



NOTAT

3. december 2007
J.nr. 020240/20023-0010

Side 1/14

Redegørelse til Folketingets Enerkipolitiske Udvalg om lovovervågning af Lov nr. 494 af 9. juni 2004 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om varmforsyning

1. Indledning

Lov nr. 494 af 9. juni 2004 om ændring af lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og lov om varmforsyning er omfattet af lovovervågning. Lovændringen omhandler sikring af uafhængighed i den overordnede infrastruktur, ændring af kapitalbegreberne, implementering af EU's el og gasdirektiver og oprettelsen af et privat ankenævn på energiområdet mv. I bemærkningerne til lovforslaget (L 236) fremgår det, at der som led i lovovervågningen skal udarbejdes en redegørelse i 2007, som vil blive forelagt Folketingets Enerkipolitiske Udvalg.

Endvidere fremgår det af lovforslaget, at det er hensigten, at hovedformålet med lovovervågningen vil være, om gennemførelsen af lovforslagets punkt A. (infrastruktur m.v.) og C. (direktiverne) samlet set vil føre til et mere effektivt konkurrencemarked for både el og gas og sikre en høj grad af forbrugerbeskyttelse. I den forbindelse vil der blive fokuseret på, om ændringerne i reguleringen af forsyningspligtvirksomhederne vil skabe mere konkurrence på el-markedet, og om lovforslagets bestemmelser - der skal gøre det nemmere for mindre el- og gaskunder at skifte leverandør - vil føre til en større grad af leverandørskift for denne kundegruppe. I lovovervågningen vil tillige indgå, om forslagens bestemmelser om et privat ankenævn på energiforsyningsområdet lever op til formålet om at sikre en god og effektiv forbrugerbeskyttelse ved, at virksomhederne blandt andet tager medansvar for behandling af egne sager.

2. Baggrund

Regeringen indgik den 29. marts 2004 en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om fremtidssikring af energiinfrastrukturen, blandt andet med sigte på at forøge forsyningssikkerheden og understøtte skabelsen af velfungerende konkurrencemarkeder. Samme dag indgik økonomi- og erhvervsministeren og brancheforeningen ELFOR en aftale om kapitalforhold i elsektoren og sikring af uafhængighed i den overordnede infrastruktur på elområdet. Med aftalen blev den

såkaldte kapitalsag løst, og begreberne i elforsyningsloven om fri og bunden kapital blev ophævet.

Lov nr. 494 om ændring af elforsyningsloven mv. sikrede en samlet gennemførelse af aftalerne af 29. marts 2004, samt implementering af Europa Parlamentets og Rådets direktiver nr. 2003/54/EF og 2003/55/EF om fælles regler for det indre marked for henholdsvis elektricitet og naturgas i dansk lovgivning.

Af bemærkningerne til L 236 fremgår det, at hensigten med lovændringerne blandt andet er at fremme en effektiv konkurrence på el- og gasmarkedet og sikre en sammenhængende helhedsorienteret planlægning og drift af transmissionsnettene, gennem en ejermæssig adskillelse af systemansvar og transmission fra produktion og handel med el og gas.

For at sikre at elpriserne ikke stiger, som følge af ophævelsen af kapitalbegreberne i elforsyningsloven, blev der endvidere indført en ny og mere enkel pris- og indtægtsrammeregulering, der blandt andet skal medvirke til mere konkurrence på elmarkedet. Der er fastsat et loft over netvirksomhedernes indtægter, idet de blev låst fast på niveauet for 1. januar 2004 regnet i faste priser. Heraf følger, at en elnetvirksomhed kun kan få tilladelse til at forøge sin indtægtsramme under helt særlige omstændigheder, f.eks. hvis virksomheden skal gennemføre store nyinvesteringer.

Endvidere er et centralt element med vedtagelsen af lov nr. 494, at gøre det nemmere for mindre el- og gaskunder at skifte leverandør – med deraf forventet følgende større grad af leverandørskift.

I relation til sikring af en høj grad af forbrugerbeskyttelse blev det med vedtagelsen af lov nr. 494 bestemt, at der skulle nedsættes et privat ankenævn på energiområdet. Den igangværende liberalisering med øgede valgmuligheder til forbrugerne aktualiserede behovet for en opdatering af klagemulighederne med en let og effektiv samlet klageadgang. Etableringen af klagenævnet opfylder endvidere el- og gasdirektivernes bestemmelser om forbrugerbeskyttelse i relation til at sikre enkle, billige og hurtige procedurer for behandling af klager.

Etableringen af det private ankenævn på energiområdet skulle desuden ses på baggrund af regeringens generelle forbrugerklagereform, som lagde op til en nyordning af forbrugerpolitikken baseret på en større dialog mellem forbrugere og virksomheder. Et centralt element i reformen var ønsket om, at virksomhederne skal tage ansvar for behandlingen af egne klagesager

3. Høring

Med henblik på udarbejdelse af nærværende redegørelse er selskaber, organisationer og myndigheder blevet hørt om, hvorvidt de dele af loven, der er omfattet af lovovervågning, efter deres opfattelse lever op til intentionerne bag lovforslaget, jf. vedlagte høringsbrev af 3. maj 2007 med tilhørende høringsliste. Høringen resulterede i 25 hørings svar. Følgende organisationer, myndigheder og selskaber har bemærkninger til lovovervågningen: Forbrugerrådet, Energitilsynet, Dansk Energi, Vattenfall A/S, TEKNIQ, HTS og Dansk Industri. De resterende 18 organisationer, myndigheder og selskaber har ikke bemærkninger til lovovervågningen.

4. Høringsresumé med Klima- og Energiministeriets bemærkninger

I. Generelle bemærkninger

Energitilsynet finder, at det generelt er vanskeligt at komme med en entydig vurdering af, om et givent marked kan karakteriseres som et 'effektivt konkurrencemarked', også set i lyset af at visse af de tiltag, der ønskes en vurdering af, først er indført for relativt nylig.

