

Forslag til en fremtidig regulering af forsyningspligten

Indhold

1 Indledning	2
2 Sammenfatning	2
2.1 Baggrund vedr. forsyningspligtreguleringen	3
2.2. Reguleringsudvalgets forslag til en fremtidig forsyningspligtregulering	4
2.3 Overvejelserne bag udvalgets forslag	6
3 Detailmarkedet for el	10
3.1 Elmarkedets struktur og elprisen	10
3.2 Forsyningspligtreguleringen	11
3.3 Konkurrencen på detailmarkedet for el	13
3.4 Gældende lovmæssige rammer for forsyningspligt	14
4 Erfaringer fra andre europæiske lande	19
5 Centrale hensyn i en fremtidig regulering	20
6 Forslag til en fremtidig forsyningspligtregulering	21
6.1 Afskaffelse af bevillingssystem og prisregulering	21
6.2 Konkurrencefremmende tiltag og forbrugerbeskyttelse	23
6.3 Fremtidig håndtering af praktiske problemstillinger	26
7 Hvordan sikres de centrale hensyn i den foreslåede model?	29
8 Konsekvenser	31
9 Overgangsordninger	37

1 Indledning

I energiaftalen fra 22. marts 2012 er det fastlagt, at der skal gennemføres et dybdegående eftersyn af reguleringen af den danske elforsyningssektor med henblik på at sikre incitamentet til grøn omstilling, omkostningseffektivitet, konkurrence og forbrugerbeskyttelse. Som opfølgning herpå har regeringen nedsat et el-reguleringsudvalg ("reguleringsudvalget") med deltagelse af branchens interessenter og en række sagkyndige til at gennemføre eftersynet. Udvalget skal afslutte sit arbejde i 2014.

Den fremtidige regulering af forsyningspligten er et emne, som udvalget skal forholde sig til som det første og efter en hurtigere tidsplan end resten af arbejdet. Det fremgår således af kommissoriet for reguleringsudvalgets arbejde, at udvalget skal:

"Analysere funktionaliteten og behovet for at tilpasse forsyningspligten, som blev indført ved elreformen for at sikre forbrugerne mod utilsigtede prisstigninger og/eller afbrud i forsyningen. Arbejdet hermed skal være afsluttet med en indstilling til ministeren inden udgangen af maj måned 2013."

Denne tidsplan indebærer, at der i forlængelse af udvalgets indstilling til klima-, energi- og bygningsministeren kan ske en politisk drøftelse af forslaget til fremtidig regulering af forsyningspligten og på baggrund heraf vedtages ny lovgivning, inden engrosmodellen træder i kraft i oktober 2014. Engrosmodellen ændrer grundlæggende på rammerne for detailmarkedet for elektricitet, og det er derfor naturligt at se en ændret forsyningspligt i sammenhæng med indførelsen af engrosmodellen.

I dette oplæg fremlægges udvalgets forslag til en ændring af den nuværende forsyningspligtregulering. Forslaget er blevet drøftet på fire udvalgsmøder, og udvalget har i december 2012 afholdt en workshop om forsyningspligtregulering, hvor eksperter og interessenter debatterede den fremtidige forsyningspligt. Gassektoren var bl.a. repræsenteret på workshoppen, idet det må forventes, at en fremtidig model kan have afsmittende virkninger på gassektoren.

Oplægget indeholder udover en detaljeret beskrivelse af forslaget tillige en beskrivelse af de rammer og bevæggrunde, der ligger bag forslaget, herunder blandt andet de lovgivningsmæssige rammer, vurderinger af konkurrencen og priserne på detailmarkedet for elektricitet samt de hensyn, som skal tages om forbrugerbeskyttelse, leveringssikkerhed og udviklingen af et effektivt konkurrencemarked.

2 Sammenfatning

Elsektoren kan opdeles i (1) et engrosmarked for produktion og salg af el, (2) transmission og distribution af el og (3) et detailmarked for salg af el til slutbrugerne. Transmissions- og distributionsselskaberne har monopol på at transportere el, mens produktion og handel med el er konkurrenceudsatte aktiviteter. Transmissionsnettet er ejet af Energinet.dk, mens distributionsnettet er ejet af de lokale netvirksomheder. Forbrugerne kan vælge mellem forskellige elhandelsselskaber, men altså ikke mellem forskellige netselskaber.

Den pris som transmissions- og distributionsselskaberne må opkræve for transport af el, er reguleret af Energitilsynet. Netbetaling, afgifter og moms udgør ca. 80 pct. af den samlede elpris for en husholdningsforbruger. Betaling til el-handelsselskaber for selve elektriciteten udgør altså alene ca. 20 pct.

af den samlede elpris for en husholdningsforbruger. Dermed er kun ca. 20 pct. af den samlede elpris i dag konkurrenceudsat, og det er alene den del af elregningen, som ændringer i forsyningspligten vedrører.

2.1 Baggrund vedr. forsyningspligtreguleringen

EU-reglerne indebærer, at medlemsstaterne skal sikre alle privatkunder – og evt. også små virksomheder – en ret til at få leveret elektricitet på rimelige vilkår¹. Denne EU-forpligtelse er i dette notat betegnet som ”forsyningspligten”. I Danmark er dette krav i den nuværende lovgivning implementeret via regler om, at alle forbrugere har ret til mod betaling at blive forsynet med elektricitet fra en forsyningspligtig virksomhed.

En forsyningspligtig virksomhed er et elhandelselskab, som har fået bevilling af ministeren (i praksis Energistyrelsen) til at varetage denne særlige opgave. Forsyningspligtvirksomhederne har pligt til inden for et geografisk afgrænset forsyningsområde at levere elektricitet i form af et forsyningspligtprodukt til forbrugere, der ønsker det. Forsyningspligtproduktet er underlagt en prisregulering, som administreres af Energitilsynet. Forsyningspligtig virksomhed kan enten drives som en del af et elhandelselskab eller som et selvstændigt selskab. I dag er der ca. 22 elforsyningspligtselskaber med bevilling fordelt på 39 forsyningsområder.

Forsyningspligtige virksomheder blev første gang etableret i forbindelse med elreformen i 1999. Hovedformålet var, at de forbrugere, som ikke på daværende tidspunkt havde mulighed for frit at vælge elleverandør, gennem forsyningspligtvirksomhedernes indkøb fik tilbudt elektricitet til en reguleret pris. Alle danske elforbrugere har siden 2003 haft mulighed for selv at vælge deres elleverandør. Siden 2003 har der dog været fastholdt en forsyningspligtregulering, hvor forbrugere, der ikke har benyttet det frie elmarked og selv valgt en leverandør, har kunnet få elforsyning til regulerede priser².

Folketinget vedtog imidlertid enstemmigt i december 2012 en lovændring, som ændrede grundlæggende på reglerne om forsyningspligt i Danmark. Udover at loven nu fastlægger, at bevillinger til forsyningspligtig virksomhed fremover skal tildeles ved udbud, ændres lovgivningen også således, at opgaven med at forsyne kunder, der i forbindelse med et udbud ikke har valgt en leverandør, ikke længere er en del af den forsyningspligtige opgave. Forbrugerne skal aktivt *tilvælge* forsyningspligtproduktet, hvis forbrugeren fortsat ønsker at være omfattet af en offentlig prisreguleret el-leverance. Dog gælder fortsat, at forbrugere der ikke har en aftale med en leverandør, automatisk forsynes af den forsyningspligtige virksomhed.

Det gælder, at forsyningspligtproduktet har en fast pris i 3 måneder. Energitilsynet fastsætter hvert kvartal en pris ud fra prisen på engrosmarkedet for el. Hertil kommer et tillæg, som er fast i bevillingsperioden, dvs. frem til oktober 2014. Tillægget fastsættes ved udbud, så det varierer fra leverandør til leverandør. I en overgangsperiode indtil oktober 2014 vil forbrugere, der ikke foretager et aktivt valg få tilbudt et såkaldt ”tilbagefaldsprodukt” fra deres hidtidige leverandør på vilkår, der ikke er ringere end dem, som de hidtil har haft som forsyningspligtkunde. Energitilsynet overvåger dette.

Det fremgår af lovændringen, at ordningen med tildeling af bevillinger ved udbud kan anvendes, indtil klima-, energi- og bygningsministeren fremlægger et forslag til en lovændring af forsyningspligten på baggrund af indstilling fra el-reguleringsudvalget. Lovændringen kan derfor betragtes som en

¹ Eldirektivets (2009/72/EF) artikel 3, stk. 3.

² Den gældende forsyningspligtregulering hviler på to energipolitiske aftaler indgået henholdsvis 3. marts 1999 og 29. marts 2004.

overgangsordning, indtil der vedtages en lovændring om en mere langsigtet løsning baseret på anbefalinger fra reguleringsudvalget.

På den baggrund har el-reguleringsudvalget drøftet, hvordan forsyningspligten mest hensigtsmæssigt kan udformes fremover. Udvalget har lagt vægt på, at en fremtidig forsyningspligt, foruden at leve op til EU-reglerne, skal kunne sikre følgende grundlæggende hensyn:

- Forbrugerbeskyttelse
- Fremme konkurrence på detailmarkedet for el
- Sikre håndtering af praktiske udfordringer på elmarkedet
- Være administrativ enkel.

