det er vanskeligt at skabe et absolut kvantitativt datagrundlag til at vurdere, om der sker et reelt misbrug af relationen mellem konkurrenceudsatte og monopolregulerede aktiviteter i elselskaberne. Dette følger af, at der ikke kan opstilles eksakte mål for, hvornår reguleringen er tilstrækkelig, og hvorvidt mangler i regelværket har adfærdsmæssige konsekvenser eller blot skaber hypotetiske muligheder for misbrug.

Analysedesignet skal blandt andet tage højde for, at:

- Analysen ikke eller kun i ringe omfang kan dokumentere egentlig regelomgåelse, da den bygger på selskabernes egenrapportering. Det ligger i analysens natur, at den er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, hvor selskaberne ikke kan forventes at inkriminere sig selv, og dermed kan analysen baseret på spørgeskema ikke dokumentere egentligt misbrug.
- Der er et stort fortolkningsrum for, om reglerne er tilstrækkelige.

Krydssubsidiering kan bruges som illustration af denne udfordring. I én ende af spekteret kan man forestille sig egentlig cost loading, hvor omkostninger fra konkurrenceudsatte aktiviteter overvæltes på netselskabet. Dette vil være klart konkurrenceforvridende og klart ulovligt. Modsat kan man forestille sig energikoncerner, som investerer lovligt optjent overskud i netselskabet i at udvide deres kundebase ved at sænke elhandelsselskabets elpris over for slutkunder. Dette vil i andre brancher opfattes som fuldt legitimt og fordelagtigt for slutkunderne, så længe der ikke er tale om virksomheder med markedsdominans, men må alligevel forventes at begrænse konkurrencen fra nye markedsdeltagere.

I analysen håndteres forholdet ved, at:

- Der lægges vægt på at kortlægge, *hvorvidt* reglerne sikrer vandtætte skotter, åbenhed og transparens og dermed bidrager til at skabe rammer for konkurrence og markedsmæssighed. Det kan således komme til at fremgå, at der er mulighed for misbrug af reglerne, uden at der nødvendigvis sker misbrug.
- Det søges kortlagt, *hvordan* de koncernforbundne selskaber agerer, for eksempel i forbindelse med koncernintern samhandel og fordeling af synergifordele, uden at det konkluderes, hvad der er grænsen mellem lovlig og ulovlig adfærd.

Bemærk, at mange af arbejdsspørgsmålene har en bred karakter, mens dataanalyserne fokuserer på mere specifikke problemstillinger. I disse tilfælde er de brede arbejdsspørgsmål nedbrudt, så de svarer til de faktiske forhold, hvor problemstillingen kunne give udslag i konkrete, konkurrenceforstyrrende forhold. I mange af arbejdsspørgsmålene er der endvidere fokuseret på de analyseresultater, hvor der er signifikante (positive eller negative) resultater, mens andre delanalyser, som bidrager mindre til at belyse spørgsmålet, ikke er rapporteret.

Nogle arbejdsspørgsmål har opnået en lav svarprocent. Her kan undersøgelsen dog i mange tilfælde påvise problemer blandt den population, som har svaret. I nogle tilfælde er det vurderet, at dette er tilstrækkeligt til at påvise problemer med reguleringen, uanset at det ikke kan påvises, hvor udbredte disse problemer er.

⁵ Kommissorium for analyse af konkurrenceforholdene i elsektoren, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 24. august 2018.

2.1 Sammenhængen mellem kommissorium og undersøgelsesmetode

Sammenhængen med kommissoriet er sikret ved, at der er opstillet en række arbejdsspørgsmål til at afdække forholdene. Arbejdsspørgsmålene har efterfølgende styret udformningen af analyserne, herunder spørgeskemaets spørgsmål. Spørgsmålene og sammenhængen med kommissoriet er vist i

Tabel 3 herunder:

Tabel 3: Sammenhæng mellem kommissorium og arbejdsspørgsmål

Kommissorietema	Emne	Arbejdsspørgsmål
1. "En analyse af, om reglerne sikrer vandtætte skotter mellem handels- og netselskaber"	1.1 Prioriteret adgang/ forskelsbehandling	1.1.1 Kan handelsselskabet opnå prioriteret adgang eller positiv særbehandling fra det koncernforbundne netselskab?
	1.2 Adgang til information og data	1.2.1 Kan handelsselskaber opnå særlig/eksklusiv adgang til information og data fra det koncernforbundne netselskab?
	1.3 Fælles markedsføring	1.3.1 Kan handelsselskabet opnå fordele ved fælles markedsføring med det koncernforbundne netselskab?
2. "En analyse af, om reglerne sikrer åbenhed og transparens om netselskabernes aktiviteter"	2.1 Sammenblanding af ledelsesroller	2.1.1 Er der medarbejdere i koncernen, som har flere ledelsesposter, hvis mål kan være i konflikt med hinanden?
	2.2 Sammenblanding af roller hos øvrige medarbejdere	2.2.1 Kan medarbejdere, som udfører opgaver både for monopol- og kommercielle selskaber, have adgang til information, som kan give de kommercielle selskaber fordele?
	2.3 Åbenhed om netselskabets beslutninger	2.3.1 Er beslutningsgange, beslutninger og ansvar beskrevet utilstrækkeligt, så det ikke er tydeligt for omverdenen, hvordan netselskabet træffer uafhængige beslutninger?
3. "En analyse af, om der er udfordringer eller barrierer, der hæmmer konkurrencen eller markedsmæssigheden"	3.1 Analyse af udfordringer med prissætning af koncerninterne ydelser	3.1.1 Kan der ske krydssubsidiering af de koncernforbundne aktiviteter, ved at netselskabet betaler for høje priser for koncerninterne ydelser?
	3.2 Fastsættelse af serviceniveau for koncerninterne ydelser	3.2.1 Fastlægger koncernen et ydelsesniveau, som netselskabet ikke har behov for, men som alligevel delvist betales af dette?
	3.3 Køb af energibesparelser	3.3.1 Belyses særskilt som del af analyse af koncerninterne ydelser
	3.4 Finansiering ⁶	3.4 Belyses særskilt som del af analyse af koncerninterne ydelser

3. Analyseresultater af den spørgeskemabaserede analyse

Dette afsnit uddyber arbejdsspørgsmålene i spørgeskemaanalysen, gengiver de væsentligste fund fra dataindsamlingen og konkluderer på arbejdsspørgsmålene.

3.1 Analyse af udfordringer med prioriteret adgang/forskelsbehandling

Arbejdsspørgsmål 1.1.1: Kan handelsselskabet opnå prioriteret adgang eller positiv særbehandling fra det koncernforbundne netselskab?

⁶ Energikoncernerne kan legitimt vælge at stille finansiering til rådighed for handelsselskaberne på vilkår, som er mere fordelagtige end markedsvilkår. Spørgsmålet vedrører derfor udelukkende det forhold, hvor finansieringen sker på bekostning af netselskabets kreditvurdering, låneomkostninger eller lignende.

Dette arbejdsspørgsmål vedrører især risikoen for, at netselskabet kan give et koncernforbundet handelsselskab fordele gennem præferentiel adgang til information eller præferentiel behandling af henvendelser fra handelsselskabet. Mulighederne for præferentiel behandling er søgt elimineret i den nuværende markedsmodel ("engrosmodellen"), som i princippet fjerner kundekontakten fra netselskabet og skaber et dataflow mellem både koncernforbundne og ikkeforbundne net- og handelsselskaber gennem en neutral part (DataHub). Spørgsmålet for undersøgelsen er derfor, om der findes muligheder for, at netselskabet kan give det koncernforbundne handelsselskab fordele på trods af markedsmodellen.

Arbejdsspørgsmålet er til dels undersøgt gennem analysen af kontaktpunkter i markedsmodellen, som er afrapporteret selvstændigt⁷. Her analyseres det formelle dataflow mellem markedsaktørerne, og mulighederne for misbrug undersøges.

Risici i forbindelse med prioriteret adgang/forskelsbehandling

Netselskaberne har en reel mulighed for at forskelsbehandle koncernforbundne handelsselskaber i forhold til eksterne via det serviceniveau, de giver i forbindelse med lukning af elforsyningen til kunder. I spørgeskemaundersøgelsen er det derfor undersøgt, om handelsselskaberne oplever overskridelse af tidsfrister, og hvilke netselskaber der i givet fald er årsag til forsinkelserne.

Netselskaberne har også mulighed for i praksis at forskelsbehandle handelsselskaberne gennem krav til sikkerhedsstillelse. Når et handelsselskab indgår aftale med en kunde, accepterer handelsselskabet at stå i et forpligtende aftaleforhold til det netselskab, hvis distributionsnet handelsselskabet benytter til at levere elektricitet til kunden. Dette følger af elforsyningsloven, hvorefter netselskabet fastsætter priser og betingelser for anvendelse af distributionsnet efter offentliggjorte metoder, som er godkendt af Forsyningstilsynet. Markedsstrukturen betyder, at netselskabet påføres en risiko, såfremt handelsselskabet ikke er i stand til at betale for ydelserne fra netselskabet. Herunder hæfter netselskabet for elafgifter, som handelsselskabet opkræver hos kunden. For at beskytte sig mod denne risiko kan netselskabet i overensstemmelse med den af Forsyningstilsynet godkendte metoder og vilkår om handelsselskabernes netadgang kræve sikkerhedsstillelse fra handelsselskaber, som vurderes at have en forhøjet debitor-risiko.

Analyseresultater

Kontaktpunktanalysen, som indeholder en gennemgang af markedsregler og dataflow, konkluderer, at kommunikation mellem net- og handelsselskaber i alt væsentligt foregår via DataHub, både ved hjemtagning af forbrugsdata og ved oprettelse og lukning af elforsyningen til kunder. Markedsmodellen har således elimineret de fleste muligheder for forskelsbehandling af handelsselskaber. Udveksling af målerdata gennem DataHub i forbindelse med afregning, leverandørskift med videre er automatisk og anonym i DataHub og skaber ikke mulighed for, at netselskabet kan diskriminere handelsselskaber. Der er dog intet krav om, at handelsselskabernes øvrige kommunikation med netselskaber skal være anonymiseret i Datahubben. Ved henvendelser om kundefafbrydelser er anmoderen synlig for netselskabet, fordi dette kan være nødvendigt i afbrydelsessituationen. Dermed er der reel mulighed for at prioritere henvendelser fra eget koncernforbundet handelsselskab i forbindelse med for eksempel lukning og genåbning af elforsyningen til kunder.

Det er tilladt for handels- og netselskaber at kommunikere direkte, hvis de har behov for det, jf. elforsyningslovens § 72, litra c. Der er mulighed for, at handelsselskaber henvender sig direkte til eget koncernforbundet netselskab, for eksempel i forbindelse med kundelukninger, leverandørskift eller andet. Misbrug af denne mulighed vil være reguleret af netselskabernes interne overvågningsregler. Som ved flere andre forhold i analysen udgør de interne overvågningsregler altså den egentlige sikring mod diskriminerende adfærd. Tilsyn med overholdelse af disse regler er vanskeligt. Det er derfor vanskeligt at dokumentere, at der ikke er diskriminerende kommunikation mellem net- og handelsselskaber, selvom DataHub har fjernet størstedelen af den direkte kommunikation mellem selskaberne.

⁷ Kontaktpunktanalyse. Bidrag til Konkurrenceanalysen. Implement, juni 2019.

Svarene i spørgeskemaet viser, at koncernforbundne handelsselskaber meget sjældent indrapporterer overskridelse af tidsfrister for lukninger i det koncernforbundne netselskab, men heller ikke hos andre netselskaber. Et enkelt uafhængigt handelsselskab rapporterer langt flere overskridelser. Det tyder ikke direkte på, at ikkekoncernforbundne handelsselskaber oplever en dårligere service, men det er et punkt, man skal være opmærksom på, at et uafhængigt handelsselskab rapporterer så forholdsvis mange overskridelser i modsætning til handelsselskaber, som er koncernforbundet med et netselskab. Der er kun to handelsselskaber i undersøgelsen, som rapporterer overskridelse af tidsfrister for lukning, hvoraf det ene er uafhængigt.

Samlet konkluderes det, at der er et meget lille datagrundlag for at konstatere forskelsbehandling. Koncernforbundne handelsselskaber rapporterer stort set ikke forsinkelser i *øvrige* netselskaber (netselskaber ud over deres koncernforbundne, hvor de har kunder). En sandsynlig forklaring er, at flertallet af handelsselskaber ikke oplever overskridelse af frister som et problem, hvilket understøttes af kvalitative interviews. I et interview giver et netselskab udtryk for, at "det ville være meget dumt", hvis en medarbejder forskelsbehandlede handelsselskaber, fordi kernen i træningen i det interne overvågningsprogram er, at netselskabet altid skal agere neutralt. Det fremgår af andre, kvalitative interviews, at netselskaberne generelt har haft vanskeligheder med at overholde tidsfrister umiddelbart efter indførelse af engrosmodellen, men at problemet er løst gennem indførelse af bedre arbejdsgange.

Adgang til distributionsnettet er en forudsætning for, at kunden kan modtage den elektricitet, som denne måtte have købt af et handelsselskab ved separat aftale. Netselskabet er i henhold til lovgivningen forpligtet til, mod betaling, at stille distributionsnettet til rådighed for handelsselskabet og kunden på gennemsigtige, objektive, rimelige og ikkediskriminerende vilkår.

Netselskaberne anvender samme krav over for alle deres modparter (handelsselskaber), uanset om disse er koncernforbundne eller ikke-koncernforbundne. Metoder for fastsættelse af vilkårene anmeldes til Forsyningstilsynet, som godkender dem ud fra blandt andet krav til objektivitet, rimelighed, gennemsigtighed og ikke-diskrimination af handelsselskaberne. Krav om sikkerhedsstillelse følger som regel branchevejledningen "*Standardaftalen mellem Netselskab og Elleverandør om brug af Distributionsnettet (Standardaftalen)*"⁸. En vurdering af netselskabernes vilkår over for handelsselskaberne kan derfor i store træk baseres på "Standardaftalen". Aftalevilkårene regulerer blandt andet den leverede ydelse fra netselskabet samt ansvarsfordelingen og betalingsbetingelser mellem parterne. Standardaftalen er en frivillig branchestandard, som er anmeldt til og taget til efterretning af Forsyningstilsynet, som fører tilsyn med sådanne branchevejledninger. De enkelte netselskaber anmelder deres vilkår til Forsyningstilsynet, som fører tilsyn med, at netselskaberne giver handelsselskaberne ikkediskriminerende vilkår for brug af distributionsnettet. Da mange selskaber bruger standardaftalens vilkår, fastlægger denne i praksis vilkårene for handelsselskabernes adgang til nettet.

Standardaftalen anvendes også ved et handelsselskabs brug af distributionsnettet til transport af elektricitet fra en elproducent.

Netselskabet forlanger, jf. Standardaftalens punkt 17.1.1, at handelsselskabet stiller behørig sikkerhed for fremtidig betaling af netselskabets tilgodehavender, blandt andet når handelsselskabet er omfattet af en af følgende situationer:

1. Netselskabet har afsendt Rykker 2 til handelsselskabet.
2. Handelsselskabet har inden for de seneste 12 afregningsperioder fire gange ikke rettidigt betalt til netselskabet.
3. Handelsselskabet er registreret i Experians RKI-register eller lignende anerkendt skyldnerregister.
4. Hos et nystartet handelsselskab indtil der foreligger to (2) på hinanden følgende årsregnskaber. For et handelsselskab, der har indleveret to på hinanden følgende årsregnskaber eller flere, stilles der krav om sikkerhed, hvis handelsselskabet opnår en rating, der er lavere end "normal", dvs. uden forhøjet risiko efter Experians KOB-ratingskala.
5. Handelsselskabet har en negativ egenkapital.

⁸ Dansk Energi, 22. oktober 2014

6. Handelsselskabet har i to på hinanden følgende år regnskabsmæssigt underskud, jf. selskabets offentliggjorte årsrapport, medmindre selskabets positive egenkapital i den seneste årsrapport som minimum udgør to gange det seneste års underskud. Egenkapitalen korrigeres, såfremt der er forbehold i revisionspåtegningen.

Desuden regulerer Standardaftalen en række konkrete forhold om blandt andet forrentning af tilgodehavender med videre.

Hvis et netselskab anvender samme vilkår over for alle handelsselskaber, sikrer det dermed neutralitet i forhold til koncernforbundne selskaber. Det er tydeligt, at "Standardaftalens" vilkår om sikkerhedsstillelse især er rettet mod forhold, der er relevante for handelsselskaber med en lille balance, og derfor typisk ikke berører de koncernforbundne selskaber. Dette mindsker dog ikke netselskabets neutralitet, da samme vilkår anvendes over for robuste, ikkekoncernforbundne handelsselskaber. Bemærk, at en lignende model også benyttes af Energinet, som dog ikke stiller krav om sikkerhedsstillelse fra et nystartet handelsselskab, hvilket resulterer i lavere adgangsbarrierer til markedet.

I de kvalitative interviews er der fundet et eksempel, hvor et netselskab har undladt at stille krav til et uafhængigt handelsselskab, selvom det var berettiget til det ifølge aftaleforholdet mellem de to selskaber. Selvom dette eksempel er til fordel for det afhængige selskab, viser det, at netselskabet har mulighed for at udvise diskriminerende adfærd, hvis andre handelsselskaber blev afkrævet sikkerhedsstillelse ud fra aftalevilkårene.

Interviewpersonerne i de kvalitative interviews rapporterer også, at netselskabernes opfølgning på aftalevilkårene er meget forskellig fra selskab til selskab – nogle netselskaber foretager for eksempel hyppige vurderinger af handelsselskabernes kreditværdighed, mens andre netselskaber lader til at have en mere reaktiv tilgang til opfølgningen. En rigid anvendelse af aftalen vil ikke udgøre en diskriminerende adfærd, hvis den udføres systematisk, men kan opleves som en gene af de berørte handelsselskaber.

Konklusion

Markedsreglerne sikrer i store træk mod forskelsbehandling af handelsselskaber i forbindelse med opgave- og informationsflow mellem kunder og handelsselskaber, idet netselskaberne ikke har direkte kontakt med handelsselskaberne, men kun har kontakt gennem DataHub. De kender dog afsenderen af anmodninger om lukning og genåbning og kan dermed give særbehandling af et koncernforbundet handelsselskab. Der kan ikke konkluderes entydigt på data om netselskabernes håndtering af kundeafbrydelser, som er den væsentligste, tilbageværende mulighed for markedsforstyrrende adfærd i kundeforholdet. Der kan være tale om underrapportering fra nogle handelsselskaber. Næsten ingen handelsselskaber (hverken koncernforbundne eller ikkekoncernforbundne) rapporterer om overskridelse af frister.

Aftaleforholdet mellem net- og handelsselskab følger i praksis branchevejledningen ("Standardaftalen"), som i princippet bør sikre ikkediskriminerende aftalevilkår mellem dem. Forsyningstilsynet har vurderet aftalens vilkår som ikkediskriminerende og godkender netselskabernes metoder for fastsættelse af aftalevilkår over for handelsselskaberne, uanset om de tager udgangspunkt i branchevejledningen, eller om et netselskab vælger at anvende sine egne aftalevilkår. Krav om sikkerhedsstillelse med videre påvirker nye og svagt konsoliderede handelsselskaber mere end etablerede og højt kapitaliserede handelsselskaber – dette må vurderes at afspejle netselskabernes reelle debitorrisiko. Da der er tale om en vejledning udarbejdet af branchen selv, kan der opstå mistanke om, at den strukturelt favoriserer etablerede selskaber, uden at den af den grund favoriserer koncernforbundne handelsselskaber, og at aftalens krav til nye og/eller svagt konsoliderede selskaber kan være for høje.

3.2 Analyse af udfordringer med adgang til information og data

Arbejdsspørgsmål 1.2.1: Kan handelsselskaber opnå særlig/eksklusiv adgang til information og data fra det koncernforbundne netselskab?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører risikoen for, at handelsselskabet, på trods af princippet om netselskabets neutrale og uafhængige adfærd, kan få adgang til information, som kan skabe en konkurrencefordel i forhold til

ikkekoncernforbundne handelsselskaber. Det kunne både være forårsaget af utilstrækkelige regler eller af forhold, hvor der eksisterer regler, men hvor disse ikke håndhæves tilstrækkeligt.

Risici i forbindelse med adgang til information og data

Særlig/eksklusiv adgang til information kan udgøre en stærkt konkurrenceforvridende faktor. Hvis et handelsselskab har adgang til kundeinformation, som netselskabet er i besiddelse af, kan disse data udnyttes til markedsføring og salg, herunder til at identificere relevante kunder, analysere kundens risikoprofil med videre.

Særlig/eksklusiv adgang til data om kunder eller til information om forbrug på et målepunkt kan potentielt også reducere håndteringsomkostningerne i handelsselskabet og give handelsselskabet mulighed for at yde bedre kundeservice end ikkekoncernforbundne konkurrenter, da man kan slå direkte op i datasystemer i stedet for at sende dataanmodninger gennem DataHub.

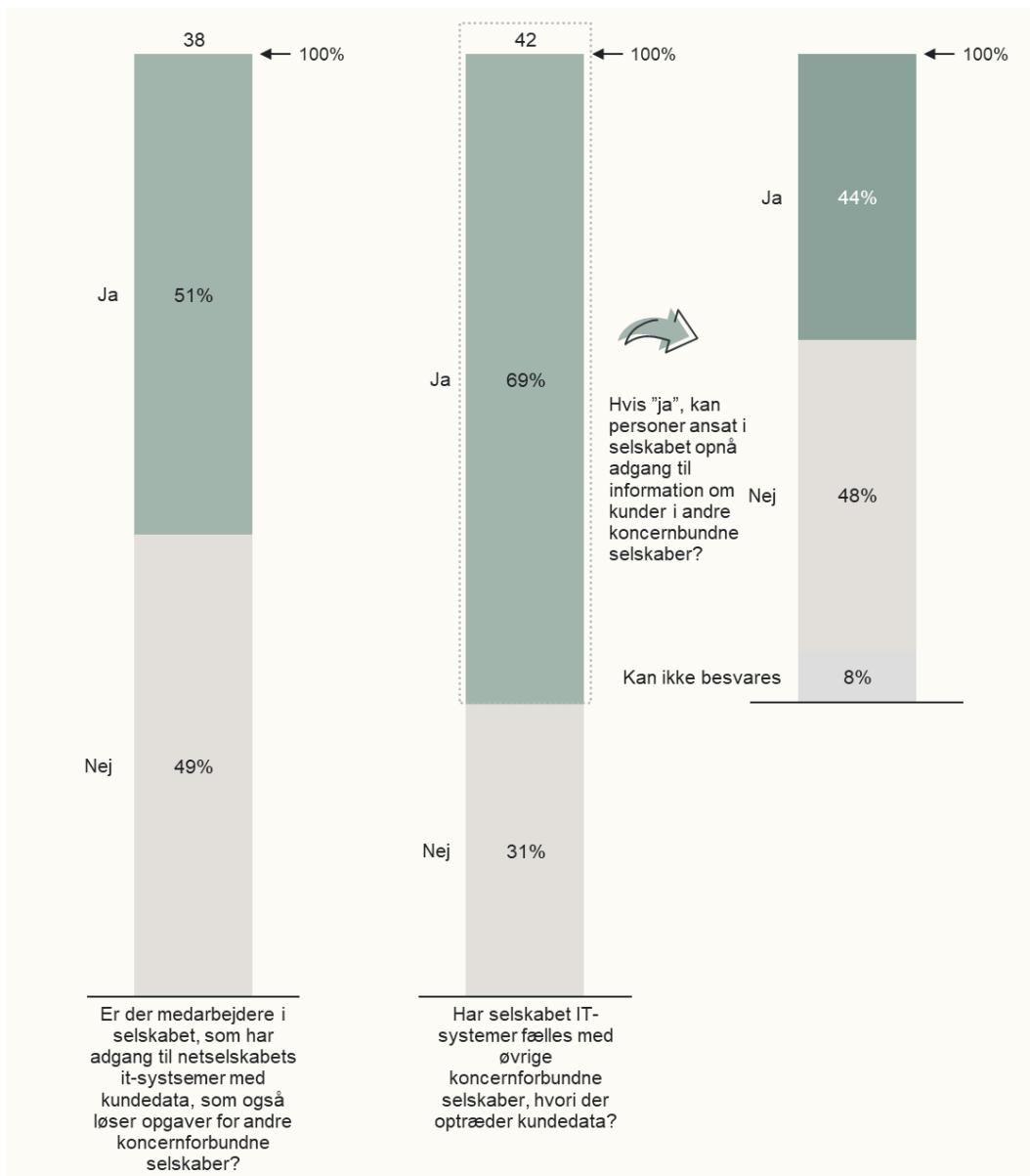
Endelig kan netselskabet give adgang til information og viden, som ikke er kundespecifik, men som kan have værdi for den øvrige koncern som grundlag for planlægning, produktudvikling, strategiudvikling eller lignende.

Analyseresultater

Kontaktpunktsanalysen har ikke vist nogen mulighed for, at netselskaber lovligt kan give særlig eller eksklusiv adgang til information om kunder, forbrug eller data, som ikke i samme omfang vil kunne indhentes af ikkekoncernforbundne handelsselskaber, primært via DataHub.

Derimod er der en risiko forbundet med adgang til fælles it-systemer, som kan give koncernforbundne handelsselskaber adgang til information om netselskabets kunder. Figur 1: Adgang til fælles it-systemer og regler for it-systemer i netselskaberne viser således, at en stor del (51 %) af selskaberne har it-systemer, hvor samme medarbejdere kan få adgang til kundeinformation på tværs af netselskab og koncernforbundne (kommercielle) selskaber. Dette skaber en væsentlig mulighed for konkurrenceforvridende brug af kundedata. Der er i undersøgelsen ikke skelnet mellem, om information deles mellem net- og handelsselskab eller net- og andre koncernforbundne selskaber. Som udgangspunkt må det antages, at data, som er tilgængelige uden for netselskabet, kan være tilgængelige for handelsselskabet eller anden kommerciel udnyttelse, medmindre det interne overvågningsprogram forhindrer en sådan adgang.

Figur 1: Adgang til fælles it-systemer og regler for it-systemer i netselskaberne



Besvarelsenerne viser, at et betydeligt antal selskaber har medarbejdere, som kan tilgå både netselskabets og andre selskabers kundedata. Figuren viser, at der i mere end halvdelen af selskaberne er medarbejdere, som har adgang til såvel netselskabets som andre selskabers kundedata, hvorfor adskillelsen udelukkende hviler på det interne overvågningsprogram. I mere end to tredjedele af selskaberne (69 %) er der lagret kundedata i fælles systemer, og i næsten halvdelen af selskaberne med fælles kundedata (44 %) har medarbejdere uden for netselskabet mulighed for at tilgå data om netselskabets kunder. Dette svarer til ni netselskaber eller ca. 30% af respondenterne. Fem af disse selskaber beskriver, at de regulerer adgangen med det interne overvågningsprogram. Her er de vandtætte skotter altså afhængige af, hvor godt dette program er udformet og implementeret. I de sidste fire selskaber med delte kundedata har medarbejdere uden for netselskabet adgang til disses kundedata, *uden* at der er sat regler op i overvågningsprogrammet for at forhindre misbrug.

Muligheden for udveksling af anden værdifuld information er søgt afdækket igennem kvalitative interviews. Her påpeger enkelte respondenter, at netselskaberne har mulighed for at udføre eller finansiere udvikling, som kan understøtte produktudvikling i handelsselskabet. Et eksempel kan være en undersøgelse af, hvordan privatkunder

reagerer på fleksible tariffer, eller eksperimenter med indførelse af sådanne. En sådan viden kan efterfølgende være værdifuld i forbindelse med udvikling af kommercielle fleksibilitetsprodukter i handelsselskabet. Andre eksempler kunne være analyser af forbrugstrends, fleksibilitet, mulighed for påvirkning af kundeadfærd eller lignende. Kravene til de interne overvågningsprogrammer fordrer, at disse beskriver ”de tiltag, der skal forhindre, at oplysninger om virksomhedens egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde, jf. § 84 a, stk. 1 i lov om elforsyning.” Denne regel giver et betydeligt fortolkningsrum i forskellige situationer. For eksempel er det vanskeligt at afgøre, hvornår information har så generel karakter, at den kan udveksles på tværs af selskaberne i koncernen (et eksempel kunne være markedsudvikling generelt), og hvornår den er så specifik, at den er omfattet af bestemmelserne om ikkediskriminerende adfærd (for eksempel erfaringer med kundereaktioner på tidsdifferentierede tariffer). Samtidig vil det være uhyre vanskeligt at føre tilsyn med denne form for informationsudveksling. Derfor må denne risiko vurderes at være reel.

Tiltag imod deling af sådan viden internt i koncernen skal være beskrevet i selskabets interne overvågningsprogram.

Konklusion

Markedsreglerne sikrer imod, at der lovligt overføres information på kundeniveau mellem netselskaber og koncernforbundne selskaber i DataHub, som ikke samtidig kan indhentes af ikkeforbundne handelsselskaber.

En række af selskaberne rapporterer imidlertid om en praksis for dataadgang internt i selskaberne, som vil give mulighed for misbrug, da samme medarbejder vil kunne tilgå netselskabets information og efterfølgende udnytte den på vegne af det koncernforbundne handelsselskab. Denne adgang er enten reguleret af det interne overvågningsprogram (og dermed afhængig af styrken af dette), eller er slet ikke reguleret.

Der er i praksis få hindringer for, at netselskaberne kan dele overordnet, strategisk information med koncernforbundne selskaber. Dette betyder potentielt, at netselskaberne kan afholde investeringer i at gennemføre analyser af generel karakter, som kan have værdi for koncernforbundne, kommercielle selskaber, herunder deres handelsselskaber. Netselskaberne kan også introducere produkter (for eksempel fleksible tariffer), som kan skabe information om kundeadfærden, og som ikke deles uden for koncernen.

3.3 Analyse af udfordringer med fælles markedsføring

Arbejdsspørgsmål 1.3.1: Kan handelsselskabet opnå fordele ved fælles markedsføring med det koncernforbundne netselskab?

Dette spørgsmål vedrører risikoen for, at netselskabet skaber fordele for det koncernforbundne handelsselskab ved at bidrage til markedsføring til fordel for dette. Netselskaberne har som udgangspunkt ikke noget behov for markedsføring, da de er monopolvirksomheder, og da slutkunderne ikke har nogen relation til netselskabet i den gældende markedsmodel. Modsat er netselskaberne blevet pålagt adskillelse af brands fra koncernernes konkurrenceudsatte aktiviteter, hvilket kan forudsætte en vis markedsføringsaktivitet for at give forbrugerne kendskab til det selvstændige brand og dermed implementere den brandmæssige adskillelse. Nogle netselskaber rapporterer også, at de ser det som en del af deres opgave at støtte lokale aktiviteter.

Risici

Netselskabets bidrag til markedsføring kan medføre flere risici. Netselskabet kan betale et bidrag til koncernens markedsføring, selvom der ikke i væsentligt omfang markedsføres på vegne af netselskabet (krydssubsidiering), og derved give handelsselskabet lavere markedsføringsomkostninger end konkurrenternes. Det er også muligt, at netselskabet udfører en reel egen markedsføring, men at kunderne vil opleve en promovring af den samlede koncern på trods af adskillelsen af brands. Dette kan for eksemplet være tilfældet, hvis netselskabet sponsorerer lokale aktiviteter, og at denne aktivitet har en afsmittende virkning på opfattelsen af koncernens andre selskaber. Netselskabernes brug af markedsføring rummer en række dilemmaer.

Resultater

Der er ikke fundet tegn på sammenblanding af markedsføring af koncernforbundne net- og handelsselskaber. To ud af 38 netselskaber svarer, at de udsender en form for markedsføring i eget navn. Det ene af disse selskaber er ét af de tre største netselskaber, men beskriver samtidigt følgende:

"Der lægges stor vægt på adskillelse af markedsføring og branding mellem net og kommerciel forretning"

Tre andre netselskaber oplyser, at selskabet i nogen grad har sponsorater. Et af disse svarer, at der er sammenfald i sponsorater med videre, i og med at netselskabet betaler 25 % af koncernens PR-udgifter som fast bidrag. Her er tale om et lille selskab og bidrag på ca. 400.000 kr. Otte selskaber oplyser, at de betaler særskilt for markedsføring. Hvor disse har uddybet det, er der typisk tale om fællesomkostninger i form af hjemmeside, generel skriftlig information og messer.

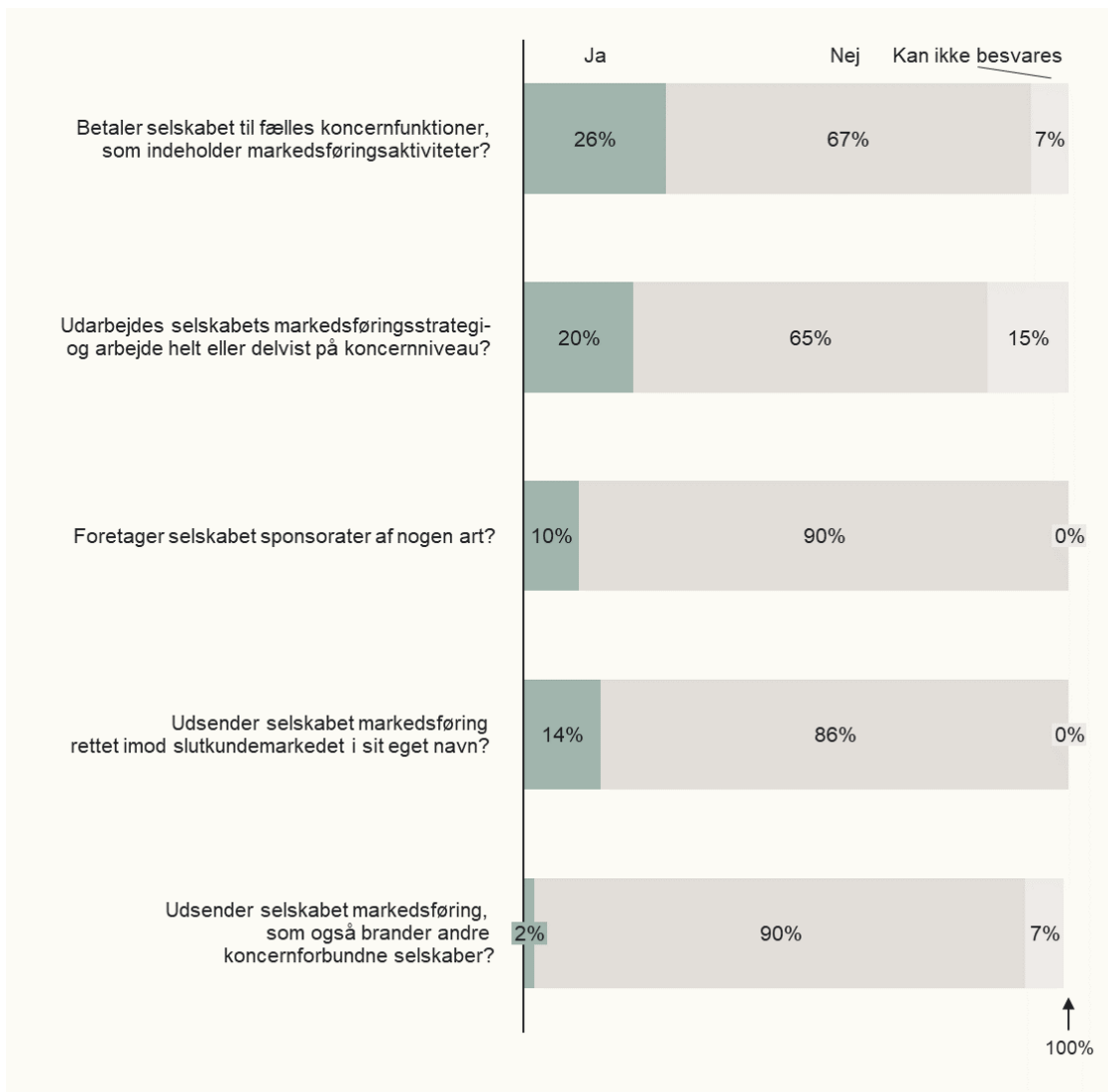
Samlet set kan det ikke af spørgeskemaundersøgelsen afdækkes, om de netselskaber, der betaler for PR- og markedsføring via et fast bidrag, reelt betaler for meget i forhold til netselskabets træk på markedsførings- og kommunikationsydelser og dermed indirekte er med til at finansiere handelsselskabets markedsføringsomkostninger.

Hvor selskaberne betaler særskilt for PR- og markedsføring, har flere svaret, at der er tale om betaling for drift af netselskabets hjemmeside og "tværgående eksempelvis tryk af skriftligt materiale og generelle marketingopgaver".

Et handelsselskab (som er koncernforbundet med et netselskab) anfører i kommentarfeltet til spørgeskemaet, at:

"Vi oplever det sådan, at visse lokale koncernforbundne energiselskaber har en så stor loyalitet i lokalområdet, at det er meningsløst at gennemføre markedsføringsaktiviteter. De mest udtalte eksempler er på Fyn og Bornholm. Denne loyalitet opbygges via sponsorater, engagement i lokalområdet, samhandel og partnerskaber med det lokale erhvervsliv samt stærke relationer til det lokale politiske miljø."

Figur 2: Netselskabernes bidrag til fælles markedsføring og træk på koncernens markedsføringsressourcer



Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Figur 2 viser, at enkelte netselskaber (ni selskaber) betaler til fælles koncernfunktioner, som indeholder markedsføringsaktiviteter. Dette skaber en risiko for, at netselskabet bidrager til markedsføring af andre koncernforbundne selskaber, hvis der ikke sker en meget omhyggelig omkostningsfordeling. Flere af selskaberne skriver dog i uddybende kommentarer, at omkostninger til markedsfordeling opgøres separat og fordeles efter forbrug eller lignende. 20 % af respondenternes markedsføring udarbejdes på koncernniveau. Dette stiller igen krav om detaljeret omkostningsfordeling, hvis risiko for misbrug skal elimineres. 10 % af respondenterne har sponsorater. Det er ikke nødvendigvis et problem, at netselskaber har sponsorater. Da netselskaber ikke har brug for at markedsføre deres produkt, kan det skabe mistanke om, at denne aktivitet kan fremme andre dele af koncernen. Adskillelsen af brands bør modvirke dette, men det kan ikke udelukkes, at kunder alligevel sammenblender markedsføring for net- og handelsselskab, jf. kommentaren ovenfor. 14 % af respondenterne rapporterer, at de udsender markedsføring rettet mod slutkunder. I de kvalitative interviews oplyser et netselskab, at der netop kan være behov for at benytte markedsføring for at fastslå netselskabets selvstændige identitet over for slutkunderne, da disse finder det vanskeligt at forstå adskillelsen fra handelsselskaberne, og at deres adgang sker gennem handelsselskabet.

Konklusion

Der er ingen besvarelser, som viser misbrug af netselskabernes markedsføringsomkostninger til promovning af koncernforbundne handelsselskaber. Til gengæld må det også konstateres, at der ikke er regler, som forhindrer indirekte brug af netselskabets midler til at bidrage til at styrke koncernens anseelse, udføre markedsføring uden selvstændig værdi for netselskabet eller bidrage til den samlede markedsføring gennem uspecifikke omkostningsfordelingsnøgler. Det kan på baggrund af spørgeskemaet ikke konstateres, at der er vandtætte skotter mellem netselskabets og koncernforbundne selskabers markedsføring, men modsat kan der heller ikke konstateres misbrug.

Bemærk, at risiko for krydssubsidiering gennem prissætning af markedsføringsydelser dækkes i afsnittet om koncernintern samhandel.

Analyse af udfordringer med sammenblanding af ledelsesroller

Arbejdsspørgsmål 2.1.1: Er der medarbejdere i koncernen, som har flere ledelsesposter, hvis mål kan være i konflikt med hinanden?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører risikoen for, at ledelsen og/eller bestyrelsen i netselskabet påtager sig ledelses- og/eller bestyrelsesroller i koncernforbundne elhandelsselskaber eller hos ejere heraf og på den måde kan træffe ledelsesmæssige beslutninger, som særligt begunstiger det koncernforbundne handelsselskab i forhold til dets konkurrenter. Det kunne både være forårsaget af utilstrækkelige regler eller af forhold, hvor der eksisterer regler, men hvor disse ikke håndhæves.

Elforsyningslovens § 45 sætter en række begrænsninger for, hvilke roller samme person kan have i netselskaber og koncernforbundne elproduktions- og elhandelsselskaber.

Elforsyningslovens § 45:

- *Direktører, vicedirektører, underdirektører og ledende medarbejdere i en net- eller transmissionsvirksomhed må ikke direkte eller indirekte deltage i driften eller ledelsen af en koncernforbundet elproduktions- eller elhandelsvirksomhed eller en koncernforbundet virksomhed, der direkte eller indirekte ejer disse, medmindre der er tale om en kollektiv elforsyningsvirksomhed.*
- *Stk. 2. Bestyrelsesmedlemmer i en net- eller transmissionsvirksomhed må ikke direkte eller indirekte deltage i driften eller ledelsen af en koncernforbundet elproduktions- eller elhandelsvirksomhed.*
- *Stk. 3. Stk. 1 og 2 gælder ikke for netvirksomheder, som alene eller sammen med andre netvirksomheder inden for samme koncern har mindre end 100.000 tilsluttede forbrugere. Ministeren kan dog fastsætte regler om ændring af denne grænse.*
- *Stk. 4. Energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regler med henblik på at sikre, at ledelsen i en net-, transmissions- eller systemansvarlig virksomhed kan handle uafhængigt af erhvervmæssige interesser.*

Risici

Dobbeltroller hos ledere og medarbejdere er en trussel mod netselskabets neutrale og ikkediskriminerende adfærd, primært fordi:

1. Lederens eller medarbejderens mål vil nogle gange være at arbejde for andre interesser end netselskabets (nemlig interesser hos det eller de andre selskaber, som denne arbejder for).
2. Der er vanskeligt at sikre mod brug af netselskabets information i andre dele af koncernen, når denne information bæres af samme medarbejder, og endnu vanskeligere at håndhæve eller dokumentere adskillelse af dokumentation.
3. Denne adskillelse hviler som tidligere påpeget alene på de interne overvågningsprogrammer, som der kun føres begrænset tilsyn med.

Resultater

Ingen af de selskaber, som har besvaret spørgsmålet, oplyser, at de har overtrådt § 45. Flere selskaber har dog svaret på en måde, så man med rimelighed kan være bekymret for sammenblanding af ledelses- og bestyrelsesroller. Først og fremmest er der 29 netvirksomheder, som falder ind under den såkaldte 100.000 kunders-regel (elforsyningsloven § 45, stk. 3, jf. ovenfor). I disse selskaber kan der lovligt være sammenblanding af ledelses- og bestyrelsesroller. De er alene fritaget i kraft af, at de har under 100.000 tilsluttede forbrugere.

Derudover bemærkes det, at mindst to selskaber (med over 100.000 kunder) har rapporteret en organisering, hvor *de direkte ledende medarbejdere er ansat i koncernen og enten udlånt til eller udfører primært opgaver for netselskabet*. På trods af eventuelle klare instrukser og roller kan ansættelsesforholdet rejse tvivl om habilitet, da det ikke ud fra strukturen kan udelukkes, at de har incitament til at optimere forretningen for det ikkeregulerede selskab, hvor de er ansat.

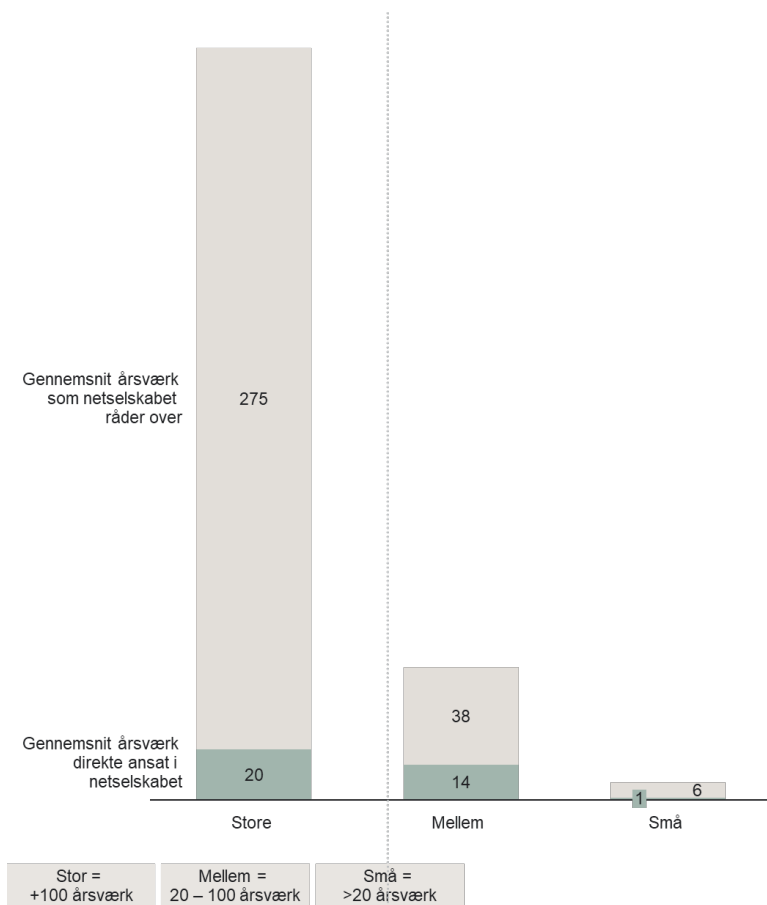
Fire selskaber med over 100.000 kunder har svaret, at formanden for eller medlem(er) af bestyrelsen samtidig er formand for eller medlem af bestyrelsen i en koncernforbunden elhandelsvirksomhed eller hos direkte ejere heraf. Det skaber anledning til overvejelse om sammenblanding af interesser i udførelsen af bestyrelsesroller.

I to selskaber med over 100.000 kunder rapporteres det, at formanden for eller et medlem af bestyrelsen er direktører i virksomheder, som er direkte ejere af en koncernforbunden elhandelsvirksomhed. Dette er ikke i strid med elforsyningslovens § 45, men kan skabe bekymring om, hvorvidt moderselskabet for kommercielle datterselskaber kan træffe beslutninger, som er neutrale i forhold til netselskabets interesser.

Otte selskaber er omfattet af elforsyningslovens § 45, idet de har mere end 100.000 kunder. Blandt selskaberne, som er omfattet af undtagelsen, rapporterer 17 selskaber, at de ville være nødt til at ændre bestyrelses- eller ledelsessammensætningen, hvis reglen blev ophævet. Dette kan tolkes sådan, at der er et reelt, ledelsesmæssigt overlap hos de mindre selskaber.

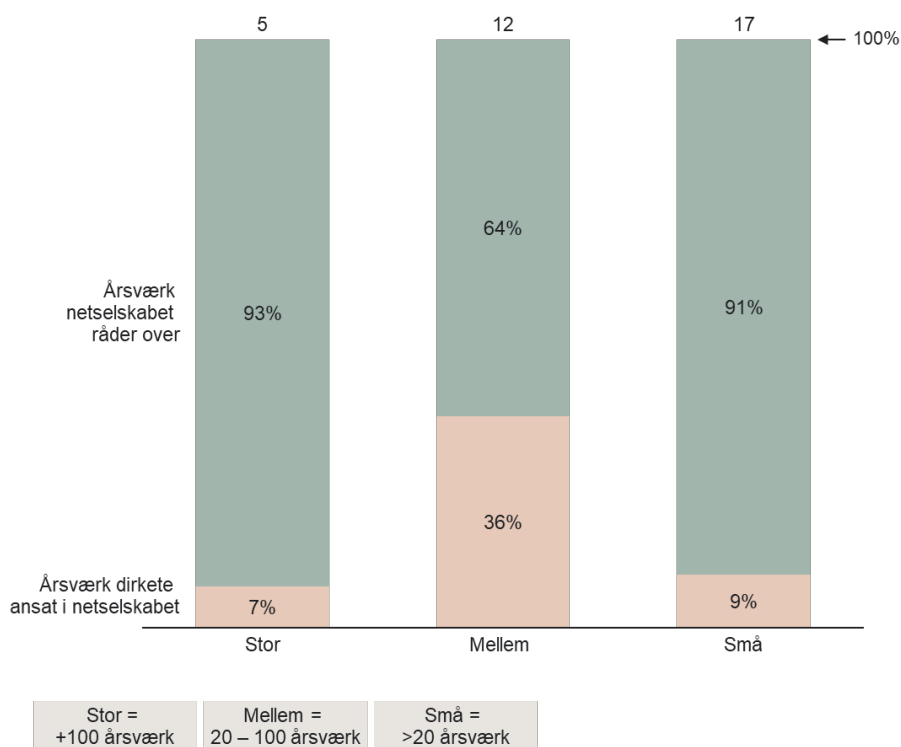
Netselskabernes selvstændige bemanning og adgang til medarbejdere i koncernforbundne selskaber fremgår af Figur 3. Figuren viser den gennemsnitlige bemanning i netselskaber, fordelt i tre grupper efter størrelse. Figuren viser, at netselskaberne generelt har en lille, selvstændig bemanning sammenholdt med det samlede antal medarbejdere, de råder over, men hvoraf størstedelen er ansat i andre, koncernforbundne selskaber. Således har de største netselskaber i gennemsnit 20 ansatte ud af ca. 300 medarbejdere, som de disponerer over. I mellemstore selskaber er ca. hver tredje medarbejder direkte ansat i netselskabet, mens de øvrige er udlånt af koncernen (14 medarbejdere ud af 52), mens de små selskaber i gennemsnit har én direkte ansat ud af syv, som de disponerer over.

Figur 3. Fordeling af årsværk i netselskaberne (absolut antal)



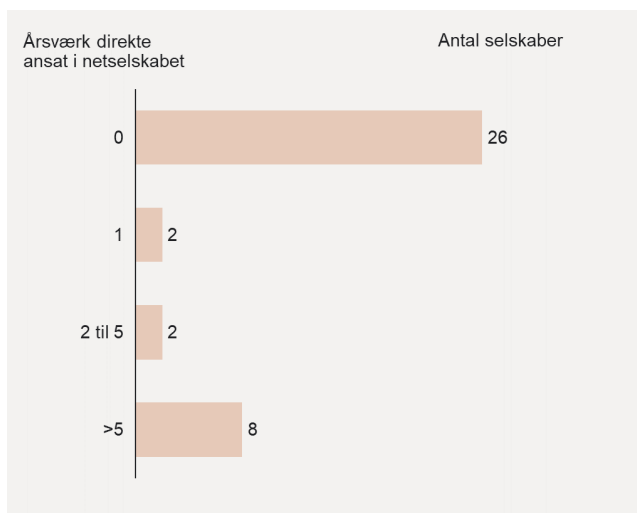
Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Samme data er vist som relativ fordeling i Figur 4



Figur 4: Fordeling af medarbejdere i netselskaberne (relativ fordeling)

De gennemsnitlige værdier dækker over en stor variation i netselskabernes bemanning. Figur 5 viser således, at et stort antal netselskaber ikke har ansatte (26 selskaber) eller har meget få ansatte (2+2 selskaber). Kun otte netselskaber har 7 eller flere direkte ansatte medarbejdere.

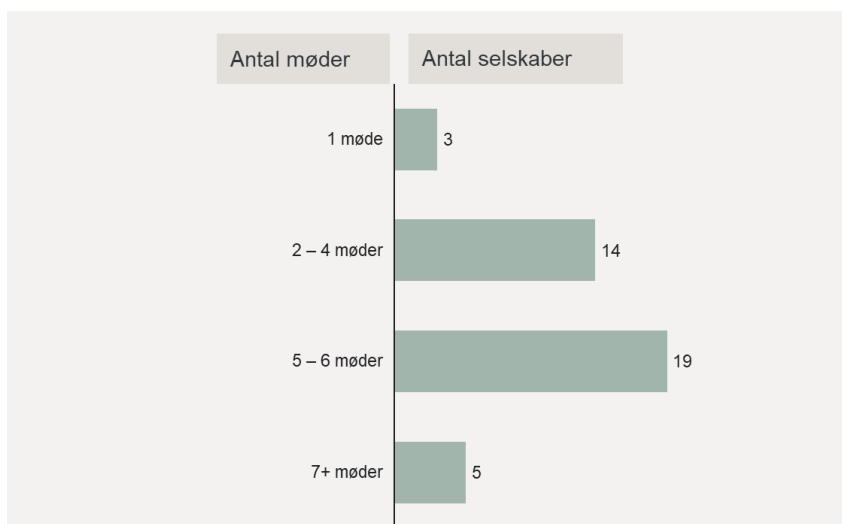


Figur 5: Fordeling af netselskaber efter antal direkte ansatte medarbejdere

Netselskaberne har en meget lille bemanning. Dette behøver ikke at være en udfordring for vandtætte skotter og netselskabernes uafhængighed, hvis medarbejdernes neutrale adfærd sikres gennem det interne overvågningsprogram. Men det øger kravene til overvågningsprogrammet, da medarbejdernes håndhævelse af netselskabets neutrale adfærd og selvstændige beslutningstagen ikke er understøttet af medarbejdernes ansættelsesforhold. Samtidig kan det give anledning til interessekonflikter, hvis medarbejdernes incitament og opgavebeskrivelse ikke er rettet entydigt mod varetagelse af netselskabets interesser.

I de kvalitative interviews beskriver flere koncernforbundne selskaber en praksis, hvor netselskabets ledelse indgår i beslutningsprocesser, som vedrører den samlede koncern, for eksempel i forbindelse med udviklingen af fællesfunktioner og fælles systemer. Det vurderes, at dette ikke er i modstrid med princippet om netselskabets uafhængige beslutningstagen, men derimod er en naturlig del af varetagelsen af selskabets interesser inden for koncernen. På samme måde sker der udveksling af information – for eksempel økonomisk planlægning og optimering – mellem netselskabet og de øvrige selskaber i koncernen. Dette står heller ikke i modsætning til principperne om netselskabets selvstændige beslutningstagen. Det vil på den anden side være vanskeligt for både selskaber og tilsynsmyndighed at redegøre for, at der *ikke* træffes beslutninger, som fremmer handelsselskabets konkurrenceevne i forhold til andre handelsselskaber.

Det er undersøgt, hvor ofte netselskaberne gennemfører bestyrelsesmøder. Dette kan være en indikation af, om bestyrelsen udfører reelt ledelsesarbejde for at sikre netselskabets uafhængige beslutningstagen. Den underliggende antagelse er, at en bestyrelse, som gennemfører meget få møder, kan have svært ved at følge selskabets strategiske udvikling og sætte en selvstændig retning for dette. Tre selskaber afholder kun ét bestyrelsesmøde om året, og 14 selskaber gennemfører to-fire møder om året, jf. Figur 6.



Figur 6: Antal bestyrelsesmøder i netselskabet per år.

Brugen af interne overvågningsregler er undersøgt gennem kvalitative interviews. Det generelle billede kan sammenfattes således:

- Selskabsadskillelsen med brug af intern overvågning er en modenhedsrejse for selskaberne, og flere selskaber understreger, at det er lige så vigtigt at arbejde med kulturen som med reglerne. Dette sker blandt andet gennem undervisning af medarbejdere og ledelse.
- Der er stor forskel på, hvor godt principperne i den interne overvågning er indarbejdet i adfærden. Nogle selskaber har været forud for reguleringen, og det vurderes, at de har opbygget en høj grad af forståelse af principperne om uafhængig adfærd hos de medarbejdere, som er ansat i eller arbejder for netselskabet.
- Andre selskaber er ikke så langt i implementeringen og vurderer, at man "kunne finde områder, hvor vi ikke er helt i mål".
- Vægten synes i høj grad at ligge på den ikke-diskriminerende adfærd over for markedsaktørerne og sikring af, at principperne om ledelsesmæssig adskillelse er gennemført.
- Det er i mange tilfælde de interne overvågningsregler, der fastlægger, hvordan ledelsens uafhængige adfærd er implementeret. Her er implementeringen mindre entydig end for den direkte håndtering af markedsaktørerne. Det er på den ene side klart, at ledelsen skal varetage netselskabets selvstændige interesser, men det anerkendes på den anden side, at netselskabet indgår i en koncern og er underlagt koncernens valg af for eksempel standarder for lokationer, systemløsninger, fællesfunktioner med videre.