Dansk industri anser det generelt som afgørende for dansk erhvervsliv, at de europæiske energimarkeder liberaliseres, således at et velfungerende energimarked med stabile konkurrencedygtige energipriser etableres.

HTS støtter håndhævelse af lovens intentioner om blandt andet, at fremme en mere effektiv konkurrence på el- og gasmarkedet, samt sikre koordinering og gennemførelse af en mere sammenhængende drift af transmissionsnettene gennem en ejermæssig adskillelse af systemansvar og transmission fra produktion og handel med el og gas.

Dansk Energi finder, at Danmark er kommet ganske langt med at gennemføre det liberaliserede elmarked. Navnlig på engrosmarkedet er Norden velintegreret og relativt velfungerende, og netselskabernes overdragelse af systemansvaret og det overordnede transmissionsnet til en ejermæssigt adskilt aktør er eksempler på, at Danmark er langt fremme i forhold til de signaler, der for tiden høres fra EU. Dog skal man efter Dansk Energis opfattelse fortsat holde sig for øje, at den danske implementering afpasses efter de omgivende lande som forudsat i EL-FOR aftalen, således at der opretholdes et 'level playing field' med hensyn til den regulering, der gælder på markederne omkring os. Endvidere mener Dansk Energi, at integrationen i Norden har været positiv, men en større markedsfølsom integration i forhold til det nordeuropæiske marked bør have stor prioritet i de kommende år. Det gælder dels udviklingen af infrastruktur, dels reguleringen, som løbende bør tilpasses europæiske normer. Endelig finder Dansk Energi, at liberaliseringen ikke har ført til forenklinger eller mindre regulering for markedsaktørerne. På den baggrund anmoder Dansk Energi myndighederne om, at være opmærksomme på tyngden af administrative byrder, der følger af udmøntningen af lov nr. 494. Dansk Energis erfaring er, at mange kunder opfatter konsekvenserne af de øgede krav til dokumentation for aftaleindgåelse, krav til regningens udformning m.m. som en komplikation, der afholder mange fra at udnytte markedets muligheder.

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

For at sikre velfungerende liberaliserede energimarkeder er det af afgørende betydning, at der etableres de fornødne rammer for fair og lige konkurrence. For at undgå konkurrenceforvridende adfærd er der derfor i L 494 med baggrund i EU's eldirektiv indsat krav om, at selskaberne skal udarbejde interne overvågningsprogrammer for at hindre diskriminerende adfærd. I henhold til bemærkningerne til L 494 forventes det at medføre en lille stigning i el- og naturgasselskabernes administrative opgaver. En anden vigtig forudsætning for velfungerende energimarkeder er, at forbrugerne ubesværet kan få den ønskede information om priser, tariffer, rabatter og vilkår mv. Energitilsynet har på den baggrund med hjemmel i L 494 fastsat regler om el- og naturgasselskabernes fakturering og specificering af omkostninger og offentliggørelse af priser og vilkår. I den forbindelse forventes administrationsopgaverne i henhold

til lovbemærkningerne at blive øget en smule. I øvrigt er der til stadighed fokus på at sikre et effektivt tilsyn, der ikke unødigt belaster sektoren.

EU-Kommissionen vurderer i deres statusrapport fra 2005, at Danmark sammen med de øvrige nordiske lande og Storbritannien er i front med liberaliseringen på elområdet. Danmark anses for at have et passende antal markedsaktører og et effektivt nordisk konkurrencemarked for handel med el med generelt lavere elpriser til følge. På gasområdet fungerer liberaliseringen, sammenlignet med de andre EU lande, også tilfredsstillende i Danmark. Det danske konkurrencemarked for naturgas bliver stadig mere effektivt, blandt andet på grund af den gennemslagskraftige og effektive adgang til det danske naturgasnet, herunder tredjepartsadgangen til transmissionsnettet mellem det danske og Nordvesteuropæiske naturgasmarked.

EU-Kommissionen offentliggjorde den 19. september 2007 3. liberaliseringspakke på el- og gasområdet. Liberaliseringspakken retter sig mod foranstaltninger til fremme af et effektivt el- og gas konkurrencemarked. EU-Kommissionen foreslår, at det skal være sværere for store energiselskaber at misbruge deres monopolstatus til skade for den frie konkurrence og dermed for energiforbrugerne. Liberaliseringspakken lægger således op til skærpede regler om uafhængighed mellem de overordnede el- og gasnet og de kommercielle produktions- og handelselskaber. Formålet med EU-Kommissionens nye pakke er endvidere at styrke den eksisterende lovgivning vedrørende åbningen af EU's indre energimarked. EU-Kommissionen har dermed fulgt op på sin strategiske energihandlingsplan fra 10. januar 2007, der blev vedtaget på EU's stats- og regeringschefer i det Europæiske Råd den 8.-9. marts 2007.

EU-Kommissionen foreslår også styrkede beføjelser til de nationale regulatorer (energitilsyn) og oprettelse af en europæisk tilsynsmyndighed til at overvåge den grænseoverskridende handel med el og gas. Desuden ønsker EU-Kommissionen et tættere bindende samarbejde mellem operatørerne.

Den danske regering er generelt positiv indstillet overfor forslaget fra EU-Kommissionen, der lægger sig tæt op ad de synspunkter, som regeringen har fremført over for EU-Kommissionen, herunder det danske EU-indspil fra oktober 2006. Regeringen er enig i, at en justering af de eksisterende fælles regler på EU-niveau er påkrævet. Regeringen er desuden enig i, at et velfungerende dansk el-marked forudsætter et velfungerende indre europæiske el-marked, herunder især en mere effektiv adskillelse af driften af transmissionsnet og kommercielle aktiviteter, som for eksempel handel med el og gas.