Der er også lagt vægt på, at en ny ordning for forsyningspligt skal bygge videre på de væsentlige ændringer af detailmarkedet, som allerede er vedtaget. Her tænkes især på DataHub'en, som er idriftsat 1. marts 2013, engrosmodellen der indføres 1. oktober 2014 og de ovenfor nævnte ændringer af forsyningspligtreglerne fra december 2012. Aktørerne i markedet har allerede forberedt sig på disse ændringer, som også har krævet investeringer for Energinet.dk samt net- og elhandelsselskaberne. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at foreslå løsninger, som går fuldstændig på tværs af disse allerede besluttede tiltag.

To spørgsmål har været centrale i udvalgets overvejelser:

- 1) Skal der fortsat være et system med bevillinger til særlige forsyningspligtige virksomheder, eller kan hensynene tilgodeses på en anden måde?
- 2) Er der fortsat behov for et særligt forsyningspligtprodukt, som er underlagt prisregulering?

Nedenfor præsenteres udvalgets forslag til den fremtidige udformning af forsyningspligten, som samtidig indeholder svar på ovennævnte to spørgsmål.

2.2. Reguleringsudvalgets forslag til en fremtidig forsyningspligtregulering

Udvalget foreslår en ny regulering af forsyningspligten, som i højere grad lægger op til, at forbrugerne selv træffer et aktivt og informeret valg af elprodukt og elleverandør og som vurderes at ville stimulere konkurrencen på detailmarkedet for el. Modellen bygger på øget konkurrence og fri prisdannelse, men samtidig indføres nogle tiltag, som understøtter forbrugernes stilling på markedet.

Forslaget bør træde i kraft 1. oktober 2014³ samtidig med engrosmodellen og indeholder følgende hovedelementer:

³ Jf. dog afsnit 9 om problemstillinger vedrørende overgangen til et nyt reguleringsregime.

Boks 1: Udvalgets forslag vedr. fremtidig forsyningspligt

- **Alle elhandelsselskaber får pligt til mod betaling at levere el til husholdningskunder, der anmoder om det**
Alle elhandelsselskaber på det danske marked får pligt til mod betaling at levere el til husholdningskunder, der anmoder om det. Det sikrer en lovreguleret adgang til elforsyning, som er en basal livsfornødenhed i et moderne samfund. Hermed opfyldes også eldirektivets krav om, at alle husholdningskunder – og evt. også små virksomheder – har ret til at få leveret el på rimelige vilkår. Det vil ikke længere være muligt for et elhandelsselskab at skubbe forbrugere, som de ikke ønsker at have som kunder, over til et forsyningspligtselskab. Men der kan fortsat stilles krav om forudbetaling mv. for at sikre betaling for elleverancer.
- **Ophævelse af bestemmelser om bevillinger til særlige forsyningspligtige virksomheder**
Begrebet ”forsyningspligtig virksomhed” afskaffes som en konsekvens af ovenstående. Herved afskaffes også bevillingssystemet og opdelingen i geografisk afgrænsede forsyningsområder – og handelsselskaber forventes i højere grad end i dag at markedsføre sig på tværs af forsyningsgrænserne. De hensyn og opgaver, som forsyningspligtige virksomheder hidtil har varetaget, reguleres via nærmere fastsatte regler og gælder alle elhandelsselskaber. Som konsekvens heraf skal der ikke længere afholdes udbudsrunder om tildeling af forsyningspligtbevillinger.
- **Fri prisdannelse på detailmarkedet for elektricitet**
Prisreguleringen på detailmarkedet for el ophæves, så priserne fastsættes på markedsvilkår. Det vil understøtte aktive forbrugere og skarpere konkurrence mellem elleverandørerne, som orienterer sig mod prissignalet. Der vil ikke længere være et særligt, statsligt reguleret forsyningspligtprodukt omfattet af en prisregulering administreret af Energitilsynet.
- **Forbedret Elpristavle**
Uden regulerede elpriser er det ekstra vigtigt, at forbrugerne har gode muligheder for at overskue markedet og sammenligne forskellige tilbud. En velfungerende Elpristavle er derfor et vigtigt redskab til at fremme et mere effektivt marked. Der etableres en ny, uafhængig prisportal for el- og gaspriser, som erstatter den nuværende Elpristavle hos Dansk Energi og Gasprisguiden hos Energinet.dk. Ansvar for at etablere og finansiere den nye prisportal bør placeres hos en aktør, der har tilstrækkelige ressourcer til at udvikle Elpristavlen og har kendskab til elmarkedet. Aktøren skal være objektiv og have den fornødne troværdighed og styrke til at sikre pålidelig information. Det anbefales videre, at der bibeholdes en følgegruppe med centrale aktører som i dag. Konkret anbefales, at Elpristavlen placeres hos Energitilsynet.
- **Jævnlig prisundersøgelser**
Som led i afviklingen af prisreguleringen gennemføres i en overgangsperiode på 5 år årligt prisundersøgelser, hvor elpriserne og vilkår gennemgås for forskellige kundekategorier. Undersøgelsen offentliggøres, og der udsendes pressemateriale med undersøgelsens hovedkonklusioner, herunder om hvilke selskaber der er billigst og dyrest inden for forskellige kundekategorier. Prisundersøgelserne gennemføres af de myndigheder, der fører tilsyn med konkurrencen på detailmarkedet for el.
- **Informationskampagner**
Den fri prisdannelse i markedet bør følges op med informationskampagner af forskellig art, som oplyser og vejleder forbrugerne om, hvad ophævelsen af forsyningspligtproduktet betyder i praksis, og hvilke valgmuligheder den enkelte forbruger har. Energinet.dk har tidligere gennemført sådanne kampagner. Senest har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført en oplysningsindsats. Forbrugerrådet bidrager også på kontinuerlig basis med oplysning til medlemmer og fremkommer løbende med information og vejledning om elmarkedet.

Boks 1 fortsat

➤ **Mulighed for at købe el til timevariable priser**

Det foreslås også, at loven ændres, så husholdningsforbrugere får mulighed for at købe el på timevariable priser. Husholdningsforbrugere har i dag ikke mulighed for at købe el, der varierer i forhold til den aktuelle pris i markedet, som på spotmarkedet for el. Den såkaldte skabelonafregning begrænser elhandelsselskabernes muligheder for gennem innovation og produktdifferentiering at tilbyde elforbrugerne nye produkter, der er skræddersyet til den enkelte forbrugers behov. Dermed kan timeafregning også øge forbrugernes incitament til at forholde sig aktivt til el som produkt.

➤ **Ordning der sikrer, at ingen forbrugere efterlades uden leverandør ved konkurser**

Forbrugerne må ikke stå uden elleverance, hvis deres leverandør går konkurs eller lign. eller mister tilladelsen til at operere på det danske marked. Der etableres derfor en "fordelingsordning", hvor forbrugere i disse tilfælde fordeles ligeligt til de øvrige elhandelsselskaber ved hjælp af DataHubben. Elhandelsselskaberne får mulighed for én gang årligt at tilmelde sig fordelingsordningen, som administreres af Energinet.dk via DataHubben. Der gælder nærmere regler om forbrugernes stilling ved overførsel til et andet elhandelsselskab, herunder en kort bindingsperiode på 1 måned og gennemsigtighed om, hvilken type produkt og øvrige vilkår, forbrugerne overføres til.

➤ **Klar ansvarsfordeling i forbindelse med flytninger og lukning af forbrugssteder**

Der udarbejdes klare forskrifter for håndtering af situationer, hvor forbrugere ikke er tilmeldt en leverandør. Nye forbrugssteder åbnes kun, hvis der er valgt en leverandør, og ved flytning får forbrugere leverandøren med til den nye adresse. Hvis der ved fraflytning ikke tilmeldes en ny forbruger på en adresse, kan den hidtidige leverandør på adressen lukke forbrugsstedet via netselskabet, hvorefter DataHub lægger oplysning herom ud på hjemmesiden. Der fastsættes omkostningsægte og offentligtgjorte gebyrer for åbning og lukning af forbrugssteder.

➤ **Klarere og ens regler for håndtering af dårlige betalere og undersøgelse vedrørende kunder med sociale problemer**

Der fastsættes regler i en bekendtgørelse for elhandelsselskabers håndtering af forbrugere, der ikke betaler deres elregning. Med udgangspunkt i den nuværende lukkeprocedure for forsyningspligtige virksomheder fastsættes procedurer vedr. forudbetaling, varslingsregler, lukkeprocedurer mv. For socialt udsatte kunder vil det ligesom i dag være et anliggende for de sociale myndigheder, dvs. kommunen, evt. at sørge for sikkerhedsstillelse, betaling af regning mv. Forbrugeren er ansvarlig for at træffe aftale med kommunen om sikkerhedsstillelse og evt. overtagelse af ansvaret for betaling af regningen. Hvis et elselskab er bekendt med, at der er børn i en husstand, skal det ligesom i dag overvejes at underrette de sociale myndigheder inden afbrydelse af forsyningen. Det bør undersøges, om der er behov for en vejledning for dialogen mellem netvirksomheden og den relevante kommune, når elselskaberne iagttager forhold, som bør håndteres af disse myndigheder.