Et selskab siger for eksempel:

"Kulturen er lige så afgørende som strukturen. Hvis der ikke er skabt en kultur for neutral, ikke-diskriminerende adfærd, kan man altid finde huller i reglerne."

Rapportering af overtrædelse af de interne overvågningsregler er rapporteret og gengivet i Tabel 4.

Tabel 4: Rapporterede overtrædelser af IO-programmet ifølge besvarelsen af spørgeskemaet

KILDE TIL OPDAGELSE	ANTAL RAPPORTEREDE OVERTRÆDELSER			
	0	1-5	6-10	11+
EGNE MEDARBEJDERE	9	3		
KONKURRERENDE VIRKSOMHED	8	1		
FORBRUGEROMBUDSMAND	9			
FORSYNINGSTILSYNET	8	2	1	
ENERGIKLAGENÆVN	9			
ENERGISTYRELSEN	9			
ANDRE		1		

Konklusion

De største netselskaber har få eller ingen medarbejdere. Det kan give anledning til bekymring om muligheden for at træffe uafhængige beslutninger og agere uafhængigt i den daglige forretningsdrift. Det kan blandt andet bemærkes, at disse selskaber vil være afhængige af beslutningsstøtte og styring fra koncernforbundne selskaber.

Det kan ikke entydigt konkluderes, at ledende medarbejdere uden for netselskabet ikke har adgang til kommerciel eller strategisk information i netselskabet. De interne overvågningsregler beskytter – i det omfang de er udformet og implementeret, så de opfylder formålet i bekendtgørelsen – mod deling af information, som kan skabe diskriminerende adfærd i behandling af handelsselskaber og kundedata med videre. Øvrig kommerciel og strategisk information kan og vil blive delt i nødvendigt omfang for at planlægge og optimere den samlede koncerns udvikling – for eksempel udformning af koncernfælles funktioner, der skal opfylde netselskabets kommende behov og derfor nødvendigvis må udformes med udgangspunkt i netselskabets strategi og udviklingsplaner. Dette er ikke problematisk ud fra elforsyningslovens krav om, at netselskabet skal have en neutral adfærd.

Det kan ikke konstateres, om de interne overvågningsregler er tilstrækkeligt implementeret, undtagen i de selskaber, som selv anfører, at de ikke er helt i mål med implementeringen. Det er en selvstændig pointe, at den ønskede adfærd kun kan sikres, hvis de interne overvågningsregler er indarbejdet i kulturen, hvis viden om reglerne løbende vedligeholdes, og hvis der er en intention om at sikre den neutrale adfærd. Det betyder, at et effektivt tilsyn med regeloverholdelsen må indeholde tilsyn med kompetence og intention hos netselskabets medarbejdere for at omfatte forudsætningerne for den neutrale adfærd. Der er rapporteret ganske få konstaterede brud på de interne overvågningsprogrammer, herunder er sammenlagt otte overtrædelser påtalt af Forsyningstilsynet i rapporteringsperioden. Set i lyset af, at brugen af interne overvågningsprogrammer er en udviklingsproces for nogle af selskaberne, kan de lave tal tyde på, at brud på reglerne ikke opdages i de interne procedurer, eller at de ikke dokumenteres.

En del netselskaber afholder så sjældne bestyrelsesmøder, at det vurderes, at bestyrelsen ikke er i stand til at sikre selskabets uafhængige beslutningstagen.

Netselskabernes ledelse indgår naturligt i planlægningen af koncernens aktiviteter og er nødt til at gøre det for at varetage netselskabets interesser inden for koncernen. Det er ikke i sig selv problematisk, at netselskaberne bidrager til beslutninger, som fremmer den samlede koncerns interesser, så længe netselskabets egne interesser er tilgodeset, og der ikke sker dispositioner, som er diskriminerende over for markedsdeltagerne. Det kan dog hævdes at være en udfordring for de vandtætte skotter mellem net- og handelsselskaber, da det vil være uhyre vanskeligt at dokumentere og håndhæve, at der *ikke* træffes beslutninger, som suboptimerer til fordel for handelsselskaberne på bekostning af netselskaberne.

3.4 Analyse af udfordringer med sammenblanding af roller hos øvrige medarbejdere

Arbejdsspørgsmål 2.2.1: Kan medarbejdere, som udfører opgaver både for monopolselskaber og kommercielle selskaber, have adgang til information, som kan give de kommercielle selskaber fordele?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører risikoen for, at øvrige medarbejdere er ansat i og udfører opgaver for både netselskabet og koncernforbundne elhandelsselskaber eller for ejere heraf og på den måde varetager det daglige arbejde på en måde, som tilsigtet eller utilsigtet begunstiger det koncernforbundne handelsselskab i forhold til andre konkurrerende handelsselskaber.

Risici

Hvis medarbejdere uden for netselskabet har adgang til kundeinformation eller anden kommercielt værdifuld information, kan det virke stærkt konkurrenceforvridende. For det første kan denne information bruges direkte til at målrette salgs- og markedsføringsindsatser mod kunder, hvis forbrugsmønstre kan analyseres ud fra netselskabets data – dette gælder også kunder, som betjenes af handelsselskabets konkurrenter. Sekundært kan det reducere salgs- og håndteringsomkostninger, da handelsselskabet kan undgå at sende forespørgsler gennem DataHub og i stedet selv hente data. Endelig kan det give mulighed for, at handelsselskabet kan skabe en bedre oplevelse for sine kunder, fordi data kan tilgås i realtid.

Kommercielt værdifuld information kan også vedrøre andre forhold i netselskabet, for eksempel netselskabets køb af ydelser, konkurrencesituationen, hvor netselskabet køber sammenlignelige ydelser hos koncernen og på markedet, netselskabets prisfølsomhed over for ydelser, der leveres af koncernen eller netselskabets behov for ydelser i fremtiden. Denne type af information kan påvirke prissætning over for netselskabet, give koncerninterne leverandører mulighed for at tilpasse kapacitet hurtigere end koncerneksterne etc. Denne type af informationsdeling er en normal del af økonomistyringen i en koncern med flere datterselskaber, men kan give kommercielle, koncernforbundne selskaber en konkurrencefordel i forhold til eksterne leverandører, som efterfølgende kan give dem en omkostningsfordel i forhold til uafhængige aktører.

Netselskabets neutrale adfærd sikres i høj grad gennem en kultur hos medarbejderne, som blandt andet installeres gennem løbende træning i det interne overvågningsprogram. Netselskaberne er generelt enige om, at kulturelementet er vigtigt, for at den neutrale adfærd kan fastholdes, og at det kræver en løbende indsats at fastholde denne. Ved at fordele opgaver på medarbejdere, som også arbejder for andre dele af koncernen, vil man alt andet lige gøre det vanskeligere at opbygge og fastholde en kultur, hvor al adfærd bygger på en klar forståelse af netselskabets neutrale, ikkediskriminerende rolle i alle situationer.

Resultater

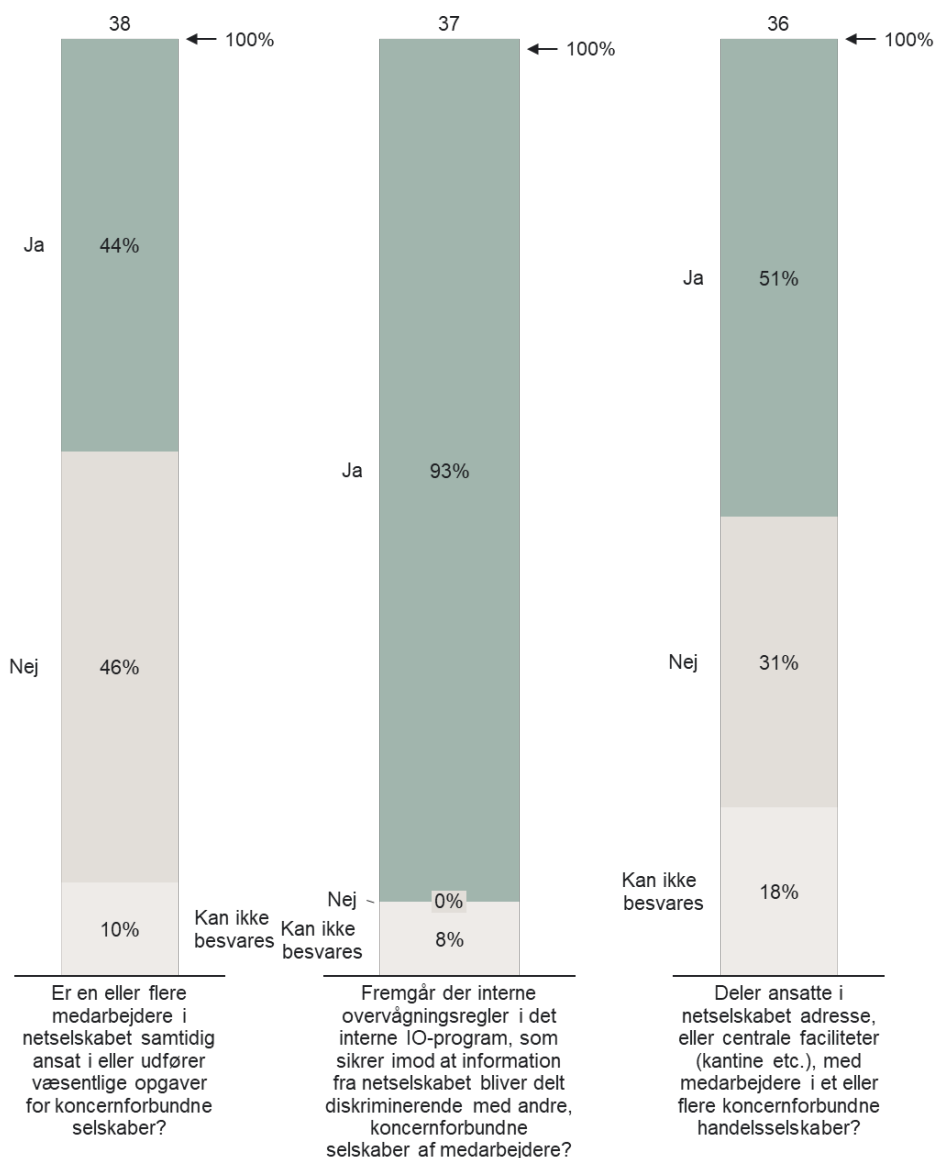
Figur 7 sammenfatter selskabernes besvarelser på spørgsmål om fælles medarbejdere. I næsten halvdelen af selskaberne er der medarbejdere, som udfører væsentlige opgaver for såvel netselskab som koncernforbundne selskaber. Dette er tilfældet i mindst 44 % af selskaberne (svarende til 17 selskaber), og eventuelt flere, da 10 % af respondenterne ikke kan besvare spørgsmålet. I ca. halvdelen af selskaberne arbejder medarbejdere fra samme adresse.

Samlet set viser besvarelsene, at mange medarbejdere udfører opgaver på tværs af netselskaber og øvrige koncernforbundne selskaber. På trods af eventuelle instrukser om neutralitet kan det give anledning til interessekonflikter hos medarbejderne, ligesom der kan være risiko for, at almindelig uopmærksomhed hos medarbejderne kan være årsag til deling af information. Deling af centrale faciliteter, eksempelvis kantine, kan også være et problem, da det kan vanskeliggøre, at information ikke deles i praksis.

I tre selskaber (8 % af respondenterne) sikrer det interne overvågningsprogram ikke imod deling af information gennem delte medarbejdere eller lokationer.

Spørgsmålet vedrører *øvrige medarbejdere* og altså ikke medarbejdere med ledende roller. Udfordringerne må derfor forventes ikke at vedrøre netselskabernes direkte beslutningstagning, men de kan påvirke både informationsdeling (medarbejdere med adgang til kundeinformation, for eksempel i kundecentre) og ledelsesstøtte (medarbejdere med adgang til styringsinformation, for eksempel økonomimedarbejdere), som har indflydelse på beslutningstagen i netselskabet, selvom medarbejderen ikke selv er beslutningstager.

Figur 7. Fælles medarbejdere



Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Konklusion

En stor del af netselskaberne har ansatte, som også samtidig er ansat i eller udfører væsentlige opgaver for koncernforbundne selskaber. I de samme selskaber udfører disse medarbejdere regelmæssigt arbejde for flere af disse selskaber inden for samme periode, og i de fleste tilfælde deler disse medarbejdere også adresse eller centrale faciliteter. I nogle selskaber er dette reguleret af interne overvågningsregler. I andre selskaber er det ikke reguleret. Der er derfor forøget risiko for interessekonflikter hos medarbejderne, adgang til eller deling af kommerciel information på tværs af selskaberne samt risiko for udarbejdelse af beslutningsgrundlag til netselskabet af medarbejdere med loyalitet over for andre selskaber i koncernen. Analyse af åbenhed om netselskabets beslutninger.

Arbejdsspørgsmål 2.3.1 Er beslutningsgange, beslutninger og ansvar beskrevet utilstrækkeligt, så det ikke er tydeligt for omverdenen, hvordan netselskabet træffer uafhængige beslutninger?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører, om netselskabernes beslutninger i tilstrækkelig grad er neutrale og uafhængige af de eventuelle kommercielle koncernforbundne handelsselskabers interesser, og om dette tydeligt fremgår for omverdenen – enten via krav til rapportering eller frivillig åbenhed.

Lov om elforsyning § 45 og implementeringen i BEK 933 pålægger netselskaberne at sikre, at der er ledelsesmæssig adskillelse fra kommercielle selskaber, og at selskabernes adfærd er ikkediskriminerende. Der er imidlertid ikke krav om, at ledelsesmæssige beslutninger skal sikre større uafhængighed i varetagelsen af selskabets interesser end den, som er fastlagt i selskabsloven. Det kan derfor ikke forventes, at de interne overvågningsprogrammer (hvor kravene er fastlagt i BEK 933) pålægger ledelserne i netselskaberne udvidede krav om selvstændighed i varetagelse af netselskabets interesser, hvis der ikke er risiko for diskriminerende adfærd.

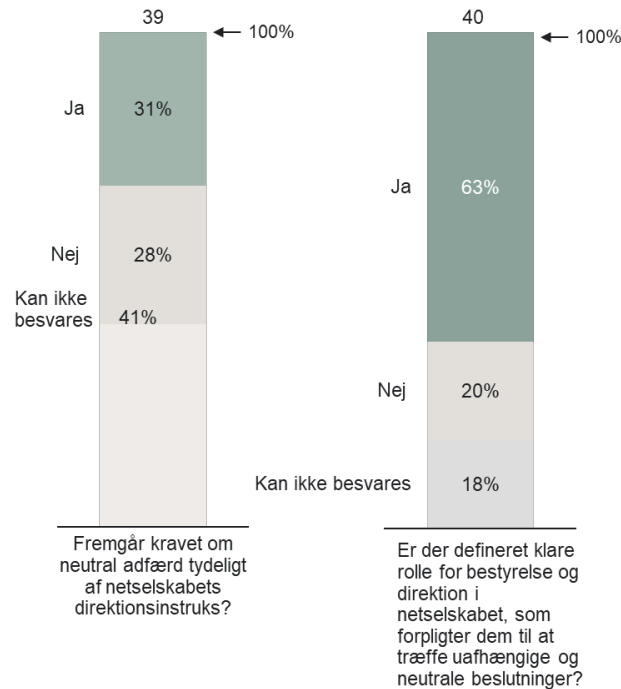
Risici

Hvis det er uklart, hvilke krav der er til netselskabets åbenhed og uafhængige beslutningstagen, vil det være svært for de ledende organer at sikre denne uafhængighed. Yderligere vil det være svært for omverdenen at holde opsyn med den uafhængige beslutningstagen, hvis kravene ikke er gjort eksplicite.

Hvis der ikke er klare regler for den uafhængige beslutningstagen, øges risikoen for interessekonflikter i de tilfælde, hvor ledelse eller bestyrelse også varetager andre interesser i koncernen, som kan være de modsatte af netselskabets.

Resultater

Nogle netselskaber bruger direktionsinstruks og præcisering af ledelsesroller til at understøtte kravet om neutral adfærd, mens andre ikke benytter dette. Der er ikke krav om, at selskabets neutralitet skal fremgå af direktionsinstruksen. Et meget stort antal selskaber kan ikke svare på, om direktionsinstruksen rummer krav om neutral adfærd. Dette kan fortolkes sådan, at direktionsinstruksen ikke er et aktivt ledelsesredskab i disse selskaber.



Figur 8: Netselskabernes brug af direktioninstruks og rollebeskrivelser til at sikre direktionens uafhængige adfærd

Kravet om neutralitet fremgår af direktioninstruksen i 12 selskaber. I 11 selskaber svares "nej", og i 14 selskaber svares "kan ikke besvares". De fleste af sidstnævnte har ikke haft en direkte direktioninstruks.

Flertallet af selskabsparagraffer giver en enslydende beskrivelse af selskabets formål:

"Selskabets formål er at drive netvirksomhed efter bevilling i henhold til elforsyningsloven."

Denne formålsbeskrivelse benyttes blandt andet af de fire største netselskaber. I interviews udtrykker flere selskaber, at de ønsker at fastholde en forholdsvis generisk formålsbeskrivelse og direktioninstruks, da disse er statiske dokumenter. I stedet implementeres de specifikke krav til for eksempel neutral adfærd i de interne overvågningsprogrammer. Det samme fremgår af selskabernes bemærkninger i spørgeskemaet, hvor mange henviser til det interne overvågningsprogrammes anvisninger for ledelsens neutrale adfærd.

Netselskabet RAVDEX er en undtagelse, idet selskabets formålparagraf specificerer følgende:

"Formålet realiseres ved, at selskabets aktiviteter tilrettelægges og gennemføres under hensyntagen til forsyningsikkerhed, samfundsøkonomi, miljø og forbrugerbeskyttelse, således at forbrugerne herved sikres adgang til elektricitet i det frie elmarked og indflydelse på forvaltningen af elsektorens værdier."

Lidt mere end halvdelen af respondenterne har formuleret klare roller for bestyrelse og direktion for at sikre netselskabets uafhængige beslutninger.

Konklusion

I fortolkningen må der skelnes mellem *neutral, ikkediskriminerende adfærd* og *selvstændig beslutningstagen*.

Elforsyningslovens krav om ikkediskriminerende adfærd er i de fleste selskaber implementeret gennem de interne overvågningsregler. Dette stiller krav til bestyrelsens og direktionens sammensætning, sådan at der ikke sker interessesammenfald på personniveau. Ud over dette er der i de fleste tilfælde ingen krav om, at bestyrelse og direktion skal sikre uafhængighed i beslutninger på netselskabets vegne.

Netselskaberne stiller ikke altid krav om, at bestyrelse og direktion skal sikre selvstændig beslutningstagen. Dette kan skyldes, at det ikke anses for at være ønskeligt (bestyrelse og direktion behandler netselskabet som et

datterselskab i koncernen med særlige hensyn til neutral, ikkediskriminerende adfærd), eller at de ikke benytter disse governance-redskaber til at sikre neutraliteten hos netselskabet.

Hos selskaber, som ikke har beskrevet kravene til uafhængige beslutninger hos bestyrelse og direktion, forventes det at være vanskeligt at dokumentere denne uafhængighed. Analyse af udfordringer med prissætning af koncerninterne ydelser.

3.5 Analyse af koncernernes interne prissætning

Arbejdsspørgsmål 3.1.1 Kan der ske krydssubsidiering af de koncernforbundne aktiviteter ved at netselskabet betaler for høje priser for koncerninterne ydelser?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører risikoen for, at prissætningen af koncerninterne ydelser sker på en måde, så netselskabet betaler en merpris for visse ydelser, og netselskabets kunder dermed kan være med til at generere et overskud, der kan give fordele for det koncernforbundne, kommercielle handelsselskab.

Spørgeskemaundersøgelsen kan ikke give svar på, i hvilket omfang selve prisen for koncerninterne ydelser er markedsmæssig, da dette ligger uden for undersøgelsens genstandsfelt. Derimod giver selskabernes besvarelser indtryk af, at der anvendes ikke-anerkendte metoder eller at selskaberne ikke er i stand til at redegøre for deres metoder. Samtidig er det Implements skøn, at de metoder der anvendes, i flere tilfælde ikke giver den bedste sikring af markedsmæssighed for de omfattede ydelser

I kommentarerne til spørgeskemaet angiver et koncernforbundet handelsselskab følgende:

"Vi har mange eksempler på konkurrencepåvirkende adfærd/forhold, som vi ikke har klaget over. Dette er f.eks. lovlig økonomisk subsidiering af handelsselskabet via moder/koncernselskabet, som resulterer i ekstremt lave priser for at fastholde markedsandele i forhold til privatkunder, erhvervs-kunder og gadebelysning i lokalområdet. Lovlig subsidiering er f.eks. at drive et salgsselskab uden krav til et rimeligt overskud, som kan give et markedssvarende afkast på investeret kapital."

Risici

Hvis koncerninterne ydelser, som leveres til netselskabet, ikke prissættes korrekt, er der risiko for, at netselskabet betaler for høje priser for ydelser fra koncernen. Dette vil betyde, at de konkurrenceudsatte dele af koncernens aktiviteter, herunder elhandelsselskabet, kan sænke deres priser unaturligt.

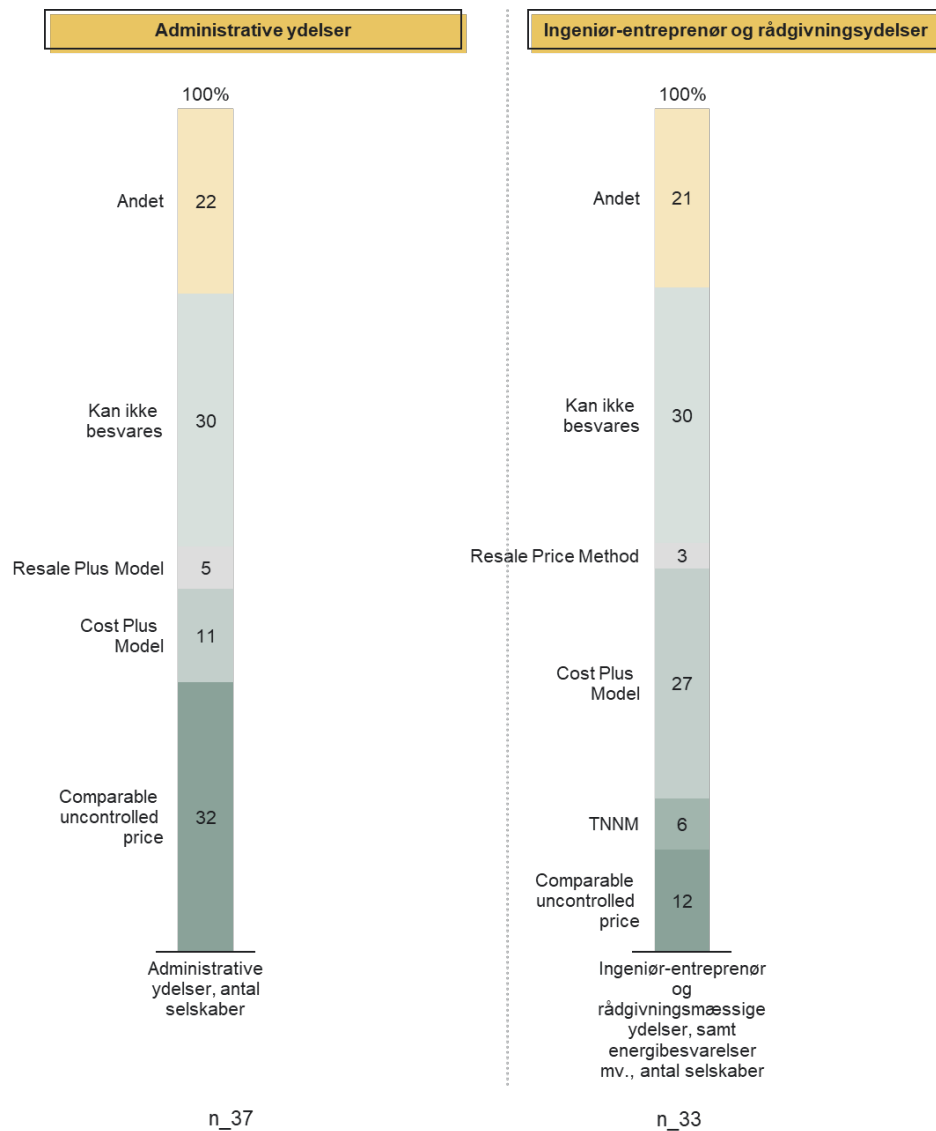
Bemærk, at synergi på koncernniveau også kan give handelsselskabet mulighed for at sænke priserne. Hvis både net- og handelsselskab kan opnå omkostningsfordele ved at have fælles, koncerninterne leverandører, sammenlignet med at de drev disse funktioner hver for sig, vil handelsselskabet blive mere konkurrencedygtigt, uden at der er tale om krydssubsidiering fra netselskabet.

Resultater

I spørgeskemaundersøgelsen er undersøgt, hvilke metoder selskaberne benytter til at fastlægge prisen på koncerninternt leverede ydelser til netselskabet.

Cirka 30 % af selskaberne har svaret "kan ikke besvares" i forbindelse med metode til test af markedsmæssighed for indkøb af el til nettab, administrative ydelser, ingeniør-, entreprenør- og rådgivningsmæssige ydelser samt energibesparelser med videre. Det indikerer, at selskaberne ikke er i stand til at redegøre for, hvordan der er sikret markedsmæssige priser.

Det samme gælder for viderefakturering af eksterne ydelser fra fx koncernfælles indkøbsfunktion til netselskabet, hvor ca. 25 % svarer "anden" metode. Sammenlagt dækker de indkøb, hvor der ikke kan redegøres for prissætningen, dog en lille del af de samlede køb. De små volumener indikerer, at det er mindre selskaber, som har svært ved at dokumentere prissætningsmetoderne.



Figur 9: Prisfastsættelse af administrative ydelser

Figur 9 viser, at kun halvdelen af besvarelserne angiver en anerkendt prisfastsættelsesmetode. 30 procent af besvarelser angiver at spørgsmålet om ikke kan besvares. 21-22 procent af svarene angiver anden metode.

Mange selskaber benytter "Comparable Uncontrolled Price" (CUP) som den langt hyppigste metode til test af markedsmæssighed af intern prissætning af administrative ydelser. Metoden benyttes også hyppigt til prissætning af ingeniør- og entreprenørydelser.

Ved CUP-metoden fastsættes prisen ud fra prisen på en sammenlignelig, uafhængig transaktioner på markedet. Den er med andre ord uafhængig af, hvordan koncernens egen omkostningsstruktur er. Hvis koncernen er i stand til at producere en ydelse til en lavere omkostning end den sammenlignede, uafhængige pris, allokeres hele synergien således hos den koncerninterne leverandør.

En anden udfordring med CUP-metoden er vanskeligheden ved at fastsætte en markedspris for komplekse ydelser. CUP-metoden forudsætter:

"... stor produktlighed, fordi selv en mindre forskel mellem to produkter kan være med til at skabe en præference for det ene produkt frem for det andet, hvilket afspejles i prisen. Det kan tilmed være meget svært at

vurdere betydningen af en produktforskel for prisen, hvorfor det kan være svært at justere herfor." (SKAT 2019, se bilag 1).

Dette betyder, at CUP-metoden er mest velegnet til indkøb af ydelser, som er uden specifikke egenskaber. Typiske eksempler er køb af materialer, råvarer og energi, hvor der ikke er egentlige kvalitetsforskelle. Små forskelle i egenskaber kan gøre, at der ikke er produktlighed, og at CUP-metoden derfor er uegnet. I forbindelse med energi- eller råvarekøb kan forskelle i volumen, leveringsvilkår, betalingsvilkår eller prissikring betyde, at i øvrigt sammenlignelige varer ikke har samme prissætning. Selv disse mindre afvigelser vil betyde, at CUP-metoden gør det kompliceret at sikre markedsmæssig prissætning.

Bemærk, at brugen af CUP-metoden er i overensstemmelse med gældende regler og retningslinjer for koncernintern samhandel, som i øvrigt understreger, at det bør være op til den enkelte virksomhed at vælge den mest velegnede metode til intern prisfastsættelse. Problemerne med CUP-metoden til prissætning af komplekse ydelser er derfor primært, at den stiller store krav til dokumentation, og at det er meget krævende at føre tilsyn med prissætningen.

En række selskaber svarer, at de ikke er i stand til at besvare spørgsmålet om, hvordan den interne prissætning er foretaget, jf. Tabel 5.

Tabel 5: Selskaber, som ikke kan redegøre for intern prissætning, efter størrelse

Antal selskaber	Små (Oms. 0 til 100 mio. kr.)	Mellem (Oms. 100 til 250 mio. kr.)	Store (Oms. over 250 mio.)
Har svaret "Kan ikke besvares"	Ud af i alt 26 selskaber	Ud af i alt 5 selskaber	Ud af i alt 6 selskaber
Administrative ydelser	9	1	0
Ingeniør-, entreprenør- og rådgivningsydelser	6	0	0
Finansiering	9	1	1
Sikkerhedsstillelse	10	1	0
Viderefakturering	9	1	0
Nettab	9	1	0

Yderligere er der en række selskaber, som angiver metoden "anden" til intern prissætning, selvom spørgeskemaets kategorier bør være udtømmende i forhold til tilladte metoder til intern prissætning. Disse selskaber er vist i Tabel 6.

Tabel 6: Selskaber, som angiver "anden" metode til intern prissætning, efter størrelse.

Antal selskaber	Små (Oms. 0 til 100 mio. kr.)	Mellem (Oms. 100 til 250 mio. kr.)	Store (Oms. over 250 mio.)
Har svaret "Anden"	Ud af i alt 26 selskaber	Ud af i alt 5 selskaber	Ud af i alt 6 selskaber
Administrative ydelser	6	1	0
Ingeniør-, entreprenør- og rådgivningsydelser	6	1	0
Finansiering	1	1	0
Sikkerhedsstillelse	1	1	0
Viderefakturering	3	1	0
Nettab	7	0	0

De selskaber, som angiver metoden "anden", har i nogle tilfælde givet en uddybende forklaring til prissætningen, for eksempel:

"Afgregning følger ydelser fastsat efter de eksterne principper og følger dermed [anonym] eksterne prisblad."

"Den lokale markedspris holdes op mod den interne pris."

"Der er ikke lavet en decideret sammenligning af prisen med eksterne, men det er selskabets opfattelse, at de koncerninterne samhandelspriser er konkurrencedygtige, idet selskabets placering i benchmarking igennem flere år har været i den gode ende."

"Pristjek ved øvrige selskaber."

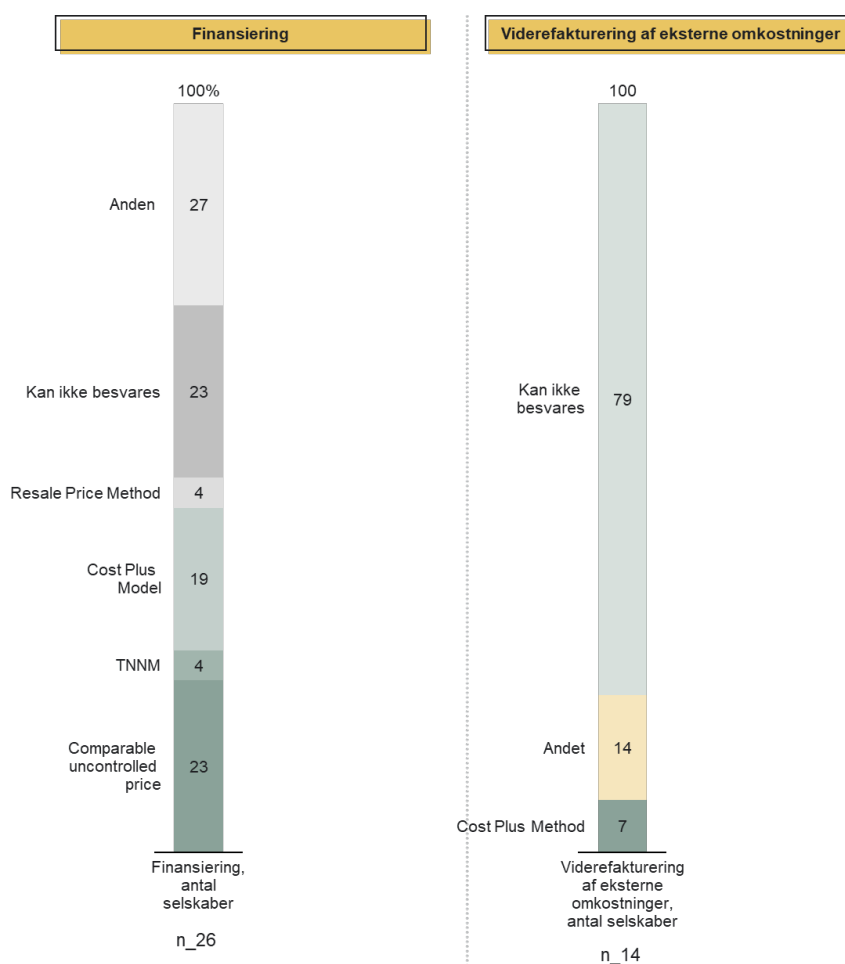
Disse metoder er langt fra at være tilstrækkelige til at dokumentere markedsmæssighed.

Tabel 5 og Tabel 6 illustrerer, at det overvejende er små selskaber og i et vist omfang mellemstore selskaber, der har udfordringer med at redegøre for transfer pricing-metoden.

Prissætning af koncernintern finansiering foretages også ofte med CUP-metoden. Da finansielle produkter er simple at sammenligne, er metoden langt enklere at anvende til dette end til de øvrige ydelser.

Der er rapporteret meget små beløb som koncernintern finansiering sammenlignet med selskabernes balancer. Dette tyder på, at der ikke i nævneværdigt omfang benyttes koncernintern finansiering, eller at alternativt, at dette er underrapporteret. De relativt få svar og små beløb, gør det vanskeligt at konkludere fast på dette område.

Viderefakturering af ydelser sker i mange tilfælde ved brug af CUP-metoden, mens en række selskaber ikke er i stand til at redegøre for metoden. Ingen selskaber angiver at benytte cost plus-metoden, som er anbefalet i Dansk Energis vejledning for administrative ydelser.



Figur 10: Fordeling af metode til test for markedsmæssighed

Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Der er samlet rapporteret 56 koncerninterne indkøb fordelt på alle netselskaberne for de fire overstående ydelser til samlet 3,5 milliarder kroner. Heraf har samlet set syv ydelser været i udbud, fordelt på fire forskellige selskaber. Det skal bemærkes, at et større selskab rapporterer, at en række af de ydelser, som det ikke selv har haft udbudt, til gengæld i vidt omfang indkøbes af det koncernforbundne selskab fra eksterne parter. Det giver indtryk af, at ydelserne burde kunne udbydes eksternt af netselskaberne. Ingen af dette selskabs koncerninterne ydelser har været i udbud uden for koncernen.

Koncerninterne køb af energibesparelser

Ingen handelsselskaber har rapporteret udgifter til sikkerhedsstillelse i undersøgelsen, og mindre end fire netselskaber har svaret på spørgsmålet om sikkerhedsstillelse. Der kan derfor være tale om, enten at selskaberne ikke har udgifter og disse typer af koncerninterne transaktioner, eller konsekvent har underrapporteret disse.

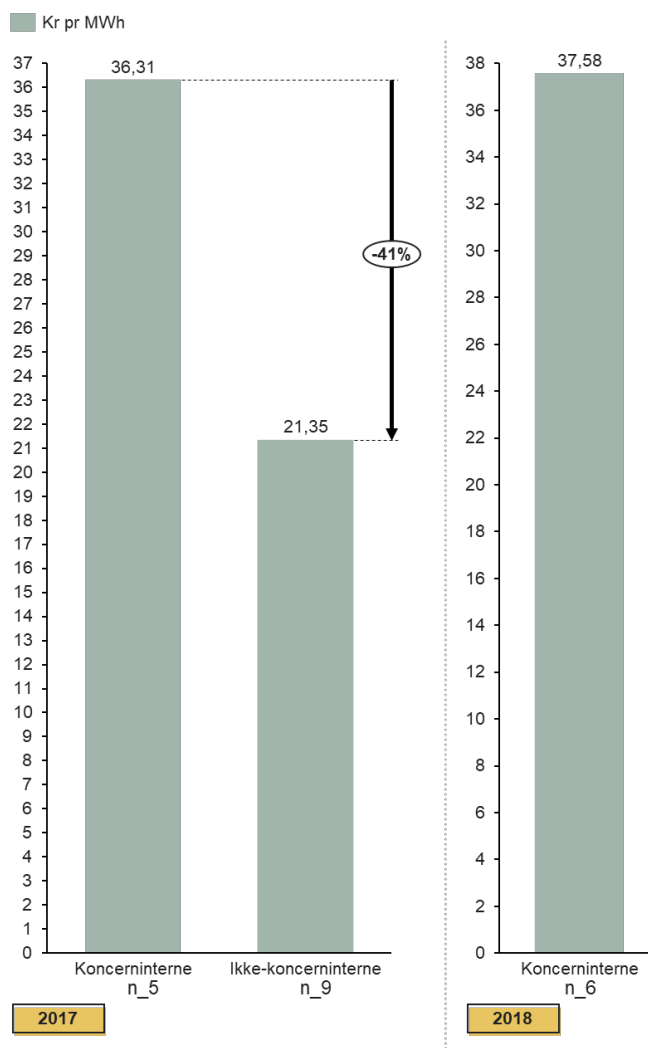
El til dækning af nettab

Spørgeskemaet har sat et særligt fokus på koncerninterne køb af el til dækning af nettab og koncerninterne køb af energibesparelser, som gennemgås nedenfor.

Spørgeskemaet har testet kvantitativt for el til nettab, som i rimeligt omfang er sammenlignelige ydelser. El til nettab dækkes direkte via netselskabets kunder og indhentes via netselskabets tariffer. En høj pris på el til nettab giver dermed reelt netselskabet mulighed for at overvælte indtjening til det koncernforbundne, kommercielle handelsselskab via for høje priser, betalt af netselskabets kunder.

Datakvaliteten af selskabernes indrapportering er lav. Spredningen i de indmeldte værdier er for høj til at være troværdig for et commodity-produkt som el. Der er ingen observationer af pris for nettab indkøbt uden for koncernen for regnskabsåret 2018. Samlet konkluderes, at en sammenligning af priser for el til nettab kræver en mere dybtgående analyse og ikke kan baseres på et spørgeskema.

Figur 11. Rapporterede priser for el til nettab (vægtet gennemsnit)



Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Tabel 7. Metode til test af markedsmæssighed, indkøb af el til nettab

Metode til test af markedsmæssighed	Nettabsomkostninger, mio. kr. Opgjort ifm. senest afsluttede regnskabsår, eksklusive korrektioner vedrørende tidligere år samt udligning	Antal selskaber	Gennemsnitlig indkøbspris (simpelt gennemsnit)
Koncerninterne køb	596.024.354	16	37,93
Comparable uncontrolled price	278.371.379	8	35,93
Resale price method	196.500.000	1-3	35,68
Cost plus method	116.358.728	1-3	46,13
Anden	4.794.248	4	36,35
Ikkekoncerninterne køb	6.2370.467	14	40,65
Comparable uncontrolled price	24.987.100	4	46,12
Kan ikke besvares	22.551.173	7	39,65
Anden	13.162.194	1-3	19,54
Resale price method	970.000	1-3	45,14
Cost plus method	700.000	1-3	42,40
Total	658.394.821	30	39,20

Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Langt hovedparten (ca. 99 %) af el til nettab er rapporteret købt koncerninternt fra 16 forskellige selskaber. Heraf har otte svaret, at de har prissat efter CUP-metoden.

Det er en forudsætning for anvendelse af CUP-metoden, at der kan findes tilsvarende produkter på markedet, som kan benyttes til fastsættelse af markedspris. Nettabet har en særlig forbrugsprofil og sikkerhed og må forventes at have en anden balanceringsomkostning end andre elforbrugere, da det er residualet af det øvrige forbrug. Der er derfor risiko for, at CUP-metoden fører til en misvisende prissætning. I de kvalitative interviews har netselskaberne beskrevet en konservativ brug af metoden til prissætning af el til nettab, ofte med reference til produkter, de sælger til uafhængige kunder med anden profil og risiko.

Der kan stilles spørgsmål til, i hvilket omfang, disse produkter reelt er sammenlignelige, særligt på tre parametre:

- Mænge (nettab er et meget stort indkøb, og der er generel tendens til faldende dækningsbidrag på større elforbrug)
- Forbrugsprofil, hvor nettabet kan forudsiges med stor nøjagtighed
- Risiko, da nettabet leveres til økonomisk meget robuste netselskaber, som i øvrigt kan inddække den fulde omkostning til nettabet hos distributionskunderne

Koncerninterne køb af energibesparelser

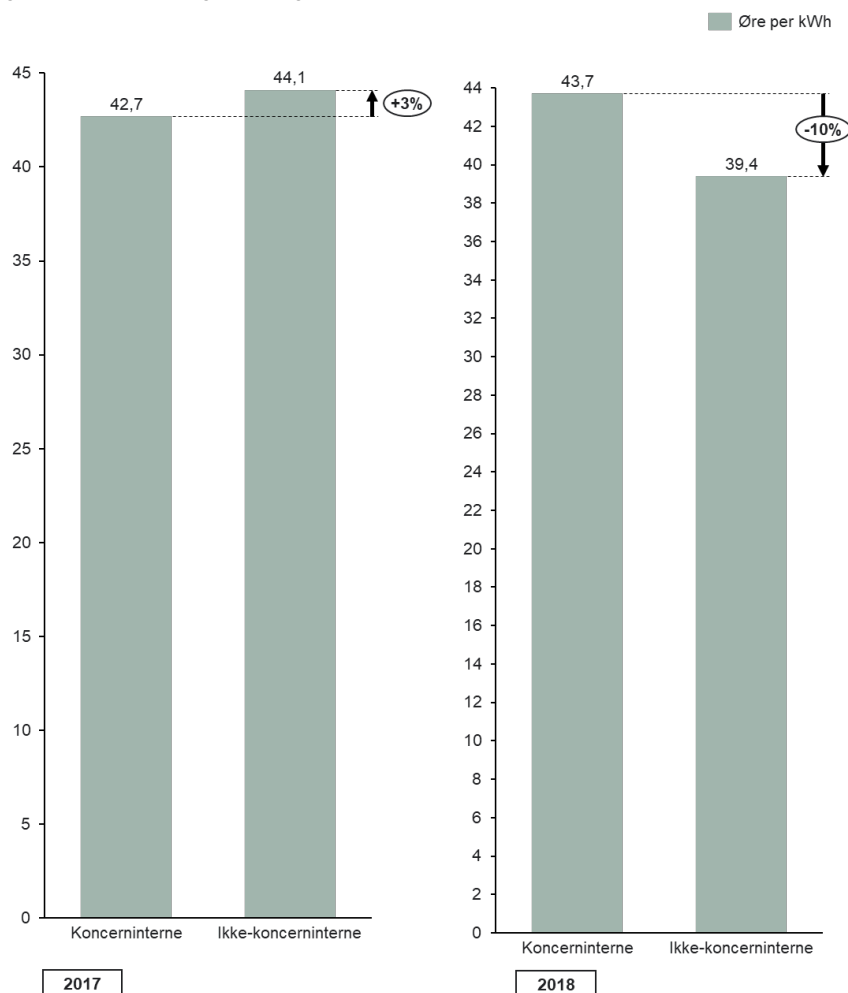
Netselskabernes koncerninterne køb af energibesparelser rummer en betydelig risiko for, at der skabes konkurrenceforvridende fordele for de koncernforbundne selskaber. Dette skyldes kombinationen af to forhold:

1. Transaktionen sker ofte direkte mellem netselskab og koncernforbundet service- eller handelsselskab, sådan at en forkert prissætning direkte påvirker handelsselskabets konkurrenceevne.
2. Køb af elbesparelser indregnes i nettarriffen efter pass through-princippet, det vil sige, at den samlede omkostning overvæltes på forbrugeren. Netselskabet har derfor ikke noget incitament til at begrænse omkostningen til energibesparelser.

Prissætning af køb af energibesparelser er undersøgt kvantitativt. Der er ikke fundet nogen signifikant prisforskel mellem koncernforbundne køb og køb uden for koncernen. Undersøgelsen tyder derfor ikke på, at netselskaberne

betaler for høje priser for energibesparelser købt koncernternt. Det skal understreges, at dette alene er baseret på, de data, som respondenterne selv har oplyst.

Figur 12: Omkostning til energibesparelser ved koncernternt køb hhv. køb på markedet.



På samme måde som ved el til dækning af nettab kan de koncernternte køb skabe andre fordele for de koncernternte selskaber, ligesom leveringsvilkår eller andet kan være forskellige mellem de markedsindkøbte og internt indkøbte energibesparelser. Dette kan ikke vises med den anvendte undersøgelsesmetode. Det er imidlertid tilsvarende vanskeligt at vise, at de ikke skabes.

På samme måde som det er tilfældet med køb af el til dækning af nettab, kan risikoen for markedsforstyrrende adfærd fjernes, hvis netselskaberne pålægges at udbyde køb af energibesparelser. Markedet for energibesparelser er imidlertid mindre likvidt end markedet for el til dækning af nettab, og transaktionsomkostningerne må forventes at være højere. Det kan pålægges netselskaberne at udbyde køb af energibesparelser, hvis det ønskes at fjerne *risikoen* for konkurrenceforvridende adfærd, men det kan ikke ud af undersøgelsen konstateres, at det vil fjerne en *faktisk* konkurrenceforvridende adfærd. Før det anbefales at pålægge netselskaberne at foretage udbud, bør der foretages en nøjere analyse af markedet for energibesparelser, herunder om der vil være tilstrækkelig dybde på markedet til at sikre en konkurrencemæssig prisdannelse.

Konklusion

Koncernternt prissætning følger de nationale og internationale retningslinjer, som blandt andet giver selskaberne mulighed for at vælge den metode til prissætning, som de vurderer bedst egnet. Valget af metode har betydning for allokering af synergier mellem konsernternte selskaber, for dokumentationsbehovet og for kravene til tilsyn.

En række selskaber angiver metoden "anden" til fastsættelse af priser til koncernintern afregning. De uddybende bemærkninger antyder, at denne prisfastsættelse bygger på et meget begrænset grundlag til fastlæggelse af markedspris, og at det vil være vanskeligt at skabe tilstrækkelig dokumentation for prisfastsættelsen. Data tyder på, at det især er små selskaber, der har vanskeligheder med at skabe tilstrækkeligt datagrundlag og dokumentation for den koncerninterne prissætning.

Samlet vurderes det, at markedsprøvning (udbud med videre) af priser, fordelingsprincipper og dækningsbidrag er utilstrækkelig i form af manglende udbud og test for, om prisen er markeds-mæssigt retvisende.

CUP-metoden benyttes til størstedelen af finansielle ydelser, og det vurderes, at den er egnet. Der er tale om relativt små beløb for finansielle ydelser.

Viderefakturering af koncerninterne, "eksterne" ydelser, som indkøbes eksempelvis igennem fælles indkøbsfunktion, sker i stort omfang efter comparable uncontrolled price, hvilket medfører høj risiko for krydssubsidiering.

Indkøb af energibesparelser rummer en række principielle risici for misbrug, men der kan ikke konstateres signifikant højere priser ved koncerninternt køb af energibesparelser frem for indkøb på markedet.

Samlet vurderes det, at:

1. Prissætning af koncerninterne ydelser giver betydelig risiko for krydssubsidiering. Der er behov for en betydelig tilsynsindsats, hvis det skal sikres, at selskaberne udfører en korrekt prissætning, særligt i forbindelse med prissætning af komplekse ydelser.
2. Det kan overvejes at skærpe kravene til selskabernes valg af prissætningsmetode og selskabernes dokumentation af prissætningen ved koncernintern samhandel. Dette vil være en skærpelse af reguleringen i forhold til det øvrige marked, men kan nedbringe behovet for tilsyn ("strukturel tilsynsmetode").

Køb af el til nettab og indkøb af energibesparelser rummer en risiko for krydssubsidiering, som kan fjernes ved udbudspligt. Dette vil medføre øgede transaktionsomkostninger til udbud, som dog vurderes at være begrænsede.

Analyse af fastsættelse af serviceniveau for koncerninterne ydelser

Arbejdsspørgsmål 3.2.1 Fastsætter koncernen et højere ydelsesniveau, end netselskabet har behov for, men som kommer handelsselskabet til gode – og som netselskabet helt eller delvist betaler for?

Dette arbejdsspørgsmål vedrører risikoen for, at koncernen fastsætter et serviceniveau for ydelser i netselskabet, som er unødigt højt, og at netselskabets kunder dermed kan være med til at generere et overskud, der kan give fordele for det koncernforbundne kommercielle handelsselskab.

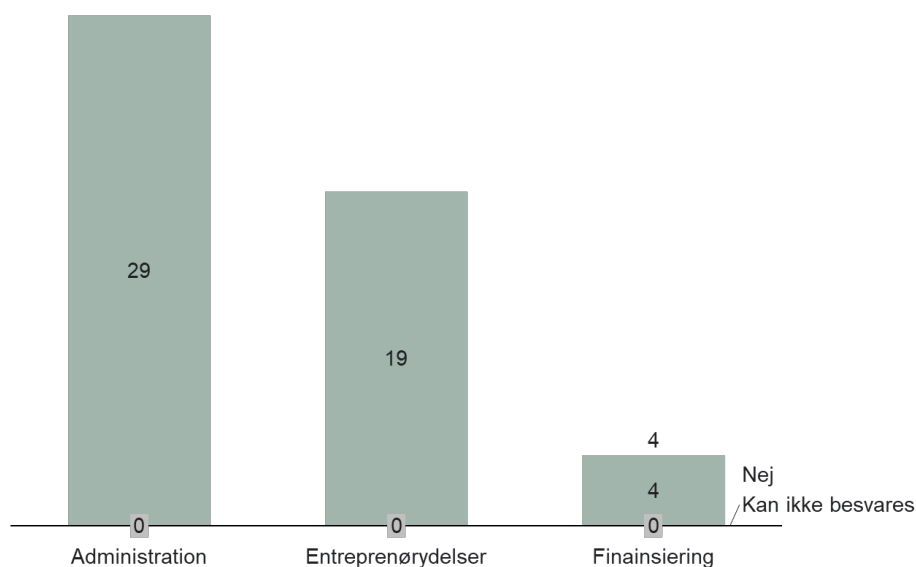
Risici

Der kan opstå indirekte krydssubsidiering, hvis netselskaberne pålægges at købe ydelser, som har et højere kvalitetsniveau end netselskabernes behov, eller som er optimeret ud fra deres funktion i koncernforbundne selskaber.

Resultater

Selskaberne er blevet spurgt "Hvis koncernen ikke leverede denne ydelse, ville selskabet så have valgt et lavere niveau for service og/eller kvalitet af ydelsen på det frie marked?". Ingen respondenter har besvaret spørgsmålet positivt.

Figur 7. Serviceniveau for koncerninterne ydelser: Netselskabernes vurdering af, om de ville vælge et lavere ydelsesniveau, hvis de ikke var koncernforbundne



Kilde: Implement på baggrund af spørgeskemaundersøgelse

Netselskaberne rapporterer generelt, at de er tilfredse med det serviceniveau, de modtager fra koncernerne. Det skal bemærkes, at netselskaberne jf. de forrige analyser ikke er forpligtet til at optimere netselskabets vilkår uafhængigt, men kun varetage selskabets interesser. Det er derfor naturligt, at netselskaberne står inde for koncernløsninger, som de selv har været part i at udarbejde.

Svarene indikerer, at netselskaberne ikke påføres ydelser eller omkostninger, som de oplever som overflødige i forhold til opfyldelse af deres formål.

Konklusion:

Ingen af selskaberne har rapporteret, at de ville have valgt et lavere niveau for service og/eller kvalitet af ydelsen på det frie marked. Baseret på spørgeskemaets besvarelser alene må det derfor lægges til grund, at der ikke er risiko for indirekte favorisering af koncernforbundne selskaber på baggrund af valg af serviceniveau. Dette resultat er påfaldende, idet koncernsynergi blandt andet opnås ved, at der vælges fælles it-løsninger, lokationer, administrative processer og andet på tværs af funktionskrav i datterselskaberne. Det vurderes derfor, at det er usandsynligt, at samtlige respondenter ville have valgt præcis samme serviceniveau, hvis de ikke var en del af en koncern med fælles løsninger.

4. Analyse af risiko for markedsforvridende adfærd i kontaktpunkter i markedet

Kontaktpunktanalysen er en kortlægning af formelle kontaktpunkter mellem elnet- og elhandelsselskaber. Dette afsnit opsummerer konklusionerne af analysen og giver en uddybende gennemgang af de kontaktpunkter, som skabes af forskellige markedssituationer.

Det overordnede formål med delanalysen er at afdække, om der i kontaktpunkterne mellem net- og handelsselskaber er mulighed for, at netselskaberne kan favorisere koncernforbundne handelsselskaber gennem ikke-neutral adfærd og dermed skade konkurrencen på detailmarkedet for el. Analysen har udgangspunkt i de aktuelle regler og implementeringen af disse i DataHub.

Delanalysen fokuserer på de kontaktpunkter, som fastlægges af markedsreglerne, og som eksisterer mellem net- og handelsselskaber i deres egenskab af *aktører i elmarkedet*. Det overordnede analysespørgsmål for delanalysen er derfor, om markedsmodellen giver mulighed for udveksling af kundeinformation eller andre data, som kan gøre det muligt for netselskabet at skabe fordele for et koncernforbundet handelsselskab. Risikoen for ikke-neutral adfærd i markedsmodellen vedrører alt overvejende muligheden for at udveksle information om kunder og aftagepunkter, eller at håndtere forskellige kundesituationer forskelligt, afhængigt af om kunden betjenes af de koncernforbundet handelsselskab eller et selskab uden for koncernen. En analyse af kontaktpunkterne i markedet er derfor primært en analyse af opgave- og informationsflow i forskellige kundesituationer. Bemærk, at Engrosmodellen eliminerer langt det meste af behovet for kontakt mellem handels- og netselskab. Størstedelen af analysen vedrører derfor den indirekte kontakt gennem DataHub, eller hvor der er kontaktpunkter til kunden.

Som det er tilfældet med spørgeskemaundersøgelsen skal det understreges, at, at det ikke en del af analysen at undersøge, om der sker *omgåelse* af reglerne, men kun om der er mulighed for konkurrenceforstyrrende adfærd inden for reglerne.

Det er muligt, at der i fremtiden vil blive behov for nye kontaktpunkter mellem markedsaktørerne, fx i forbindelse med mikroproduktion til nettet, levering af fleksibilitetsydelse fra de enkelte forbrugere eller andet. Dette ligger uden for genstandsfeltet for denne undersøgelse, som kun vedrører eksisterende markedsregler.

Baggrund

Engrosmodellen, som blev indført i april 2016, fastlægger reglerne for kommunikation mellem markedsdeltagerne i elmarkedet. Engrosmodellen flytter kundekontakten fra netselskaberne, så al kundekontakt sker gennem handelsselskaberne, og flytter kommunikationen mellem netselskab og handelsselskab til DataHub.

En undersøgelse af kontaktpunkterne imellem markedsdeltagerne er derfor i høj grad en undersøgelse af markedsreglerne og deres implementering i DataHub.

Undersøgelsesmetode

Analysen er baseret på dokumentstudier og gennemgang af eksisterende regler og standarder og omfatter:

- En gennemgang af de processer i markedet, som skaber kontaktpunkterne mellem markedsaktørerne.
- En gennemgang af, hvordan processerne er implementeret i DataHub.
- En vurdering af, hvilke muligheder netselskaberne har for at give præferentiel behandling af koncernforbundne selskaber gennem kontaktpunkterne i markedsmodellen.
- Kortlægning af tilbageværende direkte kontakt imellem net- og handelsselskaber.

Energinets beskrivelse af arbejdsgange i markedet er den primære kilde til analysen, som derudover bygger på supplerende dokumentstudier, undersøgelse af udvalgte selskabers kommunikation primært på deres hjemmesider samt interviews med markedsdeltagere og Energinet. De gennemførte interviews har især haft til formål at understøtte beskrivelsen af den praktiske funktion af dataudvekslingen i DataHub.