II. Har gennemførelsen af uafhængighed i den overordnede infrastruktur, ændring af kapitalbegreber, implementering af EU direktiverne og fremtidig sikring af infrastrukturen samlet set ført til et mere effektivt konkurrencemarked for både el og gas?

Energitilsynet finder, at den ejermæssige adskillelse af gastransmissionsnettet fra andre aktiviteter fungerer som et særdeles effektivt instrument på gasmarkedet. Alle er sikret adgang til transmissionsnettet uden den store risiko for diskrimination. Energitilsynet anfører endvidere, at der de seneste år ikke har været nævneværdige sager om diskrimination mellem kunderne. Det er i den forbindelse Energitilsynets vurdering, at loven rummer tilstrækkelige muligheder for tilsynet til at gribe ind for at sikre lige adgang for alle parter.

På elektricitetsmarkedet har den ejermæssige adskillelse efter Energitilsynets opfattelse skabt mulighed for en klar afgrænsning mellem ejerne af distributionsnettene og ejeren af transmissionsnettet. På elområdet har der heller ikke gennem de sidste år været sager om diskrimination mellem brugerne af transmissionsydelser. Det er i den forbindelse Energitilsynets vurdering, at lovens indgrebsbeføjelser er tilstrækkelige til at sikre lige adgang for alle parter. Energitilsynet nævner dog, at en del af de danske energiselskaber overfor Energitilsynet har påpeget, at den manglende ejermæssige adskillelse i en række europæiske lande kan skævvride konkurrencen.

Dansk Energi anfører, at hovedgrundlaget for L 494 er ELFOR aftalen, og efter Dansk Energis opfattelse er det en del af ELFOR aftalen, at de regionale transmissionsvirksomheders selvstændige identitet med en tæt koordinering til systemansvaret og netselskaberne skal forblive uanfægtet. I tilknytning til dette påpeger Dansk Energi, at Energistyrelsens fortolkninger af Elforsyningslovens § 35 bør respektere, at de fleste ejere af regionale transmissionsselskaber ingen intentioner har om at overdrage transmissionsnettene til staten.

Dansk Energi foreslår, at indtægtsrammebekendtgørelsen på elområdet - eller den tilhørende vejledning - ændres, så renoveringer og reinvesteringer i transmissionsnet kan foretages på almindelige forretningsmæssige vilkår på samme måde som nyinvesteringer i kabellægning m.m. Dette skal ses i sammenhæng med, at Dansk Energis beregninger viser, at behovet for reinvesteringer og renoveringsomkostninger ikke kan rummes inden for de nuværende indtægtsrammer for de selskaber, der har overvægt af luftledninger.

Vattenfall A/S finder, at reglerne for transport af gas har udviklet sig til på mange måder at leve op til kravene for gennemskuelighed og fleksibilitet. Dog opfordrer Vattenfall A/S til, at Nordsøgasledningerne udskilles fra DONG Energy A/S og ejermæssigt overgår til Energinet.dk, da enhver forhåndsbestilling og nominering af transportkapacitet vil give DONG Energy A/S indsigt i eksempelvis Vattenfalls konkurrerende elektricitetsproduktion.

Vattenfall A/S mener ikke, det er rimeligt, at DONG Energy A/S har besluttet ikke at udbyde lagerkapacitet fra sit gaslager i Stenlille til markedets aktører. Ifølge Vattenfall A/S burde gaslageret i Stenlille udbydes på vilkår svarende til vilkårene for Energinet.dk's gaslager i Ll. Thorup. Vattenfall A/S begrundet det i, at erfaringen fra foråret 2007 tydeligt har vist, at der er større behov for lagerkapacitet end Energinet.dk's gaslager i Ll. Thorup kan dække. Alle aktører fik således reduceret deres bestilling hos Energinet.dk gaslager til 37 % af deres behov. Ifølge Vattenfall A/S strider det mod liberaliseringen af gasmarkedet, at DONG Energy A/S hos Energinet.dk kan få tildelt lagerkapacitet forholdsmæssigt sammen med de aktører, som ingen alternativ lagerkapacitet har.

Ifølge Vattenfall A/S har det gennemførte udbud af lagerkapacitet bevirket, at Energinet.dk's gaslager produkt: 'lagring på afbrydelige vilkår' har været aktørers eneste alternativ til 'her og nu' salg af den mængde naturgas, der ikke måtte have været plads til i det tildelte, uafbrydelige gaslager. Imidlertid er tariffen for en måneds 'lagring på afbrydelige vilkår' næsten det dobbelte af prisen for 'uafbrydelig lagerkapacitet', hvilket ifølge Vattenfall A/S forekommer urimeligt i betragtning af, at lagerproduktet har en markant ringere værdi. Vattenfall A/S anfører endvidere, at den manglende lagerkapacitet medfører, at små aktører holdes ude af markedet, da det betyder, at det er nødvendigt at indgå mellemlange og lange kontrakter for at gardere sig i forhold til såvel varme som kolde år, hvilket ofte betyder en højere enhedspris.

Ifølge Vattenfall A/S medfører dette blandt andet, at mange nuværende og potentielt nye aktører finder det yderst vanskeligt at agere i markedet og ser store risici herved, hvilket får dem til at droppe nuværende aktivitet og fremtidige planer som gasaktør.

Vattenfall A/S mener, at der med fordel kan etableres en gasbørs i Danmark, eventuelt med forbindelse til den nye tyske gasbørs, således at der dannes en markedspris på gas. En gasbørs vil i henhold til Vattenfall A/S kunne bidrage til forbedrede forhold og mere lige vilkår for alle aktører på naturgasmarkedet.

Vattenfall A/S opfordrer til at reglerne for gastransport ændres, således at den type af misbrug af markedsmagt stoppes, som skyldes, at DONG Energy A/S ikke vil give tilbud på Energinet.dk's gashandelsplads for gasgrossister; Gas Transfer Facility (GTF), men kun tilbud på levering direkte til kunden (exit zonen), hvilket medfører, at Vattenfall A/S ikke kan agere som grossist i markedet.