Det er vurderingen, at forslaget samlet set vil føre til større omkostningseffektivitet, øget konkurrence på detailmarkedet for el samt medvirke til grøn omstilling og bedre forbrugerbeskyttelse. Forslaget er uddybende beskrevet i afsnit 6.

2.3 Overvejelserne bag udvalgets forslag

I udvalgets forslag til en fremtidig forsyningspligt tages der udgangspunkt i den seneste lovændring af forsyningspligten, som i højere grad end før lægger op til, at den enkelte forbruger selv tager stilling til, hvilken leverandør og hvilket produkt på markedet vedkommende ønsker.

Det er vurderingen, at der med ændringerne i lovgivningen de seneste år er skabt tilstrækkeligt gode betingelser for en virksom konkurrence på detailmarkedet for el til, at det nuværende system med særlige forsyningspligtbevillinger og dertil knyttede regulerede priser kan afvikles. Neden for gengives i punktform de vigtigste argumenter for at indføre en mere konkurrencebaseret model for forsyningspligt:

- **Behov for at aktivere forbrugerne via fri prisdannelse på detailmarkedet for elektricitet**

Alle danske elforbrugere har haft frit leverandørvalg siden 2003 og har således haft en overgangsperiode på 10 år til at vænne sig til at agere på et liberaliseret elmarked. Samtidig er der med den seneste lovændring om forsyningspligt etableret en yderligere overgangsperiode frem til oktober 2014, hvor forbrugere som overføres til et produkt hos deres hidtidige leverandør, fortsat er beskyttet af særlige priser og vilkår. En fastholdelse af en model med et prisreguleret forsyningspligtprodukt ud over oktober 2014 vurderes at gøre mere skade end gavn, fordi den hæmmer prissignalet på markedet og reducerer forbrugernes incitamenter til at agere som aktive forbrugere, der foretager velinformeret valg mellem forskellige produkttyper, priser og leverandører.

- **Forsyningspligtregulering ingen garanti for lave priser til forbrugerne**

Der er ingen garanti for, at forbrugerne er økonomisk bedre stillet ved bibeholdelse af forsyningspligtreguleringen, som den er i dag eller ved andre former for forlængelser af den. Det netop afholdte udbud af forsyningspligten viser fx, at prisen på forsyningspligtproduktet i nogle selskaber på Sjælland fremover vil ligge væsentligt højere i forhold til tidligere forsyningspligtpriser. I andre dele af Danmark, hvor forsyningspligten har været i udbud, er forsyningspligtprisen lavere end den tidligere forsyningspligtpris.

- **Forsyningspligtregulering er ikke længere en beskyttelse for passive og svage forbrugere**

Der er ikke længere nogen særlig forbrugerbeskyttelse i den nuværende forsyningspligtregulering for passive eller svage forbrugere, som ikke kan eller ønsker at orientere sig på elmarkedet. Tværtimod vil forsyningspligtproduktet fremover især være for de aktive forbrugere, som i forbindelse med et udbud kan navigere på markedet og aktivt tilvælge dette produkt. Den gruppe er ikke sammenfaldende med den målgruppe, som forsyningspligtreguleringen oprindeligt var tiltænkt – nemlig passive forbrugere som ikke foretog et aktivt valg. Forbrugere, som aktivt vælger forsyningspligtproduktet må formodes også at kunne afsøge markedet og finde et andet elprodukt eller eventuelt finde frem til en indkøbsforening eller lignende, som kan varetage deres interesser.

- **Fri prisdannelse er ikke en stor risiko for forbrugeren, da konkurrenceudsat elpris udgør lille del**

Hensynet om adgang for alle til elforsyning kan sikres uden at fastholde regulerede priser. Køb af el er ikke mere kompliceret eller risikofyldt end indkøb af andre ydelser som fx telefoni, internet, forsikring mv. Den konkurrenceudsatte del af elprisen udgør ikke økonomisk en større andel af en familieøkonomi end disse ydelser. Det er vanskeligt at sige noget entydigt om, hvorvidt priserne vil stige eller falde, hvis prisreguleringen afskaffes. Undersøgelser foretaget af henholdsvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Energitilsynet⁴ viser, at prisen umiddelbart forventes at stige for derefter at falde i takt med, at konkurrencen skærpes. Risikoen for eventuelle prisstigninger skal holdes op imod,

⁴ Detailmarkedet for elektricitet (2011), Konkurrence og Forbrugerstyrelsen og Analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el, Energitilsynet (2012).

at selv større prisstigninger på fx 10 - 15 pct. på selve elprisen, alene vil hæve husholdningens samlede elregning med 2-3 pct. Det skyldes, at den del af elprisen, som elleverandørerne kan konkurrere på, kun udgør ca. 20 pct. af den samlede pris. Resten er transportomkostninger, PSO, afgifter og moms. Andelen vil dog stige noget efter 1. oktober 2014, når elhandelsvirksomhederne overtager en række af netvirksomhedernes kunderelaterede opgaver, herunder viderefaktureringen af nettarifffen. For et typisk parcelhus med et årligt forbrug på ca. 4.000 kWh udgør den "rene" elpris under 1.800 kr. årligt, og kun halvdelen for en typisk lejlighedskunde. En stigning i elprisen af denne størrelsesorden vil således svare til en årlig prisstigning på omkring 200 kr. for parcelhuset og 100 kr. for en lejlighedskunde. På et aggregeret niveau vil selv mindre prisstigninger for den enkelte forbruger naturligvis føre til forholdsvis større tal samlet set. Hvis det fx som et regneeksempel antages, at alle landets 2,7 mio. husholdningskunder oplevede en prisstigning på i gennemsnit 150 kr., vil det for detailmarkedet for el samlet set svare til prisstigninger på 413 mio. kr. Uanset dette vurderes konsekvenserne for den enkelte forbruger relativt begrænsede i forhold til, hvad en ophævelse i øvrigt vil medføre af fremskridt.

- **Øget gennemsigtighed og styrkelse af forbrugernes stilling**

Forbrugerne har i dag vanskeligt ved at orientere sig i elmarkedet. Køb af el og valg af det produkt som opfylder den enkelte forbrugers behov virker kompliceret. Afviklingen af prisreguleringen samtidig med en forbedret Elpristavle, offentliggørelse af prisundersøgelser og informationskampagner, samt forventningen om at selskaberne i højere grad - som et resultat af forslaget - vil udvikle innovative, skræddersyede produkter, der afspejler forbrugernes individuelle præferencer og behov, vil samlet set styrke forbrugernes stilling og muligheder på elmarkedet. Socialt udsatte forbrugere som af forskellige årsager ikke er i stand til at betale deres elregning vil ligesom i dag være et anliggende for de sociale myndigheder efter kommunernes praksis på området. Det ændrer forslaget ikke på. For gruppen af passive forbrugere, som ikke interesserer sig for deres elregning eller har svært ved at gennemskue elmarkedet, indeholder forslaget en række vigtige forbrugertiltag. Først og fremmest en ny og forbedret elprisportal, men også informationskampagner og regelmæssige prisundersøgelser. De løbende prisundersøgelser vil fx kunne afdække, om priserne for forskellige kundegrupper er rimelige og ikke-diskriminerende, og de vil kunne udstille eventuelle elleverandører med urimelige priser overfor forbrugerne og myndighederne.

- **Afskaffelse af forsyningspligtreguleringen sikrer bedst mulige vilkår for effektiv konkurrence**

Flere undersøgelser af detailmarkedet for el indikerer, at markedet er opdelt i regionale "monopoler" afgrænset af forsyningspligtområdet⁵. Dette er bekræftet af det netop afholdte udbud, hvor der i de største bevillingsområder kun blev indgivet ét tilbud, nemlig fra den hidtidige bevillingshaver. Med udbud af forsyningspligtbevillinger forventes færre kunder på forsyningspligtproduktet, hvilket kan give mere lige adgang til forbrugerne. En fuldstændig afvikling af forsyningspligtområderne og de regulerede priser vurderes imidlertid at kunne skabe et yderligere og øget konkurrencepres på udbudssiden mellem de forskellige elleverandører. Jo flere kunder der i udgangspunktet er på forsyningspligt, jo større vil den konkurrencefremmende effekt være ved en ophævelse af den nuværende regulering. Forslaget vil indebære, at alle el-leverandører sikres lige adgang til nye forbrugere, når de træder ind på markedet. De forsyningspligtige virksomheder har af historiske

⁵ Samme kilder som ovenfor.

årsager hidtil haft en fordel, hvilket kan have afholdt selskaber fra at etablere sig i markedet, ligesom de selskaber, der har etableret sig, har haft ganske vanskeligt ved at ekspandere og bide sig fast i markedet.

- **Klarere regler omkring dårligere betaler og socialt udsatte kunder**

Forbrugere, der i dag ikke betaler regningen, behandles ofte forskelligt. Der lægges vægt på, at alle leverandører i udgangspunktet skal følge samme varslingsregler om blandt andet lukning for leverancer. Det indebærer, at alle forbrugere stilles ens uanset valget af leverandør. Der er behov for, at der over for disse forbrugere opstilles rimelige og ensartede regler i en retsakt. Derfor foreslås, at der i en bekendtgørelse fastlægges en ensartet procedure for alle forbrugere. Socialt udsatte forbrugere skal som hidtil håndteres af de sociale myndigheder, og ikke i elforsyningsloven.