Analysespørgsmålet er derfor i høj grad, om engrosmodellen har fjernet alle muligheder for præferentiel behandling gennem markedskontakten, eller om der fortsat eksisterer muligheder for, at netselskaberne kan give fordele til koncernforbundne handelsselskaber.

Da analysen er baseret på gennemgang af markedsregler og standarder, er det ikke konstateret, om der finder konkret misbrug sted, men kun om der er mulighed for misbrug på grund af fravær af vandtætte skotter i regelværket.

4.1 Konklusion på delanalysen

Den overordnede konklusion på denne analyse er, at langt størstedelen af kommunikationen mellem net- og handelsselskaber sker igennem DataHub efter indførelse af engrosmodellen. I alle væsentlige forhold er det således lykkedes at skabe en struktur, som forhindrer forskelsbehandling af handelsselskaber gennem kontaktpunkterne i

markedet. Både i teori og praksis sker langt de fleste transaktioner gennem DataHub, og netselskaberne har meget begrænset mulighed for at give fordele til eget koncernforbundne handelsselskab.

Netselskaberne har stadig mulighed for at give præferentiel behandling af koncernforbundne handelsselskaber i en række situationer, således:

- Når netselskabet er i direkte kontakt med kunden, og har mulighed for at promovere eget handelsselskab
- Ved at håndtere henvendelser fra eget handelsselskab bedre end henvendelser fra øvrige handelsselskaber i forbindelse med andre henvendelser end de løbende transaktioner, der håndteres direkte og anonymt i DataHub
- Ved direkte at give det koncernforbundne handelsselskab adgang til kundedata, som bør udveksles gennem DataHub

Disse situationer skal forhindres af netselskabernes interne overvågningsprogrammer. Overvågningsprogrammerne er således bærende for adskillelsen af net- og handelsselskaber. En gennemgang af en række interne overvågningsprogrammer samt interviews med overvågningsansvarlige peger på, at de fleste netselskaber har formuleret regler for neutral håndtering af kundespecifikke data og at de træner deres medarbejdere i overholdelse af disse regler. Det må dog samtidig konstateres, at:

- Tilsyn med netselskabernes overholdelse af interne overvågningsregler er meget vanskelig
- Netselskaber, som handler i ond tro, har mulighed for at skabe væsentlige konkurrencefordele for det koncernforbundne netselskab

Bemærk, at der ikke er konstateret tilfælde af misbrug i ond tro i analysen. Konklusionen vedrører alene, at muligheden for misbrug er tilgængelig og kun begrænses af netselskabernes egen opretholdelse af den interne overvågning.

Generelt vurderes, at risikoen for konkurrenceforvridende adfærd er begrænset af opklaringsrisikoen, da (i) netselskaberne skulle instruere deres medarbejdere i at handle i modstrid med det interne overvågningsprogram og (ii) der er betydelig opklaringsrisiko, hvis medarbejdere eller berørte kunder anmelder adfærd. Samtidig kan data fra DataHub bruges til at afsløre, om koncernforbundne selskaber behandles bedre end ikke-koncernforbundne, eller om kunderne foretager leverandørskift til koncernforbundne handelsselskaber i de tilfælde, hvor netselskaberne har mulighed for at favorisere det koncernforbundne selskab.

Kommunikationen igennem DataHub ikke altid er anonym. Således kan netselskabet identificere, om en henvendelse om afbrydelse af en kunde kommer fra et koncernforbundet handelsselskab eller et andet handelsselskab. Dette giver netselskabet en mulighed for at prioritere henvendelser fra det koncernforbundne handelsselskab, selv om dette vil være i strid med princippet om netselskabets neutrale adfærd og dermed vil være forhindret af det interne overvågningsprogram, hvis dette er udformet dækkende. Netselskabet har også mulighed for at identificere afsenderen af beskeder i DataHubs beskedfunktion, hvis handelsselskabet vælger at give sig til kende, lige som markedsreglerne giver mulighed for direkte kommunikation mellem net- og handelsselskab. Bemærk, at udveksling af målerdata, som udgør langt størstedelen af kommunikationen i DataHub, altid sker indirekte og anonymt mellem handels- og netselskaber.

Blandt de få øvrige tilbageværende muligheder for markedsforstyrrende behandling er:

- Ved lukning har netselskabet direkte kontakt med kunden, og har derfor en teoretisk mulighed for at henvise denne til det koncernforbundne handelsselskab. Dette vil være et groft brud på princippet om neutral adfærd.⁹

⁹ For eksempel Elforsyningsloven § 84 a. "Kollektive elforsyningsvirksomheder skal iagttage fortrolighed om kommercielt følsomme oplysninger, som de modtager i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed, og skal forhindre, at oplysninger om egne aktiviteter, som kan være forretningsmæssigt fordelagtige, bliver videregivet på en diskriminerende måde" og BEK 933 af 27. juni 2018 om program for intern overvågning for net- og transmissionsvirksomheder og Energinet, §2 stk. 2): "[Programmet skal som minimum beskrive...] De tiltag der skal sikre, at virksomheden i sin kundekontakt ikke favoriserer bestemte selskaber."

- Netselskabet har mulighed for at give sit eget koncernforbundne handelsselskab præferentiel behandling i forbindelse med lukninger, hvor der ofte er direkte kontakt mellem handels- og netselskab, selvom kontakten i princippet kan (og bør) gå gennem DataHub.
- Det samme gør sig gældende i situationer, hvor kommunikationen går via DataHub, og hvor netselskabet har mulighed for at identificere afsenderen af anmodning om lukning.
- Handelsselskaberne har mulighed for direkte kontakt med netselskabet, og netselskabet har her en principiel mulighed for at dele kommercielt værdifuld kundeinformation med handelsselskabet.
- I forbindelse med oprettelse af nyt aftagepunkt vælger en del kunder at kontakte netselskabet, selv om dette ikke er den korrekte proces. Nogle netselskaber stimulerer denne adfærd ved at henvise til egen kundeservice på deres hjemmeside. Dette giver netselskaberne en mulighed for at tilsidesætte principperne om neutral adfærd og henvise kunden til koncernforbundet handelsselskab eller elinstallatør, hvilket dog må formodes at være udelukket af interne overvågningsregler, som er udformet blandt andet ud fra BEK 933 om intern overvågning, se fodnote 9.
- Forbrug fra kunder uden tilknyttet leverandør opgøres som nettab, som ofte indkøbes fra netselskabets koncernforbundne handelsselskab. Netselskabet har derfor mulighed for at skabe en øget omsætning i handelsselskabet ved at undlade at afbryde forbrugspunkter uden tilknyttet leverandør. Dette må anses for at være en fejl markedsdesignet i form af rollefordelingen mellem net- og handelsselskabet, men kan evt. løses gennem neutralt indkøb af el til dækning af nettab.

Disse forhold udgør udfordringer i forhold til kriterierne af vandtætte skotter. De vurderes at udgøre et lille problem for den samlede konkurrence på detailmarkedet, da:

- Misbrug af disse muligheder ville være et klart brud på principperne om netselskabernes neutrale adfærd, og må formodes at være begrænset af intern overvågning og tilsyn, samt at have en høj risiko for afsløring. Netselskaberne skal handle i ond tro og omgå regler i egne interne overvågningsprogrammer for at give konkurrenceforvridende fordele til koncernforbundne handelsselskaber
- Selv hvis der fandt misbrug sted er det usandsynligt, at adgang til information om for eksempel kundeafbrydelser eller hurtigere dataudveksling i flytte- eller afbrydelsessituationer ville medføre signifikante konkurrencefordele

Det er konstateret, at installatører, som udfører en ny tilslutning, ofte vil foreslå den nye kunde en elleverandør. Dette medfører ikke præferentiel behandling af koncernforbundne handelsselskaber, da både handelsselskaber og installatører er frie markedsaktører, og netselskaberne ikke har nogen særlig adgang til elinstallatører. Tværtimod kan dette kontaktpunkt virke konkurrencefremmende, idet handelsselskaberne kan konkurrere om at være til stede i denne salgskanal.

Data for, hvor hurtigt netselskaberne reagerer på lukkeanmodninger eller andre anmodninger fra handelsselskaberne, kan udtrækkes af DataHub. Der er derfor mulighed for at overvåge, om netselskaberne udnytter muligheden for at give præferentiel behandling af koncernforbundne handelsselskaber.

Muligheder for misbrug og vurdering af disse muligheder er sammenfattet i Tabel 8 herunder:

Tabel 8: Oversigt over potentielle markedsforvridende situationer i markedsdesignet

FORHOLD	RISIKO	VURDERING	MULIGHED FOR TILSYN
Netselskab har direkte kontakt med kunden ved lukning	Netselskab kan udnytte kundekontakt til at henvise til koncernforbundet selskab	Giver mulighed for akquisition af de mindst attraktive kunder (dårlige betalere) Meget tydeligt brud på regler om neutral adfærd med høj opklaringsrisiko Kundekontakt i forbindelse med lukninger vil ofte bortfalde,	Analyse af leverandørskift ved afbrudssituationer (data fra DataHub) Anmeldelse af overtrædelse fra berørte kunder

FORHOLD	RISIKO	VURDERING	MULIGHED FOR TILSYN
		efterhånden som fjernaflæste målere udrulles ¹⁰	
Handels-selskab kan give sig til kende ved kommunikation gennem DataHub	Netselskabet kan give præferentiel behandling i form af hurtigere responstid ved henvendelse fra koncernforbundet selskab	Vil være et tydeligt brud på principperne om neutral adfærd med høj opklaringsrisiko Responstider i forbindelse med lukninger må forventes at falde, efterhånden som fjernaflæste målere udrulles	Responstider kan direkte udlæses af data i DataHub
Mulighed for direkte kontakt mellem handels- og netselskab om eksisterende kunder	Potentiel mulighed for at udveksle kundespecifik information om handels-selskabets kunder, som kan være relevant for handels-selskabet.	Muligheden for udveksling af information om enkelte aftagenumre, der allerede er kunder hos handels-selskabet, har begrænset, konkurrenceforstyrrende risiko, da data allerede er tilgængelig via DataHub Vil udgøre et klart brud på principperne om neutral adfærd	Tilsyn med interne overvågnings-programmer
Mulighed for direkte kontakt mellem handels- og netselskab om andre handels-selskabers kunder	Potentiel mulighed for at udveksle kundespecifik information om andre handels-selskabers kunder, som kan være relevant for handels-selskabets salg og markedsføring.	Overførsel af kundefølsomme oplysninger vil være et eklatant brud med principperne om neutral adfærd, et brud med fundamentale elementer i IO-programmerne og vil kun forekomme hvis netselskabet handler i ond tro	Medarbejderreaktion på eklatant regelbrud ("whistle blower") Tilsyn med interne overvågnings-programmer
Kunder henvender sig fejlagtigt til netselskab ved flytning, oprettelse af nyt målepunkt, eller lignende	Netselskab har principiel mulighed for at henvise til koncernforbundet handels-selskab	Vil være et tydeligt brud på principperne om neutral adfærd med høj opklaringsrisiko	Kun gennem reaktivt tilsyn, fx anmeldelse af overtrædelse fra berørte kunder

¹⁰ Mange fjernaflæste forbrugsmålere vil muliggøre fjernafbrydelse – nogle netselskaber har dog fravalgt denne mulighed.

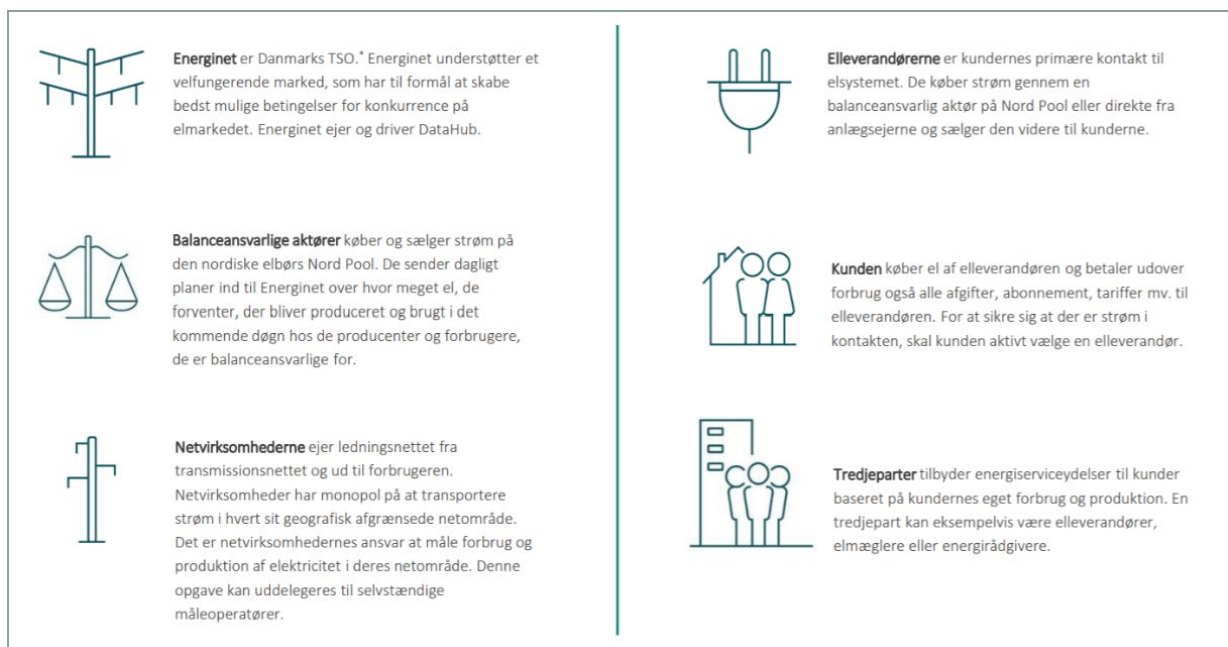
4.2 Markedsdesign for detailmarkedet for el

Kontaktpunkter, dataflow og informationsflow i detailmarkedet er med få undtagelser styret af markedsreglerne og implementeret i DataHub, som blev indført med engrosmodellen. Det følgende afsnit har derfor udgangspunkt i Energinets beskrivelse af markedsregler og -processer og beskriver den praktiske udmøntning af disse regler. Denne kilde er suppleret med interviews med markedsdeltagere og Energinet.

Den deskriptive del af analysen er baseret på *"Forretningsprocesser for det danske elmarked"*. (Energinet, d. 21. februar 2018). Figurer er citeret direkte fra Energinets materiale. Denne kilde er suppleret med interviews med markedsdeltagere og Energinet.

Roller og ansvar i det danske detailmarked for el

De overordnede roller fremgår af Figur 13 herunder:



Figur 13: Roller og ansvar i detailmarkedet for el

Kilde: Energinet: *Markedsforskrifter*.

Engrosmodellen

Engrosmodellen blev indført i april 2016 som et nyt markedsdesign for det danske detailmarked for el med det formål at "fremme effektiv konkurrence på elmarkedet og samtidig sikre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse"¹¹.

I engrosmodellen er elleverandøren ansvarlig for al kontakt med kunden, og kunden modtager en samlet regning fra elleverandøren med afregning af:

- Elforbrug
- Transmissions- og distributionstariffer
- Afgifter
- Gebyrer og abonnementsbetalinger

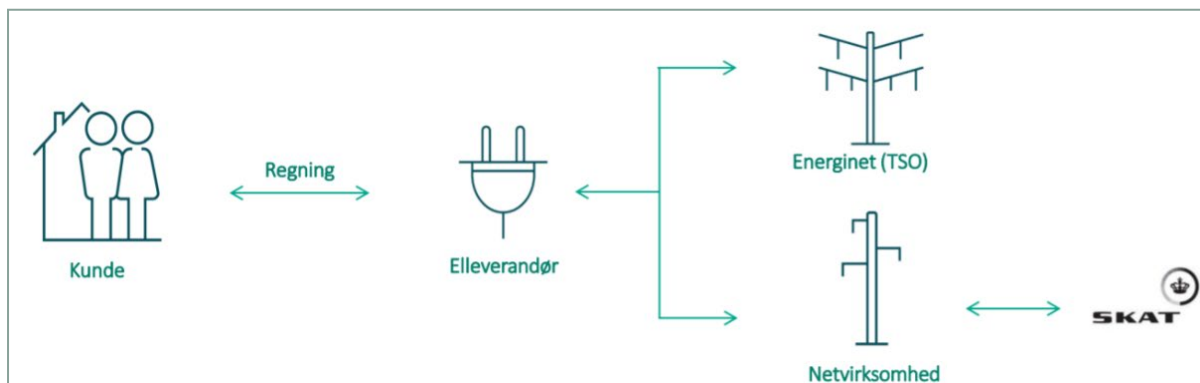
Elleverandøren afregner herefter med netselskaberne (for eldistribution og afgifter samt øvrige gebyrer og abonnementsbetalinger) og Energinet (for transmission).

¹¹ Energistyrelsen: *Den frie konkurrence på elmarkedet*.

Netvirksomhederne afregner herefter betaling af elafgifter videre til SKAT, jf. Figur 14.

Som vist er det elleverandøren, som opkræver afgifter og afregninger til netselskabet. Det er dog netselskabet, som ultimativt hæfter for afgifterne over for SKAT.

Figur 14. Engrosmodellen



Kilde: Energinet.

DataHub

DataHub er indført for at understøtte dataflowet i engrosmodellen, og er derfor den praktiske implementering af markedsmodellen. DataHub håndterer meget store datamængder fra forbrugsmålere, men er også kommunikationskanal for øvrig kommunikation mellem net- og handelsselskaber. Al information, som er nødvendig for, at elleverandøren kan agere i markedet, bliver kommunikeret gennem DataHub, og der vil kun undtagelsesvis være kommunikation mellem aktørerne uden for DataHub. I særlige tilfælde kan der være behov for at et handelsselskab kan kontakte et netselskab direkte, fx hvis der er behov for at afbryde meget store kunder i forbindelse med betalingsstandsninger, hvor hurtig indgriben kan begrænse deres tab. Dette er i overensstemmelse med elforsyningslovens § 72 c, stk.1:

”I særlige tilfælde, der fastlægges i Energinets forskrifter i medfør af § 28, stk. 2, nr. 13, hvor elhandelsvirksomheden har behov for en dialog vedrørende konkrete problemstillinger om målinger, fakturering, afbrydelser el.lign., vil der kunne ske direkte kommunikation om enkelte aftagenumre, der involverer både en elhandelsvirksomhed og en netvirksomhed”.

Processerne i DataHub er tilrettelagt med henblik på at begrænse behovet for direkte kommunikation.

Energinets egen beskrivelse af DataHub (se tekstboks) giver et godt overblik over, hvordan kommunikationsflowet i DataHub sker.

Tekstboks: Introduktion til DataHub

DataHub er et centralt og uafhængigt it-system, som ejes og drives af Energinet.

Formålet med DataHub er at sikre lige vilkår for alle elleverandører gennem:

- Standardiserede processer for registrering og distribution af markedsdata.
- Lige vilkår for adgang til markedet.
- Automatisering og forenkling af leverandørskift.

Tydelig definition og afgrænsning af netvirksomhedernes og elleverandørernes roller.

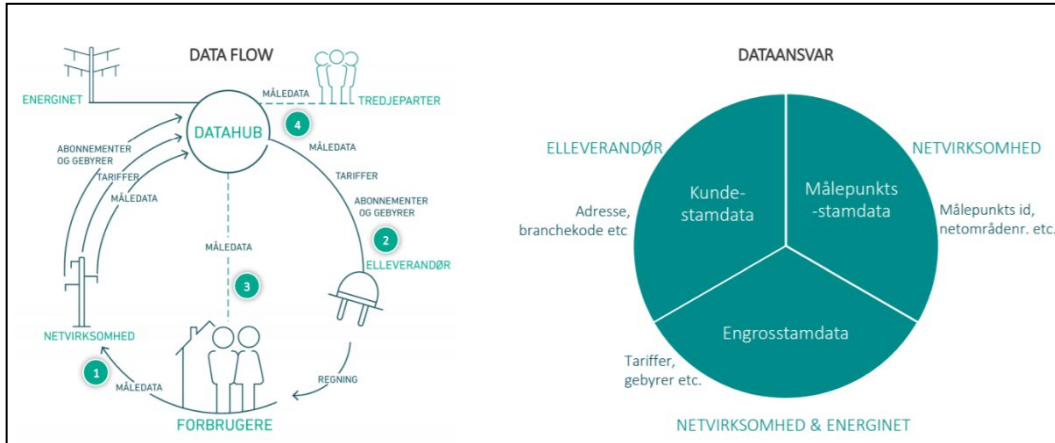
Markedsaktører indsender og henter dagligt data via DataHub som vist i **Figur 14**.

- Netvirksomheden indsamler målerdata fra forbrugeren og indsender det til DataHub.
- For at afregne kunden modtager elleverandøren forbrugsdata fra DataHub.

- Kunden ser sine måledata på sin elleverandørs hjemmeside via DataHub eller på Eloverblik.dk.
- Tredjeparter indhenter forbrugsdata i DataHub gennem en sikker adgang og efter tilladelse fra kunden.

Kilde: Energinet, "Introduktion til DataHub og Engrosmodellen".

Figur 15. Dataflow i DataHub



Kilde: Energinet.

Dataansvar

Elleverandører, netvirksomheder og Energinet er hver især ansvarlige for at indsende og vedligeholde stamdata i DataHub. Stamdata for et målepunkt i DataHub er opdelt i tre typer af stamdata, som er nødvendige for at afregne kunderne:

- Engrosstamdata
- Kundestamdata
- Målepunktsstamdata

Herudover behandler DataHub en række måledata per målepunkt samt en række aktørstamdata.

4.3 Gennemgang af kontaktpunkter

I det følgende gennemgås de kontaktpunkter mellem netselskab og handelselskab, som findes i markedet. Som anført i indledningen er formålet at gennemgå de situationer i markedet, hvor der udveksles kundespecifik information, og hvor det skal vurderes, om markedsdesignet har fjernet mulighederne for præferentiell håndtering af handelselskaberne. Som anført i sammenfatningen er der meget få direkte kontaktpunkter mellem net- og handelselskab, hvorfor analysen af kontaktpunkterne i de fleste tilfælde beskriver indirekte kontakt gennem DataHub samt selskabernes kontakt med kunden.

Kontaktpunkterne er drevet af forskellige kundesituationer, og er udtryk for den kommunikation, som er nødvendig for at håndtere kundesituationer. Derfor er gennemgangen opbygget om de forskellige kundesituationer, som skaber et kommunikationsbehov. Bemærk, at der overvejende er tale om indirekte kontakt, idet kommunikationen i næsten alle situationer sker via DataHub.

Ved oprettelse af nye kunder, herunder flytning og tilslutninger, kan der dog være særlige situationer, hvor et handelselskab får anledning til at kontakte netselskabet direkte. Det samme er tilfældet ved afbrydelser, typisk på baggrund af manglende betaling.

Analysen af kontaktpunkterne er baseret på en gennemgang af følgende processer:

1. Eksisterende fortløbende kundeforhold
2. Oprettelse af ny kunde:
 1. Tilslutning af ny adresse/nyt målepunkt
 2. Tilflytning
1. Afbrydelse af eksisterende kunde:
 1. Manglende betaling
 2. Nedlægning af adresse/målepunkt
 3. Fraflytning

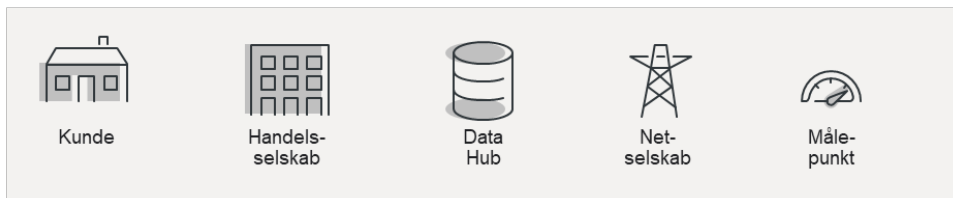
Eksisterende fortløbende kundeforhold

Formel proces

A. Eksisterende fortløbende kundeforhold



Signaturer



Den eksisterende kunde vælger sin elleverandør blandt et af de handelsselskaber, der opererer på det danske detailmarked. Elleverandøren indkøber el til kunden, enten via egen sourcing i spot- og engrosmarkedet eller via en grossist¹². Elleverandøren leverer el via transmissions- og distributionsnettet og indkøber transmissions- og distributionsydelse hos henholdsvis det lokale netselskab og Energinet.

Kundens målerdata indmeldes af netselskabet til DataHub, hvorefter elleverandøren trækker data for forbrug samt stamdata om tilslutningen fra DataHub og fakturerer kunden herudfra.

Ved spørgsmål til elregningen kontakter kunden sin elleverandør, som svarer på spørgsmål vedrørende den samlede regning – også den del af regningen, som vedrører nettarif og afgifter. Bemærk, at nettariffen er betaling for en ydelse (eltransport og måleraflysning), som handelsselskabet køber af netselskabet.

Ved ønske om at skifte elleverandør kontakter kunden den eksisterende eller nye elleverandør, hvorefter skiftet indmeldes til DataHub af elleverandøren.

Praktisk sagsgang

Kunden har formelt kun én indgang til markedet, nemlig via handelsselskabet. Handelsselskabet skal ifølge etablerede forretningsprocesser benytte DataHub til al kommunikation med netselskabet vedrørende forbrug og øvrige fortløbende kundeforhold¹³. Ved skift af elleverandør tager kunden direkte kontakt til den elleverandør, som kunden ønsker at skifte til. Kunden har dermed ingen direkte kontakt med netselskabet, ligesom handelsselskabet og netselskabet ikke har nogen direkte kontakt i forbindelse med leverandørskift. I forbindelse med regningsspørgsmål

¹² Eksempelvis EnergiDanmark, Danske Commodities, NEAS eller ScanEnergi.

¹³ Energinet, d. 21. februar 2018, "Forretningsprocesser for det danske elmarked".

henvender kunden sig ligeledes til handelsselskabet, som besvarer spørgsmål om den samlede regning. Dette understøttes af, at kunden kun modtager en regning fra handelsselskabet. Hvis kunden ved en misforståelse kontakter netselskabet, vil dette henvise til kundens handelsselskab, da det ikke besidder oplysninger om kundens forbrug eller faktura. Netselskabet fakturerer handelsselskabet for eltransporten, som viderefaktureres til kunden. Den regning, som kunden modtager fra handelsselskabet, omfatter således både den leverede el og transport af el. Kontakten mellem net- og handelsselskab er reduceret til afregning af nettarriffen, mens øvrig kommunikation sker indirekte via DataHub.

I tilfælde af strømafbrydelser skal kunden have mulighed for at kontakte sin elleverandør. Nogle kunder finder det dog naturligt at kontakte netselskabet, og der er eksempler, hvor netselskabet henviser til egen (netselskabets) kundeservice i tilfælde af strømafbrydelser¹⁴. Dermed vil strømafbrydelser ofte kunne føre til, at kunden har direkte kontakt med netselskabet. Dette er en undtagelse fra Engrosmodellens overordnede princip om at flytte kundekontakten til handelsselskabet, men er ikke i modstrid med gældende regler eller deres hensigt. Handelsselskaberne er pålagt at sikre en døgnbemandet adgang, hvor kunderne kan henvende sig i tilfælde af forsyningssvigt, men kun for at sikre, at kunden har en adgang til at komme i kontakt med netselskabet, som kunden ikke har nogen relation til. Standardaftalen specificerer således også, at "Kunderne kan kontakte Netselskabet direkte, såfremt Kundens kontakt vedrører nettekniske spørgsmål"¹⁵

Konklusion

Indførelsen af engrosmodellen og DataHub har fjernet næsten alle formelle kontaktpunkter direkte imellem handelsselskabet og netselskabet samt kunden og netselskabet i driften af eksisterende, fortløbende kundeforhold.

Ved strømafbrydelser (eller øvrige driftsforstyrrelser) vil kunden dog ofte kontakte netselskabet direkte. Dette er en undtagelse fra den almindelige indretning af kunderelationer i markedsmodellen, men er ikke en udfordring for konkurrencen. Kun hvis netselskabet udnytter den direkte kundekontakt til at promovere det koncernforbundne handelsselskab, vil der være tale om konkurrenceforvridende adfærd. Det vurderes usandsynligt, at et netselskab vil promovere koncernforbundne leverandører i den situation, hvor en kunde henvender sig om en strømafbrydelse.

Oprettelse af ny kunde

Tilslutning af ny adresse/nyt målepunkt

Formel proces

B. Oprettelse af ny kunde



Oprettelse af et nyt aftagepunkt er et aftaleforhold mellem netselskab og kunde. En kunde, som ønsker tilslutning af en ny adresse/oprettelse af et nyt målepunkt, henvender sig typisk til en elinstallatør, som udfører den fysiske tilslutning, og som herefter indmelder tilslutningen til netselskabet og indmelder dette til DataHub. Der kan også forekomme tilfælde, for eksempel i forbindelse med komplekse tilslutninger, hvor der vil være direkte kontakt mellem netselskab og kunde.¹⁶

¹⁴ Se for eksempel <https://radiuselnet.dk/Elkunder/Stroemsvigt/Er-strommen-gaaet> (aktivt 22. maj 2019)

¹⁵ Dansk Energi: *Aftale mellem Netselskab og Elleverandør om brug af Distributionsnettet*, afsnit 12.1

¹⁶ Af lovbemærkningerne til lovforslaget til Elforsyningsloven §22 (fra lovforslag 176 fra 2011/2012) fremgår for eksempel: "Netvirksomhederne vil dog fortsat have kontakt til forbrugerne, eller deres elinstallatør, i forbindelse med nyttilslutninger og ændringer af installationens kapacitet og lignende tekniske forhold, idet der fortsat vil være et

For at kunden kan købe strøm, skal der tilknyttes et handelsselskab som leverandør til målepunktet. Det er kunden, som er ansvarlig for at vælge handelsselskab og bede om at få tilknyttet det nye målepunkt til handelsselskabet. Herefter vil handelsselskabet være kundens kontaktpunkt, jf. Skema B, ovenstående. Tilknytning af elhandelsselskab til et nyt aftagepunkt skaber således ikke noget direkte kontaktpunkt mellem handels- og netselskab.

Ved fravær af et handelsselskab som leverandør på et målepunkt vil et eventuelt elforbrug fremgå som nettab for netselskabet.

Praktisk sagsgang

Elinstallatøren kommunikerer med netselskabet, som opretter det nye målepunkt i DataHub. Herefter kan det af kunden valgte handelsselskab benytte målepunktet til afregning. Elinstallatøren vil oftest fortælle kunden, at der skal tilknyttes et handelsselskab, før der kan forbruges el på den nye installation. Det ses ofte, at elinstallatøren ved installationen enten anbefaler en elleverandør eller endda medbringer en tilmeldingsblanket til en bestemt elleverandør.

Der er eksempler på, at netselskaber henviser direkte til deres egen kundeservice ved tilslutning af nye kunder enten via telefon eller via e-mail¹⁷. Dette er i overensstemmelse med, at oprettelsen af et nyt aftagepunkt er en aftale mellem netselskab og kunde. Det skaber risiko for, at netselskabet henviser kunden til det koncernforbundne handelsselskab. Denne risiko skal håndteres af det interne overvågningsprogram.

Situationen giver ikke behov for direkte kommunikation mellem net- og handelsselskab.

Konklusion

I den formelle proces for oprettelse af en ny kunde igennem tilslutning af ny adresse eller nyt målepunkt er kunden ofte ikke i direkte kontakt med netselskabet, men alene den valgte elinstallatør og herefter elleverandør. I den formelle proces er kontakt mellem netselskab og handelsselskabsåledes elimineret af markedsmodellen.

I praksis vil kunden dog i en del tilfælde kontakte netselskabet, fx som følge af, at netselskabet selv henviser til dette. Denne kontakt mellem kunde og netselskab er ikke i sig selv konkurrenceforvridende, men giver netselskabet en mulighed for at misbruge informationen og henvise kunden til eget koncernforbundne handelsselskab eller udvirke, at kunden modtager et tilbud fra et koncernforbundet handelsselskab eller elinstallatør. På samme måde kunne netselskabet henvise kunden til en koncernforbundet elinstallatør eller en installatør, som samarbejder med kommercielle dele af koncernen. Begge situationer vil være et klart brud på kravet til netselskabets uafhængige adfærd, og må forventes at være udelukket af de interne overvågningsregler.

Elinstallatøren vil ofte henvise til et elhandelsselskab i forbindelse med oprettelse af en ny installation. Dette er imidlertid ikke et problem for de vandtætte skotter mellem net- og handelsselskaber, da installatøren ikke har nogen særlig tilknytning til netselskabet, og netselskabet ikke bør have mulighed for at påvirke kundens valg af elinstallatør. Forholdet kan tværtimod anses som en markedsplads, hvor handelsselskaberne har mulighed for at konkurrere om installatørerne som salgskanal.

Hvis der ikke tilknyttes leverandør til et målepunkt, optræder forbruget som nettab hos netselskabet. El til dækning af nettab indkøbes ofte af det koncernforbundne handelsselskab, og omkostningen til dækning af nettab reguleres som pass through-omkostning i netselskabets indtægtsramme. Et netselskab med et koncerntilknyttet handelsselskab har derfor et incitament til, at kunden *ikke* vælger en elhandler, såfremt det øgede nettab ikke opfanges af anden regulering, idet det skaber omsætning i det koncernforbundne handelsselskab uden omkostning for netselskabet.

Det vurderes at være et begrænset problem, at nogle kunder henvender sig til deres netselskab i forbindelse med oprettelse af nyt målepunkt. Det vil være et klart brud med reglerne om neutral adfærd, og forbundet med høj opklaringsrisiko, hvis netselskabet misbruger informationen til at henvise til koncernforbundet handelsselskab. Det samme gælder i øvrigt, hvis der henvises til koncernforbundet elinstallatør. Risikoen kan dog yderligere reduceres,

aftaleforhold mellem netvirksomheden og de enkelte forbrugere om tilslutning til det kollektive net, jf. § 20, stk. 1, nr. 2. Der ændres heller ikke ved at forbrugers betaling for nettilslutningen sker til netvirksomheden.”

¹⁷ Se for eksempel: <https://radiuselnet.dk/Professionelle-aktoerer/Elinstallation-og-ISB/Kontaktliste>

hvis netselskaberne undlader at henvise til eget kundecenter på hjemmesider og i anden kommunikation i forbindelse med flytninger og oprettelse af nyt målepunkt.

Sammenfattende vurderes, at markedsmodellen udelukker markedsforvridende adfærd fra netselskaberne i forbindelse med oprettelse af nye kunder, bortset fra den situation, hvor netselskabet kontaktes af en kunde og derefter groft tilsidesætter kravene om neutral adfærd (se note 9), eller hvis netselskabet vælger ikke at reagere på målepunkter, hvor der er forbrug men ingen tilknyttet leverandør. Begge situationer må forventes at være udelukket af netselskabets interne overvågningsprogram.

Tilflytning

Formel proces

B. Oprettelse af ny kunde



Kunden, som tilflytter en adresse, kontakter det ønskede handelsselskab, og oplyser et målepunkts-ID og en indflytningsdato til handelsselskabet¹⁸. Handelsselskabet giver herefter meddelelse til DataHub om tilflytningen og modtager ved accept af tilflytningen alle stamdata på målepunktet, herunder også kundestamdata. Der er ingen kontaktpunkter imellem kunden og netselskabet ved tilflytningen, og netselskabet modtager information om tilflytning fra handelsselskabet via DataHub.

Ved flytning kan kunden typisk også vælge at beholde sit eksisterende handelsselskab og melde flytningen direkte til det eksisterende handelsselskab, som så flytter den eksisterende aftale til den nye adresse.

Ved manglende valg af handelsselskab ved en tilflytning, skal det tidligere handelsselskab (som havde aftale med fraflyttede) tilsende et brev om, at der ikke er valgt en elleverandør, og tilbyde at fortsætte forsyningen på målepunktet. Denne forsyning fortsætter automatisk, hvis kunden ikke aktivt fravælger den tilbudte levering.

Situationen skaber således ikke behov for kommunikation mellem net- og handelsselskab.

Praktisk sagsgang

Den nyttilflyttede modtager et (eller flere) breve fra den hidtidige elleverandør på adressen, som tilbyder at servicere kunden. Kunden vil også typisk modtage en henvendelse med tilbud om fortsættelse af kundeforholdet fra egen hidtidige elleverandør, hvis denne er en anden end den fraflyttedes leverandør.

Efter valg af handelsselskab vil det valgte handelsselskab flytte aftalenummeret til den nye kunde, og aftalen fortsætter med denne leverandør.

Konklusion

Princippet om at den hidtidige leverandør på et målepunkt har pligt til at levere til den nyttilflyttede kunde udgør en væsentlig undtagelse fra almindelige markedsføringsregler. Denne regel prioriterer forsyningssikkerheden højere end forbrugerbeskyttelsen – det kan antages, at mange forbrugere ville opleve at blive afbrudt, hvis de aktivt skulle vælge leverandør efter flytning.

Processen favoriserer selskaber med en eksisterende kunderelation, men dette er karakteristisk for de fleste markeder, og vedrører ikke forholdet mellem handels- og netselskab.

¹⁸ Forskrift H1, *Skift af elleverandør, flytning m.v. afsnit 6.2:*

"1. Tilflytter kontakter den nuværende eller evt. ny elleverandør om en kommende tilflytning og oplyser aftagenummer, den nye adresse, en skæringsdato samt CPR-nr. eller CVR-nr.

2. Tilflytters elleverandør melder tilflytning til DataHub tidligst 60 kalenderdage før skæringsdatoen." (Energinet).

Der er således ikke fundet udfordringer i relation til kontakten mellem net- og handelsselskaber i denne proces.

Afbrydelse af eksisterende kunde

Manglende betaling

Formel proces

C. Afbrud af eksisterende kunde (leveranceophør)



En leverandør mangler betaling fra en eksisterende kunde, og efter tilstrækkelig rykkerproces bliver målepunktet afbrudt af netselskabet, og elleverancen ophører, hvis kunden ikke kan stille sikkerhed for fremtidige leveringer. Dette sker formelt ved, at handelsselskabet via DataHub sender anmodning til netselskabet om at afbryde levering på målpunktet. Der er ingen direkte kontakt imellem handelsselskab og netselskab.

Praktisk sagsgang

En leverandør mangler betaling fra en eksisterende kunde, og efter tilstrækkelig rykkerproces og krav om sikkerhedsstillelse anmoder handelsselskabet gennem DataHub om, at målepunktet lukkes, og elleverancen afsluttes. I nogle tilfælde vælger handelsselskaberne dog at kontakte netselskabet direkte for at sikre en hurtig afbrydelse.

Henvendelser sendes gennem DataHub med information om afsender og andre relevante informationer i forbindelse med lukkeanmodningen.

Konklusion

Handelsselskaber har mulighed for at kontakte netselskabet direkte, eller de kan oplyse deres identitet i anmodningen om lukning, hvor den vil blive formidlet gennem DataHub. Dette skaber en potentiel mulighed for, at netselskaberne kan give præferentiel behandling af koncernforbundne handelsselskaber ved at prioritere deres henvendelser og forsinke andre. Dette kan potentielt påføre ikke-koncernforbundne handelsselskaber øgede tab på debitorer og øgede håndteringsomkostninger. Eventuel forskelsbehandling mellem koncernforbundne og koncerneksterne handelsselskaber vil let kunne afsløres ved en gennemgang af responstider ud fra data i DataHub.

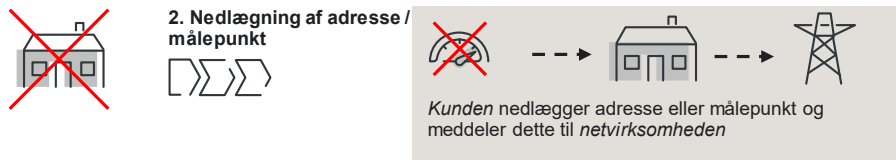
Indførelse af fjernaflæste målere reducerer risikoen for misbrug, da nogle fjernaflæste målere kan fjernafbrydes. Der er dermed ingen kontakt mellem kunde og netselskab, ligesom afbrydelsen kan gennemføres uden forsinkelse. Dette betyder, at netselskabets mulighed for at give præferentiel behandling til koncernforbundet handelsselskab, eller til at udnytte kontakten med kunden til at promovere koncerninterne interesser på diskriminerende måde, reduceres. Der er dog intet krav om at målere skal kunne fjernafbrydes, og nogle netselskaber har opsat fjernaflæste målere, hvor dette ikke er en mulighed.

Der er en teoretisk mulighed for, at netselskabet kan anbefale det koncernforbundne handelsselskab til den afbrudte kunde i forbindelse med den fysiske afbrydelse. Dette vil dog være i direkte brud på regler om netselskabernes neutrale adfærd (se for eksempel fodnote 9) og vil samtidig give handelsselskabet adgang til kunder, der kendes som dårlige betalere, hvorfor risikoen må vurderes at være teoretisk.

Nedlæggelse af adresse/målepunkt

Formel proces

C. Afbrud af eksisterende kunde (leveranceophør)



Kunden ønsker at nedlægge tilslutningen, afbryder sin aftale med handelsselskabet og melder flytning. Flytter der ikke en ny kunde til adressen, melder handelsselskabet om lukning af målepunkter til netselskabet via DataHub, som herefter kontakter en elinstallatør for at få nedlagt målepunktet. Netselskabet kan også ved særlige forhold selv bede om lukning af målepunkter, fx ved nedrivninger mv.

Praktisk sagsgang

Reelt som i formel procesgang. Der er ingen reel direkte kontakt imellem handelsselskabet og netselskabet, men mulighed for at identificere afsender gennem DataHub.

Konklusion

Det er handelsselskabet, som hæfter for elforbruget i perioden fra afmelding til målepunktet er nedlagt, og kan derfor have et tab, hvis nedlæggelse af målepunktet udsættes. Netselskabet har en potentiel mulighed for at sikre en hurtigere ekspedition af det koncernforbundne handelsselskabs kunder, da afsender af lukkeanmodning kan være synlig gennem DataHub. Problemet vurderes at være teoretisk, da det kun er aktuelt i situationer, hvor et målepunkt ønskes nedlagt, og der sker tyveri af el fra målepunktet frem til nedlæggelsen, hvilket ikke vurderes at være en gængs situation.

Fraflytning

Formel proces

C. Afbrud af eksisterende kunde (leveranceophør)



Kunden melder fraflytning til sit handelsselskab, som efter en given periode (for at give tid til at flytte en ny kunde ind på adressen) giver besked til netselskabet via DataHub, som får en elinstallatør til at lukke målepunktet. Til forskel fra situationen i 0 "Nedlæggelse af adresse/målepunkt", sker der afbrydelse af målepunktet, men ikke permanent nedlæggelse af måleren. Det er handelsselskabet, som hæfter for elforbruget i perioden fra afmelding, til målepunktet er nedlagt.

Praktisk sagsgang

Den praktiske sagsgang følger den formelle procesgang tæt.

Konklusion

Det er handelsselskabet, som hæfter for elforbruget i perioden fra afmelding, til målepunktet er nedlagt. Netselskabet har en potentiel mulighed for at sikre en hurtigere ekspedition af det koncernforbundne handelsselskabs kunder, da afsender af lukkeanmodning kan være synlig gennem DataHub. Som ovenfor vurderes problemet uden praktisk betydning, da det kun vedrører situationer med tyveri af el fra en fraflyttet adresse.

5. Kvalitative interviews

Der er gennemført en række kvalitative interviews med henblik på:

- At styrke hypoteser og arbejdsspørgsmål ved tilrettelæggelsen af analysen.
- At nuancere og validere konklusioner og anbefalinger efter indsamling af data gennem spørgeskemaundersøgelsen.

Der er gennemført interviews med følgende:

- Dansk Energi.
- Energinet (DataHub).
- Fem netselskaber.
- Fire ikkekoncernforbundne handelsselskaber.
- To koncernforbundne handelsselskaber.
- Et entreprenørfirma, der agerer som leverandør til netselskaberne og konkurrent til elkonzernernes entreprenørvirksomheder.
- To skandinaviske elhandelsselskaber.

Resultaterne af de kvalitative interviews indgår generelt i analyseafsnittene i form af beskrivelser af adfærd og vurdering af resultater. Nogle hovedpointer gengives særskilt i dette afsnit.

5.1 Brug af intern overvågning

Alle interviewede selskaber lægger stor vægt på den interne overvågning. Der tegner sig et generelt billede af, at:

- Netselskabets neutrale adfærd sikres gennem en kultur hos medarbejderne. Det kræver en indsats over tid at opnå denne og en konstant indsats at sikre den.
- Det er en modenhedsrejse for selskaberne at skabe den neutrale adfærd. De selskaber, som er startet tidligst, vurderer, at de er kommet i mål, og arbejder for at fastholde kultur og viden, mens andre selskaber selv vurderer, at de er "næsten i mål", og at de har "været på en rejse", hvor den neutrale adfærd løbende er blevet styrket.
- De interne overvågningsprogrammer er den væsentligste komponent til at sikre netselskabernes neutrale, ikkediskriminerende adfærd.

Et enkelt netselskab påpeger, at det udsættes for unfair konkurrence fra andre netselskaber, som ikke overholder reglerne om adskillelse og neutral adfærd, og som opnår lavere priser end markedskonforme ved koncernintern samhandel.

5.2 Diskriminering af ikkekoncernforbundne handelsselskaber

Der er en generel oplevelse af, at de etablerede, koncernforbundne handelsselskaber nyder favorable markedsvilkår.

En overvejende del af indvendingerne berører det forhold, at koncernforbundne handelsselskaber har økonomiske fordele af at være ejet af energikoncernerne gennem:

- Stor soliditet.
- Lave afkastkrav.
- Sikker omsætning fra salg af el til dækning af nettab.
- Krydssubsidiering gennem træk på koncernnydelser, som delvis betales af netselskabet.
- Krydssubsidiering gennem for høje betalinger for energibesparelser.

Det er naturligvis en udfordring for nye aktører at konkurrere med etablerede elhandlere med solide ejere, som stiller lave afkastkrav. Dette er imidlertid ikke en udfordring i forhold til netselskabernes neutralitet. Eventuel krydssubsidiering vil være en væsentlig barriere for konkurrencen.

Af konkrete brud på netselskabernes neutralitet nævnes ofte:

- Adgang til netselskabets kundedata, som kan give de koncernforbundne selskaber lavere håndteringsomkostninger og mulighed for at yde bedre kundeservice.
- Netselskaberne nedprioriterer henvendelser fra ikkekoncernforbundne handelsselskaber.

Begge forhold er vurderet ud fra mistanke eller anekdoter, som er vanskelige at dataunderstøtte. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen underbygger, at der er mulighed for at misbruge dataadgang i nogle koncerner. Favorisering i forbindelse med lukninger kan eventuelt monitoreres ud fra oplysninger i DataHub.

Derudover nævnes, at handelsselskaberne har fordele af koncernfællesskab med andre dele af energikoncernerne, for eksempel fælles branding med entreprenørvirksomhed eller andet. Dette er imidlertid ikke et problem som knytter sig til netselskabernes neutrale adfærd, da netselskaberne har egen brand-identitet. Som ovenfor vil det naturligvis være problematisk hvis netselskaberne kan krydssubsidiere de øvrige aktiviteter, men ikke hvis ejeren vælger at investere legitimt optjent afkast fra netselskabet i at markedsføre andre aktiviteter.

Enkelte interviewede nævner, at netselskabernes sponsorater og anden markedsføring bidrager til loyalitet mod den samlede koncern i et lokalsamfund, og at det kan være "umuligt at sælge noget i disse lokalsamfund".

5.3 Entreprenørmarkedet

Vi har gennemført et enkelt interview med en entreprenør inden for elteknik. Denne branche er præget af, at netselskaberne både er købere af ydelsen (i form af udbud af arbejde på nettet), og at koncernerne er konkurrenter, idet mange elkonerer har egne elentreprenørvirksomheder.

De væsentligste observationer er:

- Det vurderes, at der generelt er velfungerende konkurrence på markedet.
- Der er ikke en oplevelse af, at elkonerne kan prisdumppe entreprenørydelserne ved hjælp af subsidiering fra moderselskabet.
- Det vurderes, at der generelt ikke er "skinudbud" fra netselskaberne (udbud designet til, at det koncerninterne entreprenørselskab skal vinde opgaven).

5.4 Udenlandske spillere på det danske marked

Mange elhandelsselskaber i vore nabolande er meget store, internationale virksomheder. For eksempel er de største, svenske operatører samtidig etableret i Tyskland og/eller Storbritannien, Norge, Finland med videre. Det er derfor iøjnefaldende, at disse ikke har valgt at etablere sig i Danmark. Eneste undtagelse er Vattenfall, der har etableret en lille position med købet af Vindstød.

5.5 Observationer fra de interviewede skandinaviske elhandlere er:

- Afkastmulighederne på det danske marked er begrænsede, derfor investerer vi på andre markeder.
- Mulighederne for at skabe afkast gennem innovation er større på andre markeder. Der er en stor innovation på for eksempel det svenske marked, men der er næsten ingen innovation på det danske marked. Det giver os ingen mulighed for at differentiere os.

Bilag 1: Beskrivelse af transfer pricing-metoder, gengivet efter SKAT

Følgende tekst er SKAT's beskrivelse af

- Valg af transfer pricing-metode (C.D.11.4.1, se <https://skat.dk/skat.aspx?old=2049994&chk=215961>)

Tekst i kursiv som citeret fra kilden:

Dette afsnit handler om de fem transfer pricing-metoder, som OECD anbefaler. Afsnittet giver en introduktion til metoderne.

Afsnittet indeholder:

- OECD's anbefalinger
- De traditionelle transaktionsbaserede metoder
- De transaktionsbestemte nettoavancemetoder
- Andre metoder
- Supplerende vejledning om prisfastsættelse af særlige transaktioner.

Se også afsnit [C.D.11.5.6](#) om valg af transfer pricing-metode, PLI og testet part.

OECD's anbefalinger:

Der er fem transfer pricing-metoder, som kan anvendes ved fastsættelse af armslængdepriser for kontrollerede transaktioner.

Metoderne er:

- CUP-metoden (Comparable Uncontrolled Price Method)
- RPM (Resale Price Method)
- Cost plus-metoden (Cost Plus Method)
- TNMM (Transactional Net Margin Method)
- Profit split-metoden.

Som udgangspunkt virker transfer pricing-metoderne ved, at armslængdepriser og vilkår for den kontrollerede transaktion fastsættes på baggrund af de priser og vilkår, der er aftalt mellem uafhængige parter for sammenlignelige transaktioner (sammenligningsgrundlaget).

De sammenlignelige transaktioner findes med udgangspunkt i fem sammenlignelighedsfaktorer:

- Vilkår for transaktionen i henhold til kontrakten
- Funktions- og risikoanalysen
- Produktet eller ydelsens karakteristika og egenskaber
- Økonomiske omstændigheder
- Forretningsstrategier.

Se også afsnit [C.D.11.5.3](#).

Behovet for at finde sammenlignelige transaktioner og kravene til de enkelte sammenlignelighedsfaktorer afhænger af den konkrete transaktion og den valgte metode.

Ved CUP-metoden anvendes selve prisen for de sammenlignelige transaktioner. Ved TNMM, cost plus-metoden og RPM anvendes henholdsvis brutto- og nettoavancen for de sammenlignelige transaktioner.

Når prisfastsættelsen foretages ved en sammenligning med transaktioner mellem uafhængige parter, skal alle fem sammenlignelighedsfaktorer tages i betragtning. Men vægtingen af faktorerne afhænger af den konkrete transaktion og den anvendte metode.

Ved CUP-metoden er egenskaber ved produktet og kontraktvilkår de primære sammenlignelighedsfaktorer. Ved TNMM, cost plus-metoden og RPM er parternes funktioner, aktiver og risici (funktions- og risikoanalysen) den primære sammenlignelighedsfaktor. Funktions- og risikoanalysen danner typisk også grundlag for prisfastsættelsen, når profit split-metoden anvendes, men her er det i stedet som baggrund for analysen af parternes forholdsmæssige bidrag til transaktionen i form af funktioner, aktiver og risici.

Når profit split-metoden anvendes, er der mulighed for, at indtjeningsallokeringen mellem parterne helt eller delvist baseres på andre økonomiske analyser. Det kan eksempelvis være en analyse af den forholdsmæssige værdi af parternes unikke og værdifulde bidrag til transaktionen og parternes forhandlingsstyrke med videre. Her er prisfastsættelsen således i stedet baseret på den fordeling af profitten, der må antages at ville være blevet aftalt mellem parterne, hvis transaktionen ikke havde været kontrolleret. Se herom TPG 2.124.

Valget af den mest egnede metode i forhold til den konkrete transaktion afhænger af:

- Styrker og svagheder ved de enkelte transfer pricing-metoder
- Metodens anvendelighed i forhold til den konkrete transaktion vurderet på baggrund af særligt funktions- og risikoanalysen
- Datatilgængelighed og -pålidelighed
- Graden af sammenlignelighed mellem den kontrollerede og de(n) ukontrollerede transaktion(er), herunder pålideligheden af eventuelle justeringer.

Se også afsnit [C.D.11.5.6](#).

Målet ved metodevalget er altid at finde den mest egnede metode til at fastsætte armslængdeprisen for den konkrete kontrollerede transaktion, sådan som denne er identificeret, fastlagt og anerkendt under vejledningen i TPG kap. I. Se afsnit [C.D.11.3](#).

De traditionelle transaktionsbaserede metoder foretrækkes i de tilfælde, hvor en traditionel transaktionsbaseret metode og en transaktionsbestemt nettoavancemethode er lige egnede til at prisfastsætte den konkrete transaktion. Tilsvarende for CUP-metoden i relation til cost plus-metoden og RPM.

Prisfastsættelsesmetoder, der er baseret på sammenligning med andre transaktioner, er typisk ikke de mest egnede, når begge parter yder unikke og værdifulde bidrag til den kontrollerede transaktion; unikke (DEMPE) funktioner eller unikke (immaterielle) aktiver samt kontrol over risikoen herved. Men når det kun er den ene af parterne, der yder unikke og værdifulde bidrag til transaktionen, så kan metoderne godt anvendes, når blot den anden part vælges som testet part.

Når prisfastsættelsesmetoder, der er baseret på sammenligning, oftest ikke er egnede, når begge parter yder unikke og værdifulde bidrag, så skyldes det, at unikke bidrag ikke kan sammenlignes med andre bidrag.

Yder begge parter unikke og værdifulde bidrag til transaktionen, er profit split-metoden derfor den mest egnede metode. Se TPG 2.4 og 2.65 og 2.69, 2.130-2.132 og 3.20, 3.22, 6.112, 6.113, 6.141.

Metoderne inddeles også i henholdsvis ensidige metoder (TNMM, cost plus-metoden og RPM) og to-sidede metoder (profit split-metoden). At en metode betegnes som ensidig betyder ikke, at der kun skal laves en funktions- og risikoanalyse for den ene af parterne i transaktionen. Valget af den mest egnede metode i forhold til den konkrete transaktion og valget af den testede part kræver altid en analyse af begge parters funktioner, aktiver og risici. Se TPG 2.69 og 3.20 – 3.23. Og når en ensidig metode anvendes, må det også stadig anses for god praksis, at der ved implementeringen af prisfastsættelsen foretages en overordnet vurdering af, om den samlede allokering af indkomsten fra transaktionen mellem parterne forekommer rimelig under hensyntagen til analysen af parternes funktioner, aktiver og risici.

Princippet om, at en transaktion grundlæggende skal være økonomisk og forretningsmæssig rationel for begge parter, og at transaktionen skal være bedre end begge parters realistiske alternativer, jf. [C.D.11.3.2.1](#), gælder også, når transaktionen prisfastsættes ved anvendelse af en ensidig transfer pricing-metode. En ensidig metode kan således ikke diktere en pris, der for den ene af parterne er forretningsmæssig irrationel eller mindre favorabel end de realistiske alternativer. Et sådant resultat kan enten skyldes, at sammenlignelighedsanalysen, funktions- og risikoanalysen eller metodevalget er forkert, og at prisfastsættelsen derfor også er forkert, eller at transaktionen udelukkende er gennemført for at opnå skattemæssige fordele og derfor savner et forretningsmæssigt rationale. Se herom TPG 1.38, 1.40, 1.52 samt 1.119 – 1.124.