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

For så vidt angår DONG Energy A/S's ejerskab af opstrømsrørledningerne i Nordsøen indgik regeringen den 7. oktober 2004 en aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om vilkårene for salg af aktier i DONG Energy A/S. Parterne bag aftalen er enige om, at naturgasinfrastrukturen, det vil sige naturgasnettet og naturgaslagrene, skal forblive i offentligt eje. Det fremgår af aftaleteksten, at parterne er enige om, at dette er opfyldt, så længe staten bevarer aktiemajoriteten i DONG Energy A/S.

Regeringen og partierne bag aftalen af 7. oktober 2004 blev den 23. oktober 2007 enige om børsnoteringen af DONG Energy A/S. På det grundlag har Finansministeriet den 27. november oversendt det aktstykke til Folketingets Finansudvalg, som skal give Finansministeriet de nødvendige bemyndigelser for gennemførelsen af børsnoteringen. Børsnoteringen forventes gennemført i 1. halvår 2008.

I forbindelse med udbuddet af lagerkapacitet i foråret 2007 for lageråret 2007/2008 blev der konstateret en betydelig større efterspørgsel end den udbudte kapacitet. Dette er baggrunden for, at Energinet.dk foretog en forholdsmæssig fordeling af den udbudte lagerkapacitet. Efterspørgslen efter lagerydelser blev i foråret 2007 forstærket af et lavt gasforbrug i Danmark og vore nabolande i vinteren 2006/07 på grund af den milde vinter.

Hertil kommer, at naturgaslagre i Danmark er underlagt offentlig regulering, herunder en prisregulering, der tillader omkostningsdækning og en rimelig forrentning af investeringerne. I vore nabolande er prisen for lagerydelser markedsbestemt, hvorfor priserne for lagerydelser i Danmark er betydeligt lavere end i vore nabolande. Dette forhold bevirker stigende efterspørgsel efter danske lagerydelser.

Med henblik på at skabe bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel efter lagerydelser i Danmark besluttede regeringen sommeren 2007, at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe, som skal belyse problemet og mulige løsninger.

Klima- og energiministeriet er enig i, at etablering af en gasbørs vil kunne bidrage til at forbedre konkurrencemarkedet for gas i Danmark. Derfor er det glædeligt, at Energinet.dk i sam-

arbejde med den nordiske elbørs - Nord Pool Spot A/S - har besluttet at iværksætte planer om etablering af en dansk børs for naturgas. Det er planen, at gasbørsen skal åbne i løbet af 2008. En gasbørs vil fremme omsætningen på gasmarkedet og skabe større prisgennemsigtighed ved aktørernes løbende adgang til købs- og salgspriser for naturgas. Gasbørsen vil tillige bidrage til at skabe mere gennemsigtighed i konkurrencen på det danske marked for naturgas.

Med hensyn til Vattenfall A/S's ønske om ændring af Regler for Gastransport skal det bemærkes, at DONG Energy A/S ikke er den eneste udbyder af gas i Danmark. Hertil kommer, at DONG Energy A/S af konkurrencemyndighederne er pålagt i de følgende 6 år årligt at bortauktionere 400 mio. m³ naturgas årligt. En række markedsaktører, der hidtil ikke har været aktive på det danske marked, har deltaget i disse auktioner, hvilket medvirker til at fremme konkurrencen.

I henhold til elforsyningslovens bestemmelser har staten køberet og -pligt til de regionale eltransmissionsnet på 100-200 kV samt til udlandsforbindelser på under 100 kV, der er stillet til rådighed for den systemansvarlige virksomhed. Ligeledes har staten en tilsvarende køberet og -pligt til naturgasdistributionsnettene i henhold til naturgasforsyningsloven. Formålet hermed er at varetage de offentlige interesser, der er forbundet med driften af transmissions- og distributionsnettet, herunder at være medvirkende til en uafhængig håndtering af netadgang på lige vilkår. Endnu er ingen regionale eltransmissions- og gasdistributionsnet overgået til staten ved Energinet.dk. Dog har Energinet.dk overtaget udlandskablet på 60kV mellem Bornholm og Skåne efter bestemmelsen. Derudover er der truffet afgørelse om udløsning af statens køberet i to sager. Målsætningen er, at Energinet.dk skal overtage samtlige regionale eltransmissions- og gasdistributionsnet. Den til grund liggende lovgivning blev, for at opnå en høj retssikkerhed for selskaberne i forbindelse med statens overtagelse af de regionale transmissions- og distributionsnet, præciseret ved en lovændring medio 2006.

Vedrørende indtægtsrammebekendtgørelsen for net- og transmissionsselskaber på elområdet og den tilhørende vejledning gælder der, at de bygger på ELFOR-aftalen af 29. marts 2004. Ved aftalen blev kapitalbegrebet ændret, og selskaberne fik fuld dispositionsret over kapitalen. Parterne var enige om, at ændringen af kapitalbegrebet ikke måtte føre til, at elpriserne stiger som følge heraf. På den baggrund opnår kapitalen i en overgangsperiode en lavere forrentning. Kapital, der finansierer nyinvesteringer i kabellægning under hensyn til forsynings-sikkerheden eller i forbindelse med elaktivitetsudvidelser, skal dog fortsat kunne oppebære en normal forrentning. Ifølge sagens natur omfatter "nødvendige nyinvesteringer" ikke vedligeholdelsesarbejder og reinvesteringer. Disse skal derfor afholdes indenfor virksomhedernes indtægtsrammer. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at der i elforsyningsloven er en bestemmelse, der sikrer, at en virksomhed, som af økonomiske grunde ikke er i stand til at gennemføre nødvendige konkrete aktiviteter, vil kunne søge Energitilsynet om en forøgelse af indtægtsrammen. Denne bestemmelse er blandt andet blevet brugt til at sikre Østkraft mulighed for at reparere brud på Østersøkablet.