- **Afskaffelse af særlige forsyningspligtselskaber og prisregulering er i tråd med udviklingen i EU**

Det indgår også i overvejelserne, at forsyningspligten i de nærmeste EU-nabolande forvaltes forskelligt fra i Danmark. Kendetegnende er, at andre lande generelt ikke regulerer elprisen på forsyningspligtproduktet på en måde, som gør, at forsyningspligtleverancen prismæssigt kan konkurrere med øvrige priser i markedet. I flere andre EU-lande er forsyningspligten en forpligtelse, som er pålagt handelsselskaberne, og generelt tildeles denne opgave i de andre lande ikke via udbud.

Det er også noteret, at EU-Kommissionen i sin Meddelelse fra november 2012⁶ generelt anbefaler, at medlemslandene søger at afvikle regulerede el- og gaspriser for alle forbrugere, herunder også husholdninger og små og mellemstore virksomheder.⁷ Endelig ventes spørgsmålet om udfasning af regulerede priser også at indgå i de rådskonklusioner om det indre energimarked, som forventes vedtaget på rådsmødet i juni 2013.

I nordisk regi arbejdes også med en vision om et fælles nordisk slutbrugermarked. Med NordREGs⁸ ønske om et fælles nordisk slutbrugermarked fra 2015, kan ændring af prisreguleringen i Danmark være et skridt mod øget harmonisering af markedsregler.

- **Administrativ enkelthed**

Dertil kommer, at en ophævelse af den eksisterende forsyningspligtregulering vil være lettere at administrere for energiselskaberne og de offentlige myndigheder Energitilsynet og Energistyrelsen. Selskaberne vil ikke skulle udarbejde og afgive bud. Energitilsynet skal ikke længere fastsætte mark-up og kvartalvis godkende forsyningspligtprisen, og Energistyrelsen skal ikke administrere bevillinger samt sikre udbud. Omvendt vil myndighederne få øgede tilsynsopgaver i forhold til handelsselskabernes forpligtelser, behovet for generelle prisundersøgelser mv.

⁶ ”Et fungerende indre energimarked”, COM (2012) 663 final

⁷ Der er med den seneste lovændring om forsyningspligt allerede taget væsentlige skridt i denne retning ved konkurrenceudsættelse via udbud af tillægget til forsyningspligtprisen. Der er dog stadig tale om et system med offentligt regulerede priser.

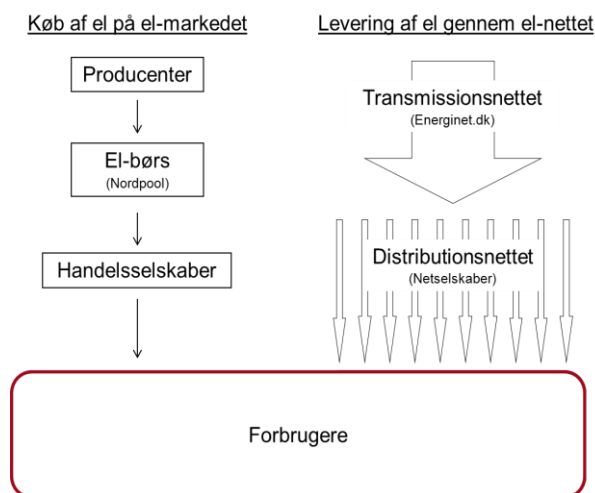
⁸ NordREG er en sammenslutning af nordiske regulatorer/konkurrencetilsynsmyndigheder

3 Detailmarkedet for el

3.1 Elmarkedets struktur og elprisen

Overordnet set kan elsektoren opdeles i fire delsektorer: 1.) engrosmarked for el, 2.) transmission af el, 3.) distribution af el og 4.) detailmarkedet for el til slutbrugerne, jf. figur 1.⁹

Figur 1 Den danske el-sektor



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2011

Elsektoren omsætter samlet for ca. 63 mia. kr. (ekskl. moms) om året.¹⁰ En gennemsnitlig husholdning bruger over 7.000 kr. om året på el.¹¹ Den samlede pris for el, som forbrugerne betaler, består overordnet set af tre komponenter: i.) betaling for selve elektriciteten, ii.) betaling for transport af el (netbetaling) og iii.) afgifter og moms.

Et netselskab har monopol på at transportere el inden for eget bevillingsområde. Forbrugerne kan vælge mellem forskellige handelsselskaber, men altså ikke mellem forskellige netselskaber. I dag er hovedparten af handelsselskaberne koncernforbundne med et netselskab. Det betyder i praksis, at de koncernforbundne handelsselskaber i udgangspunktet altid har en kontakt til en forbruger via netselskabet.

Der findes i alt knap 50 elleverandører. Størstedelen af disse indgår i koncernfællesskab med netselskaber. Alene 6 selskaber er ikke koncernforbundne med et eller flere netselskaber. De "uafhængige" elhandelsselskaber har tilsammen en begrænset andel af detailmarkedet for el. Opgørelser viser, at ca. 40 elleverandører alle har en markedsandel lavere end 5 pct. Af de 50 leverandører har ca. 22 forsyningspligtbevilling, som tilsammen dækker 39 forsyningsområder og størstedelen af disse indgår i koncernfællesskab med netselskaber.

Den pris som et netselskab må opkræve for transport af el er reguleret af Energitilsynet. Netbetaling, afgifter og moms udgør ca. 80 pct. af den samlede elpris for en husholdningsforbruger. Betaling til

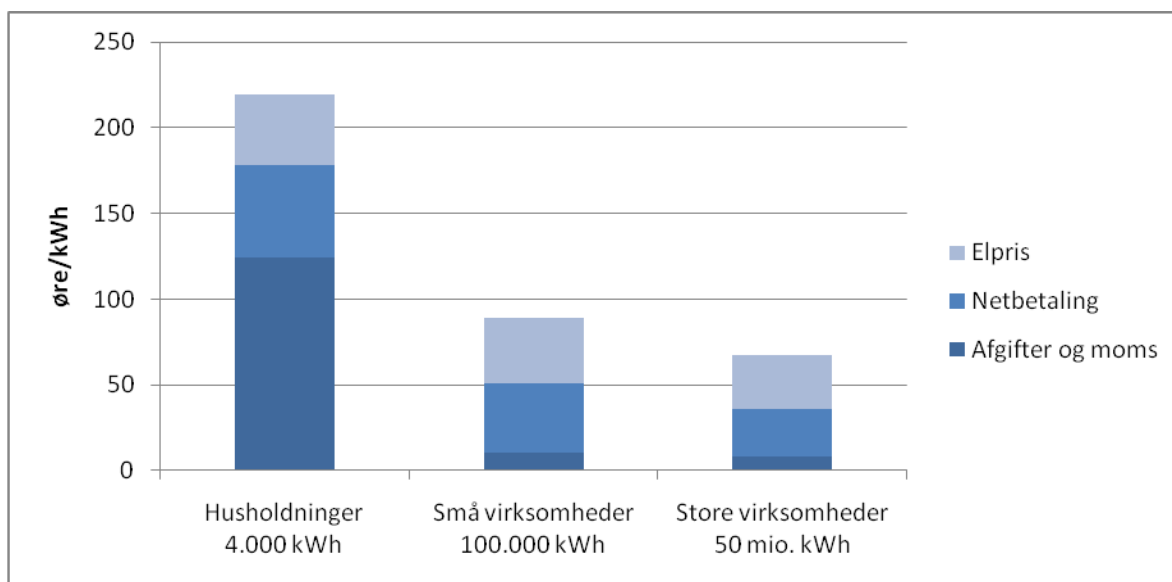
⁹ Som nævnt indføres 1. oktober 2014 en engrosmodel, som ændrer grundlæggende på strukturerne på elmarkedet. Herefter ophører det direkte kundeforhold mellem netvirksomheden og forbrugeren, idet handelsselskabet fremover vil have kundekontakten.

¹⁰ Analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el (2012), Energitilsynet baseret på tal fra Danmarks Statistik.

¹¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Detailmarkedet for el til forbrugerne", 2011.

elhandelsselskaber for selve elektriciteten udgør altså alene ca. 20 pct. af den samlede elpris for en forbruger. Dermed er kun ca. 20 pct. af den samlede elpris i dag konkurrenceudsat. Hvis en forbruger kan skære 10-15 pct. af selve elprisen, så reduceres den samlede elregning kun med 2-3 pct. Som det fremgår af figur 2 neden for, er elprisens sammensætning anderledes for erhvervs kunder, idet afgiftselementet udgør en væsentlig mindre andel.

Figur 2 Elprisens sammensætning



Kilde: Energitilsynet, Elprisstatistik 4. kvartal 2012.

Note: Gennemsnitlige elpriser for hele landet – december 2012. Elpris og netbetaling er variable afhængig af henholdsvis geografi og markedsprisen. Med den nylige aftale om en vækstplan sker der en yderligere lempelse af virksomhedernes energifgifter, idet betaling af energispareafgift (CO₂-afgift) på elektricitet afskaffes.