De traditionelle transaktionsbaserede metoder

De tre første metoder betegnes som de traditionelle transaktionsbaserede metoder og er beskrevet i TPG kap. II, del II. Ved de traditionelle transaktionsbaserede metoder er der en direkte sammenhæng mellem priserne for de sammenlignelige transaktioner og den pris, der fastsættes for den kontrollerede transaktion. Derfor betragtes de traditionelle transaktionsbaserede metoder som de mest direkte metoder.

Dette skal ses i forhold til de transaktionsbestemte nettoavancemetoder, hvor der ved prisfastsættelsen af den kontrollerede transaktion også indgår driftsomkostninger/kapacitetsomkostninger i relation til den forretningsmæssige aktivitet, selvom disse omkostninger ikke direkte kan henføres til transaktionerne.

Ved CUP-metoden anvendes prisen på de sammenlignelige transaktioner til at fastsætte armslængdeprisen på den kontrollerede transaktion. Ved RPM og cost plus-metoden anvendes bruttoavancer på sammenlignelige transaktioner til at fastsætte prisen på den kontrollerede transaktion.

De transaktionsbestemte nettoavancemetoder

I TNMM og profit split-metoden betegnes de transaktionsbestemte nettoavancemetoder og er beskrevet i TPG kap. II, del III.

Når TNMM anvendes, sammenlignes indtjeningen fra transaktionen på nettoavanceniveau, det vil sige indtjeningen efter fratækning af både variable omkostninger og kapacitetsomkostninger/driftsomkostninger, med den indtjening, man uafhængigt opnår ved sammenlignelige transaktioner.

Når profit split-metoden anvendes, er det normalt også profit på nettoavanceniveau, der deles. Men afhængig af den konkrete transaktion og navnlig risikoanalysen så kan det også være profit på eksempelvis bruttoavanceniveau, der deles mellem parterne, jf. TPG 2.162.

Andre metoder og flere metoder anvendt i kombination med hinanden

OECD's fem transfer pricing-metoder er ikke udtømmende. Andre metoder kan ifølge TPG 2.9 anvendes, så længe de er i overensstemmelse med armslængdeprincippet.

Fleere af metoderne kan også anvendes sammen, når det i forhold til den konkrete transaktion giver et mere retvisende resultat. Eksempelvis i situationer, hvor anvendelsen af en metode giver et meget usikkert resultat (bredt interval), eller hvor resultatet, der findes ved anvendelse af en metode, afviger væsentligt fra andre prisindikationer.

I nogle situationer kan andre metoder også bruges til at verificere eller bestyrke den prisfastsættelse, der er fundet ved anvendelse af den valgte metode. Se herom også afsnit [C.D.11.4.1.4](#) om valg af PLI og brug af flere nøgletal til at bekræfte resultatet (diagnostic ratios).

Af TPG 1.40 og 2.10 fremgår det, at branchegennemsnit og tommelfingerregler ikke kan bruges ved prisfastsættelsen af kontrollerede transaktioner og altså ikke kan erstatte den konkrete sammenlignelighedsanalyse og/eller den funktions- og risikoanalyse, der skal foretages efter TPG kap. I-III.

Supplerende vejledning om prisfastsættelse af særlige transaktioner

I TPG kap. I er der givet supplerende vejledning om kontrollerede transaktioner, hvor den ene af transaktionsparterne ikke har bidraget med hverken funktioner eller kontrol over risikoen ved transaktionen. Denne særv vejledning erstatter ikke vejledning om prisfastsættelsesmetoderne, og transaktionen skal i disse situationer stadig prisfastsættes i overensstemmelse med vejledning herom. Den supplerende vejledning handler kun om den efterfølgende allokering af indtjeningen i situationer, hvor den ene af parterne reelt ikke har bidraget til værdiskabelsen ved transaktionen. I disse situationer skal indtjeningen fra transaktionen allokere til den eller de parter, der reelt har bidraget til den samlede værdiskabelse, mens den kontraktpart, der reelt ikke har bidraget til værdiskabelsen eller kontrol over risikoen, alene skal have en risikojusteret, risikofri eller slet ingen forrentning af den investerede kapital (beroende på resultatet af den konkrete funktions- og risikoanalyse).

I TPG kap. VI er der givet supplerende vejledning om valg og anvendelse af prisfastsættelsesmetoder ved transaktioner omfattende immaterielle aktiver. Det anføres her, at de mest egnede metoder til prisfastsættelse af transaktioner, hvori der indgår immaterielle aktiver, er CUP-metoden og profit split-metoden. Det anføres også, at

værdiansættelsesteknikker kan bruges i sammenhæng med disse metoder. Se TPG kap VI, sektion D.2.6. Se om værdiansættelsesteknikker i virksomhedsvejledning [E238](#).

Der er også givet supplerende og særlig vejledning om prisfastsættelse af transaktioner, der omfatter immaterielle aktiver, som er svære at værdiansætte (HTVI). Ved transaktioner omfattet af denne vejledning kan der ved prisfastsættelsen henses til den profit, som parterne har realiseret efter transaktionen, og prisfastsættelsen kan efter overdragelsen justeres, hvis de faktiske resultater afviger væsentligt fra de forventede resultater, der blev lagt til grund ved den oprindelige prisfastsættelse på aftaletidspunktet. Denne særlige adgang til at foretage efterfølgende justeringer i prisfastsættelsen finder kun anvendelse, når de konstaterede afvigelser mellem den forventede og realiserede indtjening ikke kan henregnes til specifikke uventede hændelser, der påviseligt fandt sted efter overdragelsen. Vejledningen har til formål at hindre udnyttelse af asymmetrisk information til skatteoptimering.

I TPG kap. VII er der givet supplerende vejledning om valg og anvendelse af transfer pricing-metoder ved transaktioner vedrørende serviceydelser. Der gives i kapitlet også særlig vejledning om prisfastsættelse af serviceydelser af lav værdi, LVAS, som gælder under nogle nærmere angivne betingelser.

I TPG kap. VIII er der givet supplerende vejledning om prisfastsættelse af de transaktioner, der finder sted under aftaler om deling af omkostninger og aftaler om fælles udviklingsaktiviteter (CCA'er). De almindelige principper om prisfastsættelse af transaktionerne fraviges ikke, når der er indgået en CCA, men vejledningen beskriver nogle af de særlige forhold, som skal tages i betragtning ved prisfastsættelsen i sådanne situationer.

I OECD arbejdes der i øjeblikket på et nyt kapitel i TPG om finansielle transaktioner. I det nye kapitel, som forventes færdiggjort i 2019, vil der også være supplerende vejledning om prisfastsættelsen af finansielle transaktioner.

Bilag 2: Liste over respondenter

Handelsselskaber

Navn	Gruppering i analysen "Koncernforbundet med netselskab":
AURA Energi A.M.B.A	Ja
Bornholms Energi	Ja
Energi Danmark	Ja
Energi Fyn Handel A/S	Ja
Energi Viborg strøm A/S	Ja
Energiselskabet Natur-Energi A/S	Ja
Eniig Energy A/S	Ja
EWII Energi A/S	Ja
Frederikshavn elhandel	Ja
GoEnergi A/S	Ja
Gul Strøm A/S	Ja
Jysk Energi A/S	Ja
Nef Strøm	Ja
NRGI Elsalg A/S	Ja
Samstrøm	Ja
SEAS-NVE Strømmen A/S	Ja
SEF Energi A/S	Ja
SK Energisalg	Ja
Struer Energi	Ja
Syd Energi Salg A/S	Ja
Vestforsyning	Ja
Vesthimmerlands Elforsyning A/S	Ja
Ø/Strøm A/S	Ja
Ørsted salg og service A/S	Ja
Barry	Nej
Blue Energy A/S	Nej
Elektron ApS	Nej
GASEL Danmark A/S	Nej
GNP Energy Danmark A/S	Nej
Hudya ApS	Nej
Modstrøm Danmark A/S	Nej
NettoPower ApS	Nej
OK	Nej
Scanenergi	Nej
Strømnet	Nej
True Energy	Nej
Vindstød A/S	Nej

Netselskaber

Radius Elnet
Cerius
Evonet
N1
KONSTANT Net
TREFOR EI
Dinel
Vordingborg Elnet
Vores Elnet
GEV Elnet
Ikast EI
Ravdex
RAH Net
Nord Energi Net
NOE Net
L-Net
FLOW ELNET
EI-net Øst
Elektrus
Elinord
VEKSEL
NKE-Elnet
Vestjyske Net
Tarm Elværk Net
Forsyning Elnet
Nakskov Elnet
Midtfyns Elforsyning
Vildbjerg elværk
Aars-Hornum Net
Hammel Elforsyning Net
Videbæk Elnet
Hjerting
Transformatorforening
Sunds Elforsyning
Hurup Elværk Net
Thy-Mors Energi Elnet
Aal Elnet
Læsø Elnet
Net8800

Bilag 3: Sammenhæng mellem tiltag og konklusioner

Tiltag	Konklusioner
Stil eksplicite krav til interne overvågningsprogrammer, og håndhæv kravene gennem øget tilsyn	6
Ophæv 100.000 kunders-undtagelsen	8
Skab ejerskabsmæssig adskillelse mellem netselskaber og kommercielle aktiviteter	1 og 2
Erstat den frivillige brancheaftale ("Standardaftalen") med standardvilkår	-
Begræns netselskabernes mulighed for at markedsføre sig, og pålæg dem at redegøre særskilt for markedsførings- og markedsføringsaktiviteter	3
Markedsudsættelse af nettab	11 og 12
Opstil mindstekrav til netselskabernes selvstændige bemanning	7 og 13
Opstil mindstekrav til adskillelse af lokationer og roller	4 og 5
Opstil mindstekrav til formulering af bestyrelsens og direktionens sikring af uafhængighed	9, 10 og 14

Bilag 4: Høringssvar

Dette notat kommenterer høringssvar vedrørende høringsudgaven af Implements rapport *Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter*, udarbejdet til Forsyningstilsynet 13, august 2019.

Der er indkommet høringssvar fra følgende parter:

- De Frie Energiselskaber
- Dansk Energi (Handel)
- Dansk Energi (Net)
- DI
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Landbrug & Fødevarer
- FSE (Foreningen af Slutbrugere af Energi)
- Forbrugerrådet Tænk

En række høringssvar kommenterer eller uddyber rapportens analyser uden at give anledning til ændringer eller præciseringer. Da høringssvarene er gengivet som bilag til den endelige rapport, vil denne type af bemærkninger ikke blive kommenteret yderligere her.

Høringssvarene fra Dansk Energi (Handel) og Dansk Energi (Net) stiller sig begge uforstående over for, at der er udarbejdet løsningskitser, selv om dette ikke indgår i Implements opdrag. Implement har valgt at opstille løsningskitser for at understøtte kommissoriets overordnede formål om at identificere hensigtsmæssige tiltag, herunder at undersøge fordele og ulemper ved ejermæssig unbundling. Formålet med opstilling af løsningskitser er primært at perspektivere alvorligheden af de konstaterede mangler i reguleringen (kan de afbødes *ved* henholdsvis *uden* brug af ejermæssig unbundling); ikke at opstille egentlige løsningsforslag. Perspektiveringen tyder på, at der vil kunne opstilles tiltag til styrkelse af reguleringen, som vil kunne løse de identificerede udfordringer uden unbundling, såvel som gennem unbundling. På baggrund af Dansk Energis bemærkninger har vi yderligere tydeliggjort i teksten, at der ikke er tale om anbefalinger, men kun en konkret vurdering af, hvorvidt der kan findes midler til overvindelse af udfordringer af den nuværende regulering. Vurdering af, hvilke tiltag der vil være hensigtsmæssige, henvises til kommissoriets delemne 5 og 6.

Dansk Energi (Handel) fremhæver anbefalingen om, at netselskaberne kan afløftes for forpligtelsen over for SKAT til at dække afgifter, hvis et handelsselskab må gå i betalingsstandsning. Vi tager i analysen ikke stilling til, om dette tiltag er effektivt eller proportional, men har i den endelige rapport valgt at fremhæve, at dette tiltag kan gennemføres uden behov for tilførelse af yderligere ressourcer til regulering eller yderligere administrative byrder for selskaberne.

Dansk Energi (Net) påpeger, at netselskabernes fremtidige rolle ikke er analyseret, og at afsnittet om netselskabernes fremtidige rolle bør udgå af rapporten. Det er Implements opfattelse, at afsnittet netop er en præcisering af rapportens afgrænsning, som ikke omfatter netselskabernes fremtidige rolle.

Dansk Energi (Net) påpeger, at det er en central præmis for undersøgelsen, at den ikke vedrører konstateret misbrug men kun mulighed for misbrug, og at dette forbehold bør fremgå af indledningen. Dette er indarbejdet i den endelige rapport.

Dansk Energi (Net) gør opmærksom på en række muligheder for at styrke reguleringen inden for den eksisterende lovgivning. Da der ikke er arbejdet med juridiske eller implementeringsmæssige overvejelser over tiltag i vores analyse, videregives disse forslag til arbejdet med kommissoriets delemne 6.

De Frie El-selskaber beskriver en række eksempler, som efter vores vurdering understøtter at den nuværende regulering og det nuværende tilsyn er utilstrækkeligt til at sikre en gennemsigtig og legitim adskillelse mellem monopol- og kommercielle aktiviteter.

De Frie El-selskaber påpeger, at det ikke kan konkluderes på baggrund af et enkelt kvalitativt interview, at der ikke sker konkurrenceforvridende krydssubsidiering af entreprenørselskaber, som er koncernmæssigt forbundet med netselskaberne. Det skal understreges, at dette ikke er Implements konklusion, der er blot ikke fundet tegn på

misbrug. De Frie Elselskaber anbefaler en tydeliggørelse af, at der kan ske krydssubsidiering på grund af den anvendte koncernkonstruktion og interesse (incitamentsstruktur). Dette falder uden for vores opdrag, og kan overvejes indarbejdet i supplerende analyser.

De Frie Elselskaber anbefaler en analyse af behandlingen af mindre producenter, herunder, om der er mulighed for favorisering af koncernforbundne producenter. Dette er uden for rapportens genstandsfelt.

Forbrugerrådet Tænk anfører, at der savnes også en uddybning af de synergieffekter, som selskaberne mener at kunne opnå ved at drive deres monopol- og konkurrence-aktiviteter så tæt sammen. Dette er uden for undersøgelsens genstandsfelt. En undersøgelse af synergieffekterne bør indgå i en eventuel undersøgelse af proportionalitet af forskellige tiltag til styrkelse af regulering af netselskaberens neutralitet. Her vil tab af synergier være én af flere omkostninger ved selskabsmæssig unbundling.

Dok. ansvarlig: MYP
Sekretær:
Sagsnr.: s2018-314
Doknr: d2019-18383-11.0
03-09-2019

Bemærkninger fra Dansk Energi (Handel) til udkast til rapport om "Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter" af Implement Consulting Group for Forsyningstilsynet.

Dansk Energi er enige i, at det er afgørende for markedets funktion og legitimitet, at markedset-up'et og reguleringen sikrer, at koncernforbundne elhandelsselskaber ikke kan drage kommerciel fordel af det tilknyttede netselskabs monopolvirksomhed på elområdet.

Vi finder det derfor særdeles positivt, at Implement har gennemført en grundig analyse af det gældende regelsæt, og at de har inddraget det konkrete markeddesign og forretningsprocesserne i Engrosmodellen.

Vi hæfter os ved den overordnede konklusion, at Engrosmodellen er velfungerende. Det stemmer overens med Dansk Energis og vores medlemmers oplevelse.

Implement identificerer dog tre områder, hvor der peges på potentiel risiko for, at et netselskab kan udøve markedspåvirkende adfærd:

1. Ved kundekontakt kan netselskabet promovere den koncernforbundne elhandler.
2. Ved lukkeprocesser kan netselskabet favorisere mellem henvendelser.
3. Ved at give adgang til kundedata udenom datahubben.

De tre scenarier giver teoretisk mulighed for præferentiel behandling, men indebærer regelbrud og at der ville være tale om ond tro, hvis risiciene skulle manifestere sig, hvilket korrekt bemærkes i rapportens afsnit 4.

Til at løse førnævnte potentielle og ikke konstaterede risici, fremsættes to mulige løsninger i rapporten: *Skærpet tilsyn* eller *ejermæssig adskillelse*. Dansk Energi stiller sig uforstående overfor, at man fremsætter løsningsforslag til at eliminere risici, som man hverken har vurderet sandsynligheden for eller konkurrenceeffekten af.

Dansk Energi hæfter sig ved, at rapporten er udarbejdet som delbidrag til pkt. 3 i kommissoriet for den samlede konkurrenceanalyse, som lyder:

- 3. En analyse af, i hvilken grad de nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, samt om reglerne sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter. Herunder skal der udarbejdes en analyse af, om der er udfordringer og barrierer i snitfladen mellem detail- og distributionsleddet, som hæmmer konkurrencen og markedsmæssigheden. Forsyningstilsynets erfaringer og løbende tilsyn med reglerne vil blive inddraget i analysen.*

Målet med analysen er således at analysere potentielle risici for manglende vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter i netselskaber og konkurrenceudsatte aktiviteter i deres koncernforbundne elhandelsvirksomheder.

At rapporten går videre og i afsnit 1.3 lister mulige tiltag til styrkelse af regler og håndhævelse, mener vi for det første ligger udenfor det i givne opdrag, for det andet ikke kan vurderes på det foreliggende grundlag.

Dansk Energi foreslår derfor afsnit 1.3 fjernet i sin helhed i den endelige rapport, inden overlevering til hhv. Forsyningstilsynet og til Energistyrelsen.

Eventuelle tiltag bør tage afsæt i den reelle konkurrencesituation på detailmarkedet og baseres på en analyse af, om tiltaget vil have en reel, mærkbar effekt på konkurrencesituationen på detailmarkedet, herunder om det er proportionalt ift. effekt, omkostning og mulig gevinst, dvs. om det samlet set er samfundsmæssigt gavnligt.

Vi ser derfor frem til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens delrapport til kommissoriets pkt. 2) om konkurrencesituationen på detailmarkedet og Energistyrelsens endelige vurdering af nødvendighed og proportionalitet af evt. yderligere tiltag jf. kommissoriets pkt. 4), 5) og 6).

Slutteligt vil vi benytte lejligheden til at pointere, at de væsentligste udfordringer for handelsselskaberne i dag knytter sig til andre forhold, end de der berøres i rapporten, og henviser til vores Outlooks [2018](#) og [2019](#), der beskriver disse konkrete forhold, som med fordel kunne adresseres direkte for at understøtte en fortsat udvikling af konkurrencen på detailmarkedet.

Helt afgørende er de udfordringer, som de høje elafgifter udgør. Med indførelsen af engrosmodellen blev elhandlerne ansvarlige for at opkræve og hæfte for den samlede elregning – herunder elafgiften. Denne model påfører elhandlerne en stor finansiel risiko, da de skal betale elafgiften til Skattestyrelsen via netselskabet, upåagtet om slutkunden betaler sin elregning eller ej. For en almindelig dansk husholdning udgør elafgift og moms alene i omegnen af 65 % af den samlede elregning, mens den konkurrenceudsatte del af elregningen udgør under 20 %. Det betyder, at én dårlig betaler, der ender med en lukning, skal opvejes af 69 betalende kunder før elhandlerens tab er tjent ind.

Det er derfor også elafgiften, der driver kravene til sikkerhedsstillelse, og som udgør en væsentlig entry-barriere for nye elhandlere, der ønsker at indtræde på markedet. Dette påpeges korrekt af Implement, der nævner muligheden for at fjerne debitorrisikoen fra netselskabet, og dermed de krav der videreføres til handelsselskaberne. Et opgør med denne entry-barriere ville med ét udgøre en konkret, direkte og mærkbar forbedring af konkurrencevilkårene på detailmarkedet,

medens effekten ved de øvrige af Implement foreslåede tiltag alene vil kunne tænkes at have indirekte effekt på konkurrencevilkårene – om nogen overhovedet.

Med venlig hilsen
Dansk Energi



Kamilla Thingvad
Afdelingschef

Bilag: Rapport om ”Konkurrence og samfundsøkonomiske vurderinger i forsyningssektorerne” af Peter Brixen, Muusmann.

Dok. ansvarlig: MGA
Sekretær:
Sagsnr: s2018-314
Doknr: d2019-18358-9.0
3. september 2019

Bemærkninger fra Dansk Energi (Net) til udkast til rapport om ”Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter” af Implement Consulting Group for Forsyningstilsynet

Dansk Energi bemærker indledningsvist, at rapporten er udarbejdet som delbidrag til pkt. 3 i kommissoriet for den samlede konkurrenceanalyse, som lyder:

- 3. En analyse af, i hvilken grad de nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, samt om reglerne sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter. Herunder skal der udarbejdes en analyse af, om der er udfordringer og barrierer i snitfladen mellem detail- og distributionsleddet, som hæmmer konkurrencen og markedsmæssigheden. Forsyningstilsynets erfaringer og løbende tilsyn med reglerne vil blive inddraget i analysen.*

I den forbindelse forekommer rapportens afsnit ”1.3 Mulige tiltag til styrkelse af regler og håndhævelse” at ligge udenfor det jf. kommissoriet givne opdrag, idet en nærmere identifikation og analyse af evt. forslag til tiltag til styrkelse af konkurrencen fremgår af kommissoriets pkt. 4, 5 og 6, som endnu ikke ses igangsat i den samlede analyse. Det fremhæves da også i rapporten, at:

”Der er ikke foretaget nogen vurdering af, om forslagene løser reelle problemer med markedsforstyrrende adfærd eller blot begrænser mulighederne for markedsforstyrrende adfærd, og der er ikke foretaget nogen vurdering af, om de administrative byrder ved forslagene er proportionale med risikoen for misbrug. Der er ikke foretaget juridisk vurdering eller implementeringsovervejelser af forslagene.” (s. 10)

På den baggrund fremstår afsnit 1.3 i det hele taget som værende biased og uden tilstrækkeligt analytisk og fagligt grundlag. Afsnittet mangler en balanceret analyse af, om de listede forslag til tiltag overhovedet måtte kunne forventes at indebære en mærkbar effekt på konkurrencesituationen på detailmarkedet, eller om de er proportionale ift. de effekter, omkostninger og mulige gevinster, de indebærer, dvs. om de samlet set er samfundsmæssigt gavnlige. Det fremstilles sådan i afsnittet, at ejermæssig adskillelse umiddelbart forekommer at være et enkelt, billigt og generelt overlegent tiltag set ift. de øvrige foreslåede tiltag. En så-

dan konklusion – og i dette hele taget vurderingen af de enkelte tiltag – fordrer imidlertid tilbundsående analyse af de samlede erhvervs- og samfundsøkonomiske omkostninger og gevinster forbundet dermed. Sådanne analyser er slet ikke præsenteret.

Derfor foreslås afsnit 1.3 fjernet i sin helhed i den endelige rapport, inden overlevering til hhv. Forsyningstilsynet og til Energistyrelsen som fyldestgørende delbidrag til kommissoriets pkt. 3.

Endvidere spekuleres i rapportens afsnit 1.1 over netselskabernes fremtidige rolle som efterspørger af fleksibilitetsydelse fra kunder og markedsaktører:

”Denne situation vil tilføre en ny kompleksitet til forholdet mellem net- og handelsselskaber. Dette skyldes dels, at der vil opstå nye ydelser, hvor rollefordelingen mellem markedsdeltagerne og netselskaberne skal fastlægges – skal handelsselskaber eller netselskaber for eksempel skabe den lastudjævning, der sikrer det laveste investeringsniveau i eldistributionsnettet? Dels, at der vil opstå nye behov kontaktflader og informationsstrømme mellem markedsaktørerne, som vil skabe nye risici for markedsforvridding – hvordan sikres for eksempel den bedste adgang til information om fleksibilitet og fleksibilitetsbehov i et område, hvor både netselskab og markedsaktører har kommercielle muligheder i at udnytte fleksibiliteten hos forbrugere og producenter? Analysen tager ikke højde for disse potentielle, fremtidige udfordringer, og forsøger ikke at forudse dem. Generelt må det antages, at kravene til netselskabernes neutrale, ikke-diskriminerende adfærd og tilsynet med denne øges med de fremtidige opgaver for elnetselskaberne.” (s. 3)

Som det fremgår, er netselskabernes fremtidige rolle ikke analyseret i rapporten, og derfor bør antagelser i den forbindelse ikke fremhæves, eftersom det efterlader indtrykket af, at der kan konkluderes i en bestemt retning. Dette er yderst uheldigt i lyset af, at analysen slet ikke er foretaget.

Det skal bemærkes, at netselskaberne i fremtiden alene vil optræde som *efterspørgere* af fleksibilitetsydelser, og at denne efterspørgsel, jf. det nye eldiektiv, skal rettes i markedet via tarifsignaler og via aftaler med kommercielle aktører. Ikke ved, at netselskabet fx selv forudses at foretage teknisk styring eller lastudjævning for den enkelte kunde, medmindre hel eller delvis afbrydelighed konkret er aftalt mellem kunden og netselskabet som en del af nettilslutningsaftalen. Derfor vil netselskaberne være afhængige af, at kommercielle aktører byder ind på netselskabernes efterspørgsel i markedet med engrosydelser for fleksibilitet. Derved er engrosmodellen, hvor de kommercielle aktører varetager den løbende kundekontakt, også robust ift. netselskabernes fremtidige rolle som indkøber af fleksibilitetsydelser.

Analysen og klarlæggelsen af netselskabets fremtidige rolle som indkøber af fleksibilitetsydelser – ligesom definitionen af nye roller i fremtidens fleksible elmarked, herunder aggregatorer – sker som en del af Energistyrelsens igangværende projekt Markedsmodel 3.0 og der bør således ikke foretages eller fremføres antagelser eller spekulationer herom i nærværende rapport, som kan indikere problemstillinger, der reelt ikke vil være til stede i fremtidens elmarked, givet den allerede eksisterende, velfungerende organisering af rollefordelingen i elmarkedet efter engrosmodellen.

Ovenstående sagt, så er det vores vurdering, at Implement har gjort et første forsøg på at etablere et oplyst grundlag for en kortlægning af eventuelle risici for utætheder i de vandtætte skotter i markedet i form af survey og gennemgang af det faktiske markedsdesign omkring engrosmodellen som udmøntet i markedsforskrifter udstedt af Energinet.

Vi kvitterer således for, at man har gennemført en grundig analyse af det konkrete markedsdesign af forretningsprocesserne i engrosmodellen, som vi efterspurgte på forrige følgegruppemøde. Vi finder det særdeles positivt, at dette markedsdesign vurderes at være velfungerende og i praksis effektivt understøtter den funktionelle adskillelse mellem net og handel, ligesom det også er den helt klare opfattelse blandt vores medlemmer. Intentionen bag indførelsen af engrosmodellen var netop at klarlægge rollefordelingen i elmarkedet, sikre netselskabernes neutralitet og centrere den løbende kundekontakt omkring elhandlerne. Analysen bekræfter, at intentionen er opfyldt. Dette er ikke ensbetydende med, at designet ikke kan optimeres på visse punkter, ligesom vi også gerne drøfter ansvarsfordelingen mellem branche og tilsyn i etableringen af aftalesetup'et i detailmarkedet.

Det bemærkes i den forbindelse, at Dansk Energi for nyligt har anmeldt opdateret standardaftale, bl.a. med lempeligere vilkår for sikkerhedsstillelse, jf. anmeldelse af 9. august 2019. Heri foreslår Dansk Energi bl.a., at nystartede virksomheder kan undgå at stille sikkerhed ved at blive vurderet til at have en "normal" kreditværdighed efter anerkendte kreditvurderingsmetoder. Dette er reelt en betydelig lempelse ift. det tidligere Energitilsyns oprindelige henstillinger¹, som førte til de nuværende mere restriktive krav til sikkerhedsstillelse, hvor nye aktører ved opstart skulle stille fuld sikkerhed. Vi kender ikke Forsyningstilsynets tidsplan for høring og sagsbehandling af den reviderede standardaftale. Men Forsyningstilsynets betragtninger i den forbindelse kunne med fordel indgå i rapporten.

Grundlæggende er det vores opfattelse, at survey og rapport hovedsageligt indikerer, at praksis og dokumentation kan optimeres og skærpes visse steder – det gælder både selskabernes praksis og tilsynets praksis. Der er gennem rapporten fremkommet indicier på nogle risici for utætheder i de vandtætte skotter, men samtidigt står det ikke klart gennem analysen, om de disse risici konkret udmønter sig i dokumenteret misbrug eller om der eksisterer en væsentlig eller ringe sandsynlighed for, at de reelt materialiserer sig. Det fremgår dog i afsnit 2, at:

"Det kan således komme til at fremgå, at der er mulighed for misbrug af reglerne, uden at der nødvendigvis sker misbrug." (s. 13)

Denne centrale læsevejledning og samtidigt væsentlige forbehold bør fremgå allerede af rapportens indledning, så det står klart for læseren, at der *ikke* er foretaget en undersøgelse af, om der konkret sker misbrug, eller om de identificerede risici er væsentlige og materielle.

I forhold til de i rapporten udpegede risici er det vores opfattelse, at der allerede i rammen af den nuværende lovgivning eksisterer en række muligheder for at præcisere dokumentationskrav og tiltag til at imødegå evt. risiko for diskriminerende adfærd. Disse muligheder drøfter vi gerne konkret en udmøntning af, så netselskabernes neutralitet i markedet og dokumentati-

¹ Se Energitilsynets afgørelse af 27. oktober 2015, pkt. 217 og 247.

onskravene hertil står helt klart for netselskaberne og for de koncerner, de optræder som en del af, såvel som for markedsaktører og kunder.

De konkrete muligheder for tiltag indenfor eksisterende lovgivning omfatter bl.a. elforsyningslovens § 20 a, stk. 5, hvor ministeren har hjemmel til at fastsætte indholdet af bekendtgørelsen om intern overvågning (IO-bekendtgørelsen), herunder til at fastsætte krav om tiltag, det enkelte netselskab skal beskrive og gennemføre en passende dokumentation og kontrol af.

Derudover stiller IO-bekendtgørelsen krav om, at et netselskab i sit IO-program skal beskrive tiltag til at forhindre forskellige former for diskriminerende adfærd. Der er tale om en beskrivelse af 9 tiltag, der alle skal forhindre diskriminerende adfærd. I bekendtgørelsens § 2, stk. 3 anføres det, at Forsyningstilsynet kan stille krav om beskrivelse og kontrol af *yderligere* proportionale tiltag i det omfang, det er påkrævet for at forhindre diskriminerende adfærd:

Stk. 3. Forsyningstilsynet kan kræve, at programmet skal indeholde beskrivelse af tiltag ud over de i stk. 1 og 2 nævnte, i det omfang dette er påkrævet for at forhindre diskriminerende adfærd i den pågældende virksomhed.

Hvis Forsyningstilsynet således finder, at der eksisterer risiko for diskriminerende adfærd hos netselskaberne, herunder hos selskaber, der har færre end 100.000 tilsluttede forbrugere og dermed ikke er omfattet af habilitetsreglerne jf. elforsyningslovens § 45, ville Forsyningstilsynet allerede kunne stille krav om beskrivelse og kontrol af sådanne yderligere tiltag. I den sammenhæng bemærkes, at det alene er habilitetsbestemmelsen i elforsyningslovens § 45, der indeholder en 100.000 forbrugers-undtagelsesregel. De øvrige regler i elforsyningsloven til hindring af diskriminerende adfærd (regler om funktionel adskillelse mv.) gælder således for *alle* netselskaber uanset antal tilsluttede forbrugere.

Mulighederne indenfor de her nævnte hjemler vurderer vi ikke som værende udtømt i eksisterende regler og praksis. Vi indgår på denne baggrund gerne i videre dialog om tilpasning og eventuel skærpelse af praksis hos både netselskaberne og tilsynet for at imødegå de risici, der peges på i rapporten.

Afslutningsvist bemærker vi, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens delrapport til kommissoriets pkt. 2) om konkurrencesituationen på detailmarkedet endnu ikke foreligger, og det må være rimeligt at antage, at denne analyse må udgøre et afsæt for den videre vurdering af nødvendighed og proportionalitet af evt. yderligere tiltag jf. kommissoriets pkt. 4), 5) og 6).

Dansk Energi har tidligere overleveret en rapport til Energistyrelsen, udarbejdet af Peter Brixen, Muusmann, om metoder til udarbejdelse af samfundsøkonomiske vurderinger af konkurrencefremmende tiltag i forsyningssektorerne. Rapporten er vedlagt som bilag til nærværende bemærkninger. Dansk Energi opfordrer til, at de heri beskrevne metoder benyttes i en nærmere analyse af konkrete anbefalinger til konkurrencefremmende tiltag i detailmarkedet for el. Det er Dansk Energis klare opfattelse, at der ved anvendelse af metoderne i denne rapport sikres en tilstrækkeligt balanceret proportionalitetsvurdering af eventuelle yderligere lovgivningsmæssige tiltag til sikring af netselskabernes neutralitet i elmarkedet.

Med venlig hilsen
Dansk Energi

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'AS', written in a cursive style.

Anders Stouge
Viceadministrerende direktør

■ Rapport



Konkurrence og samfundsøkonomiske vurderinger i forsyningssektorerne

Oktober 2018



MUUSMANN

■ www.muusmann.com

Indhold

I. Indledning.....	3
II. Konkurrenceanalyser.....	5
II.1. Markedsafgrænsning.....	5
II.2. Årsagskæder – hvad bestemmer konkurrencen	9
II.3. Dynamiske effekter – ændret markedsstruktur.....	14
III. Fra konkurrence til samfundsøkonomi	16
III.1. Identifikation af samfundsøkonomiske gevinster	17
III.2. Kvantificering af priseffekter	18
III.3. Fra potentiale til realistiske effekter	23
III.4. Konkurrenceeffekter i samfundsøkonomiske analyser	23
IV. Samfundsøkonomiske vurderinger	25
IV.1. Principper for samfundsøkonomiske vurderinger	25
IV.2. Potentielle effekter ved ejermæssig adskillelse.....	27
IV.3. Alternativer til vertikal separation	36
IV.4. Proportionalitetsprincippet.....	38
V. Neutralitet i forhold til ejerformer.....	40
V.1. Om forbrugerejede selskabers overskudsdisponering	41
V.2. Konsekvenser for konkurrenceanalyser	44
Annex A. indikatorer til vurdering af detailmarkeder for el og naturgas.....	46

I. Indledning

Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet står i forlængelse af regeringens forsyningsstrategi overfor at skulle igangsætte en analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el, herunder effekterne af de tiltag til styrkelse af konkurrencen, der er gennemført i de senere år. Analysen skal samtidig ses i lyset af, at der i forlængelse af anbefalingerne fra Elreguleringsudvalget er lagt op til, at der inden 2020 træffes beslutning om, hvorvidt en ejermæssig adskillelse af monopol og kommercielle aktiviteter skal indgå som et vilkår i forhold til de netbevillinger, der efter planen skal gives til eldistributionsselskaber i 2025.¹

Den kommende analyse vil potentielt kunne få meget stor betydning for elsektoren og de mange selskaber, der gennem årtier har solgt og distribueret el til virksomhederne og forbrugerne. Det er derfor afgørende, at de konklusioner, der måtte blive draget på baggrund af dens resultater og anbefalinger, med rimelig sikkerhed fører til velstandsgevinster for det danske samfund som helhed. Derfor er det væsentligt, at der opstilles en konsistent og robust analyseramme, der hviler på et solidt fagligt grund.

MUUSMANN har derfor på opdrag af Dansk Energi udarbejdet nærværende rapport, der indeholder en gennemgang af de metoder, der vil skulle anvendes i den kommende analyse. I gennemgangen peges, der på en række forhold, herunder metodemæssige udfordringer, som det er afgørende at være opmærksom på. Rapporten indeholder alene teoretiske og principielle overvejelser af de omfattede spørgsmål. Der er således ikke udarbejdet selvstændige kvantitative analyser, men der trækkes i et vist omfang på empiriske studier af problemstillingerne.²

Rapporten supplerer dermed den gennemgang af teori, praksis og relevant litteratur, der findes i *strategy& og pwc, Ownership unbundling of DSOs? – theoretical and empirical evidence, Final Report to Dansk Energi, 18 September 2018.*

I **afsnit II** præsenteres en række aspekter ved konkurrenceanalyser, der er væsentlige i forhold til at sikre, at den samlede samfundsøkonomiske analyser baseres på et retvisende grundlag. Det indebærer bl.a., at graden af konkurrence på elmarkedet skal analyseres, og at det skal belyses, hvilke årsagskæder der er i spil, således at potentielle tiltag reelt adresserer årsagerne til en eventuelt mindre effektiv konkurrence. En væsentlig faktor i konkurrenceanalyser er afgrænsningen af det relevante marked, og meget tyder her på, at detailmarkedet for el bør afgrænses til ét nationalt marked.

I **afsnit III** overvejes det, hvordan de samfundsmæssige effekter af bedre konkurrence kan kvantificeres og værdiansættes i forhold til at kunne anvendes i en samfundsøkonomisk analyse. Det fremgår bl.a., at selv om et tiltag, der fremmer konkurrencen, måtte give en lavere pris, er dette ikke ensbetydende med, at det giver en samfundsøkonomisk gevinst. Det skyldes, at nogle konkurrencefremmende tiltag fører til en samlet set lavere effektivitet i samfundet som helhed. Der er i praksis en række udfordringer forbundet med at kvantificere og værdiansætte gevinsterne

¹ Udvalg for el-reguleringseftersynet, *En fremtidssikret regulering af elsektoren, afsluttende rapport, december 2014.*

² Rapporten, der er udarbejdet chefanalytiker Peter Brixen, har været drøftet med Dansk Energi, men MUUSMANN har det fulde ansvar for rapportens indhold.

ved bedre konkurrence, hvorfor der argumenteres for at anvende et forsigtighedsprincip i værdisættelsen.

I **afsnit IV** vurderes de metoder, der skal anvendes for at sikre, at de samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger hviler på et solidt fagligt grundlag. Der skal identificeres retvisende mål- og basisscenarier, og alle væsentlige effekter skal kvantificeres og sammenlignes. Samtidigt er det afgørende, at alle relevante alternativer indgår i analysen. Det er således ikke en tilstrækkelig betingelse, at et tiltag vurderes at føre til en samfundsøkonomisk gevinst, da alternative – og mindre indgribende tiltag – kan føre til gevinster for samfundet, der er større. Samtidig peges der i afsnittet på, at flere af de effekter, der i litteraturen om ejermæssig adskillelse navnlig tillægges vægt, ikke kan anses som relevante i en dansk kontekst, da de pågældende effekter (diskrimination i netadgang og krydssubsidiering mellem elproduktion og el(engros)handel) er effektivt håndteret af henholdsvis Datahub'en og eksistensen af Nordpool.

I **afsnit V** beskrives en række forhold, som det er væsentligt at være opmærksom på i både konkurrenceanalyser og samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger, når en del af en sektor består af forbrugerejede selskaber. Bl.a. kan overskuddet fra forbrugerejede koncerner "udloddet" på forskellig vis, herunder gennem lavere priser. Derfor kan sammenligninger af priser og overskud give et resultat, der ikke er udtryk for de grundlæggende omkostninger, som afspejler selskabernes reelle ressourceanvendelse, og som derfor bør være grundlaget og udgangspunktet for enhver samfundsøkonomisk konsekvensvurdering.

II. Konkurrenceanalyser

Udgangspunktet for Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets kommende analyse er at vurdere konkurrencen på detailmarkedet for el.

Derfor er det i dette afsnit valgt at se på aspekter ved konkurrenceanalyser, der potentielt kan have afgørende betydning for resultatet af de samfundsøkonomiske vurderinger, som eventuelle beslutninger om at gennemføre konkrete tiltag må forventes at blive baseret på. Overvejelserne er alene kvalitative, og det er ikke forsøgt at vurdere fx den faktiske konkurrenceintensitet på detailmarkedet for el.

II.1. Markedsafgrænsning

Et centralt element i enhver konkurrenceanalyse er at afgrænse det relevante marked. Markedsafgrænsningen kan således både ved fusionsgodkendelser og vurderinger af misbrug af dominerende stilling føre til væsensforskellige konklusioner. Afgrænses markedet for snævert, kan det føre til uberettigede konklusioner om konkurrencebegrænsende adfærd. Afgrænses markedet omvendt for bredt, reducerer det sandsynligheden for, at analyserne fanger reelle konkurrencemæssige udfordringer.

Europa-Kommissionen anvender følgende definition af det relevante marked:³

”II. AFGRÆNSNING AF DET RELEVANTE MARKED

Definition af det relevante produktmarked og det relevante geografiske marked

7. Det relevante marked defineres i de forordninger, der er baseret på traktatens artikel 85 og 86, især i afdeling 6 i A/B-skemaet til forordning nr. 17 og i afdeling 6 i CO-formularen til forordning (EØF) nr. 4064/89 om kontrol med fusioner af fællesskabsdimension.

Ved det relevante produktmarked forstås således markedet for alle de produkter og/eller tjenesteydelser, som forbrugeren anser for indbyrdes substituerbare på grund af deres egenskaber, pris og anvendelsesformål.

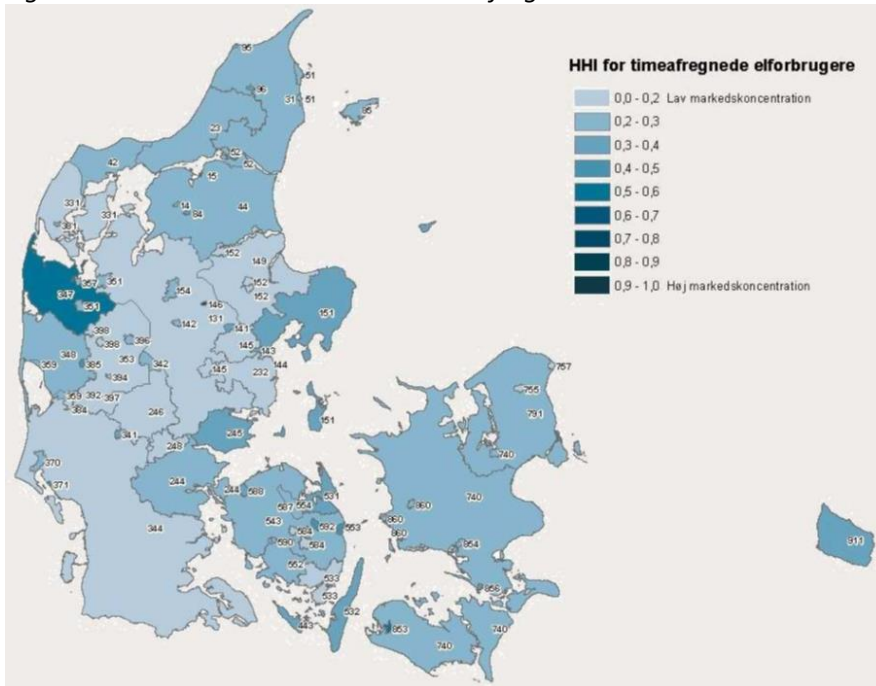
8. Ved det relevante geografiske marked forstås det område, hvor de deltagende virksomheder er involveret i udbud af og efterspørgsel efter produkter eller tjenesteydelser, og som har tilstrækkelig ensartede konkurrencevilkår og kan skelnes fra de tilstødende områder, fordi konkurrencevilkårene der er meget anderledes.

9. Det relevante marked for vurdering af et givet konkurrencemæssigt problem afgrænses derfor ved en kombination af produktmarkedet og det geografiske marked. Kommissionen fortolker definitionerne i punkt 7 og 8 (som afspejler EF-Domstolens og Førsteinstansrettens retspraksis og Kommissionens egen beslutningspraksis) efter retningslinjerne i denne meddelelse.”

³ Kommissionens meddelelse om afgrænsning af det relevante marked i forbindelse med Fællesskabets konkurrenceret (97/C 372/03).

Den sondring mellem produktmarkeder og geografiske markeder afspejles også i fx Energinets markedsrapporter. I disse skelnes mellem (i) timeafregnede og (ii) skabelonafregnede elkunder, dvs. svarende til to forskellige produktmarkeder, jf. figur II.1 og figur II.2. Samtidigt opgør Energinet markeds-koncentrationen i de forsyningsområder, der er defineret ved de enkelte eldistributionsnettet, uden at Energinet derved har taget stilling til, om der er tale om geografiske markeder i konkurrencelovgivningens forstand.

Figur II.1. Markedskoncentration – timeafregnede kunder



Kilde: Energinet.dk: *DataHub Markedsrapport*, nr. 4, februar 2017.

For hvert af de to produktmarkeder er der for hvert forsyningsområde beregnet et HHI-indeks, der viser markeds-koncentrationen blandt elhandelsselskaberne. En værdi af HHI-indeks på 1 betyder, at en leverandør forsyner alle kunder i området, mens værdier tæt på 0 viser, at alle leverandørerne har en lav markedsandel.

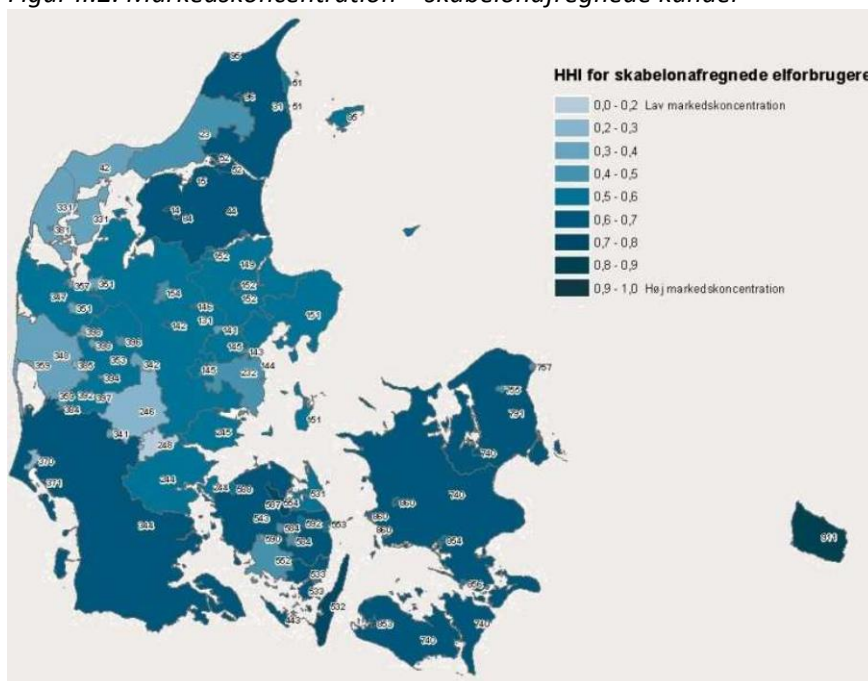
Som det fremgår, er markeds-koncentrationen lav i forhold til de timeafregnede kunder (figur II.1), mens den i de fleste forsyningsområder er noget højere for de skabelonafregnede kunder (figur II.2).

Det sidste er i en række sammenhænge blevet anvendt som en argumentation for, at der er konkurrencemæssige udfordringer på detailmarkedet for el.⁴

Konkurrencemyndighederne har flere gange vurderet dette spørgsmål. Der er kun delvis støtte i retspraksis til opfattelsen af et regionalt opdelt detailmarked for skabelonkunder, og heller ikke opdelingen i de to produktmarkeder er entydigt fastlagt i retspraksis.

⁴ Se fx De Frie Energiselskaber <http://www.defrieenergisekskaber.dk/framonopoltilmarked/>

Figur II.2. Markedskoncentration – skabelonafregnede kunder



Kilde: Energinet.dk: *DataHub Markedsrapport*, nr. 4, februar 2017.

Konkurrencestyrelsen vurderede i 2004 i sin analyse af fusionen af Elsam og Nesa, at der eksisterede to særskilte produktmarkeder – ét for skabelonafregnet el og ét for timeafregnet el.⁵

Videre fandt Konkurrencestyrelsen, at der for markedet for timeafregnet el geografisk var tale om ét dansk marked. I fraværet af internationale aktører var Konkurrencestyrelsen ikke enig med Elsam, der fandt, at markedet geografisk skulle afgrænses til Nordvesteuropa, men fandt omvendt heller ikke grundlag for en snævrere (regional) afgrænsning af markedet. Derimod fandt Konkurrencestyrelsen, at markedet for skabelonafregnet el kunne afgrænses til de lokale forsyningsområder, idet der især blev lagt vægt på, at kun 2 pct. af de skabelonafregnede kunder på daværende tidspunkt havde benyttet sig af det frie leverandørvalg (indført i 2003), og at der var et loft over, hvor megen aktivitet forsyningspligtsselskaberne måtte have uden for deres forsyningsområde.

Næsten samme konklusion nåede Europa-Kommissionen frem til i sin afgørelse vedrørende den store danske energifusion i 2006.⁶ Dog konstaterede Kommissionen, at der var fremkommet nye leverandører (OK og Scanenergi) i markedet for skabelonafregnede elkunder, og at flere af de eksisterende elhandelsselskaber (fx Nesa, KE, Nordjysk og NOE) havde fået kunder uden for deres oprindelige forsyningsområde. På den baggrund vurderede Kommissionen, at der var tegn i form af bl.a. hyppigere leverandørskift på en, om end langsom, transformation af markedet for de små kunder mod et nationalt marked. Kommissionen konkluderede derfor, at markedet for skabelonafregnede kunder enten skulle afgrænses nationalt eller regionalt, svarende til forsyningsområderne. Da denne afgrænsning imidlertid ikke var væsentlig for behandlingen af fusionen, tog Kommissionen ikke endeligt stilling til spørgsmålet.

⁵ Konkurrencestyrelsen, *Fusionen mellem Elsam og NESA*, marts 2004.

⁶ Commission Decision of 14/III/2006 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement (Case No COMP/M.3868-DONG Energy/Elsam/Energi E2), C(2006) 793 final.

Samme overvejelser har gjort sig gældende ved efterfølgende behandlinger af fusioner inden for den danske elsektor. I sin godkendelse af fusionen mellem Syd Energi og Nyfors i 2016 bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for det første, at det i denne sag kunne stå åbent om produktmarkedet skulle afgrænses bredt (ét detailmarked) eller skal segmenteres som i de tidligere afgørelser.⁷ For det andet henviste Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til ovennævnte vurdering fra Kommissionen vedrørende den geografiske afgrænsning af markederne, men valgte at lade spørgsmålet om et nationalt kontra regionalt marked stå åbent, da fusionen uanset afgrænsning ikke ville påvirke konkurrencen nævneværdigt. Dog nævnes, at de to selskaber havde fremført, at der også i forhold til markedet for skabelonafregnede kunder var tale om et nationalt marked, efter at forsyningspligtighederne var kommet i udbud.

Sammenfattende synes følgende at gøre sig gældende:

- Konkurrencemyndighederne har hidtil sondret mellem to produktmarkeder (skabelonafregnede henholdsvis timeafregnede elkunder).
- Markedet for timeafregnede elkunder har siden 2004 været afgrænset som ét nationalt marked.
- Markedet for skabelonafregnede elkunder blev i 2004 afgrænset til de regionale forsyningsområder, bl.a. med henvisning til begrænsninger på forsyningspligtselskaberne, og efterfølgende har der ikke været behov for at træffe afgørelse i spørgsmålet.
- Der kan dog peges på, at:
 - Væsentligt flere skabelonafregnede kunder har skiftet leverandør siden 2004
 - Forsyningspligten og dermed de geografisk afgrænsede forsyningspligtselskaber er ophørt
 - Der er blevet indført en engrosmodel og datahub, der har gjort det lettere for nye selskaber at trænge ind på markedet og for eksisterende selskaber at få kunder uden for deres oprindelige forsyningsområde
 - Udrulningen af timeafregne målere frem mod 2020 og den deraf følgende mulighed for også små elkunder for at blive timeafregnet, der blev realiseret fra december 2017, ophæver sondringen mellem skabelonafregnede og timeafregnede elkunder, eftersom de skabelonafregnede kunder "afvikles" i markedet.
 - Der gennemsnitligt er 23 leverandører, der har skabelonafregnede kunder i hvert af de mindste 19 forsyningsområder.⁸

Med de ændringer, der er beskrevet i det sidste punkt, er samtlige de forudsætninger for et vel fungerende detailmarked, som Konkurrencestyrelsen pegede på i 2011, opfyldt.⁹ Dermed forekommer de oprindelige argumenter for en regional afgrænsning af detailmarkedet for skabelonafregnede elkunder i væsentligt omfang at være bortfaldet. Dertil kommer de yderligere tiltag, der er gennemført i det seneste år eller besluttet implementeret i den kommende tid, der yderligere vil reducere barriererne for effektiv konkurrence på tværs af forsyningsområderne. Alt i alt er det således vanskeligt analytisk at argumentere for, konkurrencevilkårene i de forskellige regionale forsyningsområder er så meget anderledes, at de kan begrunde en regional markedsafgrænsning.

⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, *Godkendelse af fusion mellem Syd Energi a.m.b.a. og Nyfors a.m.b.a.*, 12. maj 2016.

⁸ Lauritzen Consulting, *Konkurrencen for detailmarkedet for el*, Analyse for Dansk Energi, november 2017.

⁹ Konkurrencestyrelsen (2011): *Detailmarkedet for elektricitet, konkurrence- og forbrugeranalyse*.

II.2. Årsagskæder – hvad bestemmer konkurrencen

Overvejelserne i det foregående afsnit demonstrerer nogle generelle kendetegn ved konkurrenceanalyser:

- Der findes ingen fast målestok for, hvornår konkurrencen er (tilstrækkelig) effektiv (mens den regionale markedsconcentration for skabelonafregnede kunder er højere end for timeafregnede kunder, kan det ikke alene på den baggrund konkluderes, om der er tale om et konkurrencemæssigt problem).
- Effekten af mindre effektiv konkurrence kvantificeres kun sjældent, hvilket udover den manglende målestok for konkurrencens effektivitet skyldes, at det kun sjældent er muligt at etablere et benchmark for den (bedst opnåelige) effektive konkurrence, hvortil kommer, at der potentielt er flere effekter af bedre konkurrence (lavere pris, bedre kvalitet, mere innovation osv.)
- Selv hvis analyser indikerer, at der kan være konkurrencemæssige problemer, kan de ofte ikke forklare, hvorfor det er tilfældet.

For så vidt angår det første punkt, er konsekvensen ofte, at der inddrages mange indikatorer af konkurrencen på et marked udover markedsconcentration. Der kan fx være tale om at se på antallet af udbydere, prisen, prisspredning, produktdifferentiering, selskabernes overskudsgrad, kundemobilitet, kundetilfredshed osv.¹⁰ Disse indikatorer kan enten analyseres over tid indgå i benchmarkanalyser, hvor der sammenlignes med de tilsvarende markeder i andre lande eller lignende markeder i Danmark. Dertil kommer, at de kvantitative analyser kan komplementeres med kvalitative analyser af fx "barriers of entry", herunder eventuelle lovgivningsmæssige forhold, der forhindrer, vanskeliggør eller fordyrer etableringen af nye, konkurrerende selskaber.

Samtidig anvender bl.a. konkurrencemyndighederne forskellige tommelfingerregler i deres vurderinger af konkurrenceintensiteten. Fx anses tilstedeværelsen af mere end 7-8 selskaber, der aktivt deltager i konkurrencen, eller et HHI-indeks under et vist niveau at være indikationer på, at der ikke kan antages at være et konkurrencemæssigt problem.¹¹¹²

Den samlede vurdering af, om der eksisterer et konkurrencemæssigt problem, vil således typisk bero på en samlet afvejning af flere kvantitative og kvalitative indikatorer kombineret med anvendelse af tommelfingerregler.

Ét er at identificere utilstrækkelig konkurrence, noget andet er at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser, jf. det andet punkt. En sådan vurdering forudsætter, at konsekvenserne af en svag konkurrence for husholdninger og virksomheder kan kvantificeres på relevante parametre (fx pris og kvalitet). De problemstillinger, der knytter sig til dette, overvejes i afsnit III.

¹⁰ Council of European Energy Regulators har udarbejdet en håndbog i, hvordan konkurrencen på detailmarkedet for el og naturgas kan vurderes, og hvilke indikatorer der bør indgå i vurderingen. Annex A indeholder en liste over disse indikatorer.

¹¹ Lauritzen Consulting, *Konkurrencen på detailmarkedet for el*, Analyse for Dansk Energi, november 2017.

¹² Kommissionen anvender en grænse for HHI på 2.000 (på en skala fra 0 til 10.0000) ved vurderingen af horisontale fusioner, idet de finder det usandsynligt, at der vil være konkurrencemæssige problemer, hvis HHI efter en fusion er under ca. 2.000 (*Retningslinjer for vurdering af horisontale fusioner efter Rådets forordning om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (2004/C 31/03)*).