Energitilsynet fastlægger årligt en indtægtsramme under hensyn til den enkelte virksomheds effektiviseringspotentiale. Energitilsynet har vurderet, at der er et effektiviseringspotentiale, og har i september 2007 udmeldt effektivitetskrav til 94 af 113 netselskaber i form af en varig reduktion af indtægtsrammerne på i alt ca. 45 mio. kr. fra 2008. Effektivitetskravene er individuelle og varierer fra 0 til 4 %. Samlet set svarer kravet til godt 1,5 % af selskabernes påvirkelige omkostninger.

III. Har loven som ønsket sikret en høj grad af forbrugerbeskyttelse?

Energitilsynet vurderer, at lovens bestemmelser om etablering af et privat ankenævn på energiforsyningsområdet har levet op til formålet om at sikre en god og effektiv forbrugerbeskyttelse. Det er erfaringen, at virksomhederne gennem et positivt samarbejde om og med ankenævnet tager medansvar for behandling af egne sager i langt højere grad end tidligere.

Forbrugerrådet ser det som positivt, at der i forbindelse med lovændringen blev etableret et klagenævn, hvor forbrugerne kan få behandlet deres klager.

Energitilsynet anfører, at der med L 494 er indsat nye bestemmelser i elforsyningsloven og naturgasforsyningsloven om, at Energitilsynet skal føre tilsyn med, at netselskaberne på el- og naturgasområdet udformer programmer for intern overvågning for at forhindre diskriminerende og konkurrencebegrænsende adfærd. På elområdet er det Energitilsynets opfattelse, at bekendtgørelsens rækkevidde er for bred. Energitilsynet finder det ikke formålstjenligt, at de helt små netselskaber og transformerforeninger, der ikke har ejermæssige relationer eller interessesammenfald med kommercielle selskaber, skal udarbejde et overvågningsprogram. Energitilsynet finder, at denne type helt små virksomheder skal undtages fra pligten til at udarbejde overvågningsprogrammer.

Dansk Energi lægger i forbindelse med reglerne om intern overvågning vægt på, at reguleringen finder en balance, således at det hensyn, der ligger i EU direktivet om ikkediskriminerende adfærd, tilgodeses på en sådan måde, at det fortsat er muligt at drive netselskaber effektivt. Forud for vedtagelsen af loven var der ifølge Dansk Energi en forståelse mellem regeringen og branchen om, at danske virksomheder ikke skulle reguleres hårdere end tilsvarende virksomheder i vore nabolande, og Dansk Energi er ikke bekendt med, at der i vore nabolande skulle være krav om interne overvågningsprogrammer til virksomheder med færre end 100.000 forbrugere. Konkret foreslår Dansk Energi, at udnytte EU direktivets mulighed for at undlade kravet om overvågningsprogrammer for virksomheder med færre end 100.000 brugere – eller hvis det ikke er fremkommeligt, at lempe reguleringen for en række netselskaber, hvor den administrative byrde ved at udarbejde overvågningsprogrammet ikke kan retfærdiggøres.

TEKNIQ finder ikke, at bekendtgørelserne om programmer for intern overvågning er tilstrækkelige. TEKNIQ opfordrer til, at enhver kommerciel aktivitet udskilles i et selvstændigt selskab, uanset om denne kunne rummes inden for 5 % af netselskabets aktiviteter, og at Energitilsynet gives mulighed for at føre effektiv kontrol med, at udskillelsen af de kommercielle aktiviteter er fuldstændig, herunder både ledelses- og medarbejdermæssigt og anlægs- og driftsaktivmæssigt. TEKNIQ ønsker at sikre, at de kommercielle selskaber ikke kan opnå fordele ved kun at betale løn til medarbejdere i det tidsrum, disse kan viderefaktureres til kunderne, og at de kommercielle selskaber ikke har mulighed for at få adgang til kommercielt følsomme oplysninger, såsom detaljerede oplysninger om netselskabets kunders forhold, med mindre det kan ske på en lige og samtidig ikkediskriminerende måde i forhold til private installatører, f.eks. ved offentliggørelse af prislister.

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

Det er tilfredsstillende, at Energitilsynet vurderer, at lovens bestemmelser om etablering af et privat ankenævn på energiforsyningsområdet har levet op til formålet om at sikre en god og effektiv forbrugerbeskyttelse. Det er tillige betryggende, at det er ankenævnets erfaring, at virksomhederne gennem et positivt samarbejde om og med ankenævnet tager medansvar for behandling af egne sager i langt højere grad end tidligere.

For at sikre fair og lige konkurrenceforhold på de liberaliserede energimarkeder er der i EU's el og gasdirektiver regler om, at forbrugerne skal beskyttes mod diskriminerende og konkurrencebegrænsende adfærd. For at modvirke diskriminerende og konkurrencebegrænsende adfærd skal selskaberne derfor udarbejde interne overvågningsprogrammer. Selskaber med under 100.000 kunder kan ifølge EU's eldirektiv undtages fra kravet om udarbejdelse af interne overvågningsprogrammer. I relation til danske forhold ville en sådan undtagelse medføre, at det alene er 1 ud af 10 selskaber/transformerforeninger, der skal udarbejde interne overvågningsprogrammer. Det er ikke hensigtsmæssigt set i lyset af, at det er af afgørende betydning, at også kunder i mindre elnetselskaber med økonomiske interesser i andre selskaber i behørig grad beskyttes mod diskriminerende adfærd. For selskaber, der som udgangspunkt i deres virke kun har mindre risiko for udøvelse af diskriminerende adfærd, det vil sige selskaber uden økonomiske interesser i andre selskaber, er Energitilsynet ved at udarbejde et lettilgængeligt forslag til internt overvågningsprogram, som lever op til de fastsatte krav i bekendtgørelsen om udarbejdelse af interne overvågningsprogrammer. Der vil således ikke være tale om en dispensation fra at udarbejde overvågningsprogram eller årsberetning, men om et program, som fokuserer på de dele af reglerne for udarbejdelse af interne overvågningsprogrammer, som er relevante for selskaber uden økonomiske interesser i andre selskaber. Såfremt der fremover viser sig mulighed for gennemførelse af forenklinger af reglerne for udarbejdelse af interne overvågningsprogrammer, vil disse søges implementeret i dialog med Energitilsynet og andre relevante interessenter.