Detailpriser på el kan sammenlignes på prisportalen Elpristavlen, som har eksisteret siden 2003.¹² Den er etableret med henblik på at gøre oplysninger om priser og produkter let tilgængelige. Brancheorganisationen Dansk Energi er pt. ansvarlig for driften af portalen, som også finansieres af Dansk Energi. Elhandelsselskaberne er forpligtede til at indberette priser til elpristavlen. Der knytter sig til Elpristavlen i dag en følgegruppe, hvor forbruger-, erhvervs- og brancheinteresser er repræsenteret. Energitilsynet, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Energinet.dk og Energistyrelsen er ligeledes repræsenteret. Yderligere detaljer om Elpristavlen findes i bilag 1.

3.2 Forsyningspligtreguleringen

Den pris som mange af elleverandørerne har opkrævet hos forbrugerne har hidtil været reguleret ved den såkaldte *forsyningspligtregulering*. Forsyningspligtvirksomhederne, der er reguleret i elforsyningsloven, blev etableret som følge af elreformaftalen i 1999.

¹² BEK 770 Bekendtgørelse om elforsyningsvirksomhedernes offentliggørelse af priser, tariffer, rabatter og vilkår.

Baggrunden for at etablere forsyningspligtvirksomhederne i 1999 var fortrinsvis at sikre, at de forbrugere som ikke på daværende tidspunkt havde mulighed for frit at vælge elleverandør, også fik tilbudt – gennem forsyningspligtvirksomhedernes indkøb – en konkurrencedygtig elpris.

Alle danske elforbrugere har siden 2003 haft mulighed for selv at vælge deres elleverandør. Men også efter 2003 har der indtil videre været fastholdt en regulering, hvor forbrugere, der ikke ønskede at deltage aktivt i elmarkedet og selv vælge en leverandør, havde sikkerhed for at kunne få et særligt forsyningspligtprodukt til priser, som var reguleret af Energitilsynet.

Det fremgik af bemærkningerne til loven, at *"Forsyningspligt opgaven er specielt vigtig i overgangsperioden frem mod fuld markedsåbning for alle forbrugere. Men også når fuld markedsåbning er gennemført, er der behov for forsyningspligtselskaber, som kan sikre beskyttelse af især småforbrugere med lille mobilitet og begrænsede muligheder for at agere på det kommercielle elmarked."*

Det fremgik også af bemærkninger til loven, at prisen på forsyningspligtproduktet skulle modsvare markedets prisniveau for tilsvarende forbrugssegmenter og leveringsvilkår.

Sigtet med prisreguleringen af forsyningspligtproduktet var på daværende tidspunkt at sikre de forbrugere, der ikke benytter det frie marked, elektricitet til priser, der modsvarer de priser, forbrugerne ville kunne opnå på det frie marked. Det har derimod ikke på noget tidspunkt været hensigten med reguleringen at give forbrugere, der aftager forsyningspligtproduktet, bedre priser eller vilkår end de, der kan opnås på det frie marked. Tilsvarende er det vigtigt at gøre sig klart, at reguleringen heller ikke har beskyttet forbrugerne mod stigende priser, da priserne på det regulerede forsyningspligtprodukt skal modsvare priserne på det frie marked.

Forsyningspligtvirksomhederne har heller ikke været opfattet og administreret som elleverandørernes opsamling af kunder med sociale udfordringer. Forbrugere, som ikke betaler for deres elleverancer, har hverken i dag eller tidligere haft krav på levering af el og kan afbrydes, såfremt der ikke kan skaffes sikkerhed for fremtidige betalinger. Afbrydelse kan ikke lovligt anvendes som middel til at inddrive gæld for allerede afholdt forbrug. Socialt udsatte forbrugere kan opsamles af de sociale myndigheder, som eventuelt kan sikre den fremtidige betaling af elregningen. Det skal i denne sammenhæng nævnes, at selskaberne kun må lukke for elektriciteten, hvis de kan sandsynliggøre, at de fremtidige betalinger ikke kan erlægges.

Forsyningspligtreguleringen har i overgangen til et liberaliseret elmarked tjent et vigtigt formål. Den har sikret forbrugerne en tryghed, fordi de har haft et særligt elprodukt prisreguleret af staten at læne sig op af. Særligt for de mindre husholdningskunder har forsyningspligtreguleringen haft den fordel, at elforbrugerne har kunnet undgå at bruge tid på at afsøge markedet og forholde sig til usikkerhed omkring mulige besparelser ved alternative produkter. Dette forhold har dog samtidig også været med til at fastholde langt de fleste husholdningskunder, mindre erhvervsdrivende og offentlige institutioner som passive aktører på elmarkedet, hvilket er en barriere for konkurrencen på detailmarkedet for el, jf. afsnit 3.3.

3.3 Konkurrencen på detailmarkedet for el

Detailmarkedet for el er et relativt reguleret marked. Der er tidligere blevet identificeret flere udfordringer i forhold til konkurrencen på markedet¹³. Lav forbrugermobilitet og generel træghed på efterspørgselsiden er centralt i forhold til konkurrencen på markedet. Der ses dog en tendens til lidt mere aktive forbrugere. I dag har ca. 600.000 husholdningskunder ud af 2,8 millioner valgt et andet produkt end forsyningspligtproduktet, jf. opgørelse fra Dansk Energi. Derudover er der bl.a. blevet identificeret udfordringer med to regninger, hvis der vælges en anden elleverandør end den koncernforbundne, med skabelonafregning af mindre forbrugere og med forsyningspligtreguleringen.

Der har hidtil været udfordringer med, at forbrugeren modtager to regninger, hvis denne skifter til en elleverandør, som ikke er koncernforbundet med det lokale netselskab. To regninger, som ikke nødvendigvis dækker samme faktureringsperioder, skaber uigennemsigthed og besvær for forbrugeren. Med indførelsen af engrosmodellen i oktober 2014 vil forbrugeren uanset valg af leverandør alene modtage én regning, idet transport af el via nettet bliver en engrosydelse. Se bilag 3 for yderligere om engrosmodellen.

De mindre forbrugere med årligt forbrug under 100.000 kWh er afregnet ved den såkaldte *skabelonafregning*. Denne regulering indebærer, at forbrugerne typisk betaler en fast pris pr. kWh i løbet af døgnet, selvom prisen på el svinger betydeligt i løbet af døgnet. Dette kan være begrænsende for forbrugers økonomiske incitament til at agere aktivt på markedet og udviklingen af produkter, som prismæssigt er tilpasset den enkelte kundes individuelle forbrugsprofil. Forbrugerne har mulighed for at vælge at blive afregnet efter en spotpris i forhold til gennemsnitsprofilen for elforbruget (skabelonen). De har til gengæld ikke mulighed for at blive afregnet efter deres egen, individuelle profil. Muligheden giver således ikke forbrugerne incitament til at agere fleksibelt i forhold til prisen og belastningen af systemet, som er en forudsætning for udviklingen af smart grid.

En mere detaljeret beskrivelse af problematikken med skabelonafregning fremgår af bilag 2.

Som nævnt i afsnit 3.2 har den tryghed, som forsyningspligten hidtil har givet forbrugerne, også haft den bagside, at det har været bekvemt for forbrugerne at lade være med at afsøge markedet for attraktive elprodukter og i stedet forblive på forsyningspligtproduktet. Her har de været garanteret et prisreguleret produkt til en – sammenlignet med det øvrige marked – rimelig pris. Derudover har det hidtil været sådan, at kunder, der ikke har foretaget et aktivt valg automatisk er blevet rykket over til forsyningspligtselskabet. Bestemmelserne har medført, at forbrugerne altid har været sikret el til en konkurrencedygtig pris uafhængigt af, om forbrugeren har foretaget et aktivt valg af leverandør. Det kan isoleret set være positivt for den enkelte forbruger på kort sigt, men kan samtidig modvirke at aktive forbrugere presser leverandørerne på pris, service, udvikling af nye produkter osv.

Denne ulempe ved reguleringen har ligeledes givet forsyningspligtselskaberne en fordel, fordi de ikke har haft behov for at markedsføre sig uden for egne forsyningsområder. Dette understøttes af, at undersøgelser har vist, at de koncernforbundne elleverandører hidtil i gennemsnit kun har ca. 2 pct. af deres kunder uden for koncernens netområde.¹⁴ Noget af samme tendens ses at fortsætte også efter

¹³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Detailmarkedet for el til forbrugere", 2011.

¹⁴ Analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el (2012), Energitilsynet.

afholdelse af udbud om forsyningspligtbevillinger, hvor de største virksomheder alene har afgivet tilbud på deres eget område. Kun forholdsvis små elhandelsvirksomheder har søgt at konkurrere om nye områder.

Det har hidtil været vanskeligt at tilbyde priser så markant under forsyningspligtprisen, at det bliver økonomisk attraktivt for kunderne. Ikke mindst fordi der er en afgørende forskel på de omkostninger, selskaber uden forsyningspligtbevilling har i forhold til forsyningspligtselskaber med bevilling. Sagen er, at uafhængige elhandlere har større omkostninger end koncernforbundne elhandlere, der har delt faktureringsomkostningerne med deres netvirksomheder, ligesom de uafhængige elhandlere har markedsføringsomkostninger, hvad forsyningspligtvirksomheder ikke har.