Derimod skal der her knyttes nogle kommentarer til det tredje punkt. Dvs. den ofte manglende identifikation af årsagerne til ineffektiv konkurrence.

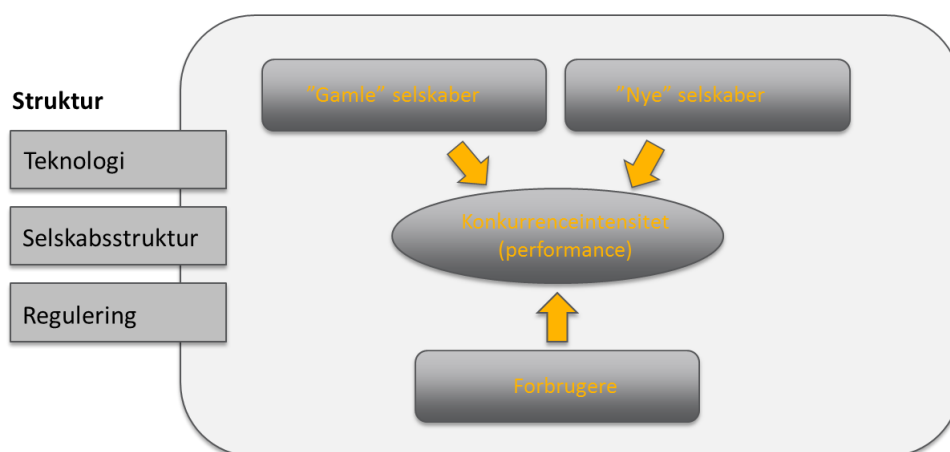
I nogle tilfælde afdækker konkurrenceanalyser umiddelbart årsager til ineffektiv konkurrence. Der vil typisk være tale om elementer i reguleringen, der åbenlyst begrænser konkurrencen. De mest ekstreme tilfælde er lovgivningsmæssigt fastlagte monopoler, som det indtil ca. årtusindeskiftet var gældende i el- og natursektorerne og hele reguleringen af intellektuelle ejendomsrettigheder. Men også regulering, der fastsætter prisen eller et prisloft, som det var tilfældet med forsyningspligtreguleringen af el indtil for nylig, stiller krav autorisation osv., påvirker åbenlyst konkurrencen negativt.¹³

I andre tilfælde er en sådan identifikation af årsager ikke entydig. Fx kan der opstilles flere forklaringer på, at markedsconcentrationen for de skabelonafregnede elkunder, som vist ovenfor, fortsat er forholdsvis høj. Selv hvis der findes elementer i reguleringen, der potentielt kunne hæmme konkurrencen, giver konkurrenceanalyserne ikke svar på, om effekterne er væsentlige, eller om andre forhold, der ikke kan påvirkes gennem ny eller ændret offentlig regulering, udgør hovedårsagen til den ineffektive konkurrence.

Derfor er det nødvendigt at kombinere de metoder, der typisk anvendes i konkurrenceanalyser, med andre metoder, der kan bidrage til eller i det mindste skabe en ramme for at diskutere årsager og virkninger i forhold til konstateret ineffektiv konkurrence.

”Structure-conduct-performance”-modellen er et eksempel på en sådan supplerende metode til brug for analyser af konkurrencen på et marked, *jf. figur 11.3*.

Figur 11.3. Structure-conduct-performance model



De traditionelle konkurrenceanalyser søger at vurdere markedsp performance eller konkurrenceintensitet. Dvs. ”leverer” markedet i form af en pris og en kvalitet, der matcher forbrugernes betalingsvillighed, og der sikrer størst mulig effektivitet i produktionen (dvs. mindst muligt samfundsøkonomisk ressourceforbrug til den given pris og kvalitet).

¹³ At offentlig regulering påvirker konkurrencen negativt, er langt fra altid et samfundsøkonomisk problem, da der kan være gode samfundsøkonomiske begrundelser for reguleringen.

Ifølge modellen er den observerede performance resultatet af den adfærd (conduct), som markedsaktørerne udviser inden for de rammebetingelser (structure), der sig gældende for det pågældende marked.

I den viste version af modellen udgøres strukturen af tre elementer: Teknologi, selskabsstruktur og offentlig regulering.

Teknologi kan åbenlyst have indflydelse på konkurrenceintensiteten. I forsyningssektoren betyder omkostningerne ved at etablere forsyningsnet, at der samfundsøkonomisk ikke er grundlag for at etablere flere net og dermed konkurrence i denne del af produktionskæden. Dvs. der er tale om naturlige monopoler. Også andre former for teknologisk bestemte stordriftsfordele og netværksternaliteter kan afgørende påvirke et markeds funktionsmåde.

Offentlig regulering udgør den anden væsentlige determinant i forhold til konkurrenceintensiteten, ikke mindst i netværksindustrier som forsyningssektorerne. Reguleringen af adgang til og priser for anvendelse af netværkene har således afgørende betydning for konkurrencen i de dele af værdikæden, der konkurrenceudsættes.

Selskabsstrukturen vil som det tredje element på – et givet tidspunkt – have betydning for markedsudfaldet. Over tid vil selskabsstrukturen imidlertid kunne ændres, bl.a. afhængigt af udviklingen i de andre strukturelle elementer. Fremkomsten af mobiltelefoni påvirkede væsentligt selskabsstrukturen på telemarkedet. Og offentlig regulering af forsyningsnet med henblik på at skærpe konkurrencen blandt handelsselskaberne må også formodes at påvirke selskabsstrukturen på sigt.

Betragtes problemstillingen dynamisk, er det derfor næppe rimeligt at opfatte selskabsstrukturen som eksogent bestemt, og på længere sigt vil den nærmere et resultat af markedsaktørernes adfærd som bestemt af teknologi og offentlig regulering, jf. nedenfor. Sådanne potentielle dynamiske effekter i forhold til selskabsstrukturen må tages i betragtning ved konkurrenceanalyser, da de kan få væsentlig indflydelse på konkurrenceintensiteten på sigt. Tiltag iværksat på grundlag af vurderinger, der alene baserer sig på den nuværende selskabsstruktur, kan således vise sig overflødige og endda uhensigtsmæssige i forhold til den udvikling, der under alle omstændigheder må forventes at præge markedet i de kommende år.

Inden for de givne strukturelle rammer søger markedsaktørerne at vælge den adfærd, der giver det for dem bedst mulige udfald. I den viste version af modellen er det valgt at sondre mellem gamle og nye selskaber for at illustrere forsyningssektorerne, der på den ene side består af selskaber, der også eksisterede før, markederne blev konkurrenceudsatte, og på den anden side selskaber, der er etableret senere med henblik på at udnytte de muligheder, som den åbne markedsadgang giver.

Når det giver mening at sondre mellem de to typer af selskaber, er det bl.a., fordi de i sagens natur har vidt forskellige udgangspunkter. Således vil det være naturligt, at de gamle selskaber i første omgang forsøger at forsvare de markedspositioner, de havde i udgangspunktet, dvs. fastholde og skabe loyalitet blandt deres oprindelige kunder, mens incitamentet til at kapre nye kunder kan være mindre (fordi business casen måske ikke er særlig stærk). Omvendt er forudsætningen for de nye selskabers overlevelse, at de formår at tiltrække kunder, der nødvendigvis alle må være nye,

eller alternativt købe sig til kunder gennem opkøb af selskaber. Pointen er med andre ord, at der kan være legitime grunde til, at forskellige selskaber udviser forskellig adfærd, og at det ikke nødvendigvis kan tages som udtryk for, at der er utilstrækkelig konkurrence på et marked.

Den sidste, men ikke mindre vigtige type af markedsaktører er forbrugerne. Konkurrencen bliver aldrig effektiv, med mindre forbrugerne træffer aktive valg til fordel for de selskaber, der leverer til de bedste priser sammenholdt med kvalitet.

Flere forhold påvirker forbrugernes adfærd, herunder information om/kendskab til de produkter målt ved pris og kvalitet, som markedet stiller til rådighed, omkostninger i form af tidsforbrug ved at søge oplysninger om alternative leverandører og produkter, omkostninger forbundet med leverandørskifte samt gevinsten i form af lavere pris og/eller bedre kvalitet ved at skifte.

Meget tyder på, at det eksempelvis er en kombination af forbrugernes oplevelse af uklarhed om elprodukter og for lille økonomisk gevinst ved at skifte leverandør, der er den væsentligste forklaring på, at relativt få skabelonafregnede kunder har skiftet leverandør og dermed den forholdsvis høje geografiske markedsconcentration for disse kunder, der blev beskrevet ovenfor.¹⁴

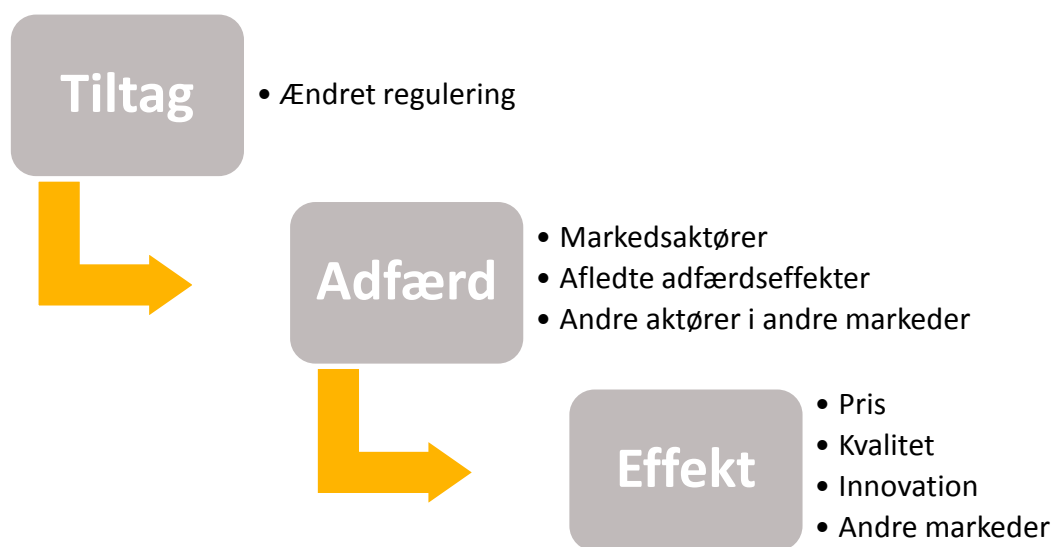
Denne introduktion til tankegangen i "structure-conduct-performance"-modellen viser, at den grad af konkurrence, der på et givet tidspunkt kan observeres i et marked, er et resultat af mange indbyrdes afhængige faktorer. Det betyder bl.a., at:

- Det er afgørende ved overvejelser om nye tiltag at være skarp i forhold til at definere og klarlægge de årsagskæder, der i sidste ende forventes at føre til et for samfundet bedre udfald.
- Vurderingen af et tiltag ændres over tid, hvis nogle af de andre faktorer, der påvirker konkurrencen, også ændres.

Det første punkt handler grundlæggende om, at det med udgangspunkt i specifikationen af et givet tiltag for det første må overvejes, hvordan det vil påvirke adfærden hos de relevante aktører i det marked, hvor konkurrencen ønskes styrket, *jf. figur 11.4*. Er der fx tale om at styrke den information, der er til rådighed for forbrugerne, som derfor forventes at ville ændre adfærd, eller er der tale om tiltag, der direkte påvirker adfærden blandt selskaberne.

¹⁴ Se navnlig Energitilsynet, *Analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el*, 2012.

Figur II.4. Årsagskæder – fra tiltag til effekt



Derudover skal det overvejes, hvordan de forventede adfærdsændringer skønnes at påvirke markedsudfaldet i form af fx prissætning, kvalitet eller udvikling af nye produkter.

Ofte er årsagskæderne mindre enkle end illustreret her. Ved vurderingen af indførslen af timeaf-læste målere var mekanismerne således, (i) at adgangen til løbende aflæsninger af elforbruget ville føre til (ii) mulighed for afregning baseret på faktisk timeforbrug og (iii) større bevidsthed hos forbrugerne om udgifterne til el, og det ville ændre adfærden hos dels (iv) selskaberne, der ville tilbyde nye produkter (timeafregning), og (v) forbrugerne, der mere aktivt vil søge efter de bedste tilbud på markedet, hvilket (vi) ville lede til en styrkelse af konkurrencen. Endelig ville der (vii) være en væsentlig gevinst for forbrugerne ved at flytte elforbrug fra dyre til billigere tidspunkt, ligesom (viii) den øgede forbrugerbevidsthed ville få dem til at spare mere på energien.

Eksemplet med de timeaf-læste målere viser udover en mere kompleks årsagskæde også, at der kan være gevinster og ulemper ved et tiltag, der ikke knytter sig til konkurrence (den tidsmæssige flytning af elforbruget og energibesparelserne kunne også realiseres uden konkurrence, så længe selskaberne tilbyder afregning baseret på faktisk timeforbrug).

Tilsvarende er der eksempler på tiltag, hvis primære formål og effekt er rettet mod noget andet, men har en afledt effekt på tilliggende markeder. Et sådant eksempel er en styrket økonomisk re-gulering af netselskaber, hvor formålet er at sikre effektivitet i leveringen af netydelser, men som kan have afledte og positive effekter på detailmarkedet for el.¹⁵

Det andet, der er væsentligt ved vurderingen af tiltags effekter på konkurrencen i et givet marked, er afhængigheden af de mange andre faktorer, der bestemmer konkurrencen. Fx gælder, at:

- Eksistensen af forsyningspligt overfor de mindre elkunder og det dertil knyttede regulerede forsyningspligtprodukt formentlig betød, at nogle af de tiltag, der blev iværksat for at styrke

¹⁵ I afsnit IV overvejes konkrete et konkret eksempel på årsagskæder i forhold til konkurrencen i forsynings-sektorene.

konkurrencen, kun fik begrænset effekt. Den regulerede pris var således så lav, at bl.a. nye leverandører ikke både kunne skabe en forretning og sætte prisen tilstrækkeligt lavt til, at forbrugerne havde en stor nok tilskyndelse til at skifte leverandør.

- Nu hvor forsyningspligten er ophævet, må konkurrencen forventes styrket, men det tager givetvis tid, før markedet har tilpasset sig de nye vilkår. Fx kan nogle selskaber over tid vælge at hæve prisen relativt til konkurrenterne, hvis de samtidig vurderer at kunne tilbyde forbrugerne et bedre produkt, men det er givetvis ikke et tiltag, de ønsker at gennemføre fra den ene dag til den anden. Dels fordi loyaliteten over for de eksisterende kunder først skal styrkes gennem vedvarende arbejde med kvalitet (fx kundeservice, andre ydelser knyttet til kerneydelsen etc.), dels fordi prisstigninger, der gennemføres hurtigt, formentlig kan få nogle kunder til at skifte leverandør, selv om det objektivt set ikke kan svare sig.

Med dette eksempel understreges også betydningen af inddrage allerede besluttede og gennemførte tiltag i konkurrenceanalysen. På elmarkedet gennemføres i disse år – udover ophævelsen af forsyningspligten – også engrosmodellen og de fjernaflæste timemålere, der giver mulighed for timeafregning også af de mindre kunder, udrulles frem til starten af 2020'erne. De fulde effekter, herunder på konkurrencen, af disse tiltag er ikke afspejlet i den nuværende markedssituation, og konkurrencen må forventes styrket i de kommende år.

Tages der ikke højde for dette ved analyser af yderligere tiltag, forekommer risikoen for, at man overvurderer effekten af tiltagene, stor, da den underliggende eller strukturelle konkurrence givetvis er bedre end den konkurrencesituation, der aktuelt kan observeres i markedet.

En anden konsekvens af denne problemstilling er, at det kan være vanskeligt at overføre analyser og udfald fra andre lande til Danmark. Det forhold, at tiltag i et andet land har vist sig at give en markant positiv effekt på konkurrencen, kan således være resultatet af, at andre og mere egnede tiltag ikke er gennemført i det pågældende land, og ikke at tiltaget i sig selv generelt kan anses som effektivt.

II.3. Dynamiske effekter – ændret markedsstruktur

I forlængelse af det foregående er der grund til at pege på et andet emne, der vil kunne opstå i forbindelse med en konkurrenceanalyse af detailmarkedet for el, nemlig ejer- og selskabsstrukturen på detailmarkedet for el. I forhold til "structure-conduct-performance"-modellen handler det om den virkning, der på længere sigt kan være mellem ændringer i konkurrenceintensiteten og ejer- og selskabsstrukturen på et marked.

Der er aktuelt 50-55 leverandører, der selvstændigt udbyder el på detailmarkedet i Danmark. Størstedelen af disse er direkte eller indirekte knyttet til et eller flere af de "gamle" elforsynings-selskaber, der ejer eldistributionsnet og eksisterede før konkurrenceudsættelsen, mens kun en mindre del er opstået efterfølgende og ikke-koncernforbundne med netselskaber.

Dette antal vil under normale omstændigheder være fuldt tilstrækkeligt til at skabe effektiv konkurrence, jf. ovenfor. Faktisk kunne det være en bekymring, at der er så mange aktive selskaber på markedet, at det ikke er samfundsøkonomisk optimalt. Er selskaber for små, kan de have vanskeligt ved at realisere stordriftsfordele, drive produktudvikling og innovation og har ikke musklerne til at drive en effektiv markedsføring.

Normalt antages effektiv konkurrence også at føre til en hensigtsmæssig selskabsstruktur, hvor uprofitable selskaber vil lukke eller blive overtaget af konkurrenterne, og antallet af selskaber finder en slags ligevægtsniveau.

Dette er formentlig en af forklaringerne på, at antallet af el-selskaber er nærmest halveret siden liberaliseringen af elmarkedet for ca. 15 år siden, og at der løbende gennemføres fusioner i sektoren. Når strukturtilpasningen fortsat ikke kan anses for tilendebragt, kan det skyldes en kombination af (i) ejerskabsstrukturen, hvor nogle af de forbrugerejede selskaber ikke er udsat for samme kontante afkastkrav fra ejerne som det, der gælder under andre ejerformer, og som andre af de forbrugerejede selskaber søger at leve op til, og (ii) en manglende økonomisk tilskyndelse for mange forbrugere til at skifte leverandør. Tilsammen betyder det, at presset for konsolidering antageligt er mindre end i andre sektorer, selv om konkurrencen på elmarkedet reelt er intensiv.

Den centrale pointe i kontekst af konkurrenceanalyser er imidlertid, at der sker en løbende konsolidering i elsektoren, hvorved elhandelsselskaberne gennemsnitligt bliver større og dermed får større incitamenter til og muligheder for at aktivt tiltrække nye kunder. Dvs. den strukturelle udvikling i sektoren udgør endnu en kanal, der tilsiger, at konkurrenceintensiteten vil stige også uden nye tiltag.

III. Fra konkurrence til samfundsøkonomi

I dette afsnit overvejes en række problemstillinger, der skal håndteres, når resultater fra konkurrenceanalyser skal "oversættes" til effekter, der kan inkluderes i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger.

Undertiden fremføres argumenter, der kan tolkes som om ethvert tiltag, der fremmer konkurrencen på et marked, også medfører en samfundsøkonomisk gevinst. Imidlertid kan fx tab af stor-driftsfordele (economies of scale) og tab af fordele ved samdrift (economies of scope) under visse omstændigheder betyde, at en skærpelse af konkurrencen samlet set giver et økonomisk tab for samfundet.

Heri ligger også, at (mere effektiv) konkurrence aldrig kan være et mål i sig selv, og at eventuelle konkurrencefremmende tiltag må bedømmes ud fra alle effekter på samfundet og ikke kun den isolerede effekt på konkurrenceintensiteten i et marked.

Dette er afspejlet i bl.a. EU's fusionsregler, hvoraf det bl.a. fremgår, at:¹⁶

"For at afgøre, hvilke virkninger en fusion vil få på fællesmarkedet, bør der tages hensyn til enhver begrundet og sandsynlig effektivitetsgevinst, som de deltagende virksomheder kan påvise. Det er muligt, at de effektivitetsgevinster, der opnås som følge af en fusion, udligner de virkninger for konkurrencen og specielt den potentielle skade for forbrugerne, som ellers ville optræde..."

Dermed bliver det også en forudsætning for gennemførelsen af konkurrencefremmende tiltag, at der udarbejdes robuste samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger. I den forbindelse er det en udfordring, at konkurrenceanalyser typisk ikke fører til konklusioner om:

- Graden af konkurrenceintensiteten opgjort ved én kvantitativ indikator.
- Det kvantitative bidrag til en observeret ineffektiv konkurrence fra de potentielt mange faktorer, der tilsammen bestemmer konkurrenceintensiteten på et marked.
- Kvantificerede effekter af den ineffektive konkurrence.

Tilsammen betyder det, at konkurrenceanalyser – udover at identificere et muligt samfundsøkonomisk problem – ofte kun i meget begrænset omfang bidrager til svar på, hvordan problemet ud fra en samfundsøkonomisk betragtning håndteres bedst muligt.

Dette gælder også, selv om det i samfundsøkonomiske vurderinger af konkrete tiltag typisk vil være tilstrækkeligt at kende de marginale effekter af tiltaget på konkurrenceintensiteten og videre på forbrugere og virksomheder. Uden et forholdsvis klart og entydigt billede af niveauet for den ineffektive konkurrence, årsagerne hertil samt de effekter, der bestemmer det samfundsøkonomiske tab, er det således vanskeligt at lave solide skøn for et konkret tiltags marginale effekter.

I det følgende overvejes en række problemstillinger, der vurderes relevante at iagttage, når konkurrenceanalyser af fx elmarkedet skal "oversættes" til brug for samfundsøkonomiske vurderinger.

¹⁶ Rådets Forordning (EF) Nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("EF-fusionsforordningen", Præambel, punkt 29).

III.1. Identifikation af samfundsøkonomiske gevinster

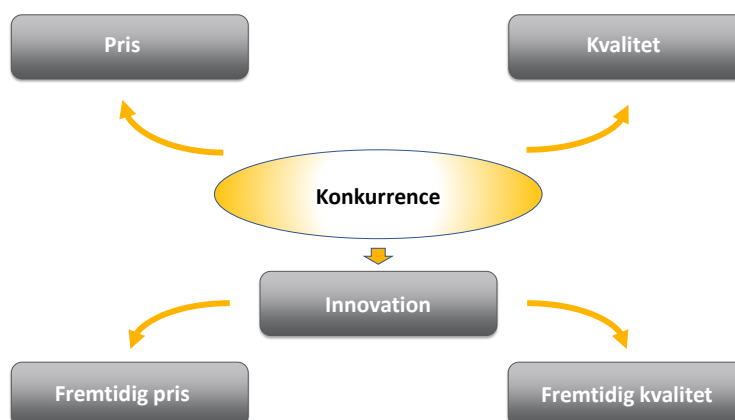
Mere effektiv konkurrence kan for samfundet have flere gavnlige effekter på såvel kort som lang sigt, jf. figur III.1.

Den primære effekt vil typisk være at sikre forbrugerne lavere priser, end de ellers ville kunnet have opnået. Da et selskab på lidt længere sigt som udgangspunkt ikke kan have højere priser end konkurrenterne uden at tabe kunder og i sidste ende hele forretningen, er det nødt til at sikre, at produktionen foregår omkostningseffektivt. Det er dette pres på omkostningerne, der som regel forventes at give den væsentligste samfundsøkonomiske gevinst ved mere effektiv konkurrence. Det er dog ikke altid, at en større grad af konkurrence fører til lavere omkostninger og priser. Fx kan et konkurrencefremmende tiltag påføre selskaberne meromkostninger, og nettoeffekten bliver dermed ud fra en principiel betragtning ubestemt.

Men konkurrence kan også medføre, at forbrugerne får ydelser af højere kvalitet. Som med priser vil der gælde, at et selskab ikke i længden – til samme pris – kan tilbyde kunder ydelser af lavere kvalitet, da kunderne i givet fald vil vælge andre leverandører. Kvalitet skal i denne forbindelse opfattes bredt, således at den ikke kun omfatter kvaliteten af selve produktet, men fx også forhold som kundeservice, mulighed for at købe flere typer af ydelser fra samme leverandør osv.

Dertil kommer, at konkurrence sædvanligvis antages at fremme innovation, udvikling af nye produkter osv., der på sigt vil kunne resultere i både lavere priser og højere kvalitet end ellers. Idéen er, at konkurrerende selskaber vil søge at øge deres overskud ved at skabe konkurrencemæssige fordele sammenlignet med konkurrenterne. Dette kan de både gøre ved at effektivisere omkostningssiden (produktionsinnovation) eller forbedre indtægtssiden, således at der ved udvikling af nye og smartere produkter (produktinnovation) kan opkræves en merpris i forhold til konkurrenterne, der overstiger eventuelle meromkostninger i produktionen. Dette må forventes på sigt at give lavere priser og/eller højere kvalitet på det relevante marked.

Figur III.1. Effekter af konkurrence



I princippet ville alle disse potentielle effekter skulle kvantificeres og indgå i samfundsøkonomiske analyser af fx konkrete tiltag til forbedring af konkurrencen på et marked. I praksis sker det kun

sjældent. Ofte inkluderes imidlertid alene en forventet umiddelbar priseffekt i de samfundsøkonomiske analyser af konkurrencefremmende tiltag, mens kvalitetseffekter og dynamiske effekter som følge af øget innovation kun sjældent kvantificeres og indgår i vurderingerne.

Udfordringen i forhold til kvalitetseffekter er bl.a., at en kvantificering for det første forudsætter, at de forventede eller mulige ændringer i kvaliteten – der i sig selv kan have mange og forskelligartede dimensioner – kan identificeres, og for det andet at forbrugernes betalingsvillighed for en højere kvalitet kan estimeres.¹⁷ Idet to forhold typisk ikke kan observeres er de ofte vanskelige at kvantificere. Derfor ses der tit bort fra velfærdsgevinster som følge af kvalitetsforbedringer.¹⁸

Kvantificeringen af kvalitetseffekter bliver ikke mindre udfordrende, når der ses på de dynamiske effekter, der opstår som følge af øget innovation. Det ligger næsten i selve innovationsbegrebet, at ingen i dag ved, hvad en øget innovation vil føre til i form af nye og smartere ydelser eller mere effektive metoder at producere på. Derfor må det anses for i praksis umuligt at komme op med kvalificerede skøn over de samfundsøkonomiske gevinster, som øget konkurrence vil udløse ad denne kanal.

Derfor synes samfundsøkonomiske analyser af gevinster af mere effektiv konkurrence hovedsageligt at fokusere på kvantificeringer af de forventede, umiddelbare priseffekter.¹⁹ Disse er imidlertid også forbundet med betydelig usikkerhed.

III.2. Kvantificering af priseffekter

Overvejelserne om priseffekter tager udgangspunkt i en situation med ineffektiv konkurrence, der sammenholdes med en hypotetisk situation med fuldkommen konkurrence. Dvs. udgangspunktet er "niveauet" af konkurrence. Dette sker ud fra den betragtning, at det vil være forbundet med stor risiko for fejlskøn, hvis den marginale priseffekt af et konkurrencefremmende tiltag fastlægges uafhængigt af det maksimale potentiale for prisreduktioner som følge af bedre konkurrence.

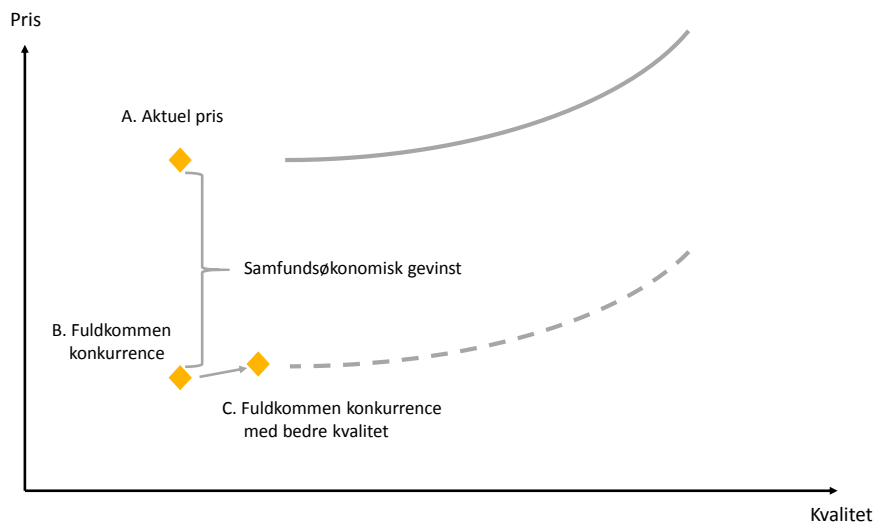
Med dette udgangspunkt kan potentialet for samfundsøkonomiske gevinster ved øget konkurrence estimeres ved at se på forskellen mellem den aktuelle pris i det givne marked (punkt A) og den hypotetiske pris, der ville gælde under fuldkommen konkurrence (punkt B), *jf. figur III.2.*

¹⁷ Undertiden estimeres kvalitetsforskelle ved at se på prisforskelle mellem produkter, der grundlæggende leverer den samme ydelse, men varierer i forhold til forskellige kvalitetsparametre, idet prisforskellene antages at afspejle forbrugernes betalingsvillighed og dermed den samfundsøkonomiske værdi af en højere kvalitet. Idet denne type af analyser forudsætter, at priserne er "rigtige", og dermed at konkurrencen er effektiv, er de ikke anvendelige i nærværende kontekst, der jo netop udspringer af en hypotese om, at konkurrencen ikke er effektiv.

¹⁸ I forhold til elhandelselskaber er de relevante kvalitetsparametre bl.a. kundeservice, herunder afbrudshåndtering via netselskabet, prisfastsættelses- og betalingsmetoder, opsigelsesbetingelser, produktets klimægenskaber, andre tilknyttede ydelser osv. Værdien af disse kan være vanskelig at kvantificere, især i et dynamisk perspektiv, hvor det er den fremtidige kvalitet, der er relevant. Et eksempel på en væsentlig kvalitetsparameter, der dog vedrører netselskaberne, er tilgængelighed af nettet for forbrugerne på de tidspunkter, hvor der er brug for det. For denne kvalitetsparameter kan det i princippet beregnes, hvilke omkostninger forbrugerne påføres, hvis nettet ikke er tilgængeligt i kortere og længere tid.

¹⁹ Se fx Konkurrencestyrelsen (2011): *Detailmarkedet for elektricitet, konkurrence- og forbrugeranalyse.*

Figur III.2. Potentiel priseffekt af styrket konkurrence



Der er imidlertid flere forhold, der betyder, at en sådan simpel beregning sjældent vil give et dækkende billede, hvoraf nogle overvejes i det følgende.

Måling af den aktuelle pris

Konkurrenceanalyser fokuserer typisk på priser, uanset at det i forhold til samfundsøkonomiske vurderinger er omkostningerne og dermed forbruget af samfundsressourcer, der er det centrale.

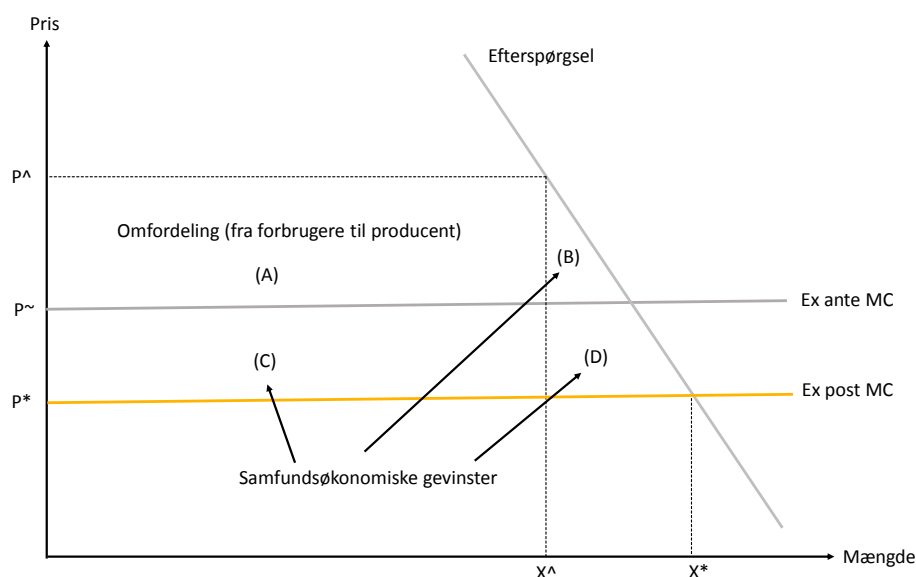
Hvis der meningsfuldt skal kunne tages udgangspunkt i de aktuelle priser i beregningen af samfundsøkonomiske effekter, er det imidlertid nødvendigt at overveje, om den observerede pris i rimeligt omfang afspejler de aktuelle (marginale) produktionsomkostninger og graden af den aktuelle produktionseffektivitet, jf. de følgende to eksempler.

I det første eksempel er udgangspunktet, at en producent har konstante marginale produktionsomkostninger (Ex ante MC), men også en vis markedsmagt, der muliggør, at prisen (P^A) kan sættes højere end marginalomkostningerne, hvilket fører til en forholdsvis lav produktion i ligevægt (X^A), jf. figur III.3.

En konkurrenceanalyse afdækker nu, dels at konkurrencen er ineffektiv, dels at producenterne i markedet har et overnormalt overskud. Der overvejes derfor gennemført tiltag, der kan skabe fuldkommen konkurrencen og reducere prisen. Spørgsmålet er nu, hvilke af tiltagenes gevinster der skal medregnes i den samfundsøkonomiske vurdering.

Hvis det først antages, at producenten allerede producerer effektivt, dvs. at marginalomkostningerne ikke reduceres som følge af tiltagene, vil prisen som følge af den mere effektive konkurrence blive reduceret noget (til P^B). Det vil imidlertid være forkert at indregne hele prisfaldet som en samfundsøkonomisk gevinst. Kun den såkaldte "trekantsgevinst" (arealet B) udgør således en samfundsøkonomisk gevinst. Prisfaldet indebærer som vist også en omfordeling fra producenterne til forbrugerne (arealet A), men da der alene er tale om en omfordeling, påvirker det ikke den samlede velstand i samfundet.

Figur III.3. Fra ineffektiv til fuldkommen konkurrence



En sådan fordelings effekt bør principielt ikke indgå i den egentlige samfundsøkonomiske vurdering, men behandles ved siden af. Selv om det politisk kan give mening at tillægge lavere priser til gavn for forbrugerne større vægt end overnormal indtjening for virksomheden, følger det ikke af konceptet for samfundsøkonomiske analyser og må håndteres uden for denne.^{20 21}

Fører den styrkede konkurrence imidlertid også til effektiviseringer af produktionen i form af lavere marginale produktionsomkostninger (svarende til Ex post MC), stiger den samfundsøkonomiske gevinst betragteligt (med arealerne C og D). Dels fordi hele produktionen effektiviseres, dels fordi de lavere produktionsomkostninger understøtter en yderligere stigning i ligevægtsefterspørgslen og -produktionen (til X^*).

Eksemplet viser således betydningen af, at skønnede pris effekter af konkurrenceforbedrende tiltag ikke automatisk oversættes til samfundsøkonomiske gevinster. Fokus må først og fremmest være på, om tiltag fører til reelle effektiviseringer i produktionen.²² Konkret vil et fokus alene på prisen føre til en markant overvurdering den samfundsøkonomiske gevinst.

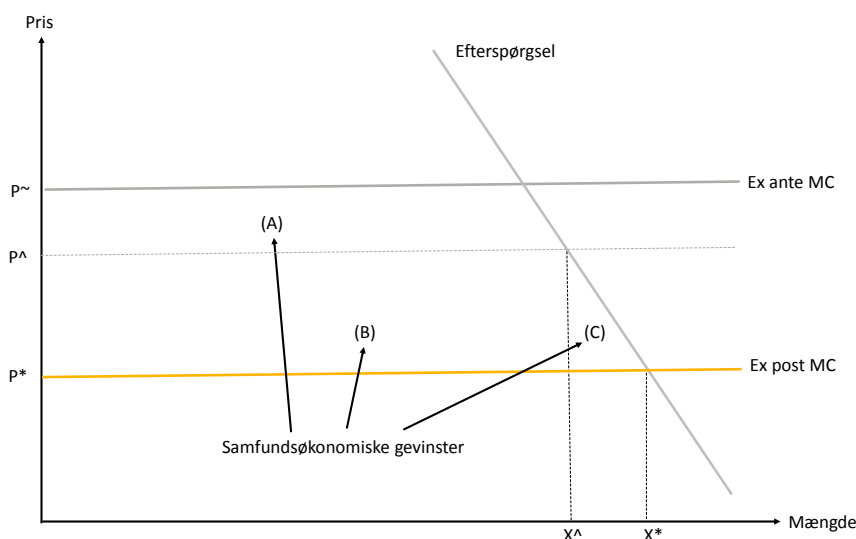
Det andet eksempel tager udgangspunkt i en situation, hvor prisen ($P^$) aktuelt er lavere end de marginale produktionsomkostninger (Ex ante MC) skulle tilsige (se overvejelser om begrundelsen for en sådan adfærd i afsnit V), jf. figur III.4.

²⁰ Se fx Finansministeriet, *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger*, 2017.

²¹ Det følger dog bl.a. af Kommissionens retningslinjer for fusionsgodkendelser, jf. ovenfor, at gevinster, der kommer forbrugerne til gode, tillægges større vægt end en tilsvarende gevinst i form af større overskud til selskaberne.

²² Kun hvis det – stadig med henvisning til figur III.3 – antages, at producenten på trods af sin markeds magt i udgangspunktet alene opkræver en pris svarende til de marginale produktionsomkostninger (Ex ante MC), og det skønnede prisfald som følge af styrket konkurrence afspejler et skønnet fald i de marginale produktionsomkostninger, vil hele prisændringen kunne tages som udtryk for en reel samfundsøkonomisk gevinst.

Figur III.4. Fra "subsidierte" priser til fuldkommen konkurrence



Som før antages nu gennemført tiltag, der fører til fuldkommen konkurrence og derigennem sænker de marginale produktionsomkostninger (til Ex post MC). Samtidig antages, at producenten under fuldkommen konkurrencen vælger at sætte prisen svarende til de nye marginalomkostninger (P^*).

Anvendes alene ændringen i prisen fra den aktuelt observerede ($P^$) til prisen i den nye ligevægt (P^*), vil den samfundsøkonomiske gevinst (svarende til arealerne B og C) blive undervurderet, da den kun delvist afspejler det faktiske fald i produktionsomkostningerne. I dette eksempel ville det således være mere retvisende at indregne en effekt i den samfundsøkonomiske vurdering, der afspejler hele faldet i produktionsomkostningerne (svarende til arealerne A, B og C), inkl. "trekantsgevinster".

Hovedpointen i de to eksempler er, at der bør foretages en vurdering af, om den aktuelle pris i et marked på rimeligvis reflekterer (i) de aktuelle marginale produktionsomkostninger og (ii) de potentielle marginale produktionsomkostninger ved effektiv produktion. Hvis det ikke vurderes at være tilfældet, bør der korrigeres herfor, før de potentielle samfundsøkonomiske gevinster af den forøgede konkurrence beregnes.

Måling af den hypotetiske pris under fuldkommen konkurrence

Det er selvsagt ikke nogen nem opgave at skønne over, hvad prisen og de (marginale) produktionsomkostninger vil være i en hypotetisk situation med fuldkommen konkurrence.

En mulighed, der kan anvendes i nogle sammenhænge, er at lave internationale sammenligninger. Er de velstandskorrigerede priser i Danmark fx højere end i sammenlignelige lande, kan det være en indikation af ineffektiv konkurrence og give en idé om, hvor meget lavere priserne kunne være, hvis konkurrence var mere effektiv.²³

²³ For et eksempel på denne tilgang se Regeringen, *Redegørelse om Vækst og Konkurrenceevne*, april 2017 (s. 96-99).

Metoden er dog ikke uden udfordringer. Selv om prisen er lavere i et andet land, er det for det første ikke givet, at den repræsenterer prisen i et marked med fuldkommen konkurrence. For det andet kan prisforskelle mellem lande skyldes en række andre institutionelle eller strukturelle forhold, som ikke fuldt ud afspejles i velstandskorrigeringen. Forskelle i forbrugerpræferencer og lønstrukturer (som fx et relativt højt lønniveau for ufaglært arbejdskraft) kan skabe væsentlige prisforskelle, selvom om konkurrenceintensiteten er den samme.

En anden tilgang er, at se på prisspredningen i et givent marked. Såfremt denne vurderes at kunne henføres til ineffektiv konkurrence, kan den lavest observerede pris eventuelt anvendes som udtryk for, hvad prisen ville være i hele markedet i en situation med effektiv konkurrence.

Her er det i givet fald væsentligt, at prissammenligningen foretages på produkter, der for alle praktiske formål er ens. Dertil kommer, at den lavest observerede pris ikke nødvendigvis repræsenterer den pris, der ville materialisere sig i et marked med fuldkommen konkurrence.²⁴

Kvalitet og kvalitetsændringer

Ovenstående har indirekte forudsat, at effekterne af øget konkurrence alene vedrørte prisen og de (marginale) produktionsomkostninger. Det er imidlertid kun få markeder (typisk produktmarkeder som verdensmarkederne for fx guld eller regionale børsmarkeder som fx Nordpool), hvor der kun eksisterer én pris og én kvalitet. Med den ovennævnte brede definition af kvalitet vil der som oftest være kvalitetsforskelle i de produkter, der udbydes til salg, og dermed også flere priser. Dvs. at der eksisterer en markedssegmentering, fordi leverandørerne søger at differentiere sig fra konkurrenterne ved at designe unikke produkter og derved opnå en vis markedsmagt.

Hvis potentialet for lavere priser som følge af øget konkurrence skal estimeres korrekt, må den aktuelle pris holdes op mod prisen på en ydelse af samme kvalitet i den hypotetiske situation med fuldkommen konkurrence. Som nævnt ovenfor kan øget konkurrence føre til øget kvalitet (illustreret med bevægelsen fra punkt B til punkt C i figur III.2), hvor prisen er antaget at være en anelse højere, end hvis kvaliteten havde været fastholdt. Hvis der dermed alene fokuseres på det forventede prisfald af at opnå fuldkommen konkurrence, er der en risiko for, at de samfundsøkonomiske gevinster undervurderes, fordi prissammenligningen ikke fanger den forbedrede kvalitet.

En anden konsekvens af at inddrage kvalitetsparameteren er, at potentialet for lavere priser ikke nødvendigvis er den samme for alle kvaliteter, der handles på markedet aktuelt og i den hypotetiske situation. For nogle produktkvaliteter kan konkurrencen i udgangspunktet være mere hård end for andre, og potentialet for prisreduktioner dermed forskelligt. I princippet kunne det håndteres ved at anvende et vægtet gennemsnit af prisforskellene for de forskellige kvaliteter, men i praksis kan dette næppe operationaliseres, bl.a. fordi det vil være vanskeligt at estimere den hypotetiske pris-kvalitetskurve.

Pointen må imidlertid være, at det er væsentligt at være opmærksom på kvalitetsaspektet også ved prissammenligninger, så der ikke utilsigtet sammenlignes æbler og pærer.

²⁴ Fx kan det i marked med lav forbrugermobilitet være nødvendigt i en periode at sætte prisen under de marginale produktionsomkostninger for at komme ind på markedet og opbygge en solid kundebase.

III.3. Fra potentiale til realistiske effekter

Det foregående afsnit havde fokus på opgørelsen af potentialet for gevinster gennem øget konkurrence, hvor en situation med fuldkommen konkurrence var benchmark. Når dette benchmark vurderes relevant, er det, dels fordi det i det mindste teoretisk er veldefineret, dels fordi det giver det maksimalt mulige potentiale for at opnå gevinster gennem styrket konkurrence.

I virkeligheden er der imidlertid ganske få markeder, der karakteriseres af fuldkommen konkurrence som defineret i de økonomiske lærebøger.

De fleste markeder er kendetegnet ved produkter, der ikke er fuldt ud homogene, og handler, der foretages bilateralt mellem køber og sælger. Det gør det muligt for leverandørerne at etablere brands og andre former for produktdifferentiering, der giver mulighed for prisdifferentiering og – for de succesfulde selskaber – en overnormal indtjening. Dette betegnes undertiden som monopolistisk konkurrence og er et væsentligt genstandsfelt inden for industriøkonomi.

For disse markeder er et potentiale for fx prisreduktioner i forhold til en ideel situation med fuldkommen konkurrence kun relevant som udgangspunkt for at skønne de samfundsøkonomiske gevinster ved tiltag til styrkelse af konkurrencen. Det vil således aldrig være muligt at realisere hele potentialet, så det vil være nødvendigt at supplere opgørelsen af potentialet med et skøn over, hvad der realistisk vil være den maksimalt mulige effekt at opnå i praksis.

Det er vanskeligt at afgøre, hvordan man bedst kommer fra (det teoretisk mulige) potentiale til de realistisk mulige samfundsøkonomiske gevinster af forbedret konkurrence. Men benchmark med enten sammenlignelige lande, sammenlignelige markeder eller eksisterende prisforskelle på markedet kan formentlig bidrage med et billede af, hvad der på det relevante marked må anses for at være det bedst mulige situation.

III.4. Konkurrenceeffekter i samfundsøkonomiske analyser

Det foregående har taget udgangspunkt i et ønske om at vurdere de samfundsøkonomiske konsekvenser af at gå fra en situation med ineffektiv konkurrence til en situation med fuldkommen konkurrence.

Tilgangen i samfundsøkonomiske vurderinger er imidlertid typisk en anden. Nemlig, hvilke effekter giver et konkret tiltag anledning til? Da der givetvis aldrig eksisterer ét og kun ét tiltag, der kan afhjælpe al ineffektiv konkurrence på et givent marked, er det alene de partielle effekter af tiltaget på konkurrencen og de deraf følgende samfundsøkonomiske gevinster, der skal indgå i den samfundsøkonomiske vurdering.

Derfor kan der argumenteres for, at der ikke er behov for at kende de samlede effekter ved at gå fra ineffektiv til effektiv konkurrence, så længe den marginale eller partielle effekt, der kan henføres til det analyserede tiltag, kan estimeres.

Spørgsmålet er imidlertid, hvordan sådanne partielle effekter kan estimeres med rimelig sikkerhed uden en idé om det samlede gevinstpotentiale. I fx analysen af samfundsøkonomien ved udrolning af fjernaflæste timemålere blev det således valgt at indregne effekterne via mere effektiv

konkurrence som en reduktion i elprisen på et antal øre pr. kWh.²⁵ Det fremstår imidlertid som uklart, hvordan og på hvilket grundlag denne priseffekt blev skønnet, og den var ikke koblet op på overvejelser om det samlede potentiale.

Denne tilgang synes at rumme en risiko for, at de partielle (pris)effekter estimeres forkert, og at institutionelle udgangspunkter kan komme til at påvirke estimaterne. Fx kan konkurrencemyndighederne måske have en tendens til at overvurdere effekterne alene i kraft af den fokus, de i deres daglige arbejde har på at forbedre konkurrencen, og fordi en større estimeret gevinst øger sandsynligheden for, at tiltaget samlet set vurderes som samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Omvendt kan institutioner, der har en interesse i, at tiltaget ikke gennemføres, have en interesse i at anvende forholdsvis små effekter.

Derfor er det også ved samfundsøkonomiske analyser af konkrete tiltag, hvor effekter via forbedret konkurrence udgør en væsentlig del af de forventede samfundsøkonomiske gevinster, nødvendigt at tage udgangspunkt i skøn over, hvor meget det realistisk er muligt at forbedre konkurrence på det relevante marked og dermed de maksimalt mulige samfundsøkonomiske gevinster. Kun på grundlag af et sådant skøn er det muligt at estimere de marginale effekter af konkrete tiltag konsistent og med rimelig sikkerhed.

Det kan selvsagt overvejes, hvor mange ressourcer der skal anvendes for at etablere dette skøn, da det ikke direkte anvendes i analyserne. Den centrale pointe er imidlertid, at konkrete tiltag ikke tillægges gunstige konkurrencemæssige effekter, uden at det eksplicit er overvejet, om og i hvilket omfang konkurrencen på det relevante marked vurderes at være ineffektiv og årsagerne hertil, jf. i øvrigt afsnit II.

Givet de usikkerheder, der generelt er ved at vurdere og kvantificere effekterne af tiltag, som helt eller delvist forventes at opstå gennem forbedret konkurrence, taler meget for at anvende et forsigtighedsprincip.

Dette kan også begrundes med, at det ligger i overskudsmaksimerende selskabers natur at søge at skabe sig markedsmæssige fordele, som grundlag for at tage højere priser og øge indtjeningen. Der kan være tale om produktudvikling, produktdifferentiering, indførelse af loyalitetsprogrammer eller andre tiltag, der er både lovlige og grundlaget for markedskonomiens succes, men som ikke desto mindre på marginalen flytter markedet væk fra idealet om fuldkommen konkurrence. Tiltag, der styrker konkurrencen, vil dermed tilskynde selskaberne til at finde (lovlige) måder, hvorpå effekten på deres indtjening kan begrænses. Modstykket er imidlertid, at gevinsterne for selskabernes kunder og dermed samfundet bliver mindre.

²⁵ Energinet.dk, *Samfundsøkonomisk analyse af udrulning af fjernaflæste timeelmålere*, 2013, der baserede sig på en priseffekt skønnet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

IV. Samfundsøkonomiske vurderinger

I det foregående afsnit blev det overvejet, hvordan de samfundsøkonomiske effekter af bedre konkurrence kan kvantificeres og værdiansættes, herunder de udfordringer, der er forbundet med dette. Dette er selvsagt helt afgørende, hvis der ønskes gennemført solide samfundsøkonomiske konsekvensvurdering af tiltag, der som primært formål har at skabe samfundsøkonomiske gevinster gennem mere effektiv konkurrence.

I nærværende afsnit er hovedfokus på de metoder, der skal anvendes for at sikre, at de samfundsøkonomiske analyser i øvrigt hviler på et solidt grundlag.

IV.1. Principper for samfundsøkonomiske vurderinger

Metoderne til at gennemføre samfundsøkonomiske vurderinger af bl.a. politiktiltag er relativt velkendte. I en dansk kontekst giver Finansministeriets *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* (2017) den overordnede ramme, mens den konkrete anvendelse i sagens natur må tilpasses den problemstilling, der skal analyseres, hvilket bl.a. reflekteres af, at flere ministerier (Transportministeriet, Miljø- og Fødevarerministeriet samt Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) har valgt at supplere med egne vejledninger målrettet deres respektive ressortområder.²⁶

I den generiske tilgang til samfundsøkonomiske vurderinger er der tre grundlæggende trin, jf. figur IV.1:

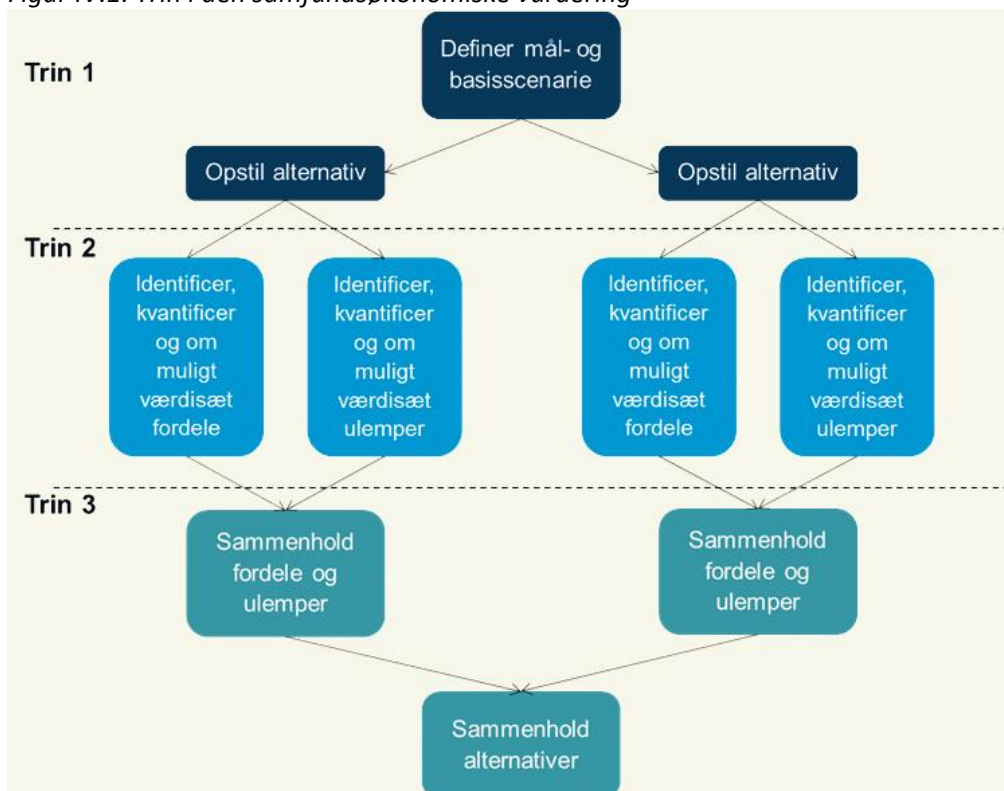
1. Definerings af mål- og basisscenarie og opstilling af alternativer til at nå målet
2. Identifikation, kvantificering og værdiansættelse af alle væsentlige effekter for hvert af de alternative tiltag
3. Sammenstilling af fordele og ulemper ved hvert alternativt tiltag og sammenligninger af alternativer

Mens der i trin 1 næsten altid er behov for at definere et basisscenarie, gælder det ikke nødvendigvis opstillingen af et målsценarie. I mange tilfælde kan effekterne af et tiltag analyseres marginalt ud fra basisscenariet, uden at det (ideelle) mål er defineret klart og entydigt.

Dette gælder delvist i forhold til analyser af tiltag til fremme af konkurrencen i forsyningssektoren. For mange effekter eksisterer der ikke et entydigt eller ultimativt mål (fx for prisen på et marked), men for mange af de effekter, der kommer via bedre konkurrence, er det nødvendigt at have et ret klart billede (også kvantitativt) af såvel basisscenariet (både den aktuelle konkurrenceintensitet og den, der forventes som følge af allerede besluttede og gennemførte tiltag) og målsценariet (hvad er den maksimalt opnåelige konkurrenceintensitet), jf. i øvrigt afsnit III.

²⁶ Se fx Energistyrelsen, *Vejledning i samfundsøkonomiske analyser på energiområdet*, 2005, og Transportministeriet, *Manual for samfundsøkonomisk analyse på transportområdet*, 2015.

Figur IV.1. Trin i den samfundsøkonomiske vurdering



Kilde: Finansministeriet, *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger*, 2017.

Det er imidlertid væsentligt, at alle relevante alternativer opstilles i trin 1, idet det er forudsætningen for, at den samfundsøkonomiske vurdering er i stand til at identificere det eller de tiltag, der giver det størst mulige samfundsøkonomiske afkast.

I trin II, der er i fokus i nærværende notat, er det for det første væsentligt, at alle (væsentlige) fordele og ulemper ved et tiltag identificeres. For det andet skal de kvantificeres, så det kan vurderes, hvor væsentlig den pågældende effekt vurderes at være.²⁷ Endelig skal effekterne værdiansættes, dvs. at der skal tilknyttes en værdi til hver af de kvantificerede effekter, såfremt dette er muligt. I nogle tilfælde kan en sådan værdiansættelse ikke lade sig gøre på et tilstrækkeligt robust fagligt grundlag, hvorfor effekterne må behandles uden for den egentlige samfundsøkonomiske analyse.

Endelig skal fordele og ulemper ved de enkelte tiltag opgøres for at kunne vurdere, om det enkelte tiltag giver en samfundsøkonomisk gevinst, og de alternativt mulige tiltag skal sammenlignes for at kunne afgøre, hvilket tiltag der giver den størst mulige samfundsøkonomiske gevinst. En dækkende sammenligning af alternativer vil omfatte følgende:

²⁷ Her sonderes mellem kvantificering i form af mængdeopgørelser (fx udledning af CO₂ i tons) og værdiansættelse (fx ændringen i CO₂-udledningen opgjort i tons ganget "prisen" på CO₂). For bl.a. pris effekter har sondringen ingen betydning, hvorfor der generelt anvendes termen "kvantificering" for effekter opgjort i kroner.