Angående TEKNIQ's opfordring til, at enhver kommerciel aktivitet udskilles i et selvstændigt selskab, uanset om denne kan rummes inden for 5 % af netselskabets aktiviteter, er der fra ministeriets side planlagt en revision af bekendtgørelsen om undtagelse af anlæg og sideordnede aktiviteter fra elforsyningsloven. TEKNIQ's synspunkter omkring sagen vil indgå i overvejelserne om, hvor grænsen for udskillelse af aktiviteter skal være fremover.

IV. Har ændringerne i reguleringen af forsyningspligtvirksomhederne skabt mere konkurrence på elmarkedet?

Energitilsynet finder, at den nuværende reguleringsform er mere markedsorienteret end den tidligere, da reguleringen lægger vægt på virksomhedernes priser frem for på deres omkostninger. Endvidere påpeger Energitilsynet, at den særdeles begrænsede forbrugermobilitet betyder, at forsyningsvirksomhederne ikke er udsat for hård konkurrence. Efter Energitilsynets opfattelse, er der ikke indikationer på, at den nuværende reguleringsform i sig selv har svækket konkurrencen.

Dansk Industri finder, at den danske regulering af forsyningspligtvirksomhederne har en række begrænsende effekter på udbredelsen af konkurrencen for de mindre el- og gasforbrugere. Energitilsynets fastsættelse af en bindende pris på de forsyningspligtige produkter hindrer markedet i at sikre de mest konkurrencedygtige priser, og den kan hæmme det frie leveran-

dørvalg for de mindre kunder, da det økonomiske incitament til at skifte leverandører er begrænset. Dansk Industri anfører, at priserne for de forsyningspligtige virksomheder bør følge den almindelige konkurrencelovgivning.

Dansk Energi mener, at Energitilsynet i realiteten har indført en maksimalprisregulering af de forsyningspligtige produkter, der i praksis ikke har virket efter hensigten i ELFOR aftalen, og at den i den nuværende udmøntning er skadelig for konkurrencen og elmarkedet. Dansk Energi foreslår, at reguleringen i højere grad baseres på den almindelige konkurrencelovgivning, og at reguleringen begrænses til det krav, der stilles i elmarkedsdirektivet om 'supplier of last resort', der har til hensigt at sikre, at særligt udsatte forbrugere ikke står uden leverandør af elektricitet. Endvidere henviser Dansk Energi til EU-kommissionens kommentering af den danske forsyningspligtregulering, hvor EU-Kommissionen ifølge Dansk Energi blandt andet anfører, at liberaliserede og regulerede priser på samme marked kan skade konkurrenceudviklingen.

Forbrugerrådet anfører, at spørgsmålet om, hvorvidt forsyningspligtvirksomhederne har skabt mere konkurrence, hviler på en antagelse om, at forsyningspligtreglerne har væsentlig indflydelse på konkurrencesituationen. I forlængelse heraf er det ikke Forbrugerrådets opfattelse, at yderligere lempelser af forsyningspligtreglerne vil føre til det ønskede resultat. Forbrugerrådet mener derimod, at forbrugerne på et marked, hvor det er svært at sammenligne elleverancer både fra eget selskab og på tværs af selskaber, har ret til at være kunde i et selskab, der har forsyningspligt og pligt til at levere til en pris, der er reguleret af myndighederne.

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

Reguleringen af forsyningspligtselskabernes priser blev ændret med virkning fra 1. januar 2005 fra en efterregulering til en fremadrettet regulering for at sikre, at forbrugerne skulle kende deres priser på forbrugstidspunktet. Prisen fastlægges kvartalsvis fremadrettet som en markedsbestemt pris for hvert enkelt elselskab. Prisen har sikret elforsyningspligtselskaberne en god forrentning, samtidig med, at den har sikret forbrugerne mod for høje priser. Forrentningen var i gennemsnit 8 % i 2004 og 13 % i 2005, når et enkelt tabsgivende selskab holdes ude af beregningen. Hvis dette selskab medregnes var forrentningen 8 % i 2004 og 4,4 % i 2005.

Det vurderes, at mellem 95 og 98 % af husholdningskunderne, der står for ca. en tredjedel af det samlede elforbrug i Danmark, benytter sig af "forsyningspligtproduktet". Tilsvarende gælder for de mindre erhvervskunder og offentlige virksomheder. Der er nedsat en arbejdsgruppe med deltagelse af Energistyrelsen og Energitilsynet, som analyserer reguleringen af forsyningspligtselskaberne og behovet for en eventuel ændring af reglerne.

Resultaterne viser, at den traditionelle træghed i elmarkedet for husholdningskunder og mindre erhvervskunder forstærkes dels af en begrænset gennemskuelighed for forbrugerne, dels af prismæssige forhold, idet kun meget få elselskaber udbyder andre produkter til konkurrencedygtige priser. Det betyder, at husholdningskunderne og de mindre erhvervskunder i de fleste tilfælde vil skulle betale en højere pris, hvis de skifter til et andet produkt. Til trods for den ret høje forrentning, der opnås på forsyningspligtproduktet ("fast pris i indeværende kvartal") er der reelt ingen selskaber, som søger at konkurrere på prisen. Tilbuddene går generelt på faste priser i længere perioder, hvilket indebærer betydeligt højere priser for forbrugerne.