Den hidtidige regulering har også medført, at en forbruger ved adresseskift automatisk overgår til at være kunde hos handelsselskabet med forsyningspligtbevilling i det område, som forbrugeren flytter til. Det samme har været tilfældet, hvis forbrugeren skifter adresse *inden for* et bevillingsområde – også selv om kunden før flytningen har fravalgt handelsselskabet med forsyningspligtbevilling. Denne del af reguleringen har favoriseret forsyningspligtselskaber inden for eget bevillingsområde. Dette er dog ændret med idriftsættelsen af datahubben den 1. marts 2013, hvorefter en forbruger kan fastholde sit kundeforhold til en elleverandør ved flytning.

Ved udgangen af 2012 er der gennemført en gennemgribende ændring af forsyningspligtreguleringen, som forventes at medføre væsentlig færre forbrugere på forsyningspligt. Denne beskrives nærmere neden for i afsnit 3.4.

Som det fremgår af afsnit 3.1, er der umiddelbart et tilstrækkeligt antal elleverandører på det danske detailmarked for el til at understøtte en effektiv konkurrence – under forudsætning af, at der er ens vilkår for konkurrencen.

Endelig bemærkes, at elhandelsselskaberne ikke i dag har mulighed for at tilbyde elkunderne forskellige afregningsformer, der er tilpasset den enkelte forbrugers individuelle forbrugsprofil. Skabelonafregningen, som selskaberne er pålagt at følge, begrænser også udviklingen af smarte løsninger og services, der kan øge el-kundernes incitament til at være aktive på el-markedet. Den tvungne skabelonafregning udgør dermed også en barriere for innovationen på markedet.

3.4 Gældende lovmæssige rammer for forsyningspligt

EU-retlige rammer

EU-reglerne indebærer, at medlemsstaterne skal sikre alle privatkunder – og evt. også små virksomheder – en ret til at få leveret elektricitet på rimelige vilkår¹⁵. Denne EU-forpligtelse er i dette notat betegnet som "forsyningspligten". I Danmark er dette krav i den nuværende lovgivning implementeret via regler om, at alle forbrugere har ret til mod betaling at blive forsynet med elektricitet fra en forsyningspligtig virksomhed.

Eldirektivet indeholder følgende bestemmelse i artikel 3.3. 1. og 2. punktum:

¹⁵ Eldirektivets (2009/72/EF) artikel 3, stk. 3.

”Medlemsstaterne sikrer, at alle privatkunder og, når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt, små virksomheder, (nemlig virksomheder med under 50 ansatte og en årlig omsætning eller balance på højst 10 mio. EUR), omfattes af en forsyningspligt, dvs. har ret til at få leveret elektricitet af en bestemt kvalitet til rimelige, let og klart sammenlignelige, gennemsigtige og ikke-diskriminerende priser på deres område. Medlemsstaterne kan for at sikre forsyningspligt med henblik herpå udpege en forsyningspligtig leverandør.”

Som det fremgår af bestemmelsen, har alle privatkunder, og – når medlemsstaterne anser det for hensigtsmæssigt også mindre virksomheder – ret til at få leveret elektricitet på de vilkår, som fremgår af bestemmelsen og dermed være omfattet af en forsyningspligt. I den engelske udgave af direktivet benævnes forsyningspligten som en “universal service”.

Direktivet indeholder i art. 3 nr. 7 bestemmelser om beskyttelse af svage forbrugere, men indeholder ingen definition af begrebet ”sårbare forbrugere”. I Meddelelsen fra november 2012 om det indre energimarked¹⁶ skriver Kommissionen dog om behovet for at tage særlige hensyn til sårbare forbrugere, og nævner bl.a., at der er forbrugere som mangler kompetencer som læsefærdighed og adgang til information on- og offline til at kunne deltage på markedet.

De fleste medlemslande har nationale regler eller praksis for, hvornår og hvordan forsyningen kan afbrydes til kunder, der ikke betaler og regler for, i hvilket omfang de sociale myndigheder kan gå ind og dække udgifterne til elforsyning hos denne forbrugergruppe, men der er ikke i direktivet krav om at etablere bestemte ordninger herfor.¹⁷

Der er ikke en EU-retlig forpligtelse til - ved udbud eller lignende - at udpege en ”supplier of last resort”¹⁸. Flere EU-lande har dog gjort dette, mens andre EU-lande har overladt denne forpligtelse som et vilkår for et eller flere handelsselskabers virke.

De gældende EU-retlige regler indeholder ikke bestemmelser om medlemsstaternes adgang til at gennemføre prisregulering af elektricitet. Kommissionen har imidlertid på baggrund af traktatens almindelige konkurrencebestemmelser besluttet at opfordre medlemsstaterne til så vidt muligt at udfase eksisterende prisregulering. Den Europæiske Domstol har i en dom fra 20. april 2010¹⁹ vedrørende prisregulering for naturgas fastslået, at prisregulering er forenelig med EU-retten under bestemte forudsætninger. Det kan nævnes, at flere EU-lande i dag har prisregulering og at flere – navnlig Frankrig - har tilkendegivet modstand mod at ophæve denne under henvisning til, at reguleringen er nødvendig for at sikre de svage forbrugere, jf. eldirektivets art 3 nr. 8.

¹⁶ ”Et fungerende indre energimarked”, COM (2012) 663 final

¹⁷ Christopher W. Jones EU Energy Law 1. 418-419

¹⁸ Der skelnes ofte mellem ”supplier of last resort” og ”default supplier”, hvor det første er et etableret begreb i EU-retten, mens det sidste er en betegnelse, som i stigende omfang benyttes i rapporter og analyser af detailmarkedet for el.

- Ved ”supplier of last resort” forstås en elleverandør, der har pligt til at forsyne forbrugere, der af en eller anden grund ikke har mulighed for at indgå kontrakt med en elhandler, herunder forbrugere, hvis elhandler er gået konkurs eller af anden grund har afbrudt leveringen.
- Ved ”default supplier” forstås sædvanligvis en elleverandør, der er blevet udpeget til at forsyne forbrugere, der har valgt ikke at indgå aftale med en elleverandør, herunder forbrugere, der intet valg har foretaget.

¹⁹ Case C-265/08

Kommissionens Meddelelse fra 2012 – som ikke er retligt bindende - indeholder foruden nogle generelle anbefalinger om bl.a. afvikling af regulerede priser også gennemgang af de enkelte landes gennemførelse af 3. liberaliseringspakke. I landerapporten anbefales det, at Danmark udfaser den eksisterende prisregulering på forsyningspligtområdet for at skabe bedre konkurrence. Det bør dog ske under hensyntagen til art 3.3. om "universal service obligation" og behovet for at sikre en effektiv beskyttelse af svage forbrugere.²⁰

De EU-retlige forpligtelser i relation til forsyningspligten kan opsummeres således:

- Medlemsstaterne skal sikre alle privatkunder – og evt. små virksomheder - en ret til at få leveret elektricitet til rimelige, gennemsigtige og ikke-diskriminerende priser, jf. bestemmelsen i eldirektivet.
- Medlemsstaten kan udpege en "supplier of last resort" som forsyner i tilfælde af, at den hidtidige leverandør ikke leverer. Der er ingen pligt til at udpege en "supplier of last resort", og direktivet giver derfor mulighed for andre løsninger.
- Hvis der udpeges en "supplier of last resort", skal dette ske i overensstemmelse med artikel 3.4 i direktivet, dvs. på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

Seneste lovændring - forventede virkninger af udbuddet

Folketinget vedtog ved udgangen af 2012 en lovændring, som ændrer grundlæggende på reglerne om forsyningspligt i Danmark. Ændringen havde baggrund i, at den hidtidige praksis, hvor bevillinger genudstedtes til de eksisterende bevillingshavere uden, at andre havde mulighed for at byde ind, ikke blev skønnet at være i overensstemmelse med EU-retten, da tildeling af sådanne rettigheder skal ske på en ikke-diskriminerende og gennemsigtig måde.

Loven fastlægger således nu, at bevillinger til forsyningspligtig virksomhed fremover skal tildeles ved udbud. De udbudte bevillinger har virkning fra den 1. maj 2013 eller kort derefter. De udløber alle den 30. september 2014. De resterende 13 bevillinger vil blive udbudt i takt med, at de udløber, hvilket senest sker i 2017. Det er dog muligt for bevillingshaverne at anmode om, at deres bevilling sættes i udbud på et tidligere tidspunkt. Det fremgår endvidere af loven, at ordningen med tildeling af bevillinger ved udbud kan anvendes, indtil klima-, energi- og bygningsministeren fremlægger et forslag til en ny regulering af forsyningspligten på baggrund af indstilling fra el-reguleringsudvalget.

Lovændringen indebærer også, at opgaven med at forsyne kunder, der i forbindelse med udbud ikke har valgt en leverandør, ikke længere er en del af den forsyningspligtige opgave²¹. Hidtil har 78 pct. af de danske forbrugere modtaget forsyningspligtproduktet²², og tallet har tidligere været endnu højere. Forbrugerne skal i forbindelse med udbud aktivt tilvælge forsyningspligtproduktet, som er et reguleret produkt til en pris svarende til den vindende udbudspris i bevillingsområdet, hvis de ønsker at modtage

²⁰ "Staff Working Document "Energy Markets in the European Union in 2011; "With regard to electricity and gas, the system of price regulation for consumers who do not actively choose a supplier to enter the market needs to be abandoned in order to create proper competition among suppliers. This should be done taking into account universal service obligation and effective protection of vulnerable customers."