- Nettonutidsværdien af de værdiansatte fordele og ulemper, eventuelt suppleret med beregninger af det samfundsøkonomiske afkast (dvs. nettonutidsværdi delt med investeringsomkostningen), der navnlig er relevant ved tiltag, der indebærer forholdsvis store upfront investeringsudgifter eller andre upfront omkostninger.
- Oversigt over væsentlige effekter, der er kvantificeret, men ikke værdiansat, og væsentlige effekter, det eventuelt ikke har været muligt at kvantificere.
- Fordelingsmæssige (budgetøkonomiske) konsekvenser for erhverv, husholdninger, stat og kommuner, da den samfundsøkonomiske analyse hverken tillægger generelle fordelingsmæssige konsekvenser eller specifikke konsekvenser for statsfinanserne vægt (samfundet betragtes under ét ud fra den betragtning, at enhver fordeling efterfølgende kan sikres gennem politiske tiltag, og at fordelingsmæssige ønsker grundlæggende er udtryk for normative holdninger).

Det skal bemærkes, at en samfundsøkonomisk konsekvensvurdering kun sjældent følger den lineære proces beskrevet her. Ofte vil analyserne føre til, at de oprindeligt definerede tiltag skal justeres for at give bedre effekter, og der opstår idéer til nye alternativer, der bør indgå i den samlede analyse.

IV.2. Potentielle effekter ved ejermæssig adskillelse

For at illustrere anvendelsen af den generelle metode til samfundsøkonomiske konsekvensvurdering og fokusere på de typer af effekter, der typisk i større eller mindre omfang vil gøre sig gældende ved tiltag rettet mod at forbedre konkurrencen i forsyningssektoren, overvejes i det følgende et krav om ejermæssig adskillelse af distribution- og netselskaber i elsektoren. Når dette tiltag er valgt som eksempel, er det, dels fordi det politisk er aftalt, at det skal analyseres, dels fordi effekterne potentielt kan være forholdsvis komplekse og derfor også vil optræde ved andre typer af tiltag rettet mod at forbedre konkurrencen på elmarkedet.

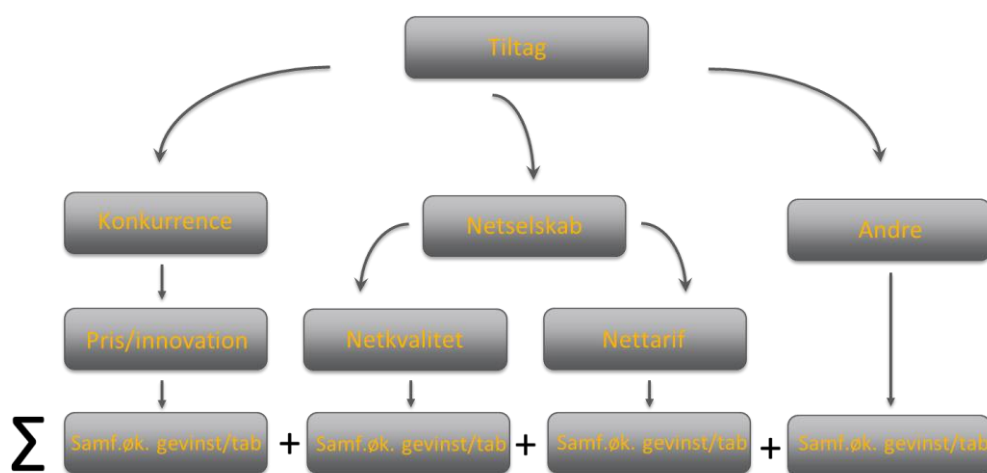
Overordnet vil et tiltag som krav om ejermæssig adskillelse for det første kunne give anledning til effekter, der opstår gennem styrket konkurrence på detailmarkedet for el, *jf. figur IV.2*. Sådanne effekter kan fx være lavere priser som følge af lavere overnormal indtjening, ændringer i elhandelselskabernes "strukturelle" omkostninger og på længere sigt dynamiske effekter som følge af større innovation og ændret selskabsstruktur (fx konsolidering). Sådanne effekter er et resultat af, at selskaber i et marked med effektiv konkurrence hele tiden er nødt til at tilbyde kunderne konkurrencedygtige produkter, hvilket fremmer en udvikling præget af innovation på både indtægts- og omkostningssiden.

For det andet vil tiltaget også kunne have effekter, der materialiserer sig hos netselskaberne i form af ændrede tariffer/omkostninger og/eller ændret investeringsadfærd med deraf en deraf afledte ændret omkostningsstruktur og netkvalitet. Fx kan investeringsadfærden i et netselskab, der ikke længere er forbundet med et elhandelselskab, ændres, da indsigten i den forventede udvikling i fx forbrugsmønstre reduceres, hvorfor investeringer foretages på et mindre solidt grundlag om, hvad markedet rent faktisk vil få brug for. Der kan således være tale om effekter, der opstår, hvis et netselskab ikke længere er koncernforbundet med et elhandelselskab, eller fordi den øgede konkurrence fører til nye produkter og forbrugsmønstre, som netselskaberne skal reagere på.

Endelig kan for det tredje der være effekter, der opstår uden om detailmarkedet for el (fx kan ændret konkurrence føre til nye produkter, der skaber større fleksibilitet og dermed ændrede forbrugsmønstre over døgnet med en gevinst for forbrugerne til følge).

Det er afgørende, at der i en samfundsøkonomisk vurdering af tiltaget sker en fuldstændig identifikation af alle de mulige effekter, herunder relevante årsag-virkningskæder, idet der kan ses bort fra visse effekter, hvis der er robuste argumenter for, at de vil være insignifikante og derfor ikke påvirke det samlede resultat nævneværdigt.

Figur IV.2. Effekter af tiltag over for forsyningssektorerne



Med dette som udgangspunkt er der med udgangspunkt i den gennemgåede litteratur om vertikal separation i elsektoren opstillet en liste over de effekter, som et krav om ejermæssig adskillelse af distributions- og handelsselskaber potentielt kunne have, jf. tabel IV.1.²⁸

Der er tale om en bruttoliste over de effekter, der typisk fremhæves i litteraturen med de fortegn, der er anført i 3. kolonne, hvor et plus angiver en forventet samfundsøkonomisk gevinst, mens et minus angiver et forventet samfundsøkonomisk tab.²⁹

Effekterne er imidlertid kontekstspecifikke og kan derfor ikke uden videre overføres til en aktuel dansk sammenhæng. Således vurderes nogle af de potentielle effekter at ville være tilnærmelsesvis 0, hvis ejermæssig adskillelse mellem eldistributionsnet og elhandelsaktiviteter blev gennemført i Danmark, mens der synes at være berettiget tvivl om fortegnet for andre af effekterne. Derfor er der i 4. og sidste kolonne angivet, hvad fortegnene ud fra overordnede overvejelser kunne tænkes at være i Danmark, jf. overvejelserne i det følgende.

²⁸ Listen bygger bl.a. på Paul H.L. Nillesen & Michael G. Pollitt (2011), *Ownership Unbundling in Electricity Distribution: Empirical Evidence from New Zealand*, Review of Industrial Organization, vol. 38, issue 1, pp. 61-93.

²⁹ Listen over potentielle effekter, de angivne fortegn og overvejelserne i det følgende er i store træk med resultaterne af den litteraturgennemgang, der er indeholdt i strategy& og pwc, *Ownership unbundling of DSOs? – theoretical and empirical evidence*, final report to Dansk Energi, 18 September 2018.

For nogle af de potentielle effekter ville det forudsætte egentlige kvantitative analyser at afgøre både fortegn og ikke mindst størrelsen af effekterne. Sådanne analyser har ligget uden for opdraget af nærværende rapport. At en forventet samfundsøkonomisk effekt er angivet som positiv, viser derfor alene, at retningen synes givet, men siger ikke noget om størrelsen af en eventuel effekt, herunder om den i givet fald vil være nævneværdig.

Tabel IV.1. Potentielle/teoretiske samfundsøkonomiske effekter af ejermæssig adskillelse

Effekt	Mekanisme	Fortegn i litteratur	Potentielt i DK
Via konkurrence/handelskaber:			
1. Diskrimination i netadgang	Level playing field	+	~0
2. Krydssubsidiering (produktion ⇔ handel)	Level playing field	+	~0
3. Krydssubsidiering (distrib.net ⇔ handel)	Level playing field	+	+
4. Finansieringsfordel	Level playing field	+	(+)
5. Holding discount	Strukturelle omkostninger	+	
6. Konsolidering	Antal aktører/strukturelle omkostninger	-	-/+
Via netselskaber:			
7. Netkvalitet	Mere kapital til netinvesteringer	+	~0
8. Nettariffer	Modstykke til krydssubsidiering, jf. punkt 3	+	(+)
9. Transparens	Mere præcis regulering	+	~0
Tværgående/andre:			
10. Implementeringsomkostninger	Engangsomkostninger	-	-
11. Synergier (econ. of scope)	Strukturelle omkostninger	-	-
12. Finansieringsomkostninger	Modstykke til finansieringsmuligheder, jf. punkt 4	-	-
13. Double marginalisation	Overnormal profit i to led	-	~0

Level playing field – netadgang (1) og krydssubsidiering mellem produktion og handel (2)

En væsentlig udfordring, når tidligere monopolmarkeder konkurrenceudsættes, er at skabe en "level playing field". Dvs. sikre, at nye selskaber har samme muligheder for at konkurrere om kunderne som de tidligere monopolselskaber. I litteraturen er der særligt to forhold, der vurderes afgørende for at sikre lige vilkår: Adgang til infrastrukturen og risikoen for krydssubsidiering mellem elproduktion på den ene side og handelsaktiviteter på den anden side.

Er der ikke for leverandører og kunder adgang til infrastrukturen på lige vilkår, kan handelsselskaber, der er koncernforbundet med et netselskab, opnå fordele, der åbenlyst er urimelige. Ligeledes vil en elproducent, der tilbyder at sælge el til et koncernforbundet handelsselskab på mere favorable vilkår end dem, der tilbydes nye og uafhængige handelsselskaber, kunne begrænse konkurrencen.

Ingen af de to forhold vurderes imidlertid at gøre sig gældende i en dansk sammenhæng. Der er ikke-diskriminerende adgang til elnettet, hvilket sikres af bl.a. statens ejerskab af Energinet, der fastsætter reglerne for netadgang, etableringen af datahubben som en neutral platform for udveksling af de data, der er nødvendige for at drive elhandel, og engrosmodellen, der har flyttet (næsten) al kundekontakt til handelsselskaberne. Tilsvarende udgør Nordpool et effektivt engrosmarked for el, der bl.a. sikre, at nye elhandelsselskaber enkelt kan indkøbe el til deres kunder til en effektivt fastsat markedspris.

Således vurderes det, at der i en dansk kontekst kan ses helt bort fra disse to effekter, gennem hvilke konkurrencen potentielt kunne forbedres. I lyset af, at litteraturen samtidigt tillægger netop disse effekter størst vægt i vurderingen af vertikal separations betydning for konkurrencen,³⁰ kan dette også tages som indikation af, at det er begrænset, hvilke yderligere samfundsøkonomiske gevinster det reelt er muligt at høste gennem en styrkelse af konkurrencen.

Krydssubsidiering mellem handel og distribution (3) og nettariffer (8)

I den danske debat, der bl.a. har foranlediget den kommende analyse af konkurrencen på elmarkedet, er det især den tredje effekt, der omhandler krydssubsidiering fra distributionselskab til handelsselskab, som der synes at have været lagt vægt på. Argumenterne er, at for mange af omkostningerne inden for de eksisterende koncerner er blevet henført til netselskaberne (illegitim krydssubsidiering), hvilket har muliggjort forholdsvis lavere priser i handelsselskabet, og at netselskaberne ved *de facto* at overføre deres energispareforpligtelse til deres koncernforbundne handelsselskab, har givet sidstnævnte nogle muligheder for at fastholde deres kunder, som de uafhængige handelsselskaber ikke har. En sådan krydssubsidiering kan – navnlig hvis den er illegitim – begrænse konkurrencen på måde, så det indebærer et samfundsøkonomisk tab.

I forhold til den risiko, der er for (illegitim) krydssubsidiering fra netselskab til handelsselskab i koncerner, kan det ikke uden en mere dybtgående analyse afgøres, om den også udgør et reelt problem i praksis. En stadig stærkere og mere velfungerende økonomiske regulering af netselskaberne samt større fokus på koncerninterne aftaler vil dog alt andet lige tale for, at det i praksis er blevet stadigt vanskeligere at udnytte gråzoner i reguleringen til at understøtte handelsselskaberne gennem krydssubsidiering. Fx via priser i interne afregningsaftaler, der ikke i rimelig grad afspejler markedspriser. Denne udvikling må forventes at fortsætte i lyset af bl.a. ændringer i de lovgivningsmæssige rammer og styrkelsen af Forsyningstilsynet, der har ført til et øget fokus på kontrol af markedsrettigheder af netselskabernes dispositioner.

Desuden er der andre og mindre indgribende tiltag, der helt eller delvist ville kunne begrænse mulighederne for krydssubsidiering yderligere, jf. nedenfor.

Det bemærkes videre, at (illegitim) krydssubsidiering udover at kunne modvirke effektiv konkurrence som sit spejlbillede har, at omkostningerne til driften af distributionsnettene kommer til at fremstå højere, end de i virkeligheden er, og kan føre til højere tariffer, hvis indtægtsrammereguleringen ikke er tilstrækkelig effektiv, jf. effekt 8.

³⁰ Se fx Paul H.L. Nillesen & Michael G. Pollitt (2011), *Ownership Unbundling in Electricity Distribution: Empirical Evidence from New Zealand*, Review of Industrial Organization, vol. 38, issue 1, pp. 61-93, og PwC, *Opdeling i energisektoren – en delt eller uddelt succes?*, 2013 (oversat fra hollandsk på vegne af Dansk Energi).

I forhold til argumentet knyttet til energispareforpligtelsen forekommer der at være en reel problemstilling, såfremt det er korrekt, at forpligtelsen uden modydelse eller yderligere værdiskabelse i nogle koncerner er overført fra netselskabet til handelsselskabet. Spørgsmålet er imidlertid, om løsningen ikke snarere ligger i en grundlæggende gentænkning af energispareordningen end i et krav om ejermæssig adskillelse. Det ligger uden for rammerne af nærværende projekt at analysere dette nærmere, men det bemærkes, at der synes at være en generel enighed om at finde en model, hvor der sker en konkurrenceudsættelse af forpligtelsen, hvilket i så fald også må antages at løse det problem, der måske i dag eksisterer i forhold til håndteringen af forpligtelsen internt i energikoncerner.

Finansieringsfordel (4) og højere finansieringsomkostninger (12)

En anden form for indirekte krydssubsidiering kan opstå, da en koncern, der ejer fysiske aktiver som elnet, typisk vil kunne opnå finansiering til lavere omkostninger end uafhængige handelsselskaber, hvilket kan siges at modvirke en "level playing field".

Selv om argumentet accepteres, er det imidlertid ikke sikkert, at der er en samfundsøkonomisk gevinst forbundet med at fjerne mekanismen. De koncernforbundne selskabers lavere finansieringsomkostninger kan således sætte dem i stand til at tilbyde lavere priser til forbrugerne, hvilket udgør en samfundsøkonomisk gevinst, der muligvis helt kan opveje den negative effekt, der måtte være på effektiviteten af konkurrencen. Derfor må den mulige konkurrencebegrænsende effekt af lavere finansieringsomkostninger ses i kombination med effekt nr. 12, dvs. den gevinst i form af lavere priser, der kan være forbundet med lavere finansieringsomkostninger.

Dertil kommer, at betydningen af denne effekt ikke kan vurderes uden nærmere kendskab til de nye handelsselskaber, der søger at komme ind på markedet. Er de nye handelsselskaber fx datterselskaber af store internationale energikoncerner eller på anden vis selskabsmæssigt forbundet til en større virksomhed, må det således formodes, at de kan fremskaffe finansiering på tilnærmelsesvis samme vilkår som et dansk integreret elselskab.

Holding discount (5)

Den 5. effekt, der nævnes i litteraturen, er relateret til den "holding discount", der kan observeres i bl.a. børsmarkederne. Det dækker over, at investorerne ofte ikke bryder sig om konglomerater, dvs. selskaber, der har aktiviteter i meget forskellige brancher, og derfor værdiansætter dem lavere, end hvis deres enkelte virksomhedsområder blev værdiansat hver for sig.

Begrundelsen kan for det første være, at ledelsen i sammensatte selskaber vurderes ikke at kunne have spidskompetencer inden for og lige meget fokus på alle dele af koncernen, hvorfor driften bliver mindre effektiv, end hvis de forskellige forretningsben blev drevet hver for sig i helt separate selskaber. Såfremt dette er korrekt, vil der være en samfundsøkonomisk gevinst forbundet med at bryde konglomerater op.

Der er imidlertid en anden begrundelse for eksistensen af "holding discounts". Således gælder, at risikoen ved at investere i forskellige brancher kan være ganske forskellig, hvilket kan gøre det vanskeligt at vurdere den samlede risiko i et konglomerat, herunder indpasse den i fx institutio-

nelle investorers risikostyring. Derfor foretrækker mange investorer selskaber med en entydig risikoprofil, som gør det lettere at sammensætte en samlet investeringsportefølje med den risikoprofil, der måtte ønskes.³¹

Hvis det primært er en sådan risikobetragtning, der er hovedbegrundelsen for "holding discount", er det navnlig en udfordring i forhold til forsyningsselskaber, der er børsnoterede og kan have vanskeligt ved at få den rette kursfastsættelse. Eller i en situation, hvor man ønsker at afhænde et forsyningsselskab, hvor de forskellige potentielle købere ideelt set ville ønske kun at købe dele af selskabet. For selskaber, der ikke handles på en børs eller står overfor at skulle sælges, er det imidlertid ikke problem og dermed heller ikke et samfundsøkonomisk problem. Det synes at være tilfældet for langt de fleste selskaber i den danske elsektor, der er forbrugerejede, og for hvem den mest nærliggende ejermæssige transaktion forekommer at være en fusion med andre forbrugerejede energiselskaber.

Konsolidering (6)

Den sjette potentielle effekt af et krav om ejermæssig adskillelse knytter sig til den konsolidering, som et sådant tiltag kan føre til. Om konsolideringen er samfundsøkonomisk gavnlig eller ej, kan vanskeligt afgøres *a priori*. Således kan konsolidering føre til en koncentration blandt handelsselskaberne, at der opstår en situation, hvor selskaberne vælger stiltiende at observere og følge konkurrenternes priser (tacit collusion) og dermed opnå priser over dem, der ville følge under effektiv konkurrence. Dvs. konkurrencen svækkes.³²

Er der omvendt mange handelsselskaber i udgangspunktet, kan en konsolidering gennem stor-driftsfordele reducere både omkostninger og priser til gavn for samfundet og forbrugerne.

Det skal imidlertid også peges på, at det er usikkert, hvilken markedsstruktur der kan tænkes at opstå som følge af et krav om ejermæssige adskillelse, jf. også overvejelserne markedsstruktur i afsnit II. Nogle af de spørgsmål, som et sådant krav vil rejse, er:

- Vil alle de nuværende ejere af koncernforbundne elselskaber beslutte at beholde netselskabet, hvad der i debatten synes at være antagelsen, eller vil nogle vælge det modsatte, nemlig at sælge på handelsselskabet og sælge distributionselskabet?
- Hvem vil køberne være ved et eventuelt salg af handelsselskaber – nuværende aktører på det danske elmarked, udenlandske energikoncerner osv.?
- Hvis nogle af selskaberne vælger at afhænde deres netselskab, viser erfaringen fra bl.a. andre lande, at der utvivlsomt være mange interesserede købere, herunder kapitalfonde og pensionselskaber med en generel interesse i at erhverve infrastrukturaktiver, men er dette i overensstemmelse med de samfundsmæssige interesser, der knytter sig til eldistributionsnettene?

Det ligger uden for rammerne af nærværende rapport at gå dybere ned i disse overvejelser. Men de indikerer, at et krav om ejermæssig adskillelse potentielt kan få vidtrækkende konsekvenser

³¹ Denne problematik har været afspejlet i forhold til fx A.P.Møller-Mærsk og Ørsted (tidligere DONG Energy), hvor deres aktiviteter inden for olie- og naturgasproduktion (E&P-aktiviteter) gav investorerne udfordringer, hvilket formentlig er en af årsagerne til, at begge selskaber har afhændet deres E&P-aktiviteter.

³² I *State of the Market Assessment, 2014*, finder Office of Fair Trading, Ofgem og Competition & Markets Authority indikationer på "tacit collusion" mellem elhandelsselskaberne på det britiske marked, der er kendetegnet ved forholdsvis få, men store selskaber.

for ejer- og selskabsstrukturen på elmarkedet, og at ikke alle de potentielle udfald nødvendigvis vil være til gavn for det danske samfund.

Netkvalitet (7)

Ejermæssig adskillelse vil selvsagt også få effekter for netselskaberne. I litteraturen nævnes bl.a. muligheden for, at selvstændige netselskaber dels vil have bedre muligheder for at investere, fordi deres overskud ikke trækkes ud og investeres andre steder i koncernen, dels vil få en ledelse, der i højere grad vil være fokuseret på nettet (effekt 7). Begge dele forventes at have gavnlige effekter for såvel netkvaliteten som nettarifferne.

Der er imidlertid også argumenter, der trækker i den anden retning. Generelt antages, at monopolselskaber på grund af det manglende konkurrencepres har en tendens til at blive ineffektive og fokusere på det forkerte (hvor det rigtige vurderes at være værdiskabelse til gavn for ejerne), herunder gennemføre investeringer, som måske ikke ud fra forretningsmæssige overvejelser er hensigtsmæssige ("gold plating").

Regulatoriske benchmark og en effektiv økonomisk regulering kan i nogen grad medvirke til at skabe et konkurrencelignende pres på selskaberne, men det er et åbent spørgsmål om det fuldt ud kan erstattes det pres for effektiv drift, der kan eksistere, hvis monopolselskabet er en del af større koncern. Et pres, der opstår, dels fordi koncernen som helhed kan have en interesse i, at effektiviseringer og tilladte overskud maksimeres, dels fordi det inden for en kommercielt tænkende koncern må formodes vanskeligere at få accept af en ineffektiv drift og investeringer, der ikke er forretningsmæssigt velbegrundede og effektive i forhold til at levere fx høj forsyningssikkerhed.

Større transparens (9)

En sidste effekt, der potentielt kan komme via netselskaberne, handler om den større transparens om netselskabets økonomi og virksomhed, der naturligt vil følge af ejermæssig adskillelse (effekt 9). Allerede med den nuværende selskabsmæssige adskillelse, de nye krav om separat selskabsmæssig identitet osv., må der siges at være relativt høj transparens om netselskaberne. Derfor forekommer den marginale gevinst i form af øget transparens ved at tage skridtet til ejermæssig adskillelse fuldt ud at ville være begrænset. Dertil kommer, at der er en række andre måder, hvorpå transparensen eventuelt vil kunne forbedres, jf. nedenfor.

Omkostninger ved gennemførelsen af ejermæssig adskillelse (10, 11 og 12)

De næste effekter, der skal nævnes, handler om de omkostninger, der forbundet med ejermæssig adskillelse.

Det drejer sig for det første om de engangsomkostninger, som gennemførelsen af adskillelsen vil indebære (effekt 10). Disse omkostninger kan være betragtelige og omfatte transaktionsudgifter for den del, der skal afhændes, udgifter til nye lokationer, udgifter til ny IT, tab af produktivitet i forbindelse med opbygning af fx nye overheadfunktioner.³³

³³ Blot som eksempel kan det nævnes, at etableringen af den nye Fiskeristyrelse under Udenrigsministeriet ifølge DR Nyhederne (20. oktober 2017) forventes at indebære engangsomkostninger på ca. 27,9 mio. kr. og øgede driftsomkostninger på 7,3 mio. kr. årligt alene til IT. En omkostning, der skal ses i lyset af, at der er mere end 50 koncernforbundne eldistributionsselskaber i Danmark.

For det andet vil der opstå et tab af driftssynergier ved at gå fra større til mindre selskaber, dvs. tab af "economies of scope" (effekt 11). Der kan være tale om øgede omkostninger til overhead-funktioner (økonomi, HR, IT mv.). Størrelsen af dette tab afhænger selvsagt meget af, hvilken selskabsstruktur der etableres som følge af et krav om ejermæssig separation.

Endeligt vil der som allerede nævnt kunne opstå højere finansieringsomkostninger (effekt 12).

I alle tilfælde er der tale om omkostninger, der vil udgøre samfundsøkonomiske tab, der skal indregnes fuldt ud i den samfundsøkonomiske konsekvensvurdering, og som – i modsætning af flere af de potentielle gevinster – vil komme med sikkerhed.

I sidste ende vil det overvejende være elforbrugerne, der kommer til at bære omkostningerne ved tabet af synergier, engangsomkostninger og højere finansieringsomkostninger. Afhængigt af hvordan meromkostningerne fordeles, vil de alt andet lige blive dækket gennem en kombination:

- Højere nettariffer
- Højere elpriser sat af elhandelsselskaberne

I forhold til elhandelsselskabernes priser må det på kort sigt formodes, at de selskaber, der oplever et tab af synergier, vil søge at få dækket tabet (delvist) ved at opkræve højere priser. Dette vil være optimalt for selskabet, med mindre markedet er kendetegnet ved fuldkommen konkurrence – en teoretisk idealsituation, der i praksis sjældent eksisterer. På lang sigt må der videre være rimeligt at antage, at alle selskaber i et givent marked er lige effektive, da de "overlevende" selskaber kan kopiere konkurrenternes teknologi og forretningsmodel.³⁴ Ligeledes må der gælde, at ingen af selskaberne tjener et overnormalt overskud, da dette er konkurreret bort. Heraf følger direkte, at et tab af synergier én-til-én overvælttes i prisen på lang sigt. Kun hvis alle de selskaber, der taber synergier som følge af ejermæssig adskillelse, ikke i øvrigt formår at effektivisere sig i takt med de andre selskaber i markedet, vil det ikke være tilfældet. Der forekommer dog ikke at være grundlag for at antage, at det ville gøre sig gældende.

Disse overvejelser om sammenhængen mellem tab af synergier og prisen på elmarkedet vedrører alene fordelingen af det samfundsøkonomiske tab, som omkostningseffekterne af ejermæssig adskillelse vil føre til, og som er det primære i forhold til en samfundsøkonomisk analyse.

Double marginalisation (13)

Den sidste effekt, der ofte omtales i litteraturen, er muligheden for, at der opstår "double marginalisation", som i givet fald vil indebære et samfundsøkonomisk tab. Effekten optræder i tilknytning til et vertikalt integreret selskab, der har monopol (markedsmagt) i to eller flere led i værdikæden og sætter sin pris herefter. Adskilles de led, der er kendetegnet ved monopol, ejermæssigt, og sætter de nye selskaber monopolistiske priser hver for sig, kan det vises, at prisen på det endelige output bliver højere og den producerede mængde mindre end i situationen med et vertikalt integreret monopol. Dvs. opsplittningen fører til et samfundsøkonomisk tab.

³⁴ I praksis vil denne langsigtede situation aldrig kunne observeres, da den løbende konkurrence mellem selskaber vil betyde, at nogle på ethvert tidspunkt vil være mere effektive end andre. Dette ændrer dog ikke ved, at en omkostningsstigning som følge af fx tabte synergier underliggende vil føre til et opadgående pres på prisen.

Denne effekt vurderes imidlertid at ville være tilnærmelsesvis nul ved en ejermæssig separation af distributionsnet og handelsaktiviteter i Danmark. Det skyldes først og fremmest, at handelsaktiviteterne er konkurrenceudsat, hvorved handelselskaber hverken som koncernforbundne eller uafhængige har mulighed for at sætte monopolistiske priser.

Sammenfattende viser denne gennemgang af de effekter af ejermæssig adskillelse, der ofte peges på i litteraturen, samt de umiddelbare vurderinger af deres relevans i en dansk sammenhæng med fokus på adskillelse af distributionsnet og handelsaktiviteter, at:

- De to effekter, der i litteraturen generelt vurderes at være de absolut væsentligste, med stor sikkerhed ikke vil være nævneværdige i Danmark. Det drejer sig om diskrimination i forhold til uafhængige leverandører og kunders adgang til distributionsnettet samt krydssubsidiering fra elproduktionsaktiviteter til detailhandelsaktiviteter. Etableringen af Energinet, klare betingelser for netadgang, en neutral datahub, indførelsen af engrosmodellen og et velfungerende nordisk engrosmarked vurderes samlet at have adresseret de to risici tilstrækkeligt i en dansk kontekst.
- Flere af de øvrige effekter, der i litteraturen tillægges (mindre) vægt, gør sig formentlig heller ikke gældende i en dansk sammenhæng, hvorfor der i samfundsøkonomiske analyser kan ses bort fra dem.
- Den eneste samfundsøkonomiske gevinst ved ejermæssig adskillelse, der potentielt vurderes at kunne være nævneværdig, er en reduktion i (risikoen for) krydssubsidiering fra distributionsnetaktiviteterne til handelselskaber, der kan medvirke til at holde nye leverandører ud af markedet. Kun nærmere analyser kan vise, om der sker en sådan (illegitim) krydssubsidiering og i givet fald, om den har et omfang, som kan begrunde et krav om ejermæssig adskillelse.
- På den samfundsøkonomiske tabsside står de engangsomkostninger, der vil være ved at gennemføre et krav om ejermæssig adskillelse (gennemførelse af salgsprocesser, etablering af nye IT-systemer osv.). Det er givet, at denne form for omkostninger vil opstå, og at de samlet vil kunne være betydelige. Dertil kommer udgifter i form af dissynergier (dublering af visse overheadfunktioner) som følge af tabt "economies of scope".

Disse vurderinger og konklusioner stemmer overordnet overens med konklusionerne i en analyse foretaget af strategy& og pwc, *jf. boks IV.1*.

Det er afslutningsvis også værd at pege på, at Kommissionen i en analyse fra 2007 bl.a. konkluderer, at "further DSO unbundling does not seem to bring sufficient added value at this stage." og peger på, at der er andre måder, hvorpå konkurrencen i detailmarkederne for el og naturgas kan styrkes.

Boks IV.1. Hovedkonklusioner i analyse af strategy& og pwc

- Given Denmark's better than EU-average network performance, and better than EU-average market performance, forced DSO ownership unbundling is unlikely to improve competition and/or network quality further.
- Theoretical considerations on the impact of unbundling are ambiguous and the majority of academic literature is either inconclusive or not supportive.
- Empirical evidence from case studies of New Zealand and the Netherlands shows that DSO-ownership unbundling did not lead to improved competition, quality or higher efficiency.

Kilde: strategy& og pwc, *Ownership unbundling of DSOs? – theoretical and empirical evidence*, Final Report to Dansk Energi, 18 September 2018.

IV.3. Alternativer til vertikal separation

Ovenstående har fokuseret på ejermæssig adskillelse som et potentielt tiltag til styrkelse af konkurrencen på detailmarkedet for el. Ejermæssig adskillelse udgør et på mange måder indgribende tiltag, og det er uklart, om det netto vil give anledning til en samfundsøkonomisk gevinst – og i det mindste om en eventuel gevinst kan retfærdiggøre et indgreb af denne karakter.

Samtidigt findes der mindre indgribende tiltag, som i hvert fald langt hen ad vejen kan imødegå de bekymringer, som forslaget udspringer af.

Allerede i dag er der en væsentlig adskillelse mellem de konkurrenceudsatte aktiviteter og netdelen af de vertikalt integrerede forsyningsselskaber inden for el og naturgas. Helt fra begyndelsen af konkurrenceudsættelsen af energimarkederne blev der stillet krav om selskabsmæssig (juridisk) adskillelse med de krav om selvstændig regnskabsaflæggelse samt armslængde og markedskonformitet ved koncerninterne aftaler, der følger af bl.a. årsregnskabsloven.

Siden er kravene blevet løbende skærpet bl.a. gennem de krav, som Energitilsynet stiller i forhold til, hvilke omkostninger der kan medregnes i de regulatoriske regnskaber, der ligger til grund for fastsættelsen af indtægtsrammer og effektiviseringskrav, og som formentlig er det mest effektive instrument i forhold til at imødegå risikoen for krydssubsidiering fra net- til handelsselskaber.

Dertil kommer bl.a. bestemmelser i elforsyningsloven, der indebærer, at:

- Selskaberne skal etablere interne overvågningsprogrammer for at forhindre diskriminerende adfærd, og programmerne skal anmeldes til Energitilsynet og offentliggøres.
- Bestyrelsesmedlemmer, direktører og andre ledende medarbejdere i netselskaber må ikke direkte eller indirekte indgå i ledelsen af koncernforbundne elproduktions- eller elhandelsvirksomheder (gælder for selskaber med mere end 100.000 tilsluttede forbrugere).
- Der må ikke være tvivl om netselskabernes særskilte identitet.

Senest er der blevet gennemført en skærpelse af kravene til særskilt identitet (herunder krav til navn, logo mv.) for de forskellige dele af de integrerede energikoncerner.

Såfremt den nuværende adskillelse vurderes at være utilstrækkelig kan der imidlertid peges på en række andre tiltag, der vil styrke adskillelsen, uden at skridtet helt til ejermæssig adskillelse tages. Blandt disse tiltag, der kan anvendes enkeltvis eller kombinationer, kan nævnes følgende:

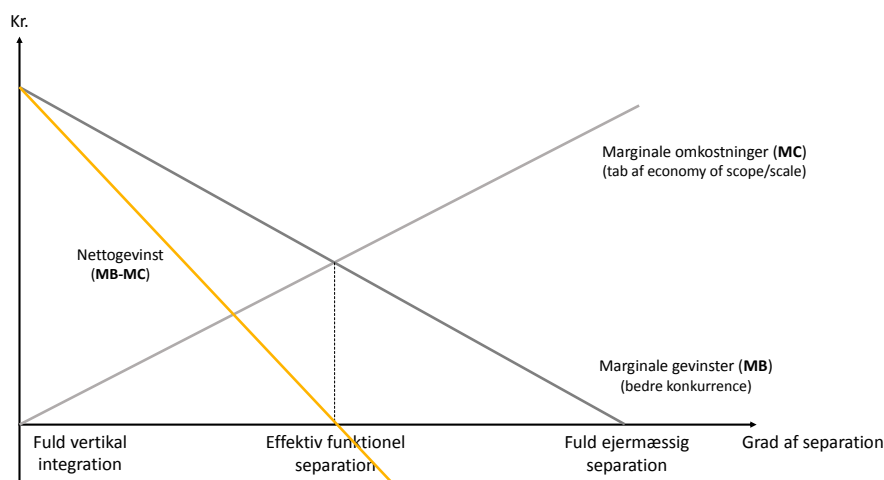
- Adskillelse af kundeservice (lokaler og mennesker)
- Adskillelse af kundedatabaser og øvrige IT-systemer og udstyr
- Adskilte forretningslokaler/adresser eller, som det mindre, adskilte indgange/skilte, så der ikke via forretningslokaler skabes uklarhed om netselskabets selvstændige identitet
- Indføre krav om adskilt ledelse indenfor koncernen for netselskaber med under 100.000 kunder
- Indføre krav til ledelsen i netselskabet i forhold til andre erhvervmæssige interesser
- Krav til, at regnskaber for netselskab skal revideres af en anden end den, der reviderer den øvrige koncern

Fælles for disse tiltag er, at de ikke kun formelt, men også reelt øger den funktionelle adskillelse mellem de forskellige virksomheder i koncernen. Det kan imødegå enten risikoen for illegitim krydssubsidering eller bidrage til at sikre, at netselskabet drives på egne præmisser, uden direkte eller indirekte internalisering af hensyn knyttet til den samlede koncern.

Det er imidlertid værd at hæfte sig ved, at det for hvert af tiltagene gælder, at større funktionel separation af aktiviteterne inden for en koncern må formodes at føre til et tab af synergier eller på anden vis være omkostningsforøgende. Disse (samfundsøkonomiske) tab bør sammenholdes med de formodede samfundsøkonomiske gevinster som følge af den mere effektive konkurrence, der i givet fald vil være formålet med at gennemføre tiltagene.

Hypotetisk kan de nævnte – og givetvis andre mulige tiltag til styrkelse af adskillelsen – antages at udgøre et kontinuum, hvor ingen krav om separation udgør det ene ekstrem og fuld ejermæssig separation det andet ekstrem, jf. figur IV.3.

Figur IV.3. Illustration af sammenhæng mellem separation og nettogevinst



Note: Figur alene illustrativ og ikke baseret på kvantitative analyser.

Da tiltagene adresserer forskellige aspekter ved driften af netselskaberne, er det ikke givet, i hvilken rækkefølge de skal introduceres, men det forekommer rimeligt at antage, at den marginale gevinst i form af de samfundsøkonomiske gevinster af mere effektiv konkurrence ved at indføre yderligere ét tiltag er aftagende (illustreret ved MB-kurven). Med andre ord, jo flere tiltag, der allerede er gennemført, jo mindre må effekten af et givet tiltag formodes at være. Tilsvarende vurderes det rimeligt at antage, at det marginale samfundsøkonomiske tab i form af højere produktionsomkostninger er stigende i omfanget af tiltag vedrørende juridisk og funktionel adskillelse som følge af bl.a. tab af "economies of scope" og specifikke omkostninger forbundet med at leve op til kravene (illustreret ved MC-kurven).

Som figuren er tegnet, fører en bevægelse fra ingen over mod fuld ejermæssig adskillelse til gevinster via bedre konkurrence, men den marginale gevinst er aftagende. Derimod er de marginale meromkostninger konstante, og der er antaget at eksistere et optimum i forhold til samlede samfundsøkonomiske nettogevinster (der, hvor den røde kurve har sit maksimum).³⁵

Uanset, at egentlige analyser vil kunne vise, at kurverne har et væsentligt anderledes forløb end illustreret her, er pointerne, at:

- Der er intet, der *a priori* tilsiger, at der er en samfundsøkonomisk nettogevinst ved at gennemføre yderligere funktionel adskillelse eller tage skridtet til ejermæssig adskillelse – og måske er der allerede indført krav, der stiller samfundet ringere end nødvendigt. Kun systematiske analyser baseret på principperne i fx Finansministeriets *Vejledning i samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger* kan vise, hvad der er samfundsøkonomisk bedst.
- Ejermæssig adskillelse kan ikke analyseres som det eneste alternativ, da der eksisterer en række andre mulige tiltag, der vil kunne øge den funktionelle adskillelse, og – igen i overensstemmelse med principperne i Finansministeriets vejledning – skal alle (relevante) alternativer analyseres, idet det kun derigennem kan sikres, at den for samfundet bedste løsning identificeres. Med andre ord kan ejermæssig adskillelse potentielt godt vise sig hensigtsmæssig i forhold til konkurrencesituationen i dag, men dette er ikke et tilstrækkeligt kriterium for at gennemføre tiltaget, da der kan være alternativer, der er bedre.

IV.4. Proportionalitetsprincippet

Udgangspunktet i samfundsøkonomiske vurderinger er, at tiltag eller projekter, der vurderes at give en samfundsøkonomisk gevinst – og hvor ikke hensyn til fx fordeling, ikke kvantificerede og værdiansatte effekter mv. taler imod det – med fordel kan gennemføres.

Selv om det ligger uden for rammerne af nærværende projekt, er der imidlertid også en juridisk vinkel, der bør tages i betragtning, når det skal besluttes, om et givet tiltag skal gennemføres.³⁶

³⁵ Det skal dog understreges, at figuren ikke afspejler egentlige analyser og alene tjener et illustrativt formål. Fx kan det ikke udelukkes, at der for alle niveauer af separation er en samfundsøkonomisk gevinst, eller at der ikke eksisterer et indre maksimum for den samfundsøkonomisk gevinst svarende til, at et af ekstremerne er det optimale valg.

³⁶ MUUSMANN er ikke kompetente til og yder ikke juridisk rådgivning. Det følgende skal derfor alene ses som en påpegning af eksistensen af en juridisk problemstilling og en kort beskrivelse heraf. En vurdering af rækkevidden i forhold til fx konkrete tiltag i forhold til forsyningssektoren vil forudsætte inddragelsen af juridiske kompetencer.

I EU-retten, herunder retspraksis, stilles i en række tilfælde krav om, at et offentligt indgreb skal være egnet, nødvendigt og proportionalt i forhold til det problem, indgrebet har til formål at imødegå. Her er det navnlig det tredje aspekt, proportionalitet, der er værd at overveje. Fx følger det af fusionslovgivningen, at *"fusioner, der ikke hæmmer den effektive konkurrence betydeligt inden for fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, navnlig som følge af skabelsen eller styrkelsen af en dominerende stilling, skal erklæres forenelige med fællesmarkedet"*.³⁷

Dvs. det er ikke tilstrækkeligt at konstatere, at en påtænkt fusion formentlig vil begrænse konkurrencen, for at forhindre dens gennemførelse. Det skal også kunne sandsynliggøres, at den negative virkning på konkurrencen er betydelig, så der er proportionalitet mellem på den ene side indgrebets karakter (her forhindrer en transaktion mellem to private parter, dvs. grundlæggende et indgreb i ejernes ret til at disponere deres selskaber) og på den anden side de forventede samfundsmæssige gevinster ved at nægte fusionen (her undgå en begrænsning af konkurrencen).³⁸

I forhold til resultatet af samfundsøkonomiske vurderinger må anvendelsen af et sådant proportionalitetsprincip betyde, at det ikke er en tilstrækkelig betingelse for at kunne beslutte at gennemføre et tiltag, at tiltaget vurderes at have positiv samfundsøkonomi. Den samfundsøkonomiske gevinst skal have en størrelse, der står mål med indgrebets karakter i forhold til de mere grundlæggende rettigheder, der tilkommer virksomheder (eller borgere) i henhold til EU-traktaten.

Mens proportionalitetsprincippet hyppigt finder anvendelse ved bl.a. EU-domstolen både i forhold til konkrete forvaltningsmæssige afgørelser (forvaltningsret) og lovgivning vedtaget af medlemsstaternes parlamenter (forfatningsret), er der tilsyneladende ikke den samme praksis ved de danske domstole i forhold til at underkende lovgivning besluttet af Folketinget med henvisning til proportionalitetsprincippet, dvs. en forfatningsretlig praksis.³⁹ Årsagerne til dette kan bl.a. være, at de danske domstole anlægger en forsigtig betragtning, når det angår sager vedrørende lovgivning vedtaget demokratisk i overensstemmelse med grundloven, og at Danmark ikke har en egentlig forvaltningsdomstol, som det kendes i fx Tyskland. Muligvis af samme grund har der været rejst forholdsvis få sager ved de danske domstole i forhold til at få underkendt lovgivning med henvisning til proportionalitetsprincippet.

Dette betyder, at der synes at være betydelig tvivl om, hvilket resultat en dansk domstol ville nå frem til, såfremt der blev rejst en sag vedrørende et lovgivningsmæssigt krav om ejermæssig adskillelse mellem distributionsnet og elhandelsaktiviteter.⁴⁰ Uanset dette, synes det ud fra en almindelig rimelighedsbetragtning oplagt, at alle lovgivningsmæssige initiativer i et eller andet omfang underkastes et proportionalitetstjek, hvilket formentlig også ofte sker i praksis.

³⁷ Rådets Forordning (EF) Nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ("EF-fusionsforordningen").

³⁸ Bl.a. fordi det anses som indgribende at forhindre en fusion, anvender konkurrencemyndighederne ofte en tilgang, hvor der stilles krav om en række kompenserende tiltag, der målrettet adresserer de konkurrencemæssige bekymringer, som en fusion giver anledning til. En tilsvarende tilgang forekommer relevant i forhold til overvejelserne om ejermæssig adskillelse, der – som tilfældet er i forhold til ikke at godkende en fusion – må anses som meget indgribende.

³⁹ Det følgende bygger navnlig på Bent Ole Gram, *Om proportionalitetsprincippet*, i Hans Viggo Godsk Pedersen (red.): *Juridiske emner ved Syddansk Universitet 2009*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2009, s. 209-223.

⁴⁰ Bent Ole Gram, jf. fodnote 4, nævner med henvisning til andre kilder, at et anbringende om manglende proportionalitet i en dansk lovgivning kan afstedkomme et præjudicielt spørgsmål til EF-domstolen.

V. Neutralitet i forhold til ejerformer

Det nuværende fokus på konkurrencen i forsyningssektorerne forekommer ikke udelukkende at bero på vurderinger af effektiviteten i leveringen af ydelser til virksomheder og forbrugere.

Således har der fra flere sider været udtrykt bekymring for eller egentlig utilfredshed med, hvordan bl.a. de forbrugerejede forsyningselskaber anvender deres (opsparede) overskud. Dette fører undertiden til den overvejelse, at "løsningen" må være at skærpe den økonomiske regulering af netselskaberne og fremme konkurrencen på detailhandelsmarkederne, så overskuddene og dermed "problemet" elimineres ad denne vej.

Uden at gå ind i diskussionen om, hvad (de opsparede) overskud anvendes til, er der flere problemer ved denne argumentation:

- Den udviser ganske lidt/ingen forståelse for, hvordan overskuddene er opstået. Derved ses der bort fra, at langt størstedelen af elselskaberne nuværende egenkapital er opstået ved deres salg af aktiver (navnlig kraftvarmeværker og transmissionsnet) og dermed ikke de overskud, der løbende er opnået ved elhandel og drift af distributionsnet.
- Det tages ikke i betragtning, at den økonomiske regulering af fx eldistributionssektoren giver ejerne/andelshaverne ret til et rimeligt afkast (overskud) af den investerede kapital, og at konkurrenceudsatte elhandelselskaber også har ret til at optjene overskud.⁴¹
- Det må anses som grundlæggende, at ejere/andelshavere – også af eldistributionsnet – i en markedsøkonomi har ret til at opnå et afkast af den investerede kapital og frit disponere over tilladte overskud.
- Logisk kan utilfredshed med selskabers overskudsanvendelse derfor ikke håndteres via ændret økonomisk regulering eller tiltag, der eventuelt styrker konkurrencen, så længe udgangspunktet er at fastholde en markedsøkonomisk tilgang til forsyningssektorerne, hvilket må indebære, at det både er hensigtsmæssigt og rimeligt, at der kan opnås (rimelige) overskud, og at ejerne kan disponere over disse (i modsætning til en *de facto* nationalisering). Kun gennem god selskabsledelse kan det sikres, at overskud anvendes i overensstemmelse med ejernes/andelshavernes ønsker.

Derfor er det væsentligt, at de kommende konkurrenceanalyser af forsyningssektorerne ikke får et fokus eller en tilgang i de samfundsøkonomiske analyser af konkrete tiltag, der utilsigtet indebærer en forskelsbehandling af forskellige ejerformer.

Såfremt en nationaliseret forsyningssektor ikke er målet, må udgangspunktet være, at der inden for reguleringen er plads til alle ejerformer. Dvs. både selskaber med ejere, der ønsker et kontant og markedskonformt afkast af deres investeringer, og forbrugerejede selskaber, hvor identiteten mellem ejere og forbrugere samt en lokal tilknytning muliggør andre former for afkast end kontante udbytter og kapitalgevinster ved salg. Med andre ord skal analyserne være neutrale i forhold til ejerformer.

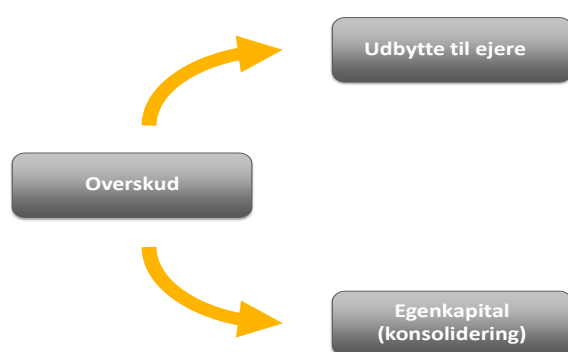
⁴¹ Tilsvarende har de kommunalt ejede naturgasdistributionsselskaber kunnet opnå en forretning af deres indskudskapital, og også fjernvarmereguleringen giver ejerne muligheder for at optjene et rimeligt overskud. Vandsektorlovgivningen tillader ligeledes optjening af overskud, men ejerne har ikke mulighed for frit at disponere over disse, da de skal "blive i sektoren".

Dette indebærer bl.a., at analysernes fokus entydigt skal være på den samfundsøkonomiske omkostningseffektivitet i forsyningen af det danske samfund, og ikke på hvordan ejerne/andelshaverne anvender eventuelle overskud (eller for den sags skyld, hvordan medarbejderne vælger at anvende deres lønindkomst). Dette er væsentligt ud fra dels almindelige forvaltningsmæssige principper, dels det forhold, at det ikke er muligt at påvise, at nogle ejerformer generelt performer bedre end andre.⁴²

V.1. Om forbrugerejede selskabers overskudsdisponering

I fx kapitalselskaber disponeres overskuddet typisk som enten udbetaling af udbytte til ejerne eller som opsparing, hvorved selskabets egenkapital øges, og dets kapitalgrundlag konsolideres, jf. figur V.1.

Figur V.1. Overskudsdisponering i et kapitalselskab



I teorien bør disponeringen af de løbende overskud i et selskab ske ud fra følgende overvejelser:

- Der eksisterer en optimal kapitalstruktur for selskabet, dvs. et forhold mellem egenkapital og fremmedkapital, der minimerer de samlede kapitalomkostninger. I teorien burde valget af finansiering ikke have betydning for kapitalomkostningerne, men i praksis kan fx beskatningen føre til, at det alligevel har. Fx kan renter på fremmedkapital fratrækkes ved opgørelsen af selskabets skattemæssige overskud, mens det ikke er tilfældet for udbytter til egenkapital, hvilket alt andet lige trækker i retning af en højere andel af fremmedkapital.
- Kapitalstrukturen ændres løbende som følge af bl.a. investeringer i materielle anlægsaktiver, opkøb, frasalgs mv.
- Gennem disponeringen af de løbende overskud på en måde, der afspejler selskabets investeringsbehov, er det muligt at fastholde den optimale kapitalstruktur i hvert fald på mellemlang sigt. Dvs. udbytterne reduceres i perioder med store investeringer og øges, når investeringsbehovet er lavt.

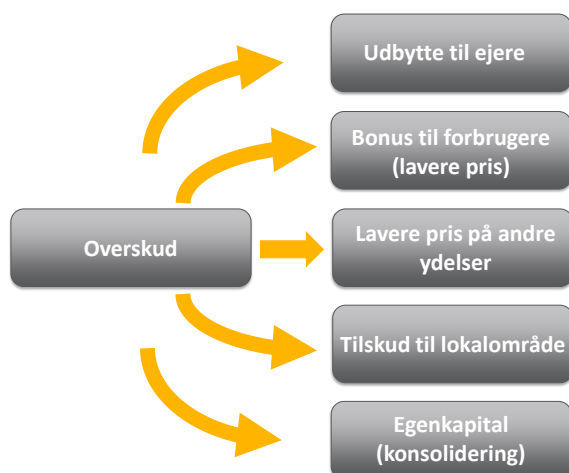
Selskaber, der vokser gennem nye investeringer og opkøb, vil derfor typisk udlodde en relativt mindre del af overskuddet som udbytte til ejerne end selskaber, der ikke er engageret i denne

⁴² Se fx præsentation af professor Steen Thomsen, CBS, på <http://slideplayer.dk/slide/11603407/>.

form for vækst. Fx gælder om selskaber, der primært gennem reinvesteringer skal vedligeholde et eksisterende og givent kapitalapparat, at de typisk kan udlodde væsentlige dele af overskuddet som udbytte uden, at det kompromitterer mulighederne for at fastholde værdien og kvaliteten af kapitalapparatet og/eller fører til et u hensigtsmæssigt højt gældsætningsniveau.⁴³

I forbrugerejede selskaber er mulighederne for overskudsdisponering flere, jf. figur V.2.

Figur V.2. Overskudsdisponering i et forbrugerejet selskab



Før konkurrenceudsættelsen af dele af forsyningssektorerne gjaldt, at der var fuldstændig identitet mellem kunder og andelshavere (ejere), hvorfor flere former for overskudsdisponering, der tilgodeser kunderne, også pr. definition tilgodeser andelshaverne. I stedet for udlodning af udbytte kan overskud overføres til andelshaverne/forbrugerne gennem lavere tariffer eller en forbrugsafhængig bonus, hvilket reelt svarer til en prisnedsættelse, der reducerer det regnskabsmæssigt opgjorte overskud.

I tilfælde, hvor net- og handelsaktiviteter var koncernforbundne, var det (under det daværende regulerede monopol også for handelsaktiviteterne) endvidere muligt at tage et overskud fra netselskabet og anvende det til at sænke priserne på handelsdelen. For forbrugerne/andelshaverne under ét blev resultatet det samme, men ved at flytte rundt mellem aktiviteterne, kunne der være forskelle i den gevinst den enkelte forbruger/andelshaver oplevede.⁴⁴

⁴³ Undertiden kritiseres selskaber, der over en længere periode udlodder hele deres overskud som udbytte, med det argument, at de hellere skulle investere noget mere og/eller nedsætte deres priser. Argumentet er imidlertid tvivlsomt. Selskaber bør fx kun foretage investeringer, så længe de giver et forretningsmæssigt afkast og ligger inden for selskabets formål og strategi. Niveauet for udbyttebetalinger giver ingen indikation af, om dette krav er opfyldt. Tilsvarende bør selskaber sætte de priser, som markedet kan bære og dermed vurderes at give det størst mulige overskud (eller er mulige inden for en eventuel prisregulering), og det er fejlagtigt at anvende høje udbytterater som indikation af u hensigtsmæssig prisfastsættelse.

⁴⁴ Der ses her bort fra, at de forskellige disponeringsmåder kan have forskellige skattemæssige implikationer, og dermed at den samlede "udlodning" kan være forskellig.

Det er også en mulighed, at forbrugerejede selskaber, der inden for forsyningssektorerne historisk havde en specifik geografisk tilknytning, gerne vil anvende en del af overskuddet til at støtte forskellige former for aktiviteter i lokalområdet (sponsorater, investeringer i lokale vækstvirksomheder osv.). Dette vil indirekte komme forbrugerne/kunderne til gode, men formentlig vil fordelingen af de oplevede gevinster være væsentligt anderledes, end hvis overskuddet blev udloddet som udbytte, bonus eller lignende.

Endelig kan forbrugerejede selskaber som andre selskaber vælge at lade en del af overskuddet blive i virksomheden enten for at konsolidere egenkapitalen eller muliggøre nye investeringer i den eksisterende forretning eller eventuelt på andre områder, fx fibernet, så længe at andelshaverne er indforstået med dette. Det afgørende er her selvsagt, at andelshaverne fx på generalforsamlingen reelt får mulighed for at påvirke, hvilke aktiviteter ledelsen kan/vil engagere selskabet i. Dette kan ske gennem fastlæggelsen af selskabets vedtægtsmæssige formål, drøftelser af selskabets strategi og valg af medlemmer til bestyrelsen.

Efter konkurrenceudsættelsen af dele af forsyningssektorerne kan forbrugerne vælge mellem forskellige leverandører af fx el, og der gælder ikke på samme måde som tidligere fuld identitet mellem andelhavere og forbrugere. Således vil en forbruger, der har valgt en anden leverandør af el end det lokale forsyningsselskab, ikke få gavn af en overskudsdisponering, der betyder lavere priser i handelsselskabet.

Men idet forbrugers valg af en anden leverandør er frivilligt, må det betyde, at forbrugeren mener at få en gevinst sammenlignet med at forblive kunde i det lokale forsyningsselskab. Dertil kommer, at den pågældende forbruger som medejer af forsyningsselskabet som følge af den fortsatte brug af distributionsnettet kan gøre sin indflydelse gældende på generalforsamlingen i forhold til at ændre overskudsdisponeringen.

På den baggrund er det vanskeligt at se, at den manglende fulde identitet mellem andelshavere og forbrugere udgør et samfundsøkonomisk problem. Samtidigt er der grænser for, hvor meget og hvor længe et overskud kan disponeres til at sikre lavere priser i handelsselskabet. Meget attraktive priser må således formodes at tiltrække kunder fra andre forsyningsområder, hvilket vil reducere det mulige subsidie pr. kWh, da muligheden for at tilføre midler til prisnedsættelser i handelsselskabet er given.