Arbejdsgruppen afsluttede sit arbejde november 2007. Arbejdsgruppen vurderer, at en ændring af prisreguleringen ikke er relevant på nuværende tidspunkt. Det anbefales imidlertid, at markedsudviklingen følges, og at myndighederne i samarbejde med branchen overvejer tiltag, der fremmer markedets gennemsigtighed og selskabernes interesse for at tilbyde nye og innovative produkter, gerne produkter der giver incitament til energieffektivisering og energibesparelser.

Energiklagenævnet har den 16. oktober 2007 i en principiel afgørelse i en konkret sag, der forventes at danne præcedens for 141 lignende sager, afgjort, at Energitilsynets priskontrol af elforsyningspligtpriserne for 1. kvartal 2005 har haft den fornødne hjemmel, og at Energitilsynets kontrol har været udøvet sagligt og lovligt.

V. Har lovens bestemmelser gjort det nemmere for mindre el- og gaskunder at skifte leverandør og dermed ført til en større grad af leverandørskift for denne kundegruppe.

Energitilsynet finder, at der på baggrund af blandt andet internettjenester er skabt en høj grad af gennemsigtighed omkring selskabernes energipriser. Der er dog stadig kun, i sammenligning med de andre nordiske lande, en meget lille del af de danske husholdninger, der benytter sig af muligheden for frit leverandørvalg. Ifølge Energitilsynet skyldes det muligvis blandt andet, at der ikke fra dansk side er iværksat gentagne kampagner og lignende for at oplyse om det frie el- og gasvalg, som andre europæiske lande har gjort. Af andre betydende faktorer nævner Energitilsynet, at den konkurrenceudsatte del af den samlede elpris er mindre i Danmark end i Norge og Sverige, da skatter og afgifter er højere i Danmark. Endvidere har det betydning, at man i Danmark ikke i samme udstrækning som i Sverige og Norge bruger el som varmekilde. På gasmarkedet vurderer Energitilsynet, at der er en sund udvikling i gang på det danske gasmarked, og at denne udvikling i et vist omfang kan tilskrives de nye tiltag i lovgivningen. For eksempel er der dukket flere grossister op, ligesom også en række handelsselskaber er trådt ind på markedet.

Energitilsynet anfører, at det er Energitilsynet som i henhold til gældende regelsæt skal tage de fornødne skridt til at sikre gennemsigtighed omkring priser, tariffier, rabatter og vilkår på el- og gasmarkedet. Energitilsynet oplyser, at dette er sket ved udstedelse af bekendtgørelser om el- og naturgasselskabernes fakturering og specificering af omkostninger. På naturgasområdet trådte reglerne i kraft den 1. januar 2007, og på elområdet træder reglerne i kraft 1. januar 2008. Endvidere er der med ikrafttræden den 1. september 2005 fastsat regler om, at el- og naturgasselskaberne på egne hjemmesider skal offentliggøre priser og vilkår og meddele deres priser ind til udvalgte prisportaler. Samlet set er det Energitilsynets opfattelse, at det som følge af L 494 er blevet nemmere for mindre el- og gaskunder at skifte leverandør

Dansk Energi foreslår, med henvisning til EU-Kommissionens energistrategiske redegørelse af 10. januar 2007, hvori EU-Kommissionen anfører at intelligente elmålere kan være med til at fremme konkurrencen på markeder for husstandskunder, at indtægtsrammebekendtgørelsen ændres, så intelligente elmålere inden for en aftalt ramme kan indregnes i selskabernes indtægtsrammer som nødvendige nyinvesteringer. Dansk Energi anfører endvidere, at nye målere vil give væsentligt bedre forhold for forbrugerne og for samfundet. For forbrugeren vil nye målere betyde, at man slipper for selvaflæsning, flytninger bliver nemmere, leverandørskifte kan foretages hurtigere og vil fremstå mindre besværligt, og det bliver nemmere at spare på

strømmen. Det vil endvidere fremme prisfleksibelt elforbrug og give mulighed for øget indpasning af vedvarende energi i elsystemet.

Forbrugerrådet konstaterer, at kun en lille del af forbrugerne har valgt at skifte elleverandør selvom lovændringen har som målsætning at gøre det nemmere at skifte leverandør. Efter Forbrugerrådets opfattelse skyldes det blandt andet de manglende økonomiske fordele ved at skifte elleverandør, da besparelser på kWh-prisen i stort omfang bliver 'opslugt' af de øvrige omkostninger. Hertil nævner Forbrugerrådet det praktiske besvær ved at skifte leverandør og opfordrer i den forbindelse til, at processen omkring leverandørskifte gennemgås for at fjerne hindringer af praktisk og teknisk art. Forbrugerrådet anfører endvidere, at der generelt ikke er stor bevidsthed blandt forbrugerne om, at prisen på strøm kan variere – både fra selskab til selskab og afhængig af, hvilket produkt man vælger. Forbrugerrådet peger i den forbindelse på installeringen af målere, der kan fjernaflæses, og måle timeforbrug, som et redskab til at skabe større fokus på el og elforbrug. Herudover vil nye målere kunne give elselskaberne mulighed for at tilbyde andre services end i dag, hvilket igen kan skabe større opmærksomhed omkring valg af leverandør

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

En vigtig forudsætning for velfungerende energimarkeder er, at forbrugerne er velinformede om deres muligheder, og at barriererne for leverandørskift er så små som mulige. Ministeriet har derfor til stadighed fokus på at sikre forbrugerne så optimale rammebetingelser som muligt for at kunne agere på de liberaliserede energimarkeder. Senest har Energistyrelsen igangsat et projektarbejde i samarbejde med Energinet.dk, Energitilsynet, Dansk Energi og Foreningen af Slutbrugere, der skal analysere den i dag aftalte procedure for, hvordan måledata udveksles i elmarkedet. Energistyrelsen ønsker at undersøge, om proceduren for udveksling af måledata kan effektiviseres og gøres mere driftssikker gennem etablering af en central "Data Hub", hvor alle måledata og data om hvem, der er leverandør, balanceansvarlig mv. indsamles. Det vil betyde, at leverandørskift vil kunne håndteres hurtigere. Endvidere har ministeriet i samarbejde med andre relevante myndigheder og organisationer planlagt at igangsætte et udredningsarbejde, der skal undersøge og afklare potentialet i at igangsætte informationsaktiviteter og andre aktiviteter, der kan bidrage til at forbedre gennemsigtigheden på energimarkederne, og dermed understøtte forbrugernes muligheder for at skifte leverandør.