²¹ Dog gælder fortsat, at forbrugere der ikke har en aftale med en leverandør, automatisk forsynes af den forsyningspligtige virksomhed.

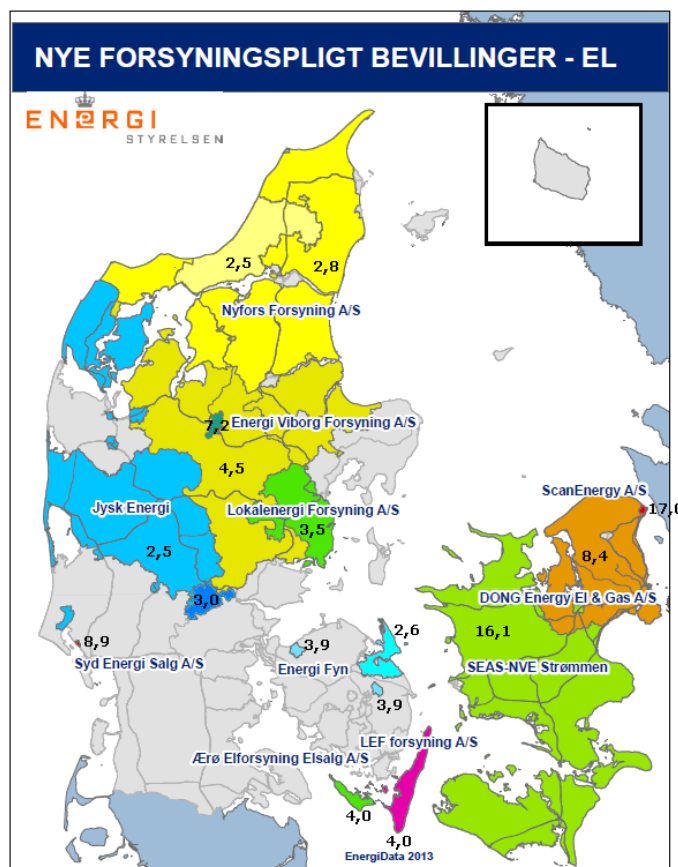
²² Opgørelse fra Dansk Energi (2013).

det. Foretager forbrugeren ikke et aktivt valg, overføres de automatisk til et andet produkt hos deres hidtidige leverandør. Her gælder dog i en overgangsperiode, at det tilbudte elprodukt fra den tidligere bevillingshaver indtil 1.oktober 2014 skal være et standardprodukt, hvis pris og vilkår svarer til det hidtidige forsyningspligt-produkt. Prisen på tilbagefaldsproduktet er ikke på samme måde reguleret, men overvåget af Energitilsynet. Overvågningen vil være selskabsspecifik, og priserne på tilbagefaldsproduktet vil blive overvåget både i forhold til prisen på det hidtidige produkt, i forhold til prisen på det nye forsyningspligtprodukt og i forhold til markedets generelle prisniveau.

Hovedelementerne i lovændringen er opsummeret i punktform i bilag 4.

Det er endnu for tidligt at sige, hvor stor andelen af forsyningspligt-kunder bliver, da kunderne først i løbet af foråret 2013 er stillet over for at skulle foretage valget. Det må antages, at der vil være kunder, som vil vælge at skifte til forsyningspligtproduktet ud fra et økonomisk synspunkt, ligesom der vil være kunder, der anser forsyningspligtproduktet som et mere sikkert og stabilt produkt end de øvrige markedsprodukter. En lav pris vil alt andet lige medføre, at forholdsvis flere kunder vil tilvælge forsyningspligtproduktet. Først et tidspunkt efter 1. maj 2013 vil det være muligt at opgøre, hvor mange forbrugere der har tilvalgt forsyningspligtproduktet. Det antages, at betydeligt færre forbrugere end i dag vil have valgt dette produkt. Resultatet af de første udbudsrunder peger på et meget varieret billede med hensyn til de nye forsyningspligtpriser. Prisen på forsyningspligtproduktet vil på Sjælland i nogle tilfælde ligge på et væsentligt højere niveau i forhold til tidligere og i et enkelt selskab på niveau med tidligere. I de øvrige selskaber i Jylland og på Fyn, som har været i udbud, ligger prisen gennemsnitligt lavere, end den pris kunderne tidligere har betalt. De vindende tilbud varierer mellem 2,5 og 16,0 øre/kWh, hvoraf de højeste tillæg findes på Sjælland. Der er således betragtelige afvigelser mellem de tillæg, som er budt ind i de forskellige forsyningsområder.

Figur 3 Oversigt over vindende forsyningspligtbud



Note: Viser de vindende bud i øre/kWh. i de områder, der har været i udbud. Der er tale om prisen for de skabelonafregnede mindre forbrugere. Tidligere tillæg fastsat af Energitilsynet – profilomkostninger og mark-up – udgjorde ved en gennemsnitsbetragtning omtrent 6,5 øre/kWh. De vindende bud for hvert af de to segmenter fremgår af bilag 5.

Det må formodes, at kun få af forbrugerne i de selskaber på Sjælland, hvis forsyningspligtpris er steget væsentligt, vil tilvælge forsyningspligtproduktet. Det er mere tvivlsomt, hvilken virkning udbuddet vil have i de resterende selskaber. Fælles for de forbrugere, som tilvælger forsyningspligtproduktet er, at der nu er tale om kunder, der har taget et *aktivt* valg, og at denne gruppe ikke er sammenfaldende med den målgruppe, som forsyningspligtreguleringen oprindeligt var tiltænkt. Det vurderes, at den gruppe som aktivt tilvælger forsyningspligtproduktet, også ville være i stand til at afsøge markedet og finde frem til et kommercielt elprodukt, som modsvarer deres præferencer eller evt. en indkøbsforening.

Det er ikke kun udbudsmodellen som vil ændre på kundernes valg og på priserne i markedet. Engrosmodellen, som indføres den 1. oktober 2014, indebærer, at netvirksomhederne skal sælge deres ydelser til elhandelsvirksomhederne, og ikke som nu til forbrugerne. Det betyder, at netvirksomhederne skal overgå fra at opkræve betaling for transport af elektricitet (nettarif) hos forbrugerne til at opkræve betalingen hos el-handelsvirksomhederne, som dermed til forskel fra i dag skal opkræve hele betalingen for levering af el til forbrugerne. Det betyder også, at det direkte kundeforhold mellem forbrugeren og den lokale netvirksomhed ophører. Men det betyder også, at forbrugernes betaling for transport af elektricitet (nettarif) i princippet fastsættes af handelsselskabet. Selskabet kan bestemme, hvordan de vil

viderefakturere nettarriffen, som er fastsat af indtægtsrammereguleringen. En større del af elprisen vil således blive konkurrenceudsat.

Det forhold gælder dog ikke for forbrugere, som er modtager af elektricitet fra en forsyningspligtvirksomhed, som loven i dag er formuleret. Loven pålægger dem at viderefakturere nettarriffen uændret, hvilket kan være en sikkerhed for, at forbrugerne ikke kommer til at betale mere for nettarriffen, end myndighederne har fastlagt. Omvendt vil disse forbrugere ikke kunne blive opkrævet en lavere nettarif, hvis handelsselskabet i sin markedsføring vælger dette.

4 Erfaringer fra andre europæiske lande

I det nedenstående gives en summarisk gennemgang af udenlandske erfaringer med forsyningspligten i forskellige europæiske lande. I de nærmeste nabolande forvaltes forsyningspligten - dvs. pligten efter eldirektivets art. 3 til at sikre de mindre forbrugere el til rimelige vilkår mv. - forskelligt fra i Danmark.

I **Sverige og Finland** varetages forsyningspligt opgaven af en på forhånd udpeget leverandør, og elprisen er i udgangspunktet ikke undergivet regulering.

I **Finland** påhviler forsyningspligten automatisk den dominerende elhandelsvirksomhed i området, dvs. den elhandler, der har den højeste markedsandel i området. Der skal ske levering til rimelige priser, og sker det ikke, kan den finske regulator skride ind med en prisregulering. 60 % af de finske husholdningskunder er i dag forsyningspligt kunder i den forstand, at disse ikke selv har valgt en leverandør. Årsagen antages²³ at være, at forsyningspligtproduktet leveres til en meget konkurrencedygtig pris. I Finland gælder, at kunden skal vælge (ny) leverandør ved flytning.

Hvis en forbruger i **Sverige** ikke selv vælger en leverandør, udpeger det lokale netselskab en leverandør. Prisen for levering af el fra en udpeget forsyningspligtig leverandør er ureguleret i Sverige og har i de senere år ligget betydeligt over den pris, som de kommercielle selskaber har taget for kunder, der har valgt en leverandør. Der er fortsat ca. 20 % af de svenske kunder, som er forsyningspligt kunder, men antallet har været jævnt faldende fra mere end 60 % i 2004.