På baggrund af ovenstående kan der argumenteres for, at:

- Det ligger i forbrugerejet (andelstanken), at andre hensyn end snæver kontant værdimaksimering for andelshaverne kan indgå i valget af overskudsdisponering, og at udlodningen af overskud kan ske på andre måder end traditionelle udbyttebetalinger, så længe det vurderes at gavne andelshaverne i bredere forstand.
- Dette må samtidigt anses som samfundsøkonomisk legitimt og i overensstemmelse med enhver ejers ret til at disponere over overskud, herunder bl.a. beslutte at investere i nye forretningsområder.

- Det gælder også, såfremt et forsyningselskab vælger at anvende overskud fra en del af koncernen til at have relativt lavere priser i andre dele af koncernen.⁴⁵

Endelig er det værd at hæfte sig ved, at der i andre brancher er eksempler på, at der både eksisterer selskaber med ejere, der forventer størst mulige kontante afkast, og andelsselskaber (herunder forbruger- og foreningsejede selskaber), der anvender andre former for overskudsdisponering. I detailhandlen giver COOP medlemmerne bonusser og andre fordele (med et lavt overskud som konsekvens), mens Dansk Supermarked ikke gør det. I forsikringsbranchen udbetaler Tryk Fonden, der er en forening, bonus til medlemmer, der er forsikringstagere, mens det ikke er tilfældet i fx Codan, og i realkrediten gælder samme forskel mellem Nykredit og Realkredit Danmark, der er en del af Danske Bank-koncernen. Disse eksempler indikerer også, at der eksisterer markeder og brancher, hvor forskellige ejerformer konkurrerer uden, at én af dem synes at dominere de andre.

V.2. Konsekvenser for konkurrenceanalyser

Med udgangspunkt i, at der ikke er én ejerform, der samfundsøkonomisk er bedre end andre, og at det er en grundlæggende ret i en markedsøkonomi, at ejerne kan disponere over deres overskud, som de finder hensigtsmæssigt, er det væsentligt, at konkurrenceanalyser og analyser af specifikke reguleringsmæssige tiltag i forsyningssektorerne er neutrale i forhold til ejerform.

Det indebærer i det mindste, at følgende skal iagttages.

I det omfang andelshavere i et forbrugerejet selskab foretrækker lavere priser (og dermed lavere regnskabsmæssigt overskud) frem for fx udbyttebetalinger, kan sammenligninger af priser og overskud på tværs af selskaber give et resultat, der ikke er udtryk for de underliggende samfundsøkonomiske forskelle, der grundlæggende vedrører omkostningerne eller ressourceanvendelsen. Problemstillingen gør sig bl.a. gældende ved regulatoriske benchmark, der derfor bør baseres på faktiske omkostninger. Kun derved kan det undgås, at selskaber, der accepterer et lavere overskud og derfor sætter priserne lavere end fx tilladt under en indtægtsrammeregulering, kommer til at fremstå relativt mere effektive relativt til selskaber, der søger at maksimere overskuddet inden for den givne indtægtsramme.

Dette fokus primært på omkostninger bør også fastholdes i samfundsøkonomiske analyser af specifikke tiltag, jf. overvejelserne i afsnit III. Som udgangspunkt kan der kun indregnes en samfundsøkonomisk gevinst, hvis en reduktion i den samlede ressourceanvendelse (og/eller en kvalitetsforbedring) enten på kort eller lang sigt kan sandsynliggøres.

En fastholdelse af dette fokus på omkostninger vil for det første betyde, at ændringer i overskud, der ikke afspejler ændringer i den grundlæggende ressourceanvendelse, ikke tillægges direkte vægt i den samfundsøkonomiske analyse. Dette er konsistent med, at overnormale afkast opnået som følge af fx en vis markedsmagt primært repræsenterer en omfordeling fra forbrugerne til selskaberne og dermed ikke repræsenterer et tab for samfundet som helhed.

⁴⁵ Det forudsættes her, at fx elmarkedet afgrænses nationalt frem for regionalt, jf. afsnit II. Er det ikke tilfældet, at kan en krydssubsidiering som beskrevet her være i modstrid med bestemmelserne i konkurrenceretten om misbrug af dominerende stilling.

For det andet vil det betyde, at ejernes konkrete disponering af eventuelle overskud ikke indgår i den samfundsøkonomiske analyse af tiltaget. Uanset, hvilke normative syn man kan have på overskudsdisponeringen, må udgangspunktet være, at ejerne gennem de relevante fora er bedst til beslutte, hvordan overskud skal anvendes, og at de i øvrigt er i deres gode ret til at gøre det. Derfor kan det ikke indgå som et tab i en samfundsøkonomisk vurdering af et tiltag rettet mod elsektoren, at overskud investeres i fx fibernet, der ikke umiddelbart ser ud til ikke at give et forretningsmæssigt afkast.

Udover, at en sådan indregning af tab som følge af en konkret overskudsdisponering i sig selv ville være forkert, rejser det også spørgsmål i forhold til, hvordan andre typer af selskaber og deres ejere anvender deres overskud. Således forekommer det sandsynligt, at personer, der modtager udbytte fra et selskab, også kan anvende dette til aktiviteter, der ikke ud fra en samfundsøkonomisk betragtning er hensigtsmæssigt. Men for personer som for selskaber gælder, at de selvsagt har retten til frit af disponere over deres indkomst.

Annex A. indikatorer til vurdering af detailmarkeder for el og naturgas

I Council of European Energy Regulators (CEER), *2017 Handbook for National Energy Regulators – How to assess retail market functioning*, 24 January 2017, opstilles og defineres 25 indikatorer (metrics), der belyser otte nøgleegenskaber (key properties), der tilsammen vurderes at være afgørende for funktionsmåden af detailmarkederne for el og naturgas.

Der er tale om følgende (MUUSMANNs oversættelse):

Nøgleegenskab I: Lav koncentration indenfor det relevante marked

- *Indikator 1:* Herfindahl-Hirschman Indeks (HHI)

Nøgleegenskab II: Lave barrierer for adgang til markedet

- *Indikator 2:* Tid påkrævet og omkostning ved at få adgang til velfungerende engrosmarked og licens-/balanceringsregime
- *Indikator 3:* Andel af forbrugere forbundet til koncernforbundne distributionsselskaber
- *Indikator 4:* Andel af forbrugere med regulerede energipriser
- *Indikator 5:* Antal af fælles standarder for forbrugerdata og for kontrakter med distributionsselskaber samt eksistensen af et nationalt datahub
- *Indikator 6:* Tilgængelighed af timeafmålte målere og, hvor relevant, omkostning for forbrugerne ved at have en timeafmålt måler frem for en traditionel måler.

Nøgleegenskab III: Tæt sammenhæng mellem engros- og detailpris

- *Indikator 7:* Korrelation mellem engrospris og detailpris for energi
- *Indikator 8:* Mark-up mellem engrospris og detailpris for energi

Nøgleegenskab IV: Produktudbud, herunder mulighed for efterspørgselsresponse

- *Indikator 9:* Tilgængelighed af en variation af prisfastsættelses- og afregningsoptioner
- *Indikator 10:* Tilgængelighed af værdiforøgende services for indirekte efterspørgselsresponse og egen produktion
- *Indikator 11:* Tilgængelighed af online tilbud
- *Indikator 12:* Tilgængelighed af kontrakter, der garanterer oprindelsen af energien
- *Indikator 13:* Tilgængelighed af eksplicite muligheder for efterspørgselsresponseaftaler

Nøgleegenskab V: Højt niveau for kendskab og tillid

- *Indikator 14:* Andel af forbrugere, der ved, at de kan skifte leverandør
- *Indikator 15:* Andel af forbrugere, der ved, at deres distributionsselskab er ansvarlig for den løbende forsyning og, hvor relevant, målingen af energiforbruget
- *Indikator 16:* Andel af forbrugere, der har tillid til energimarkedet

Nøgleegenskab VI: Tilgængelighed af "empowerment" redskabet

- *Indikator 17:* Andel af forbrugere, der har adgang til mindst et uafhængig og verificeret prissammenligningsværktøj
- *Indikator 18:* Andel af forbrugere, der har online adgang til historiske forbrugsdata
- *Indikator 19:* Andel af forbrugere, der har adgang til en standardiseret leverandørskifteproces (og dens varighed)

Nøgleegenskab VII: Tilstrækkeligt forbrugerengagement

- *Indikator 20:* Leverandørskifteratio
- *Indikator 21:* Andel af inaktive forbrugere
- *Indikator 22:* Andel af prosumers

Nøgleegenskab VIII: Relevant forbrugerbeskyttelse

- *Indikator 23:* Tid mellem betalingsnotifikation og afbrydelse ved manglende betaling
- *Indikator 24:* Andel af afbrydelser som følge af manglende betaling
- *Indikator 25:* Andel af leverandører, der anvender minimumsstandarder i forhold til nøgle-information i reklamer og ved fakturering

Forsyningstilsynet og Implement

Sendt på mail til:

post@forsyningstilsynet.dk og jhp@forsyningstilsynet.dk

nkn@implement.dk og hoje@implement.dk

DE FRIE ENERGISELSKABER

Ryesgade 3F, 3. sal
2200 København N

M: +45 25 46 98 29

E: jm@defrieenergisekskaber.dk

W: www.defrieenergisekskaber.dk

København den 4. september 2019

Vedr.: Høring tre rapporter fra Forsyningstilsynet og Implement.

Forsyningstilsynet har sendt tre rapporter i høring, som led i opfølgningen på Elreguleringsudvalgets rapport december 2014 og den arbejdsgruppe der skal analysere selskabsadskillelse og konkurrence i elsektoren. Der er tale om rapporter om følgende emner:

1. *Personsammenfald. "Undersøgelse af personsammenfald i netvirksomheder, elhandelsvirksomheder og virksomheder, der direkte og indirekte ejer elhandelsvirksomheder".*
2. *Økonomiske nøgletal. "Økonomiske nøgletal for koncernforbundne og ikke-koncernforbundne elhandelsvirksomheder".*
3. *Manglende adskillelse. "Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter".*

Vi har struktureret vores høring med et indledende summary, der går på tværs af de tre rapporter, og dernæst kommentarer til de tre rapporter i tre efterfølgende delafsnit. Afslutningsvist gives en afrunding med forslag til opfølgning.

SUMMARY

Vi hører af og til, at det er ude af proportioner at efterspørge ejermæssig adskillelse af energisekskaberne. På baggrund af de problemer som rapporterne og mange konkrete eksempler understøtter, er det vores opfattelse, at der nu er grundlag for at spørge, om der overhovedet er overensstemmelse mellem intentionerne bag lovgivningen, og det som rent faktisk sker på det danske energimarked? Altså: Hvordan kan netselskaber – indenfor reguleringsrammer med klare krav om adskillelse fra kommercielle selskaber - tømmes for medarbejdere og hvorefter alle selskabets opgaver fra adgang til databaser og it, ansættelse/afskedigelse, public affairs-aktiviteter, finansielle transaktioner blandes sammen med kommercielle selskabers ditto aktiviteter? Og måske endda løses af nøjagtigt de samme medarbejdere? Så er alt jo kun i teorien adskilt, mens det reelt er blandet sammen med alle de skadesvirkninger, som vi ved, der knytter sig hertil. Tilsynet har i den forbindelse kun ringe mulighed for at føre tilsyn og kontrol.

Som opfølgning på Elreguleringsudvalgets rapport (2014)¹ skulle der i løbet af 2018 foretages en analyse af fordele og ulemper ved ejermæssig unbundling. I forbindelse med Elreguleringsudvalget blev Kammeradvokaten bedt om en vurdering af de ekspropriative elementer ved eksempelvis krav om konkurrenceudsættelse af netopgaver eller krav om ejermæssig adskillelse. Kammeradvokaten vurderede, at det ikke ville være ekspropriation at forlange særlige eller nye krav opfyldt i forbindelse med fornyelse af bevillinger, såfremt dette skete i god tid før udløb af netselskabernes bevillinger. Dette sker løbende fra primo 2021.

¹ Kilde: https://ens.dk/sites/ens.dk/files/CO2/en_fremtidssikret_regulering_af_elsektoren_web.pdf

Rapporterne står tvivl om særligt tre forhold, som understreger behovet for handling:

1. Barrierer for grøn omstilling

For det første står rapporterne alvorlig tvivl ved netselskabernes mulighed for objektivt at behandle alle kommercielle energiselskaber lige. Dermed kan netselskaberne ende med at udgøre en barriere for grøn omstilling. Konsekvensen er, at de mange kommercielle selskaber, som vi også har brug for til at drive den grønne omstilling, risikerer at blive holdt ude af markedet af netselskaber, som ikke behandler konkurrenter til deres kommercielle søsterselskaber på lige og objektive vilkår. Det sker, fordi elnetselskaberne mangler klare ejerinteresser. De er tømt for medarbejdere og alene en tom skal, der bruges til at foretage aftaler om koncernintern samhandel og "koncernintern finansiering" (dvs. belåning mellem søsterselskaber til attraktive rentesatser og lånevilkår). Det er en barriere for en effektiv grøn omstilling, hvor vi skal have alle selskaber og forbrugere til at trække.

2. Ringere målopfyldelse på grøn omstilling

For det andet beder elnetselskaberne lige nu om 29-49 mia. kr. til forstærkning af elnettet blandt andet pga. et forventet stigende antal elbiler og varmepumper. Vi skal være sikre på, at hver en krone, som gives til netforstærkning også bliver brugt på netforstærkning – og dermed, at hver en krone øremærket monoopolet bliver i monoopolet. Det kan vi ikke med de tre rapporter, der netop er udarbejdet. Penge øremærket kritisk infrastruktur kan altså havne i andre selskaber, hvor de pludselig tjener andre formål og arbejder for en anden værdiskabelse end den som monopolerne skulle arbejde for. Naturligt vil netselskaberne argumentere for at det vil være ekspropriativt, at bestemme over deres overskud, fordi de har ret til forrentning. Omvendt må forbrugerne retteligt stille spørgsmålstegn ved under hvilke regulatoriske omstændigheder, at de skal lade elnettet udbedres. Ejermæssig unbundling vil sikre at pengene bliver brugt til det formål, som de er afsat. Desforuden skader monopolpengene via andre forretningsområder de energimarkeder, som vi i forvejen har svært ved at få til at fungere. Vi risikerer ringere målopfyldelse på grøn omstilling.

3. Fremtidssikring af rammevilkår for et grønt energimarked.

For det tredje har vi et alvorligt regulatorisk og tilsynsmæssigt efterslæb ift. at leve op til krav om adskillelse og tilsyn med denne adskillelse og vi har behov for at få gøre strukturen på energimarkedet klar til de krav og ændringer, som Danmark skal implementere for at følge op på EU's Clean Energy Package. På et grønt energimarked har vi brug for at nye virksomheder kommer til og tilbyder fleksibilitets- og aggregator-ydelser. Jo mere grøn energi i energisystemet – jo flere fleksibilitets- og aggregatorydelser har vi brug for, for at holde de meget dyre investeringer i elnettet nede. Det giver sig selv, at netselskaberne her kommer i en klemme, hvis de også skal forvalte et dobbelthensyn i den forbindelse: For det første fordi enhver fleksibilitets- eller aggregatorydelse vil skabe mindre efterspørgsel efter monoopolets vare – nemlig transport af strøm gennem kabler i jorden – og dernæst vil det øge konkurrencen for deres kommercielle søsterselskaber, som de deler fælles funktioner og øverste ledelse med. Med samfundsøkonomiske briller tager politikerne stor risici ved ikke regulatorisk at indrette sig i tide på den nye energivirkelighed.

Vores høringssvar afsluttes med forslag til opfølgning.

Ad 1. PERSONSAMMENFALD

Rapporten konkluderer; at:

- *Personssammenfald og koncerninterne forbindelse skaber tvivl om sikringen af vandtætte skotter.*
- *7 ud af 8 selskaber har disse problematikker (over 100.000 kunder) og der er omfattende personssammenfald i mindre selskaber (under 100.000 kunder).*

Kommentar: Konklusionen er entydig. En lang række konkrete sager i perioden 2012-2019 understøtter problemerne. Svag regulering skader markedet. Tilsynet har hverken økonomi eller kapacitet til at dække problemerne af.

---o-o-o---

KONKRETE BEMÆRKNINGER

1.1. Habilitet og adskillelse (side 3).

Den fundamentale udfordring for koncerner med monopol- og kommerciel virksomhed er modstridende formåls- og ejerinteresser. Dette er ofte uklart, når vi drøfter problemer med reguleringen. Formålet med netselskabet (monopolet) er – under overvågning fra et særligt tilsyn og med en særlig regulering, at levere høj forsyningskvalitet bedst og billigst. Monopolet varetager særlige opgaver på vegne af staten på baggrund af en bevilling. Den kommercielle virksomhed derimod skal på lige fod og på lige vilkår med enhver anden kommerciel forretning – og uden de særlige fordele, der måtte knytte sig til at være i koncern med et monopol-selskab – kappes om kunder under gældende konkurrence- og markedsføringslovgivning samt civilret.

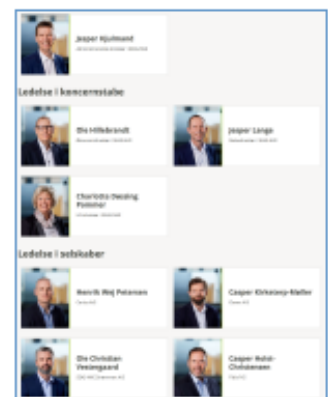
Det har konkret betydning ift. indretningen af de koncerner, hvor Danmark har tilladt undtagelser fra udgangspunktet om adskillelse. Grundantagelser om ledelsen i netselskabet:

- *Ledelsen af netselskabet må ikke have interesser, som gør, at de ikke kan handle uafhængigt.*
- *Ledelsen skal have reel beslutningskompetence uafhængigt af koncernen ift. drift, vedligehold og udvikling af nettet.*
- *Kravet indebærer tilstedeværelsen af nødvendige menneskelige, tekniske, fysiske og finansielle ressourcer.*
- *Netselskabets ressourcer er også nødvendig for at kunne indkøbe ydelser af koncernen på reel armlængde.*

Lad mig give et konkret eksempel på, hvor koncernerne generelt er udfordret. Det understreges, at SEAS NVE-koncernen ikke fremhæves frem for andre. Alle koncernerne har mulighed for at benytte sig af de samme regler. SEAS NVE er alene et konkret eksempel, som bliver givet her:

Figur 1. SEAS NVE Holding (ca. 400.000 netkunder).

	SEAS NVE HOLDING	SEAS NVE STRØMMEN	SEAS NVE NET (Nu CER- US)
Selskabstype	HOLDINGSSELSKAB	HANDELSSELSKAB	MONOPOLSELSKAB
Adm. dir./CEO	Jesper Hjulmand	Ole Vestergaard	Carl Henrik Wej Petersen
Bestyrelse	Formand Jens Stenbæk Jacob Christian Tetzlaff Jesper Hjulmand	Formand Ole Hillebrandt Jensen (Direktionsmedlem i Holding-selskabet) Ole Vestergaard Charlotte Døssing Pommer (HR direktør)	Formand Jesper Hjulmand (CEO i Holdingselskabet) Carl Henrik Wej Petersen Jesper Lange (Stabsdirektør)
Direktion	Jesper Hjulmand Ole Hillebrandt Jensen	Ole Vestergaard	Carl Henrik Wej



Kilde: Virk.dk: Tegningsregel, personkreds og revisor samt <https://www.seas-nve.dk/koncernen/om/koncernledelse>

I eksemplet her varetager eksempelvis holdingselskabets do-delte direktion samtidig formandsposterne i hhv. netselskabet og handelsselskabet. Det er ikke vores opfattelse, at gældende regler – habilitetsregler, eldirektivet og selskabslovens begrebsdefinition om adskillelse i §7 – samt intentionerne bag lovgivningen er overholdt, når konstruktioner, som her ovenfor tilsyneladende anses for lovlige.

Når ovenstående eksempel er tilladt indenfor gældende lovgivning, så må vi konstatere, at reglerne om adskillelse ude i virkelighedens verden alene har karakter af formalia, som – lidt hårdt tegnet op - alene skal være i orden ift. den årlige indberetning til tilsynet. Det er effektivt at opstille rene formelle krav til opdeling, så længe netselskaber indgår i samme koncern som de kommercielle aktiviteter.

Problemerne i elsektoren opstår, fordi de to virksomhedsfunktioner reelt ikke er adskilt. Overordnet vil koncernens interesse altid være sammenfaldende, så længe ejerinteressen er sammenfaldende. Det vil i enhver vertikalt integreret koncern samlet set være underordnet, om overskud tjenes og egenkapital genereres i monopolaktiviteten eller i handelsaktiviteten/ anden konkurrenceudsat aktivitet. Derudover medfører den manglende adskillelse risiko for krydssubsidiering, der er skadeligt for konkurrencen og kan medføre forøgede net-omkostninger.

Det er i praksis umuligt at opstille et håndhævet krav om, at koncernforbundne virksomheder på daglig basis skal fungere adskilt og uafhængigt – herunder f.eks. ift. intern samhandel. Ejerinteressen eller koncerninteressen vil være fælles og den vil i sidste ende være styrende for den samlede forretnings udøvelse. Uanset krav om adskillelse af ledelsesfunktioner vil intet ledelsesmedlem i en koncernforbundet netvirksomhed træffe en beslutning, der kan skade den koncernforbundne kommercielle virksomhed. Tværtimod vil man altid søge at fremme egne samlede koncerninteresser.

I selskabsloven er koncernbegrebet defineret i §7, og her fremgår det, at bestemmende indflydelse er beføjelsen til at styre en dattervirksomheds økonomiske og driftsmæssige beslutninger. Det fremgår at bestemmende indflydelse ift. en dattervirksomhed foreligger, når moderselskabet direkte eller indirekte gennem en dattervirksomhed ejer mere end halvdelen af stemmerettighederne i en virksomhed med mindre det særlige tilfælde klart kan påvises, at et sådan ejerforhold ikke udgør bestemmende indflydelse. I forlængelse heraf fastlægger konkurslovens §2 et nærtstående begreb: Ved nærtstående forstås ved denne lov to selskaber såfremt det ene er dets nærtstående direkte eller indirekte af en væsentlig del af det andet selskabs kapital eller såfremt en væsentlig del af begge selskabers kapital direkte eller indirekte ejes af samme person eller selskaber eller af indbyrdes nærtstående personer eller selskaber.

I enhver anden dansk lovgivningsmæssig sammenhæng bortses således ikke fra, at netvirksomheden og elhandelsvirksomheden i vertikalt integrerede koncerner både er koncernforbundne og nærtstående. Normalen er således, at der kigges på realiteten. Kan selskaberne udøve indflydelse over hinanden – eller er de underlagt fælles indflydelse – ja, så er de i koncern, og de er nærtstående, da der er et interessefællesskab, der ikke kan adskilles.

I elforsyningsloven er der, baseret på eldirektivets krav, etableret et kunstgreb, hvor nogle formelle krav – herunder i visse tilfælde krav til udskillelse i en særskilt juridisk person – og nogle krav til benyttelse af særskilt identitet for netvirksomheden skulle søge at opfylde det adskillelseskra, der har været vurderet nødvendigt for en effektiv konkurrence. Som kravene er formuleret i dag, er det en ren formalitet uden nogen reel funktion, når det kommer til at sikre opfyldelsen af dette formål.

Tag eksemplet ovenfor med ledelsen i hhv. SEAS NVE Holding samt koncernens hhv. handelselskab og netselskab. Reguleringen – og ej heller tilsynet – er ikke indrettet på, at koncernen skulle spekulere i at vælge løsninger, der kunne gøre det dyrere for forbrugerne.

Tilsynet har ført "tillidsbaseret regulering", dvs. svage regler og lav grad af tilsyn, idet antagelsen var, at selskabernes ejere, dvs. ultimativt de 3,2 mio. forbrugere, selv kunne holde hånd i hanke med selskabernes daglige ledelse. Det har vist sig gentagne gange at den antagelse er udfordret ude i virkeligheden. For ovenstående koncern, hvor direktionen for holdningselskabet også er indsat som bestyrelsesformænd i hhv. netselskabet og handelselskabet kommer værdiskabelsen under pres. Netselskabet og handelselskabet er født med to meget forskellige ejerinteresser, som deres respektive bestyrelser samt daglige ledelse er sat til at vogte på vegne af ejerne, dvs. forbrugerne. Det har formodningen imod sig, at de to selskaber vil sætte sig op imod hinanden ved tvister ved samhandel – herunder at de vil trække hinanden igennem civile søgsmål, såfremt der er konflikt.

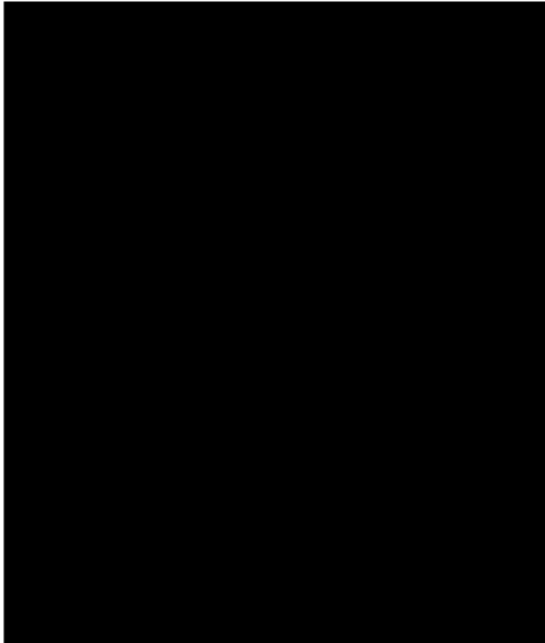
Et par eksempler, som kan udspille sig indenfor den koncernstruktur, der er vist ovenfor:

- EKS 1: Alle netselskabets administrationsopgaver – herunder juridisk rådgivning - placeres i holdingselskabet. Fakta: Her placerer bestyrelsesformanden i princippet opgaver "hos sig selv" i holdning-selskabet
- EKS 2: Alle netselskabets energitilskudsopgaver (værdi 170 mio. kr.) sendes i udbud af holdingselskabet på vegne af netselskabet med handelselskabet som eneste byder og dermed vinder. I princippet en handel, der foregår mellem to bestyrelsesformænd, der samtidig deler daglige ledelsesposter i den samlede koncern – og dermed entydigt varetager koncernens samlede interesse.
- EKS 3. Netselskabets indkøb af nettab hos handelselskabet. Her handler de to bestyrelsesformænd, der udgør direktionen med hinanden. Uden udbud. Bliver pris og betingelser sat til gavn for koncernens samlede bedste eller for netselskabets bedste?

Det har formodningen imod sig, at selskaberne i en lang række konkrete sager og situationer er i stand til at holde ejernes interesser i hhv. monopol og handelselskab adskilt. Det er derfor vores opfattelse, at Forsyningstilsynet – set i lyset af eksempler som ovenstående bør ændre på konklusionen på side 3: Habilitetsreglerne kan ikke være overholdt i et eksempler, som gengivet her ovenfor.

EKS 2. Selskaberne handler og forhandler med sig selv. Problemet med dobbeltroller er velbeskrevet. Her er blot et konkret eksempel på, hvad reguleringen tillader: Forhandling om husleje i et selskab uden medarbejdere. I dette konkrete tilfælde har forbrugerne betalt [REDACTED] i husleje til et selskab uden medarbejdere. Dette kommer i tillæg til en administrationsaftale, hvori sådan en omkostning normalt ville være dækket.

Figur 2. Koncernintern aftale, hvor selskabet handler med sig selv



Det giver næsten sig selv, at hård økonomisk forhandling, markedsprøvning eller drøftelse af udbud nok ikke har været på tale.

Eksemplet viser også at dette er tilladt indenfor gældende regulering. Det er lovligt at foretage handler "med sig selv" sådan, som det ses af aftalen her. Og igen for at sige lidt om tilsynets muligheder, så har tilsynet ikke kontrolleret markedsmæssighed af en aftale som denne her. Det er et ressource tungt apparat, der skal stables på benene, såfremt det skal blive et effektivt tilsyn med den volumen, som der kan være i det danske elmarked på koncerninterne aftaler.

I kort forlængelse heraf: Det har formodningen imod sig, at selskaber med mere end 100.000 kunder leverer mere markedsskadelige effekter end selskaber med færre end 100.000 kunder. Altså: Hvis konkurrencen forvrides, så sker det uanset om selskabet har 98.000 kunder eller 110.000 kunder. Derfor må det være de samme regler, der gælder.

1.2. NETSELSKABER BØR BETRAGTES SOM KONCERNFORBUNDNE (side 23)

På papiret er de nævnte elselskaber på side 23 adskilt og uden koncernforbindelse. Men reelt, har selskaberne på listen – Nord Energi Net undtaget – etableret sig i økonomiske fællesskaber, hvor igennem de kan opnå samme fordele som koncernforbundne selskaber. Derfor bør de være underlagt samme bestemmelser og kontrol, som de øvrige koncernforbundne selskaber.

Tilsynet bør her inddrage yderligere information og vurdere muligheden for at kontrollerede transaktioner, dvs. i situationer, hvor en eller flere parter gennem en etableret relation kan kontrollere en transaktion – også selv om parterne på papiret enkeltvist ikke har majoritet. Dette begreb anvendes i revision af selskaber og kræver at der foretages en konkret vurdering. De relationer, der kan er typisk familierelationer eller samarbejdsrelationer, som har fundet sted over tid eller situationer, hvor fælles interesser i sig selv skaber grundlaget for at parterne tilsammen har interesse i at kontrollere en transaktion.

De energiselskaber, der er nævnt på side 23-24 er gået sammen om at stifte flere kommercielle selskaber sammen. Samstrøm er

handelselskab for selskabernes b-t-c-kunder og netselskaberne ejer også ScanEnergi sammen, som tilbyder energiprodukter til b-t-b-kunder samt energispareprojekter med tilskud fra de energisparemidlerne, som alene netselskaber har adgang til. Her er en oversigt over ejerkredsen:

Samstrøm: Energi Hurup, GEV, VTV Vildbjerg Tekniske Værker, Videbæk Energiforsyning, Tarm Elværk, Sunds Elhandel, Energi Ikast, Kibæk Elværk, Hjerting El og vandforsyning ift. elhandelsaktiviteterne i Samstrøm.

ScanEnergi: Energi-Ikast, Forsynings Helsingør, GEV, Kibæk, MES, RAH, Struer Forsyning, Sunds Elhandel, Tarm Elværk, Thy Mors, Vestforsyning, Videbæk og VTV.

I den konkrete vurdering kunne tilsynet eksempelvis vurdere om partnerne f.eks. på baggrund af længden og omfanget af samarbejdet kunne tilskrives at være nærtstående – og i vurdering også begrunde hvorfor ikke, de er det.

Fundamentet for deres samarbejdsrelation er at de løser opgaver sammen mere effektivt. Derfor er de gået sammen om eksempelvis indkøb af energibesparelser, udbetaling af energibesparelser, håndtering af storkunder, salg til private, markedsføring, it-platteforme, hjemmesideskabeloner, opkøb af selskaber (eks. Danfoss solutions via fællesselskabet ScanEnergi), markedsobservatøring og governance (eks. krav om sikkerhedsstillelse overfor handelselskaber). Selskabernes samarbejde har karakter af tæt tilknytning og gensidig økonomisk afhængighed (eksempelvis i forbindelse med risikodelingen ved handel om energispareprojekter). Derfor bør tilsynet revurdere kategoriseringen af selskaberne som ikke-koncernforbundne.

EKS 1: Et udvalg af selskaberne etablerer investeringssamarbejde målrettet vedvarende energiprojekter. Tre af de ovennævnte selskaber – Thy Mors Energi, RAH og Vestforsyning indgår ifølge EnergiWatch 3. september 2019² investeringssamarbejde: "Med fælles investeringer i vedvarende energi står vi stærkere i de tre koncerner". Der er tale om økonomisk forpligtelse og risiko med nærtstående parter.

EKS 2: Selskaberne samarbejder om energibesparelser, tilskudsudbetaling og risikodeling. Selskabernes samlede markedsandel er under 5 pct. Alligevel går de i 2012 sammen om på eet år, hvad der svarer til 30 % af hele årets energibesparelser for alle landets netselskaber. De påtager sig i fællesskab en investering på knap 117 mio. kr. og bliver enige om, at fordele udgifter og risici imellem sig med forskellige forholdstal. Det kræver forhandling og enighed om eksempelvis risikospredning, hvor nogle tager væsentlig større risici på vegne af deres ejere end andre. Figuren her viser – med rødt – hvor store forskelle der er tale om relativt set ift. til deres forpligtelse (Jo længere selskabet er væk fra 100 pct. - jo større risici har selskabet taget).

Figur 3. ESO-indrapporteringer fra de netselskaber (Forsyningstilsynet - 2012 og 2013).

Selskab	2012					2013				
	Ud- valgt	Omset- ning (mio. kr.)	Ud- valgt Energis- spare (%)	Omsetning per år Energis- spare (mio. kr.)	Omset- ning per år Energis- spare (%)	Ud- valgt	Om- set- ning (mio. kr.)	Ud- valgt Energis- spare (%)	Omset- ning per år Energis- spare (mio. kr.)	Omset- ning per år Energis- spare (%)
Tarm Elværk A/S	187.000	187.000	100	287.673	49,25	187.000	0	0	0	100
Thy Mors Energi Elnet A/S	12.485.000	129.638.804	1013	44.864.822	32,12	12.823.000	0	0	0	100
Vestforsyning Elnet A/S	548.000	548.000	100	333.000	61,15	554.000	0	0	0	100
Videregnskab Energi A/S	702.000	6.724.000	732	2.325.283	44,28	2.446.000	0	0	0	100
Thy Mors Energi Forsyning	244.000	1.044.000	412	761.000	46,12	382.000	0	0	0	100
Struer Elværk A/S	2.080.000	2.080.000	100	1.389.937	48,23	2.162.000	0	0	0	100
Kibæk Elværk A/S	288.000	1.260.000	732	883.368	44,38	408.000	0	0	0	100
RAH Elværk A/S	6.086.000	4.086.000	671	2.383.638	40,32	6.000.000	0	0	0	100
RAH Elværk 2 A/S	2.739.000	20.183.800	732	6.890.318	44,35	14.281.000	0	0	0	100
RAH Elværk A/S	9.139.000	64.228.800	732	19.189.638	44,35	4.251.000	0	0	0	100
RAH Elværk Elnet A/S	380.000	1.637.000	732	1.224.713	45,38	329.000	0	0	0	100
Struer Forsyning Elnet A/S	1.633.000	1.633.000	100	748.389	46,38	2.311.000	0	0	0	100
Thy Mors Energi Forsyning	120.000	3.161.000	748	1.769.221	46,38	800.000	0	0	0	100
TOTAL	37.431.000	244.736.804	647	116.832.283	47,68	58.891.000	0	0	0	0

² Kilde: <https://energiwatch.dk/secure/Energinyt/Energiselskaber/article11591460.ece>.

EKS 3: Krav om sikkerhedsstillelse. ScanEnergi håndterer bl.a. individuelle administrationsydelser og juridiske spørgsmål som eksempelvis aktindsigt og krav om sikkerhedsstillelse p.v.a. de enkelte netselskaber. Krav om sikkerhedsstillelse har eksempelvis været stillet via ScanEnergi til mindst et kommercielt handelselskab.

Selskaberne har således mere, der samler dem, end der adskiller dem – også økonomisk. Derfor må de regnes som koncernforbundet også ift. tilsynsmyndighederne. Det her er ikke uvæsentligt, idet der er tale om en lang række selskaber.

Når vi bringer det op her skyldes det, at vi ser det her som endnu et eksempel på, at det, der reelt sker ude i virkeligheden ikke altid kan fanges af tilsynet. Komplekse konstruktioner gør det svært for tilsynet at fange de uregelmæssigheder, der opstår her. Derfor skal der fokus på de reelle og faktiske skadesvirkninger af samarbejdsrelationerne, som de ser ud i virkeligheden.

KONKLUSION:

Vi kigger ind i en virkelighed, hvor vi skal fjerne barrierer for grøn omstilling. Alternativet er en ringere målopfyldelse, og det har vi ikke råd til med ambitiøse politiske mål om 70 pct. reduktion i 2030. Reguleringen skal være fremtidssikret, så hver en krone bruges mest effektivt og ikke går tabt i koncerninterne transaktioner og spekulationer.

Derfor er det væsentligt, at tilsynet og arbejdsgruppen får fremlagt læsningsforslag for politikerne, som løser de helt reelle problemerne, som nu igen er konstateret i energisektoren vedr. den manglende adskillelse mellem selskaberne.

Ad 2. ØKONOMISKE NØGLETAL.

Rapporten konkluderer at der er:

- Betydelige dataproblemer og mangel på gennemsigtighed umuliggør en dækkende og retvisende nøgletalsanalyse.
- Problemet er især, at der ikke foreligger dækkende og særskilte regnskabsdata for virksomhedernes elhandelsaktiviteter alene.

KOMMENTAR:

Pengene tjenes i monopolet. Ikke på konkurrenceudsatte aktiviteter. Der skal laves en analyse af netselskabernes økonomi. Det er netselskaberne, der er Forsyningstilsynets pligtsubjekt og dem, der er tilsynets primære tilsynsgenstand.

---0-0-0---

KOMMENTARER

Det er en generel mangel ved de tre rapporter, at der ikke er fokus på netselskabernes økonomi. Det er netselskaberne og netselskabernes transaktioner samt netselskabernes transaktionsparter, der er interessante at fokusere på, når vi drøfter økonomiske nøgletal. Det er en betydelig mangel i det foreliggende, at der endnu ikke er foretaget en analyse af netselskabernes økonomi.

I kommissoriet for arbejdsgruppen står der: *“Der skal ligeledes udarbejdes en regnskabs- og prisanalyse af koncernforbundne el-handelsvirksomheder med henblik på at belyse betydningen af koncernforbundne netvirksomheder på detailmarkedet for el”.*

Tallene i de offentligt tilgængelige regnskaber vil ikke fortælle regulator noget om koncerninterne transaktioner. Alle indkøb er lavet i resten af koncernen, og derfor vil tilsynet alene finde sumtal. Derfor giver offentlige regnskaber ingen information til regulator. Arbejdsgruppen skal et skridt dybere.

Den regnskabsanalyse, der er brug for, er en regnskabsanalyse af netselskaberne, herunder konkret en bilagskontrol af hvad netselskabets penge er brug til, da netselskaberne er tømte for aktiviteter som følge af den såkaldte “entreprenørmodel”. Der er nul medarbejdere og nul aktiviteter i monopolselskaberne. Det er en tom skal. Alt indkøbes i koncernens søsterselskaber – ansatte, HR, ledelse, lokaler, IT osv. Tilsynet har ret til at bede om adgang til kontoudtog, bilag og koncerninterne aftaler i netselskaberne. Når vi taler om fordele og ulemper ved unbundling, så er det netselskaberne det handler om og ikke hele energikoncernen med alle de

kommercielle koncernforbundne selskaber. Behovet for denne analyse skal også ses i lyset af en tidsmæssig udfordring. I anbefalingerne fra Elreguleringsudvalget med Søren Bjerre-Nielsen i spidsen står:

“Der bør i god tid inden næste bevillingsperiode udarbejdes en analyse af fordele og ulemper forbundet med ejermæssig unbundling sammenlignet med den nuværende regulering. Analysen, der skal foreligge i god tid inden, der skal tages beslutning om nye bevillinger til netvirksomhederne for perioden efter 2021–2024, skal belyse såvel relevante faglige som juridiske problemstillinger, herunder forholdet til grundlovens ekspropriationsbestemmelse”.

Analysen bør således udarbejdes snarest muligt.

2.1. PENGENE I KONCERNEN TJENES I MONOPOLET - OG MONOPOLET ER TØMT FOR MEDARBEJDERE

Vi gennemgår her en række problemstillinger, som knytter sig til, at pengene i koncernen tjenes i monopol. Det understreger behovet for fokus på netselskabernes økonomi i analyserne.

EKS 1. VERDO: PENGENE TJENES I MONOPOLET

Nedenstående analyse er baseret på NN Markedsdata (2014-2018). Monopol-forretningerne i Verdo-koncernen har i denne 5-årige periode leveret et samlet bidrag på 62 pct. af resultatet, mens den konkurrenceudsatte del af koncernen har leveret 38 pct. Verdo Produktion tælles med som monopolaktivitet, idet produktionsselskabets væsentligst har én kunde, nemlig det koncernforbundne selskab Verdo Varme (kraftvarmeværk).

Figur 4. Regnskaber for Verdo-koncernens selskaber (2014-2018).

VERDO	2018	2017	2016	2015	2014	I alt
Monopol						
El-net Hillerød	1.731	-32	193	295	541	2.728
El-Net Randers A/S	9.611	8.576	7.151	9.081	17.318	51.737
Verdo Vand	6.664	5.214	6.819	4.599	6.196	29.492
Verdo Varme	1.013	20.212	19.342	20.468	19.494	80.529
El-Net Kongerslev A/S	-26					
Verdo Produktion	29.098	5.635	15.906	11.144	6.726	68.509
Monopol i alt	48.091	39.605	49.411	45.587	50.275	232.995
Andel af samlet oms	46%	53%	57%	70%	105%	62%
Konkurrenceudsat						
Midtjysk Elhandel	2.066	995	2.019	1.828	904	7.812
Verdo Hydrogen	2.243	351	-678	176	-472	1.620
Verdo Trading	11.038	11.727	4.478	3.854	7.692	38.789
Verdo Tele	19.972	5.139	2.306	-3.593	18.349	5.475
Verdo Energiteknik	2.055	2.692	2.365	5	-212	6.905
Verdo Teknik	1.766	3.279	-1.302	1.054	-2.974	1.823
Verdo Go Green	14.696	10.450	11.371	7.492	6.878	50.887
Verdo Energy Systems	2.486	454	16.572	8.607	4.073	32.192
Konkurrenceudsat i alt	56.322	35.087	37.131	19.423	-2.460	145.503
Andel af samlet oms	54%	47%	43%	30%	-5%	38%

Kilde: Verdos årsrapporter (2014-2018).

Note: 1. Fra listen er undtaget Verdos internationale engagement: Carbon Partners AS, Norge (80 pct. ejerskab), Carbon Partners Inc, USA (100 pct. ejerskab), Verdo Renewables Ltd (UK) (100 pct. ejerskab) og GF Energy BV (100 Pct. ejerskab).

Den voldsomme stigning i resultatet for Verdo Produktion fra 2017 til 2018 skyldes, at selskabet indregner forrentning af egenkapital på varmeproduktion. Den indregning er endnu ikke godkendt af tilsynet jf. Forsyningstilsynet, som regulerer monopolerne. Stigningen i resultatet for Verdo Produktion modsvarer stort set nedgangen i resultatet ved Verdo Varme. Regnskaberne viser, at Verdo Varmes omkostninger til køb af varme er forøget med 16 mio. kr., mens Verdo Produktionens indtægter (fratrukket andre driftsindtægter) er steget med 17,8 mio. kr. Verdo Teles gode resultat består i en ekstraordinær indtægt på 18,8 mio. kr. ifm. salg af virksomheden Nianet A/S. Pengene tjenes i koncernens monopolforretning.

EKS 2. NETSELSKABERNE ER STADIG TØMT FOR MEDARBEJDERE. Udgangspunktet for koncernkonstruktioner på elmarkedet er at aktiviteterne i energikoncernerne er adskilte. Alt andet er undtagelser herfra.

Flertallet af energikoncernerne har tømt netselskaberne for medarbejdere. Det var på ingen måde tænkt ind i reguleringen, da den blev skrevet tilbage i 2004 i forbindelse med liberaliseringen. Ingen havde ganske enkelt fantasi til at forestille sig, at koncernerne på denne måde ville spekulere i selskabskonstruktioner for forbrugernes penge.

En analyse af netselskabernes seneste årsregnskaber viser følgende (2018):

- 22 medarbejdere løfter alle opgaver i Danmarks 4 største netselskaber med netto omsætning på 4,4 mia. kr.
- 933.333 kr. i årsløn er gennemsnitslønnen for en medarbejder i de to netselskaber, som oplyser lønsum.
- 1 medarbejder betjener i snit 100.000 kunder i de 4 største selskaber.

Således er netselskaberne – sammenlignet med det foregående regnskabsår i 2017 - fortsat tømt for medarbejdere. I tillæg hertil bør man bemærke at der er meget lav grad af gennemsigtighed og transparens med aflønning af medarbejdere. Det samme gælder vederlag til ledelse (bestyrelse og direktion). Enten fordi beløb ikke oplyses, eller fordi beløb opgives som andele af samleposter, og derfor alligevel ikke er offentligt tilgængelige.

Tabel 5. Oversigt over medarbejdere i elkoncernernes monopolselskaberne i 2018 (2019).

2018	Antal kunder	Antal medarbejdere	Netto omsætning (mia.)
Radius(Ørsted)	996.062	1	2,0
Evonet (Syd Energi)	320.000	14	0,8
Cerius (SEAS NVE)	394.000	7	0,8
N1 (Eniig)	392.000	0	0,8
I alt	2.102.062 kunder	22 medarbejdere	4,4 milliarder

Kilde: Selskabernes egne årsregnskaber indleveret til Erhvervs- og selskabsstyrelsen (2019).

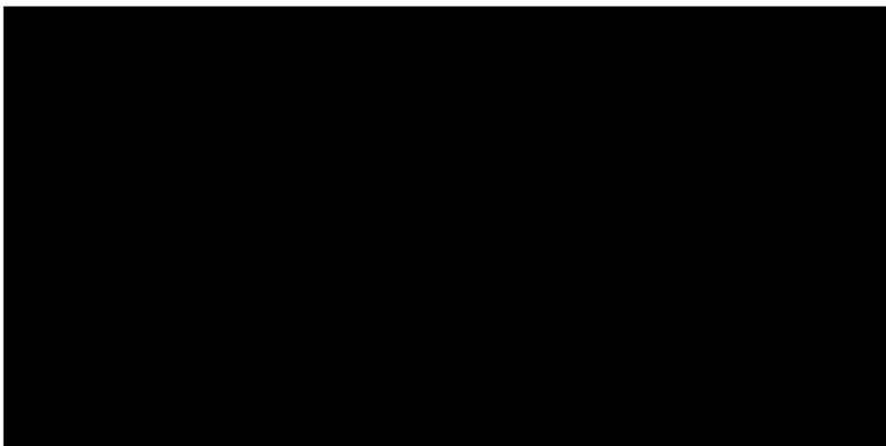
Det har intet med behov for fleksibilitet eller synergi at gøre, når energikoncernerne indretter sig med nul eller få medarbejdere i koncernernes monopolselskab. Udgangspunktet var adskillelse, og det er man kommet meget langt væk fra. I stedet har man udnyttet muligheder for koncernintern samhandel til ugunst for forbrugerne.

Energikoncernerne har flere gange fremhævet, at de lovgivningsmæssigt gerne vil sammenlignes med kommercielle koncerner som eksempelvis Novo, Velux, Danfoss, Grundfos mv.. Det sker også, når vi drøfter koncernforbindelse og -adskillelse. Det er bare to størrelser, der ikke kan sammenlignes, fordi ingen af de nævnte kommercielle koncerner har et monopolben i deres organisation, som de potentielt udnytte kommercielt. Derfor giver den sammenligning reelt ikke mening.

EKS 3. OMFANG AF KONCERNINTERNE TRANSAKTIONER

SE-koncernens netselskab EVONET har for årene 2015-2017 0 medarbejdere. Netselskabet har mellem [redacted] der veksler i omfang og indhold over tid. Se oversigt over aftaler her:

Figur 6. Samhandel (2015-2017).



SE-koncernen er her blot et eksempel, som fremhæves for at illustrere problemstillingen. Metodikken anser tilsynet ikke for at være ulovlig, og andre koncerner benytter sig også af den. Store såvel som små.

Problemet er at konstruktionen set fra forbruger og samfundsøkonomisk perspektiv er meget uhensigtsmæssig, fordi den potentielt set åbner for et væld af muligheder for krydssubsidiering. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Evonet (tidligere Syd Energi Net) har ingen medarbejdere i netselskabet 2015-2017. Alle opgaver løses koncerninternt. Ingen opgaver har været i udbud. Heller ikke oplagte opgaver som eksempelvis ESO eller køb af strøm til dækning af nettab. Et udbud har man afholdt på Energibesparelser, som koncernen endte med selv at vinde i 2018.

Omfanget af opgaver, som udlægges til koncernforbundne selskaber relaterer sig ikke kun til finansielle transaktioner, men gælder for så vidt alle dele af netselskabets opgaver. Dette ses af "Samhandelsaftalen mellem SE Energi & Klima A/S og Sydenergi Net A/S for 1. januar 2017. Heri beskrives følgende ydelser, som købes af det tomme netselskab:

- Økonomiafdelingen – alle ind- og udbetalinger, produktanalyser, finansiell sparring, udarbejdelse af regnskaber og årsrapporter
- Planning & Controlling - "fokuserer på at skabe sammenhæng og forståelse mellem forretningens aktiviteter og de finansielle resultater – herunder finansielle analyser og bearbejdning af data".
- Strategisk forretningsudvikling – "Kommercielle analyser – herunder markeds- og konkurrentanalyser, værdiansættelse, såkaldt komplekse excel- og powerpoint-løsninger, juridisk bistand, Lean og Business Process Management samt rådgivning om micro- og macro-trends"
- IT – ansvar for interne og eksterne it-systemer herunder udvælgelse og drift af standardservice + udvikling af interne IT-systemer i koncernen
- Afregning og Inkasso – herunder konkurs, tvangsauktion og fakturering af handelsselskaber i SE Energi og Klima
- Indkøb og logistik – herunder indkøb af varer og ydelser for SE-koncernen.
- Group Treasury & Risk Management. Afdelingen håndterer bl.a: Optimering af SE-koncernens finansiering og Implementering af diverse regelsæt (compliance)
- HR – herunder ansættelse og afskedigelse.
- Koncern Support (Kommunikation, Public Affairs & Facility). Afdelingen håndterer blandt andet: Mediedækningen i koncernen som helhed, herunder ift. andelshavere, intern kommunikation, understøttelse af optimering af forretningsgange, kantinedrift, bygningsdrift osv.

Her træder et forhold særligt tydeligt frem. SE-koncernen har, hvad de selv kalder for et "internt konsulenthus", som alle selskaber i koncernen bruger, dvs. både netselskabet og handelsselskaberne.

Det er vores overbevisning, at det hverken er i overensstemmelse med el-direktivet eller med intentionerne bag enhver lovgivning om adskillelse, at elnetselskaber skal kunne sammenblende økonomi og aktiviteter, som det er tilfældet her i "interne konsulenthusse". Reelt set bliver netselskabet en tom skal, som kun rummer papirer og transaktioner om alt fra IT til koncernintern belåning.

Enhver tanke om adskillelse bliver derigennem illusorisk. Det har skadeseffekter på de kommercielle markeder. Det gør det svært for tilsynet at udføre deres tilsynsarbejde med de relativt begrænsede ressourcer, som de har til rådighed. Såfremt alle de ca. 40 netselskaber i Danmark over en periode på 3 år benytter sig af samme metodik som SE-koncernen med samme antal selskaber og aftaler, så skal tilsynet kontrollere og holde øje med ikke færre end 480 koncerninterne aftaler på elområdet.

Det giver sig selv, at såfremt det tilsyn skal være effektivt, så vil de administrative udgifter hertil eksplodere.

Ad 3. Manglende adskillelse

Rapporten konkluderer, at:

- *Reglerne om adskillelse og transparens er ikke tilstrækkelige til at eliminere risiko for konkurrenceforvridende adfærd.*
- *Tilsyn er ikke tilstrækkeligt til at eliminere risiko for konkurrenceforvridende adfærd.*
- *Implement foreslår en række tiltag, der – når de er fuldt implementeret – måske vil eliminere de største kilder til konkurrenceforvridende adfærd.*
- *Implement skriver, at ingen af de foreslåede tiltag er nødvendige, hvis ejermæssig unbundling vedtages.*

KOMMENTAR:

Eksemplerne på sammenblanding er talrige. Energispareordningen er nok den største enkeltstående til dato, men det gælder i princippet alle koncerninterne handler. Nettab er en anden sag, hvor forbrugerne historisk har betalt for meget, men alle samhandler burde eksempelvis have været anmeldt til tilsynet for her altid at kunne være blevet udfordret af tredje part. Det ville lægge dæmper på incitament til overbetaling og forskelsbehandling.

---o-o-o---

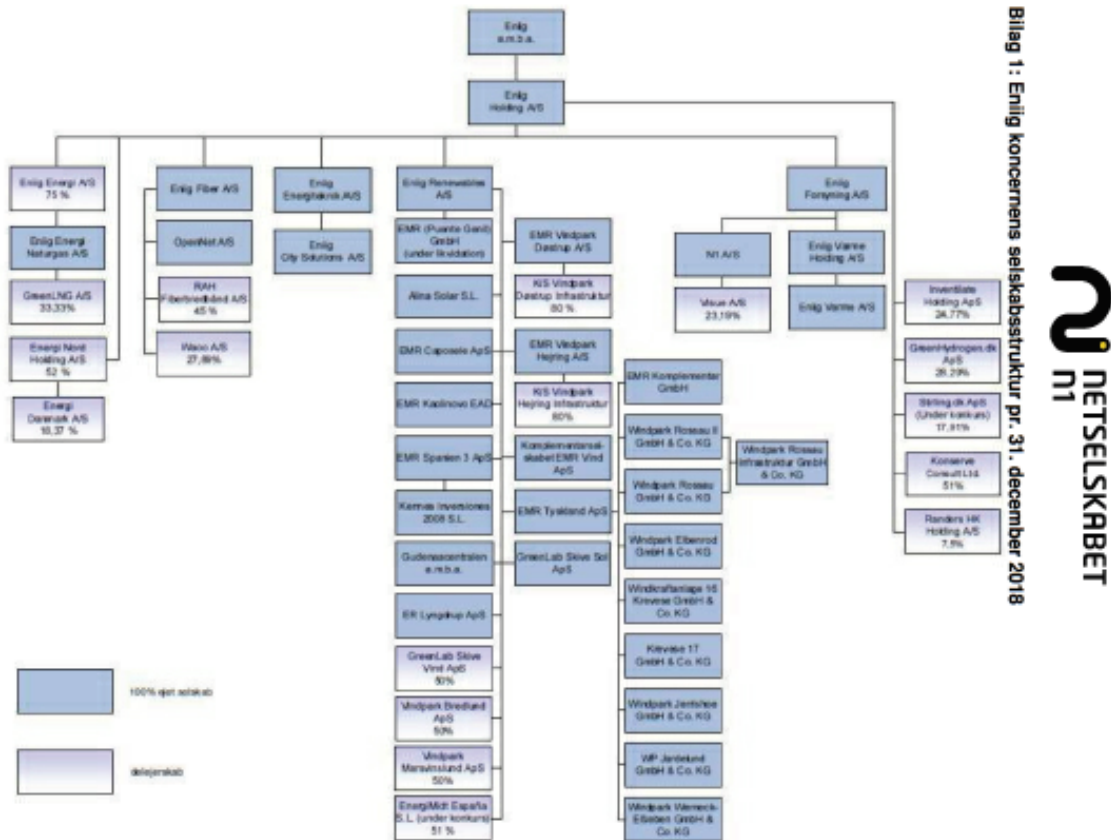
3.1. KOMPLEKSE ORGANISATIONER

I tillæg til Implements konklusioner, så er det væsentligt at forstå, de komplekse konglomerater, som energiselskaberne har bygget op. Det stiller krav til graden af adskillelse. Det kommer vi med eksempler på her.

EKS 1. Komplekse organisationer kræver klar adskillelse

I princippet kan et netselskab lave koncerninterne kontrakter med hvert enkelt af koncernens selskaber. Eniig-koncernen har eksempelvis jf. seneste årsrapport for intern overvågning 52 koncernselskaber, som netselskabet kan samhandle med:

Figur 7. Organisationsdiagram Eniig-koncernen.