I relation til prisfleksibelt elforbrug anser ministeriet det for positivt, at en række netselskaber, blandt andet på grund af administrative effektiviseringsgevinster, allerede i dag indenfor den gældende indtægtsrammeregulering har valgt at installere fleksible elmålere i deres forsyningsområder. Energistyrelsen har i samarbejde med Energinet.dk undersøgt mulighederne for at øge udbredelsen af prisfleksibelt elforbrug i det danske elsystem. I dag er der kun krav om at de allerstørste forbrugere med et årsforbrug over 100.000 kWh, skal være time- og fjernaflæste, som er en forudsætning for prisfleksibelt elforbrug. Det er vurderet, hvorvidt omkostningerne ved at udbrede fjernaflæsning og online-måling til flere forbrugere end i dag står mål med fordelene. I undersøgelsen konstateres det, at et mere prisfleksibelt elforbrug kan bidrage til at gøre elmarkedet mere effektivt. Samtidig kan et prisfleksibelt elforbrug medvirke til at øge forsynings sikkerheden, og give forbrugerne reel mulighed for at reducere deres omkostninger i relation til deres indkøb af elektricitet. Spørgsmålet om fleksibelt elforbrug indgår i forhandlingerne om en energiaftale.

VII. Supplerende bemærkninger

Energitilsynet gør opmærksom på, at med L 494 er forsyningspligtige virksomheder ikke længere omfattet af begrebet kollektive elforsyningsvirksomhed, som defineret i lovens § 5, stk 1, nr. 8. Konsekvensen af det er, ifølge Energitilsynet, at elforsyningslovens § 84a, stk. 1, hvorefter kollektive elforsyningsvirksomheder skal iagttage fortrolighed om kommercielt følsomme oplysninger ikke længere gælder for (rene) forsyningspligtvirksomheder – som der stadig er en del af. Det betyder, at der ikke er beskyttelse af forsyningspligtvirksomhedens 'ikke kommercielt følsomme oplysninger' eksempelvis kundekartotek med navn og adresse, ej heller krav om at forhindre diskriminerende adfærd i forbindelse med videregivelse af oplysninger om egne aktiviteter eller forbud mod diskriminerende adfærd.

Klima- og Energiministeriets bemærkninger

Virksomheder med forsyningspligt defineres i dag i elforsyningsloven som elhandelsvirksomhed. Forsyningspligtig virksomhed kan efter lov nr. 494 af 9. juni 2004 udøves i et selskab, som også driver elhandel. Det vurderes derfor ikke hverken nødvendigt eller hensigtsmæssigt at regulere videregivelsen af oplysninger mellem forsyningspligtig virksomhed og anden elhandelsvirksomhed, der i dag i flere tilfælde drives i samme selskab. Virksomhederne skal overholde anden lovgivning om videregivelse af oplysninger, herunder persondataloven.

5. Konklusion.

Lov 494 blev udtaget til lovovervågning, fordi der er tale om en modernisering og tilpasning af de lovgivningsmæssige rammer for el- og naturgassektoren. Tilpasningen af lovgivningen er sket som led i den generelle liberalisering af de europæiske energimarkeder. Siden lovens vedtagelse i juni 2004 er el- og naturgasforsyningslovene ændret flere gange, hvor lovændringerne har haft til formål at tilpasse rammerne med henblik på at etablere velfungerende markeder for el- og naturgas.

I høringssvarene kommenteres der på nogle enkelte specifikke lovgivningsmæssige forhold. Som det fremgår af ministeriets kommentarer ovenfor, er der efter ministeriets vurdering ikke konstateret problemer i relation til den gældende lov, som eventuelt kunne give anledning til anbefaling om lovændring på de pågældende punkter.

Det er ministeriets vurdering, at der ved L 494 generelt er skabt nogle gode rammer for velfungerende markeder for el- og naturgas med en høj grad af forbrugerbeskyttelse, hvorved lov 494 må vurderes generelt at opfylde sit formål.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de fuldt liberaliserede el- og naturgasmarkeder kun har fungeret i forholdsvis kort tid. Der er derfor fortsat grundlag for en udvikling af såvel det danske som det udenlandske konkurrencemarked for el- og naturgas.

I relation til de foreslåede ændringer i el- og gasdirektiverne i EU-Kommissionens 3. liberaliseringspakke forventes det, at de, såfremt de bliver vedtaget, skal implementeres i el- og gasforsyningslovene. Vedrørende kravet i 3. liberaliseringspakke om ejermæssig adskillelse af transmissionssystemoperatøren fra forsynings- og produktionsinteresser vurderes det allerede at være opfyldt gennem Lov om Energinet Danmark, hvor systemansvaret og det overordnede

transmissionselskab blev overdraget til det statslige selskab Energinet.dk. Der kan dog blive tale om mindre justeringer i el- og gasforsyningslovene. Det må endvidere påregnes, at 3. liberaliseringspakke om yderligere tiltag til harmonisering af de nationale energimyndigheders beføjelser og styrkelse af deres uafhængighed kan føre til behov for ændring i reglerne om Energitilsynet i elforsyningsloven.