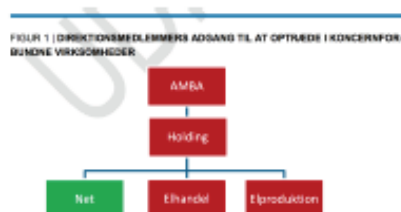
Kilde: <https://n1.dk/media/2974/aarsberetning-om-intern-overvaagning-for-kalenderaaret-2018.pdf>

Forsyningstilsynet er ikke gearret til – hverken kapacitets- eller budgetmæssigt – at håndtere samhandel i komplekse koncernkonstruktioner, som her overfor. De seniorkompetencer, der skal til er dyb indsigt i såvel monopolregulering, markedsregulering og komplekse koncernstrukturer. Sådan har vi også set det i forbindelse med finanskrisen: Jo større konglomerater og avancerede strukturer koncernerne bygger op – jo sværere bliver det at føre tilsyn med transaktioner. Ser vi på governance og den kompleksitet, der er under udvikling i energisektoren, så er der mange lighedspunkter. Det bør få advarselslamperne til at blinke hos både regulator og tilsynsmyndighed.

I rapporten om Personsammenfald side 6-7 gengives det ideal, som reguleringen er udtænkt til. Det består af nogle enkle selskaber i et klassisk over-/underordningsforhold.

Virkeligheden har flyttet sig – som ovenstående diagram fra Enlig-koncernen viser – langt væk fra en enkel og rent regulatorisk og tilsynsmæssigt overskuelig hverdag. Der er tale om komplekse koncernstrukturer med helt og delvist ejede selskaber, hvor netselskabet potentielt set kan samhandle og have kontakt med alle.

Figur 8. Forsyningstilsynets rapport om Personsammenfald.



Pointen med at tage eksemplet ind i høringsvaret her er, at den regulering vi har i dag, er tiltænkt en helt anden adfærd og en anden og mere simpel organisation end den, som vi ser på energimarkedet i dag. Der kan spekuleres i de sprækker, der opstår i den uklare regulering, og det er svært for tilsynet at bevare overblik og mulighed for indgriben.

Løsningen er mere transparens, mere adskillelse og langt stærkere sikring af isolerede ejerinteresser i de forskellige typer af virksomheder i energikoncernerne. Det her er en statslig opgave, fordi staten skal vogte forbrugernes interesse ved at regulere monopolerne. Uklarhed og gråzoner tjener hverken forbrugerne, regulator eller tilsynet.

3.2. FORSKELSBEHANDLING

Det er væsentligt at sikre, at netselskaberne agerer objektivt og neutralt overfor alle kommercielle selskaber – herunder, at de ikke stille egne selskaber bedre i konkurrencen end andre. Hvis ikke vi sikre det, så ender netselskabernes med i sig selv at være en barriere for grøn omstilling.

I tillæg til eksemplerne i de foregående afsnit, så er det et problem, at koncernerne med netselskaberne som tom skal, optimerer økonomi og omkostninger til ugunst for ejerne og til skade for konkurrencen. Hvis forbrugerne skal have billigste priser skal konkurrencen som værktøj virke. Det gør den ikke, fordi koncernerne har stærk interesse i at stille egne selskaber bedst muligt.

EKS 1. Nettab

En helt ny beregning på de seks største elnetselskaber viser, at kunderne kunne have sparet op mod 50 mio. kr. alene i 2017, hvis selskaberne havde valgt at udbyde deres indkøb af strøm til dækning nettab frem for at købe det koncernintern. Analysen af netselskabernes indkøb viser, at:

- Ingen af Danmarks knap 40 netselskaber har nogensinde afholdt udbud på strøm til dækning af nettab.
- Elnetselskaberne fravælger udbud og køber ind hos søsterselskab, som de både deler kaffemaskine og øverste direktør med.
- Elkunderne får en regning, der er 20 gange højere, end den de ellers kunne have betalt.
- El-kunderne i de seks største selskaber kunne have sparet op mod 50 mio. kr. ved udbud på opgaven "indkøb af nettab" – alene i 2017.
- Der er tendens til "omvendte skalafordele": Jo større selskab – jo større mængde – jo dyrere opgaveløsning.
- Med handlen giver netselskabet handelsselskabet både kontante økonomiske fordele samt fordele i forbindelse med deres samlede strømindkøb: Det ligger en sikker bund i forretningen – og jo større mængde og jo billigere kan selskabet handle.

Metoden, som netselskaberne benytter sig af er lovlig indenfor de gældende rammer, men den er særdeles uhensigtsmæssig for kunderne, som får en meget større elregning, end de egentlig behøvede.

Hvad er nettab?

En del af den strøm, der produceres, går tabt undervejs fra produktionen gennem ledninger, kabler og videre ud til kundernes stikkontakt. Det kaldes nettab. Ifølge offentligt tilgængelige estimater er gennemsnits-nettabet 10 %.

Forenklet forklaret: Der skal derfor sendes 110 % strøm afsted for at være sikker på, at kunden modtager 100 % strøm i stikkontakten. De ekstra 10 % skal energikoncernen købe hos en elhandler. Opgaven kan nemt beskrives og sendes i udbud.

Nettab er en del af indtægtsrammen, men er ikke en del af effektiviseringskravene fra Forsyningstilsynet.

Fordele og ulemper: Ved at undgå, at sende opgaven i udbud opnår koncernen som et samlet hele, dvs. både netselskab og kommercielt selskab, at et lukrativ aktiv kan fastholdes indenfor egen koncernmur.

For handelsselskabet isoleret set opnås følgende fordele:

- Ind ad fordøren får det kommercielle handelsselskab en kæmpe ordre, som de ikke skal tage i konkurrence med andre.
- Der er tale om en leverance hvis volumen får betydning for handelsselskabernes regnskabsresultat.

For netselskabet isoleret set opnås ikke fordele, men ulemper:

- Netselskabet risikerer at blive hjemsted for dårlige indkøbsaftaler.
- Samhandelsaftalerne risikerer at blive dyrere end nødvendigt – og dermed ikke på markedsmæssige vilkår.

- Indkøbsstrategien skal være "ren spot" for at være i forbrugernes interesse. Over tid vil ethvert selskab med den likviditet, som netselskabet ligger inde med, altid være bedst tjent med spotprisen. Det tilsiger såvel teoretisk som praktisk erfaring.

Isoleret set har netselskabets ejere ingen interesse i at undgå udbud. Et udbud afholdes for at presse pris ned og service op. Ved at undgå udbud mister netselskabet muligheden for dette pris- og servicepres. Til gengæld får den samlede koncern en mulighed for at optimere den samlede udgifts- og opgaveportefølje på tværs af monopoldrift og konkurrenceaktiviteter.

Figur 9. Nettab - baggrundsdata fra seks elnetselskaber (2017)

	Radius	Cerius	EVONET	ENIIG	NRGI	Energifyn	Total
Nettab	357.893.875	161.485.930	111.966.385	197.543.563	71.421.055	83.173.170	983.483.978
Ormkostning nettab	191.975.800	90.418.431	48.450.079	88.555.853	34.861.919	39.236.594	493.498.676
Pris pr. kWh	53,64	55,99	43,27	44,83	48,81	47,17	50,18
Indkøbspris spot	165.034.507	74.487.514	49.833.369	88.018.151	31.877.433	37.111.147	446.362.121
Indkøbspris pr. kWh	46,11	46,13	44,51	44,56	44,63	44,62	45,39
Avance ved rensport	26.941.293	15.930.917	-1.383.290	537.702	2.984.486	2.125.447	47.136.555
Avance ved ren spot pr. kWh	7,53	9,87	-1,24	0,27	4,18	2,56	4,79
Spot gns.pris DK1			22,38	22,38	22,38	22,38	22,38
Spot gns.pris DK2	23,78	23,78					23,78
Samlet leverage	8.208.544.125	3.989.723.377	3.598.726.312	4.373.635.866	2.108.040.212	2.272.479.225	24.551.149.117
Nettab % af leverage	4,36%	4,05%	3,11%	4,52%	3,39%	3,66%	4,01%
Samlet forbrug 2017							33.067.000.000
Andel af samlet forbrug							74,25%
Overfakturering pr. kWh							0,20

Kilde: Elnetselskabernes Energinets datahub (marts 2019) samt Elnetselskabernes reguleringsregnskaber indberettet til Forsyningstilsynet (2018).

Note: *1: Evonet ligger i 2017 ca. 10 præ lavere end de øvrige år, hvilket kan betyde, at de har udestående fra andre år, som nivelleres ud på andre år.

EKS 2. Entreprenørmarkedet. I forlængelse heraf – og henset til de økonomiske incitamenter, som netselskaberne har – så kan det ikke konkluderes, som implement gør på side 56 på baggrund af et enkelt interview med en entreprenør for elteknik, "at der ikke er en oplevelse af, at elkonerne kan prisdumpe entreprenørydelserne ved hjælp af subsidiering fra moderselskabet". Grundlaget er for spinkelt og kan ikke betegnes som validt.

I princippet kan monopolpenge tilflyde et hvilket af koncernens kommercielle forretningsområder, så hvis det konstateres at der tilflyder penge og fordele til eet område, så vil det gælde alle områder, fordi interessen og konstruktionen tillader det. Det bør tydeliggøres i implements analyse.

EKS 3. Produktionsanlæg og mulighed for forskelsbehandling. Det er EU, der sætter kravet om unbundling, ikke mindst med DIREKTIV 2009/72/EF. Artikel 26 siger "Er distributionssystemoperatøren en del af en vertikalt integreret virksomhed, skal vedkom-

mende i det mindste være uafhængig, hvad angår retlig form, organisation og beslutningstagning, af andre aktiviteter, der ikke vedrører distribution". Det vil sige uafhængig af både salg- og produktionsvirksomhed.

I Implement's/Forsyningstilsynet's rapporter er der ikke foretaget analyser af de energiselskabernes interesse i produktion af strøm, og hvordan deres vertikalt integrerede netselskaber kan bruges til at favorisere egne produktionsvirksomheder og produktionsanlæg.

Der er helt særlige forhold som komplicerer forholdet til små egenproducenter som f.eks. private solcelleanlæg, hustandsvindmøller og minikraftvarme. Af mange årsager kan små private produktionsanlæg hverken teknisk eller tarifmæssigt sidestilles med store produktionsanlæg. De kan ikke behandles ens, og bliver det heller ikke, men de skal stadig behandles lige og ikke-diskriminerende.

Der må laves, og bliver også lavet, særskilte tilslutningskrav og tarifmodeller for små og store produktionsanlæg. Forskellen er, at mens alle energiselskabernes anlæg hører til de store anlæg tilsluttet til højspænding, så er private egenproducenter alt overvejende de små anlæg tilsluttet lavspænding. Når netselskabet laver de forskellige metoder for tilslutning til store anlæg og små anlæg, så ligger der her en oplagt mulighed for at favorisere netselskabets koncernforbundene produktionselskaber på bekostning af små egenproducenter.

I praksis ser vi, at netselskaberne kan diskriminere små egenproducenter samtidig med, at de har mulighed for at hjælpe større produktionselskaber. Forskelsbehandlingen mellem små og store anlæg bør også analyseres.

3.3. SAMMENBLANDING

EKS 1. Mail fra Dansk Energi. Dansk Energi, der repræsenterer netselskaber og handelsselskaber, koordinerer information på tværs af koncernernes selskaber. Givet hele konstruktionen med personsammenfald, den komplekse koncernstruktur og de tømte netselskaber, så er dette ikke usædvanligt. Det vigtigste for regulator og tilsynsmyndighed er – også i forbindelse med analysen her – at regulator og tilsyn har adgang til information og viden om, hvad der foregår i praksis ude i selskaberne.

Koncernsammenblanding er en udfordring. Det blev understreget ved Dansk Energis udsendelse af en mail. I mailen, der er sendt til koncerndirektører, elhandelsdirektører og netdirektører står der blandt andet at: "I besvarelserne er det vigtigt at sikre konsistens og kvalitet i besvarelserne på tværs af hele koncernen". Det er i sig selv tankevækkende, at genstanden for undersøgelse er selskabsadskillelse – samtidig med at Dansk Energi direkte opfordrer til at der skal koordineres svar for at sikre konsistens på tværs af hele koncernen. Handlingen førte til at Forsyningstilsynet udsendte en indskærpelse til energiselskaberne om, at de skulle besvare spørgsmålene enkeltvis.

Den information er væsentlig for alle læsere af rapporterne, og den information bør derfor fremgå af rapporterne. Det gælder såvel mail som den efterfølgende indskærpelse fra Forsyningstilsynet.

EKS 2. Lovfæstet ret giver mulighed for forskelsbehandling §73b (side 11). Vi støtter Implements analyse af elforsyningslovens § 73B. Bestemmelsen, der undtager standardiserede vejledninger om fastsættelse af tariffer og betingelser mv. fra bestemmelserne i konkurrencelovgivningen omkring konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, er forældede. Bestemmelsen giver i dag en uhensigtsmæssig skævhed og anledning til konkurrenceforvridning, idet Dansk Energi kan diktere vilkår, der også gælder elhandelsvirksomheder, der ikke er medlemmer hos Dansk Energi. Det kan være medlemmer hos De Frie Energiselskaber - eller hos selskaber helt uden tilknytning til en brancheorganisation. Netop Standardaftalen er et godt eksempel på, at denne aftalemodel ikke fungerer i et konkurrenceudsat marked.

Det forstærker skævvridningen, at Forsyningstilsynet ikke kan føre tilsyn med den konkrete adfærd hos netselskaberne ift. aftalerne, fordi tilsynet alene godkender den metode, som netselskaberne eksempelvis fastsætter en sikkerhedsstillelse efter. Kommercielle selskaber er således overladt til at civile spørgsmål. Dette er kendt i branchen, og når det populært sagt er gratis at forskelsbehandle, og dermed stille forbrugere og markedet ringere, så opstår der uhensigtsmæssige incitament.

Den er meget ringe gennemsigtighed i omkostningerne forværrer yderligere situationen, idet de forbrugere, der betaler for de fordyrende aktiviteter, dermed ikke kan sige fra. Alle omkostninger til de fordyrende aktiviteter har nemlig kun en betaler: Forbrugere. Der findes i øvrigt ikke fortillælde fra andre konkurrenceudsatte markeder, hvor en brancheorganisation med stærke økonomiske egeninteresser – som det er tilfældet her – skrives ind i loven. Den enkle løsning er at lade Elforsyningslovens §73b udgå.

OPSUMMERING

Rapporterne dokumenterer problemer med manglende adskillelse og fravær af effektivt tilsyn. Det skal staten sikre. Derfor skal arbejdsgruppen særskilt sørge for at sagens alvor kommer politikerne til kendskab. Med Energispareordningen, der årligt kostede forbrugerne 2 mia. kr. kom viden sent frem til politiske beslutningstagere. Vi anbefaler derfor – også af hensyn til den fremdrettede indretning af energimarkederne – at der gives en særskilt og foreløbig orientering til ministeren.

Alvoren af rapporterene gør – i forlængelse af de mange konkrete eksempler, som vi bl.a. her også har gengivet – betyder, at arbejdsgruppen anbefales følgende tiltag:

GENERELLE TILTAG – arbejdsgruppen anbefales at:

1. Foretage en regnskabsanalyse af netselskabernes økonomi, som led i kommissoriet (se Bilag 1. Regnskabsanalyse).
2. Udarbejde vurdering af om dansk lov på baggrund af rapporterens konklusioner lever op til eldirektivets krav om selskabsadskillelse og effektivt tilsyn.
3. Levere en analyse af fordele og ulemper ved ejermæssig unbundling, som opfølgning på Elreguleringsudvalgets rapport.
4. Foretage en særskilt og foreløbig orientering til ministeren om rapporterens konklusioner.

KONKRETE TILTAG i forhold til de tre rapporter:

1. Beskrive ejerinteressen hos hhv. et handelsselskab og et netselskab. Bør fremgå af alle rapporter.
2. Kort beskrive, at når der principielt kan tilflyde monopolpenge til et kommercielt forretningsområde i koncernen, så kan penge tilflyde alle områder.
3. Beskrivelse af, at Forsyningstilsynet i forbindelse med spørgeskema sendt til energikoncernerne, følte sig kaldet til at udstede en indskærpelse til, at skemaerne blev udfyldt for hver enkelt selskab – og at svar ikke måtte koordineres forud for besvarelse. Mail fra Dansk Energi og indskærpelsen fra Forsyningstilsynet bør indgå som bilag til rapporterene.
4. Foretage analyse af netselskabernes mulighed for at diskriminere mellem store og små produktionsanlæg samt foretage valid analyse af mulighederne for det samme på entreprenørmarkedet.
5. Foretage en revurdering af, hvorvidt netselskabernes i ScanEnergis ejerkreds de facto er koncernforbundne.
6. Foretage en revurdering af, hvorvidt reglerne om habilitet og adskillelse er overholdt, når eksempelvis direktionen i et holdingselskab, kan indsætte sig selv som formand hhv. netselskab og handelsselskab.
7. Overveje anbefaling af, at §73B bør udgå af Elforsyningsloven.

For god ordensskyld vil vi afslutningsvist gøre opmærksom på, at det fortsat er vores vurdering, at dansk lov ikke lever op til eldirektivet, når det drejer sig om selskabsadskillelse. Der er ikke pligt til ejermæssig unbundling i direktivet, sådan som eksempelvis Holland har effektueret det. Til gengæld kræves det, at staterne skal sikre et effektivt tilsyn, som skal forhindre, at vertikalt integrerede virksomheder har mulighed for at fordreje konkurrencen. Medlemsstaterne skal sikre, at markederne drives på en sådan måde, at der ikke diskrimineres, eller at markedsadgang hindres. Det gælder for reglerne for tilslutning, og det gælder for detailmarkedet.

På høringsmødet i Energistyrelsen den 28. august 2019 var svaret på spørgsmålet om hvorvidt myndighederne har forholdt sig til EU lovgivning, at tilsynet ikke har forholdt sig til EU-reglerne, fordi udgangspunktet var en antagelse om, at EU-reguleringen var overholdt. Vi mener at dette – set i lyset af rapporterens konklusioner omkring manglende adskillelse og sikring her af – fortsat er en relevant problemstilling, som bør afdækkes.

Vi ser frem til fortsat positiv dialog med Forsyningstilsynet samt den øvrige arbejdsgruppe, lige såvel som vi altid gerne uddyber vores hørings svar ved møder.

Med venlig hilsen

Jette Miller
adm. direktør

BILAG

- Bilag 1. Regnskabsanalyse.
- Bilag 2. Mail fra Dansk Energi til medlemmerne.
- Bilag 3. Artikel fra Finans: "De forherliger sig selv".

REGNSKABSANALYSE

En regnskabsanalyse har til formål at skabe transparens ifm. vurdering af markedsmæssighed af aftaler og transaktioner mellem et elnetselskab og koncernrelaterede selskaber. Rådata er alle konteringer i netselskabet, der er grundlaget for netselskabets revisionspåtegnede årsrapport og reguleringsregnskab.

Grundlaget for analysen tilvejebringes ved at Forsyningstilsynet jf. hjemmel i elloven samt indtægtsrammebekendtgørelsen bestiller følgende:

1. **Kontoudskrifter.** Udskrift af netselskabets posteringer med angivelse af konto samt i tillæg hertil også debitor-/kreditorlister.
2. **Instruks samt beskrivelse.** Relevante dokumenter fra den regnskabsansvarlige med eksempelvis de antagelser, som der bogføres ud fra samt den instruks, der godkendes ud fra samt beskrivelse af allokering og attestering af omkostninger på art, sted og formål.
3. **Opgørelse af udestående poster.** Dokument med afstemning af balancer.
4. **Aftaler.** Flertallet af netselskaberne har indgået aftale med et eller flere koncerninterne selskaber, der også varetager eks. administrative opgaver for andre selskaber i koncernen. Administrationsomkostninger kan eks. være placeret i "holdingselskabet" (eks. SEAS NVE) eller et særskilt "administrationsselskab A/S" (eks. Energifyn). I disse tilfælde skal Forsyningstilsynet ligeledes indhente den aftale, der er indgået mellem de to selskaber. Det skal kunne mappes under hvilke aftaler transaktioner under pkt. 1 indgår.

Analyse

På baggrund af dataindsamling udarbejdes en analyse, hvor transaktionerne sammenholdes med de/den indgåede aftale(r).

Som første led i analysen grupperes omkostningerne på følgende kategorier:

- It
- Personaleadministration, løn, uddannelse, udvikling, andre personaleaktiviteter
- Kundeservice
- Drift og vedligehold af net
- Kommunikation
- Energibesparelser
- Anlægsarbejder
- Ledelse
- Husleje

Dernæst undersøges forhold som eksempelvis:

- Hvilke aftaler hører omkostningerne ind under – hvad er grundlaget for den fakturering, der finder sted?
- Er der konteret omkostninger i netselskabet, som ikke henhører under netselskabets opgaveporteføje?
- Er den indgåede aftale mellem de koncerninterne selskaber markedsmæssig?
- Lever den koncerninterne aftale op til almindelig standard for aftaleindgåelse?
- Hvor stor en andel af omkostningerne er uspecificeret/dårligt specificeret
- Fakturering af "entreprenørydelser" - hvilken timepris er anvendt, og på hvilket grundlag attesteres fakturaen?
- Varierer prisen på en montørtime over året – og er den markedsmæssig? (350 i markedet mod 600-800 i et netselskab?)
- Faktura ved navn "Månedens ydelser": Hvis der fremgår samlepost-fakturaer i denne størrelsesorden i slutningen af måneden, så bør selskabet uspecificere.
- Sammenholde priser på projekter, time- og materialepriser med pris du kan få i markedet (markedsprisen).

From: [redacted]@danskeenergi.dk> Sent: 30. januar 2019 [redacted] Cc: [redacted]
<[redacted]@danskeenergi.dk>; [redacted] <[redacted]@danskeenergi.dk> Subject: VIGTIG!
Information om survey ifm. myndighedernes konkurrenceanalyse Importance: High

Til [redacted] direktører

Myndighederne har som mange bekendt igangsat en analyse af eventuelle konkurrenceudfordringer ved koncernforbundne netselskaber, benævnt *Konkurrenceanalysen*. Analysen blev oprindeligt vedtaget af energi-fortligskredsen i 2015 som opfølgning på El-reguleringsudvalgets anbefalinger om bl.a. den fremtidige organisering af sektoren. JPs "elkonge-sag" i eftersommeren 2017 gav øget fokus på organiseringen af sektoren, betød en fremrykning af analysen, og fremhævelse af eventuelle tiltag til at sikre tilstrækkelig adskillelse mellem kommercielle forretninger og monopolaktiviteter i elnetkoncerner. Formål med analysen er at vise, om der er behov for yderligere konkret politisk og lovgivningsmæssig opfølgning. Konkurrenceanalysen blev indledt i efteråret 2018, men reelt har myndighederne først igangsat arbejdet omkring nytår. Kommissoriet for analysen er vedlagt til yderligere orientering.

Analysen gennemføres af en tværministeriel arbejdsgruppe, bestående af Energistyrelsen som projektleder samt Forsyningstilsynet, Konkurrencestyrelsen og Finansministeriet. Dansk Energi er medlem af en følgegruppe til analysen, hvor også Dansk Industri, Dansk Erhverv, Landbrug & Fødevarer, Forbrugerrådet, Foreningen af Slutbrugere af Energi og De Frie Energiselskaber er medlem. De tre sidstnævnte aktører argumenterer kraftigt for ejermæssig unbundling af netselskaber, og særligt er De Frie Energiselskaber særdeles aktiv på sociale medier med denne agenda.

Analysen skal i hovedsagen danne grundlag for at vurdere, om reguleringen sikrer tilstrækkeligt vandtætte skotter – både økonomisk og organisatorisk – mellem kommercielle forretninger og monopolaktiviteter i elnetkoncerner således, at der ikke sker urimelig begunstiggelse af koncernforbundne elhandels- og energisparevirksomheder via koncernforbindelsen til elnetvirksomheder.

Hovedspørgsmålene i analysen er således grundlæggende, om:

- Elnetskabernes koncerninterne indkøb af services og ydelser sker på *markedsmæssige vilkår* (jf. elforsyningslovens § 46) – her fokuseres specielt på indkøb af administrative ydelser, IT og øvrigt ressourceindkøb fra koncernen samt på indkøb af el til nettab og energibesparelser.
- Elnetskabernes interne overvågningsprocedurer og øvrig regulering af den funktionelle adskillelse er tilstrækkelige til at sikre *netskabets neutralitet* i markedet (jf. bl.a. elforsyningslovens §§ 20 b og 24) samt om personsammenfald i ledelse eller organisation mellem koncernforbundne selskaber udgør et problem ift. *netskabets neutralitet* og uafhængige beslutningstagen (jf. § 45).

Survey til elnetkoncerner, elnetvirksomheder og elhandelsvirksomheder

Implement Consulting Group har for Forsyningstilsynet i går udsendt et survey til brug for at belyse særligt pkt. 3 i konkurrenceanalysen, som lyder:

En analyse af, i hvilken grad de nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, samt om reglerne sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne elskabers aktiviteter. Herunder skal der udarbejdes en analyse af, om der er udfordringer og barrierer i snitfladen mellem detail- og distributionsleddet, som hæmmer konkurrencen og markedsmæssigheden. Forsyningstilsynets erfaringer og løbende tilsyn med reglerne vil blive inddraget i analysen.

Implement har på denne baggrund sammen med Forsyningstilsynet designet survey'et ud fra en gruppering af temaer og opstillede hypoteser, som survey'et skal give input til og medvirke til at belyse, nemlig følgende:

- **Positiv særbehandling**
 - Handelsselskabet kan opnå prioriteret adgang eller positiv særbehandling fra det koncernforbundne netselskab.
- **Informationsdeling**
 - Handelsselskaber kan opnå adgang til information og data fra det koncernforbundne netselskab
- **Vandtætte skotter mellem ledere/ medarbejdere**
 - Medarbejdere i koncernen udfylder flere ledelsesposter, hvis mål kan være i konflikt med

- o hinanden
- o Medarbejdere, som udfører opgaver både for monopol- og kommercielle selskaber kan have adgang til information, som kan give de kommercielle selskaber fordele
- **Selvstændig beslutningstagning**
 - o Reglerne, som skal sikre netselskabernes uafhængige beslutningstagen, er utilstrækkelige
 - o Beslutningsgange, beslutninger og ansvar er beskrevet utilstrækkeligt, så det ikke er tydeligt for omverdenen hvordan netselskabet træffer uafhængige beslutninger
- **Direkte og indirekte krydssubsidiering**
 - o Handelselskabet kan opnå fordele ved fælles markedsføring med det koncernforbundne netselskab
 - o Der sker krydssubsidiering af de koncernforbundne aktiviteter ved at netselskabet betaler for høje, koncerninterne priser
 - o Koncernen fastlægger et ydelsesniveau, som netselskabet ikke har behov for, men som alligevel delvis betales af dette
 - o Konkurrenceudsatte, koncernforbundne selskaber opnår lave finansieringsomkostninger på bekostning af netselskabets finansieringsomkostninger

Survey'et skal altså bruges til at undersøge, om der er tilstrækkelig adskillelse, neutralitet og markedsmæssighed mellem net, handel og den øvrige koncern, og om ikke-koncernforbundne elhandelsvirksomheder virksomheder oplever særlige konkurrencebarrierer i markedet som følge af konkurrenters koncernforbindelse til elnetselskaber. Det er tydeligt, at de opstillede hypoteser viser en vis forudindtagethed fra myndighedernes side, men så meget desto vigtigere er det at branchen leverer information, der kan bidrage til en saglig og balanceret afvisning af de opstillede hypoteser.

Det er derfor særdeles vigtigt, at alle selskaber leverer de informationer implement, på vegne af Forsyningstilsynet, efterspørger i dette survey og at der svares fyldestgørende. Ultimativt kan Forsyningstilsynet med hjemmel i elforsyningslovens § 84 give såvel elnetselskaber som kommercielle selskaber pålæg om at svare.

Vi er i følgegruppen til konkurrenceanalysen blevet præsenteret for et udkast til survey'et. Dette er bestemt ikke ensbetydende med, at det endelige survey er tilstrækkeligt balanceret og indholdsmæssigt meningsfuldt efter branchens smag, men survey'et skal imidlertid også tilfredsstille og afspejle input fra andre aktører i følgegruppen.

Der er udsendt et særskilt survey til koncerner (dvs. moderselskaber), elnetselskaber og til elhandelselskaber. I besvarelserne er det vigtigt at sikre konsistens og kvalitet i besvarelserne på tværs af hele koncernen samt at dedikere de nødvendige ressourcer til at give fyldestgørende svar på de stillede spørgsmål.

Fristen for besvarelsen af survey'et den 17/2 er ramt meget ved siden af, set i lyset af omfanget, men ikke mindst at jeres medarbejdere er reserveret til andre opgaver. Vi har kraftigt påpeget over for myndighederne, at relevante medarbejdere er dybt optagede med årsafslutning og regnskabsaflæggelse og at uge 7/8 er i øvrigt et vanskeligt tidspunkt for besvarelse. Forsyningstilsynet har valgt at fastholde tidspunktet, og en deadline på ca. 2 uger.

Hvis der er problemer med at nå besvarelsen opfordrer vi kraftigt til at meddele konsulentterne dette og bede om fristforlængelse. Vi vil forsætte med at sige til Forsyningstilsynet at deadline for besvarelse er helt uproportional og bør rykkes.

Vi står i Dansk Energi til rådighed for hjælp i forbindelse med besvarelsen af survey'et. I er velkommen til at kontakte undertegnede med eventuelle spørgsmål.

Tilsvarende orientering er dags dato udsendt til [redacted] direktører og [redacted] direktører.

Med venlig hilsen

[redacted]

Bilag 3. "Avisartikel om tilskudsfidus: De for herliger sig selv".

Nordjysk VVS'er raser over elselskabernes tilskudsfidus: De forherliger sig selv

Elselskabet Nyfors tildelte sig selv ca. 20.000 kr. mere i tilskud end de private aktører, som bød på opgaven. Det sikrede dem opgaven og et efterfølgende slagsmål med en nordjysk VVS'er og hans brancheforening.

Erhverv 07.09.2017 kl. 19:01



Jakob Martini
Kasper Brøndgaard Andersen

Det var en ganske almindelig opgave med at installere en varmepumpe i en privat bolig, der fik den nordjyske VVS'er Jens Frederik Holdorf på sporet af, at der er noget helt galt med den tilskudsordning for energibesparelser, som bl.a. landets elselskaber administrerer.

Jens Frederik Holdorf, der ejer og driver Klokkerholm Smedje & VVS i Hjallerup Nord for Aalborg, gav et tilbud på varmepumpe-opgaven i april sidste år, men måtte efterfølgende se sig slået af elselskabet Nyfors, der i dag er ejet af sønderjyske SE. Ikke fordi Nyfors kunne løse opgaven billigere end Klokkerholm Smedje & VVS, men fordi Nyfors kunne opnå et højere tilskud end Klokkerholm VVS. Vel at mærke for den samme opgave. Tildelt af en anden afdeling i selvsamme energikoncern.

»Det kan jo ikke være rigtigt. De tager en opgave fra mig ved at uddele en højere støtte til sig selv,« siger Jens Frederik Holdorf.

Siden april 2016 har han haft adskillige e-mail-udvekslinger og telefonskænderier med de ansvarlige ledere i Nyfors og senere SE. Men han har aldrig fået en forklaring, som han kan acceptere.

Ifølge Jens Frederik Holdorf er der ingen tvivl om, at han har været udsat for konkurrenceforvridning, fordi elselskabet har benyttet en tilskudsfidus til at sikre sig opgaven.

»Det er jo konkurrenceforvridende i forhold til, at de forherliger sig selv. Det er jo ikke fair over for os, som ikke kan opnå samme høje tilskud, som de giver sig selv,« siger han.

Jens Frederik Holdorf er langt fra den første, der kritiserer energispareordningen, som blev lanceret for mere end 10 år siden. Ordningen, der er finansieret af energiselskabernes kunder, er i flere år blevet kritiseret for sjusk, fejl og decideret svindel.

Forbrugerrådet Tænk har modtaget udkast til dokumentet "Netselskabernes markedsneutrale adfærd" i høring og har følgende bemærkninger.

Der er indenfor de givne rammer af tid og resurser udført en objektiv og balanceret analyse, der klart skelner mellem hvad der kan dokumenteres, og hvad der kun med andre metoder vil kunne afdækkes. Forbeholdene for analysens konklusioner er fint beskrevet og vægtet.

Der er også opstillet et nyttigt katalog over ideer til forbedring, som kan anvendes i det videre forløb omkring opnåelse af velfungerende konkurrence på el-markedet. Dette kunne med fordel have været uddybet.

Der savnes også en uddybning af de synergi-effekter, som selskaberne mener at kunne opnå ved at drive deres monopol- og konkurrence-aktiviteter så tæt sammen. Det ville have kunnet give et godt grundlag for den videre behandling.

Visse konklusioner giver anledning til optimisme, som f.eks. datahubbens vellykkede funktion med at adskille kommunikation indenfor den engrosmodellen.

Samlet set er konklusionen dog nedslående, som når der på side 9 står: "Sammenfattende viser analysen, at de nuværende regler ikke sikrer adskillelse mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, at reglerne ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer og dokumenterer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter, og at der derfor er risiko for konkurrenceforvridning i snitfladen mellem net- og handelsselskaber."

Når dette ydermere ses i lyset af bemærkningen på side 3 om, at det "Generelt må (det) antages, at kravene til netselskabernes neutrale, ikke-diskriminerende adfærd og tilsynet med denne øges med de fremtidige opgaver for elnetselskaberne.", bliver behovet for at finde stærke, troværdige, håndhævelsesbare og gennemsigtige løsninger på forholdet mellem konkurrence- og monopolaktiviteter i sektoren desto stærkere.

Den sene fremsendelse af bemærkningerne beklages.

Med venlig hilsen

Vagn Jelsøe
Vicedirektør

Martin Salamon
Cheføkonom



Implement Consulting Group
Strandvejen 54
2900 Hellerup

Dansk Industri
Confederation of Danish Industry

Sendt pr. mail til:
nkn@implement.dk
kpr@implement.dk

Hørings svar til Implements analyse af elnetselskaber

DI takker for muligheden for at kommentere på Implements undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter som led i analysen af elmarkedet.

DI skal indledningsvist kvittere for det grundige arbejde med at identificere risici for konkurrenceforvridende adfærd. Det er vigtigt for DI, at der er en velfungerende konkurrence på detailmarkedet for el, herunder at elnetselskaberne agerer markedsneutralt.

DI er glade for en entydige konklusion i forhold til engrosmodellen og noterer sig med glæde, at denne markedsmodel virker, og minimerer mulighederne for snyd. I forhold til de andre risici er det vigtigt for DI at pointere, at det at der er en teoretisk risiko for snyd ikke er ensbetydende med, at dette reelt sker. Så længe det ikke er analyseret, om der sker omgåelse af reglerne finder DI, at det indledningsvist bør tydeliggøres at tilstedeværelse af risiko ikke betyder, at der rent faktisk snydes.

DI er enig i, at der skal ses på, om og hvor man kan optimere reglerne, så mulighederne for konkurrenceforvridende adfærd minimeres. DI noterer sig også, at Implement opstiller en række løsningsmuligheder til at fjerne muligheden for konkurrenceforvridende adfærd, hvoraf en er ejermæssig unbundling. Ejermæssig unbundling er et meget indgribende tiltag, som efter DI's vurdering slet ikke kan ligestilles med den øvrige række af tiltag som Implement opstiller. DI skal henstille til, at få proportionerne på plads, og i tilfælde af at dette ikke sker, bør der i analysen tages behørigt forbehold herfor. Ejermæssig unbundling er et tiltag, som kun bør tages i brug i yderste konsekvens, og et tiltag, der efter DI's vurdering slet ikke er nødvendig, da der findes er masser af andre mulige tiltag, der bør tages i brug først.

Med venlig hilsen

Louise Bank
Chefkonsulent



NOTAT

Dato: 4. september 2019

Sag: BET

Sagsbehandler: /SIE/ARE

Høring af udkast til undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter. Udarbejdet af Implement for Forsyningstilsynet under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets samlede kommissorium for undersøgelse af konkurrenceforholdene på detailmarkedet for el.

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen modtog den 14. august 2019 udkast til Implements undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter, som er udarbejdet for Forsyningstilsynets i høring med høringsfrist den 4. september 2019.

**ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen deltager i et tværministerielt samarbejde sammen med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, Energistyrelsen og Forsyningstilsynet om en analyse af konkurrenceforholdene i el-sektoren.

I denne forbindelse, har Forsyningstilsynet, for at sikre sin uafhængighed, valgt at udarbejde selvstændige rapporter og efterfølgende høre arbejdsgruppen sammen med deltagere i følgegruppen, som består af Dansk Energi, De Frie Energiselskaber, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Landbrug og Fødevarer, Forbrugerrådet Tænk.

Formålet med Implements rapport om netselskabernes markedsneutrale adfærd, sammen med Forsyningstilsynets rapporter om økonomiske nøgletal for koncernforbundne og ikke-koncernforbundne elhandelsvirksomheder og undersøgelse af personsammenfald i netvirksomheder, elhandelsvirksomheder m.v., er at besvare konkurrenceanalysens pkt. 3, om hvorvidt de nuværende regler sikrer vandtætte skotter mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder, samt om reglerne sikrer åbenhed og transparens om koncernforbundne selskabers aktiviteter.

Nedenfor følger en kort beskrivelse af Implements udkast, samt styrelsens bemærkninger hertil.

Undersøgelse af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter.

Undersøgelsen af konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter er udarbejdet af Implement for Forsyningstilsynet. Analysen påpeger 14 observerede forhold, der kan

have en betydning for konkurrencen og en afledt risiko for konkurrenceforvridning på markedet.

Forholdene falder i en række kategorier om prioriteret adgang og diskrimination (observation 1-2), netselskabernes bidrag til fælles omkostninger til markedsføring (observation 3), sammenblanding af roller og uklare beslutningskompetencer (observation 4-6, 7 og 14), svag intern overvågning (forhold 8-9), og for høje priser ved koncerntern handel (observation 10-13), hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen særligt har bemærket sidstnævnte observationer 10-13.

Implement fremhæver to mulige tiltag til styrkelse af regler og håndhævelse, *styrket regulering* og *tilsyn og ejermæssig undbundling*.

I undersøgelsen bemærkes det, at den peger på svagheder i reguleringen, men at det ikke er formålet med analysen at konkludere, hvorvidt der sker misbrug i selskaberne eller ej.¹ Det fremhæves også, at de i undersøgelsen foreslåede tiltag er opstillet som muligheder for at styrke regler og regelhåndhævelse i forhold til netselskabernes mulighed for at forvråde konkurrencen i markedet.

Implement fremhæver, at der ikke er foretaget nogen vurdering af, om forslagene løser konstaterede problemer ved konkurrenceforvridende adfærd eller blot begrænser mulighederne for konkurrenceforvridende adfærd. Der er heller ikke foretaget nogen vurdering af, om de administrative byrder ved forslagene er proportionale i forhold til risikoen for misbrug.²

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker derfor, at der ikke med udgangspunkt i den foreliggende rapport er grundlag for ejermæssig unbundling.

De øvrige alternative tiltag vedrørende styrket regulering og tilsyn vurderer KFST, som værende udmærkede midler til at forhindre en mulig risiko for misbrug af reglerne. Det er dog vanskeligt at konkludere, om hvorvidt disse tiltag bør iværksættes, men da der ikke er foretaget undersøgelser af, om sådant et misbrug forekommer endsige af en mulig effekt heraf i markedet.

Undersøgelsen angiver, at det forhold, at medarbejdere uden for netselskabet har adgang til kundeinformation eller anden kommercielt værdifuld information, kan virke stærkt konkurrenceforvridende.³

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er enig i, at det kan have en konkurrenceforvridende effekt. Undersøgelsen syntes dog omvendt at anerkende,

¹ Jf. s. 4

² Jf. s. 10

³ Jf. s. 29

at der kan være sådanne synergier,⁴ idet det andetsteds bemærkes, at visse former for prissætning kan placere værdien af synergier udenfor netselskabet. Som et eksempel kan medarbejdere med flere roller udgøre en konkurrencefordel i form af mulighed for koordinering af aktiviteter, og mere effektiv administration, samt at anvendelsen af samme medarbejder til flere opgaver kan udgøre en konkurrencefordel, jf. princippet om economies of scope.

Hvad angår forslag til begrænsning af sammenblanding af roller,⁵ bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at et skærpet krav til netselskabernes selvstændige bemanding og adskillelse af geografiske lokationer for medarbejderne i netselskaber og handelsselskaber reducerer koncernforbundne selskabers mulige konkurrencefordel i form af economies of scope, hvilket skaber større konkurrence på detailmarkedet for el, men samtidig kan øge administrationsomkostningerne i form af dobbeltbemanding, hvilket kan øge priserne for slutkunderne. Dette dilemma bør belyses yderligere inden det evt. konkluderes at gå videre med forslagene.

Undersøgelsens observationer 10-13 udtrykker en bekymring om, at der kan være en risiko for, at der koncerninternt handles til en for høj pris og at den heraf følgende merindtjening hos handelsselskabet kan bruges til at sænke priserne på detailmarkedet for el. Dette er imidlertid ikke undersøgt.

Vedrørende koncerninterne køb af energibesparelser nævner undersøgelsen, at de koncernforbundne handelsselskaber ikke rapporterer at stille sikkerhed for de energibesparelser, som de handler med på vegne af netselskaberne.⁶

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at ovenstående medfører, at handelsselskaberne uden vederlag eller risiko har adgang til at købe og sælge netselskabernes energibesparelser, og at netselskaberne i denne kapacitet kan fungere som en bank, hvis aktiver handelsselskaberne frit kan disponere over. Uafhængige elhandelsselskaber og rådgivende ingeniører, der er aktører på markedet for energibesparelser, har ikke den mulighed. Dette kan udgøre en konkurrencefordel for de koncernforbundne selskaber.

Hvad angår en konkurrenceudsættelse af nettab og energibesparelser,⁷ bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at en sådan konkurrenceudsættelse vil kunne øge konkurrencen og nedbringe mulighederne for kryds-subsidiering.

⁴ F.eks. s. 7

⁵ Jf. s. 29.

⁶ Jf. s. 37

⁷ Jf. s. 12

Hvad angår forslag til begrænsning af forskelsbehandling,⁸ bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at en reduktion af adgangsbarriererne vil kunne gavne konkurrencesituationen. Navnlig vil en reduktion af sikkerhedsstillelse for handelsselskaberne over for netselskaberne til det minimalt acceptable, kunne medføre nemmere adgang for nye selskaber med en lav egenkapital.

Hvad angår strukturelle tiltag i form af unbundling,⁹ bemærker Konkurrence og Forbrugerstyrelsen afslutningsvist, at en ejerskabsmæssig adskillelse af selskaberne vil eliminere de ovenstående problemer, hvilket muligvis vil kunne forbedre den overordnede konkurrence på detailmarkedet for el, men der er ikke foretaget undersøgelser af, om et sådant tiltag vil være proportionelt.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid



Implement Consulting Group

Landbrug & Fødevarer FmbA

Høringssvaret sendt elektronisk til nkn@implement.dk med kopi til hoje@implement.dk

Axelborg, Axeltorv 3
DK 1609 København V

T +45 3339 4000
F +45 3339 4141
E info@lf.dk
W www.lf.dk

CVR DK 25 52 95 29

Høring over udkast til rapporten *konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter*

Generelle bemærkninger

Det er Landbrug & Fødevarers opfattelse, at der er væsentlige potentialer for at sikre et stærkere tilsyn med aktørerne på elmarkedet. Den nuværende regulering og tilsyn ser således ikke ud til at sikre vandtætte skotter, åbenhed og transparens i en tilstrækkelig grad mellem monopoldelen og de kommercielle aktiviteter. Et stærkere tilsyn og en skærpet og robust regulering på området kan derfor komme både forbrugerne og virksomheder til gavn.

Netselskabernes markedsneutrale adfærd – konkurrencesituation på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter

Landbrug & Fødevarer er opmærksomme på, at analysens resultater og konklusioner ikke afspejler, hvorvidt der faktisk sker misbrug i selskaberne men på svagheder i reguleringen, som åbner op for misbrug. Vi læser dog rapporten med stor bekymring, da den i høj grad indikerer problemer med den nuværende regulerings muligheder for at sikre vandtætte skotter. Således konkluderer rapporten, at de nuværende regler ikke sikrer adskillelse mellem monopolaktiviteter og konkurrenceudsatte aktiviteter i koncernforbundne netvirksomheder. Vi er bange for, at denne sammenblanding i sidste ende kommer til at koste hos forbrugerne.

I Landbrug & Fødevarer har vi især bidt mærke i selskabernes mulighed prissætning af ydelser og køb af elprodukter leveret af det kommercielle elhandelsselskab til det koncernforbundne netselskab. Mangle regulering af disse aktiviteter kan potentielt koste forbrugerne dyrt. Her kan det eksempelvis nævnes, at netselskabernes køb af prissikring giver anledning til uklarhed og indikerer, at der anvendes en prissætning, som er til gavn for koncernen og ikke deres kunder. En række forhold taler for, at disse opgaver i langt i højere grad bør sendes i udbud.

Vi har noteret os, at der i rapporten er en række anbefalinger til håndtering af de identificerede problematikker. Vi vil gerne vente med at kommentere på disse anbefalinger til arbejdet med konkurrenceanalysen er endeligt afsluttet.

Vi står selvfølgelig til rådighed for yderligere uddybning af ovenstående, og vil gerne forbeholde os retten til at vende tilbage med yderligere information, hvis vi finder behov herfor.

Jens Astrup Madsen

Miljø, Klima & Bæredygtighed

D +45 3339 4222
M +45 2724 5722
E ja@lf.dk



FSE hørings svar

Høring over udkast til to rapporter om konkurrenceforhold i el-sektoren og høring om udkast til rapport *konkurrencesituationen på elmarkedet med fokus på de koncernforbundne virksomheders aktiviteter*

1. Indledning

Hermed følger FSE's svar på de ovennævnte høringer. FSE har valgt at give ét svar på alle tre høringer.

FSE vil gerne kvittere for leveringen af 3 gode rapporter. Metodemæssigt og resultatmæssigt finder FSE, rapporterne er af høj kvalitet. De foreliggende udgaver af rapporterne bør derfor også være de endelige versioner.

I det følgende kommenterer FSE nogle af rapporternes resultater.

2. Adskillelse mellem monopolopgaver og kommercielle opgaver

Rapporterne viser en foruroligende sammenblanding mellem monopolopgaver og kommercielle opgaver. Det betyder desværre, vi elforbrugere ikke kan være sikre på, vi kun betaler for elnettet, når vi betaler nettarifferne. Det må også formodes, dette svækker konkurrencen på detailmarkedet til skade for elforbrugerne.

3. Forbrugernes betaling til lavspændingsnettet

3.1 Netselskabernes køb af serviceydelser

Rapporternes beskrivelse af prissætningen af serviceydelser leveret af det kommercielle selskab til det koncernforbundne netselskab er bekymrende. Disse serviceydelser bliver som hovedregel givet til det koncernforbundne, kommercielle selskab uden at have været i udbud.

Til sammenligning må det noteres, Energinet.dk anvender udbud for alle større opgaver, Energinet.dk ikke ønsker at løse internt i egen organisation.

For lavspændingsnettene betyder de manglende udbud nødvendigvis, ét af de følgende to udsagn må være sande:

- A) Det koncernforbundne, kommercielle selskab ville have vundet alle udbuddene fra "deres" netselskab.
- B) Elforbrugere har betalt for meget for lavspændingsnettet.



3.2 Netselskabernes køb af strøm til dækning af tabet i lavspændingsnetterne

Ifølge rapporterne er hovedreglen, netselskaberne køber denne strøm til fastpris hos det koncernforbundne, kommercielle selskab. Denne opgave lægges altså heller ikke i udbud.

Dette giver risiko for, det kommercielle selskab kan henføre de dårligste prissikringskontrakter til det koncernforbundne netselskab. For at undgå, netselskabet bliver brugt som *bad bank*, skulle det kommercielle selskab anmelde en netselskabsprissikringskontrakt til Forsyningstilsynet i samme øjeblik, kontrakten blev indgået. Selv i dette tilfælde ville det være en enorm opgave for Forsyningstilsynet at kontrollere, det kommercielle selskabs dårligste kontrakter ikke blev henført til netselskabet.

Desuden betyder køb på fastpriskontrakter under alle omstændigheder, elforbrugerne betaler for meget for denne strøm (sammenlignet med køb på spotmarkedet).

Type af fastpris-kontrakt og midlingsperiode	Vestdanmark (DK1)	Østdanmark (DK2)
Kvartalskontrakter 2006 - 2017	3,3	2,9
Årskontrakter 2002 - 2017	2,4	2,2

Tabel 1 Gennemsnitlig overpris for strøm købt på fastpriskontrakter sammenlignet med køb på spotmarkedet¹. Beløb i øre/kWh.

Det kan derfor undre, det er hovedreglen, nettabet bliver indkøbt på fastpriskontrakter.

Til sammenligning: Energinet.dk køber tabet i højspændingsnettet på spotmarkedet. Dette giver fuld prisgennemskuelse – og det giver elforbrugerne den laveste omkostning.

¹ Kilder: De to PowerPoint præsentationer *Financial prices and spot prices - quarter contracts 2006-2017* og *Financial prices and spot prices - annual contracts 2002-2017*. De to præsentationer kan downloades fra www.houmollerconsulting.dk/facts-findings



4. Fremtiden – den grønne omstilling

De europæiske systemansvarlige (TSO'erne) har i mange år købt fleksibilitetsydelser til transmissionsnettet. Det er sket for at sikre den nationale forsyningssikkerhed og for at håndtere flaskehalse i transmissionsnettet.

Den grønne omstilling vil imidlertid gøre det nødvendigt, operatørerne af lavspændingsnettene (DSO'erne) opbygger lokale markeder for fleksibilitetsydelser. Ydelserne skal gøre det muligt at sikre den lokale forsyningssikkerhed og håndtere flaskehalse i lavspændingsnettet.

De europæiske TSO'er og DSO'er har udgivet en fælles rapport om fremtidens fleksibilitetsydelser: *TSO-DSO report. An integrated approach to active system management*².

På side 26-27 i rapporten noteres det om fleksibilitetsydelserne og udbyderne af ydelserne:

- * Udbyderne af ydelserne skal godkendes af det netselskab, der potentielt skal købe ydelsen.
- * Det udbudte fleksibilitets-produkt skal godkendes af det netselskab, der potentielt skal købe ydelsen.
- * Der må tillades en vis lokal variation i specifikationen af produkterne. EU skal ikke sigte efter en fuldstændig harmonisering.

De tre pointer virker rimelige. Dermed bliver det imidlertid helt afgørende, disse godkendelser foretages af neutrale netselskaber. Selv om regulatoren naturligvis vil have det sidste ord, er det uholdbart, hvis disse godkendelser i udgangspunktet skal foretages i en struktur som dén, der beskrives i rapporterne.

De europæiske energiregulatorer har reageret på denne udfordring ved at publicere to papirer om DSO'ernes rolle i fremtidens elforsyning: *The Role of the DSO*³ fra maj 2017 og *New Services and DSO Involvement*⁴ fra marts 2019.

I papiret fra maj 2017 skriver regulatorerne: *We support the case for enhancing unbundling requirements to ensure DSOs act as neutral market facilitators. This is especially important as the energy transition creates many new products and services, and appropriate unbundling ensures that the full effect of the Clean Energy package is achieved to the benefit of consumers.*

² https://docstore.entsoe.eu/Documents/Publications/Position%20papers%20and%20reports/TSO-DSO_ASM_2019_190416.pdf

³ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/wp_acer_02_17.pdf

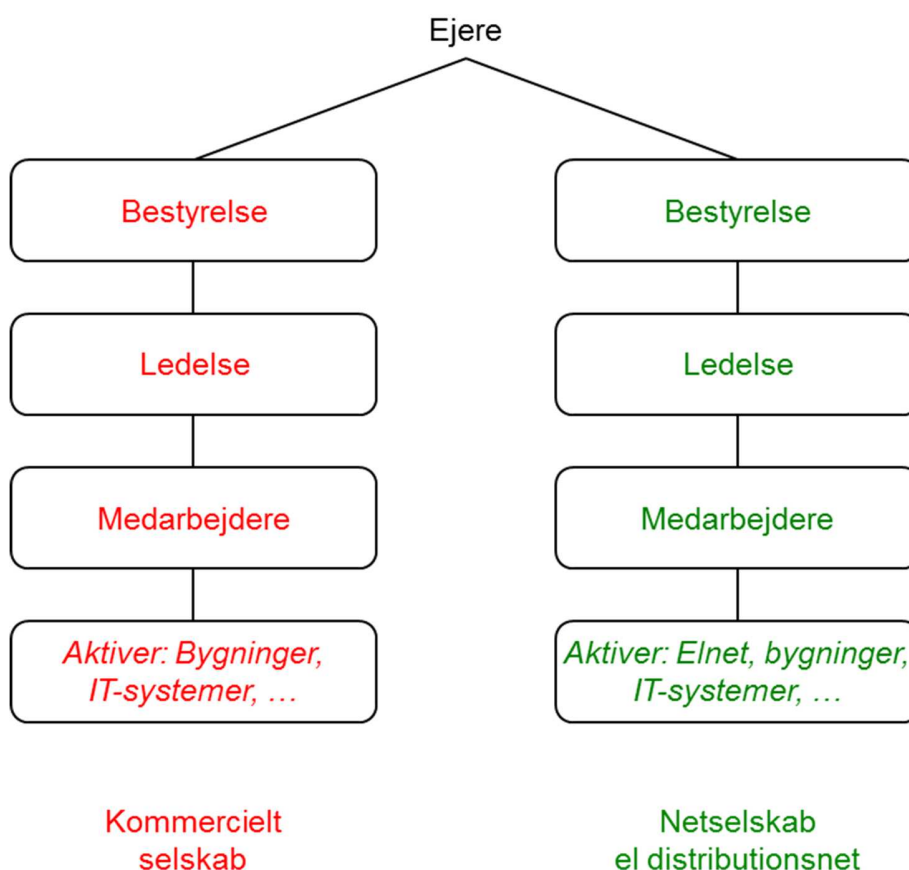
⁴ <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ef4d6e46-e0a5-f4a4-7b74-a6d43e74dde8>

I papiret fra maj 2017 er regulatorerne meget klare: Kun i undtagelsestilfælde må DSO'erne eje de aktiver, der kræves, for den intelligente styring kan skabe en tilstrækkelig balance i lavspændingsnettet. DSO'ernes opgave er at opbygge markeder for disse balancerings-ydelser. Det er ikke monopolernes opgave at installere & drive det udstyr, der skaffer balancen.

I dokumentet fra marts 2019 henviser regulatorerne til papiret fra 2017 og skriver 12 gange, DSO'erne skal agere som *neutral market facilitators*.

5. FSE's løsningsforslag

FSE kan uddybe sit løsningsforslag i høringsvaret til de endelige udgaver af rapporter. Her skal alene understreges, FSE i over 8 år har argumenteret for en fuld funktionsmæssig unbundling, som illustreret i figuren nedenfor.





Den adskillelse, der er vist i figuren, svarer til den adskillelse, der er i Norge mellem systemoperatøren Statnett og det største kommercielle selskab Statkraft. Begge organisationer er 100 % ejet af den norske stat. Fra & med bestyrelserne er de imidlertid fuld adskilte. For eksempel er de lokaliseret på forskellige adresser, har egne IT-systemer osv.

FSE var modstander af engrosmodellen. FSE vil benytte lejligheden til at påpege, den meget dyre udrulning af engrosmodellen havde været overflødig, hvis vi i stedet havde gennemført en fuld funktionsmæssig unbundling.

FSE vil også påpege, vi har fire energi-net for el og naturgas: Gastransmissionsnettet, gasdistributionsnettet, eltransmissionsnettet og eldistributionsnettet. For de tre førstnævnte net har vi unbundling. For disse tre net har vi derfor ikke de problemer, der i rapporterne nævnes for eldistributionsnettet. Det er alene for eldistributionsnettet, vi endnu ikke har unbundling.

Venlig hilsen

Anders Plejdrup Houmøller
Sekretær for FSE

Foreningen for Slutbrugere af Energi (FSE) er en landsdækkende interesseorganisation for Danmarks større energiforbrugere. FSE repræsenterer en stor del af det erhvervmæssige energiforbrug i Danmark.

Blandt FSE's medlemmer er en række af landets store og mellemstore virksomheder. FSE varetager energikøbernes interesser og understøtter en effektiv konkurrence, en slutkundeorienteret energisektor, samfundsmæssig ansvarlighed samt omkostningseffektiv grøn omstilling.