I **Norge**²⁴ varetages opgaven med at forsyne kunder, der ikke har valgt leverandør, af netvirksomhederne. Prisen er reguleret således, at det ved forskrift er bestemt, at prisen i de første 6 uger fastsættes som områdeprisen på Nord Pool Spot plus max 5 øre/kWh. Efter de første 6 uger skal pris og vilkår for netselskabets forsyningspligt give forbrugerne incitament til at vælge en kommerciel leverandør.²⁵ Der er ikke fastsat regler for, hvordan dette skal ske, og det betyder, at prisen efter de 6 uger er ureguleret.

I **Tyskland**²⁶ udnævner systemoperatøren hver 3. år en "grundversorger", som er det elhandels selskab, der har den største markedsandel i det pågældende område. Grundversorgeren forsyner alle, der ikke

²³ The Nordic electricity market and how it can be improved, s 31 Ea Energy Analyses 21.-05-2012 s 33

²⁴ ECON-rapport 2010-0005 og Kromann Reumert – Notat af 2. august 2012 for Dansk Energi side 14-15.

²⁵ Link til forskrift: <http://www.lovdato.no/for/sf/oe/xe-19990311-0301.html#2-1a> For pris se § 2-1a.

²⁶ Kromann Reumerts Notat af 2. august 2012 for Dansk Energi s 2-3

har valgt anden leverandør. Priserne for forsyningspligt-kunderne er væsentligt højere end for kunder, der har valgt leverandør. 45 % af de tyske forbrugere er fortsat forsyningspligt-kunder.

I **Holland og Belgien**²⁷ er pligten til at forsyne enhver (der kan/vil betale) en del af kravet til at kunne drive en elhandelsvirksomhed i det pågældende land. Prisen er ureguleret. I Belgien udpeger kommunerne dog leverandører for kunder, der har problemer med betalingen. I Holland gælder, at hvis kunden ikke vælger leverandør, er der ingen forsyning.

Spanien²⁸ har som Tyskland pålagt forsyningspligten til den leverandør, der har den største kundeandel i det pågældende område. Der er en meget høj andel af kunderne, der forsynes gennem landets "forsyningspligtselskab", nemlig alle de kunder som ikke har foretaget et andet valg (ca. 75 pct. af forbrugerne).

I de EU-lande, som er undersøgt i forbindelse med udvalgets overvejelser, er der ikke set eksempler på en udbudsmodel, som i den seneste danske lovændring. Der er således ikke umiddelbart støtte i andre EU-landes praksis for at opretholde denne model.

5 Centrale hensyn i en fremtidig regulering

Forsyningspligten er i dag knyttet til en række forskellige hensyn, som man politisk har ønsket varetaget på elmarkedet, og som ikke automatisk bliver varetaget af aktørerne i markedet.

Selvom en fremtidig forsyningspligt baseres på en mere konkurrencebaseret model med mindre regulering af markedet, er der fortsat behov for at sikre en række grundlæggende hensyn.

En fremtidig regulering bør varetage følgende hensyn:

A Forbrugerbeskyttelseshensyn

- Sikre elleverancer til alle forbrugere, herunder de "særligt udsatte" forbrugere
- Sikre elforsyning til konkurrencedygtige priser

B Konkurrencemæssige hensyn

- Skabe mere konkurrence og øget forbrugermobilitet (udfordre virksomhederne til produktudvikling og dermed øge forbrugernes incitament til at træffe aktive valg)
- Mere fri prisdannelse med klarere prissignaler fra markedet
- Mere konkurrence på tværs af eksisterende forsyningsområder

C Sikre håndtering af praktiske udfordringer i markedet

- Håndtering af situationer, hvor en forbruger mister sin hidtidige elleverandør og midlertidigt står uden leverandør (fx ved leverandørens konkurs, hvis forbrugeren har en aftale, der er udløbet og ikke fornyet rettidigt, eller hvis forbrugeren misligholder sit aftaleforhold)
- Håndtering af situationer, hvor en forbruger flytter uden at informere sin el-handler herom
- Håndtering af el-leverancer til nybyggeri

D Administrativt enkel regulering

- Der ønskes enkelthed for virksomhederne og forbrugerne, således at der ikke skabes barrierer for at træde ind på markedet eller bruges unødigt tid og ressourcer på at navigere inden for lovens rammer

²⁷ Kromann Reumerts Notat af 2. august 2012 for Dansk Energi s 8-10

²⁸ Kromann Reumerts Notat af 2. august 2012 for Dansk Energi s 17-18

- Der ønskes administrativ enkelthed for myndighederne med henblik på at sikre omkostningseffektiv anvendelse af ressourcer på regulering af et konkurrenceudsat marked.

Alle ovenstående hensyn er tænkt ind i forslaget til en fremtidig forsyningspligtregulering, som præsenteres i det følgende afsnit 6. Afsnit 7 gennemgår, hvorledes hensynene varetages med den model, der anbefales.

6 Forslag til en fremtidig forsyningspligtregulering

Der foreslås en ny regulering af forsyningspligten, som i højere grad lægger op til, at forbrugerne selv træffer et aktivt og informeret valg af elprodukt og elleverandør og som vurderes at ville stimulere konkurrencen på detailmarkedet for el.

I forslaget, som bør træde i kraft²⁹ 1. oktober 2014 samtidig med engrosmodellen, indgår følgende hovedelementer:

- Alle elhandlere får pligt til mod betaling at levere el til husholdningskunder, der anmoder om det
- Afskaffelse af systemet med bevillinger til særlige forsyningspligtige virksomheder
- Fri prisdannelse på detailmarkedet for el
- Forbedret elpristavle hvor indkøbsforeninger og auktionssites også er synlige
- Jævnlig prisundersøgelser
- Informationskampagner
- Mulighed for at købe el til timevariable priser
- Ordning, der sikrer at ingen forbrugere efterlades uden leverandør ved konkurser
- Klar ansvarsfordeling i forbindelse med flytninger og lukning af forbrugssteder
- Klarere og ens regler for håndtering af dårlige betalere

De enkelte hovedelementer uddybes nedenfor. Her beskrives også eventuelle delanbefalinger inden for de enkelte elementer.

6.1 Afskaffelse af bevillingssystem og prisregulering

Det foreslås at ophæve bevillingssystemet for forsyningspligtvirksomheder og prisreguleringen. I dette afsnit beskrives de centrale dele af den model, der ligger til grund for anbefalingerne.

Alle elhandelsselskaberne forpligtes til mod betaling at levere el til husholdningskunder, der anmoder om det

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- Alle elleverandører får pligt til mod betaling at levere el til husholdningskunder, der anmoder om det
- Bevillingssystemet for forsyningspligtige virksomheder afskaffes

Det foreslås, at alle elhandelsselskaber i Danmark får pligt til mod betaling af levere el til alle husholdningskunder, der anmoder om det. Leveringspligten gælder for alle produkter, der er målrettet

²⁹ Se afsnit 9 for nærmere beskrivelse af problemstillinger vedrørende overgangen til et nyt reguleringsregime.

husholdningskunder. Hermed skabes tryghed for, at alle privatkunder har mulighed for at få en elleverance. Med dette krav sker samtidig en implementering af eldirektivets krav om, at EU-medlemslandene skal sikre en forsyningspligt, som dækker alle husholdningskunder og eventuelt også små virksomheder. Det er allerede i dag et krav, at netvirksomhederne skal tilslutte alle forbrugssteder, der anmoder om at blive koblet på distributionsnettet. Modellen med at gøre det til en forpligtelse for alle elhandelsselskaber er inspireret af reglerne i bl.a. Holland, jf. afsnit 4.

Hvis en forbruger er registreret som dårlig betaler, eller hvis leverandøren af andre årsager har grund til at formode, at forbrugeren muligvis ikke kan betale, kan forsyningspligtvirksomhederne allerede i dag stille krav om forudbetaling eller sikkerhedsstillelse. Forslaget svarer således reelt til at udbrede de nuværende forsyningspligtselskabers pligt til at forsyne forbrugerne til fremover at gælde alle leverandører, der sælger til privatkunder.

Mindre erhvervsvirksomheder foreslås ikke omfattet af forsyningspligten, idet der ikke er det samme beskyttelseshensyn for erhvervsvirksomheder som for husholdningskunder. Umiddelbart må det antages, at el-handelsselskaberne som udgangspunkt altid ønsker at sælge el til en virksomhed, som anmoder om at blive kunde hos dem. Ønsker en leverandør ikke at indgå et kundeforhold, vil det i de fleste tilfælde hænge sammen med, at kunden har ry som en *dårlig betaler*. Men eftersom der fortsat kan stilles krav om forudbetaling for at sikre betaling for elleverancer, vil handelsselskaberne have mulighed for at dæmme op for *dårlige betalere* og således kunne afdække deres tabsrisiko. Handelsselskaberne behøver derfor ikke at afvise en potentiel kunde, uanset hvor risikobetonet kunden er, og sandsynligheden herfor må derfor vurderes at være meget lille. Dertil skal det bemærkes, at der i Danmark er omkring 50 el-handelsselskaber på detailmarkedet for el. Hvis et el-handelsselskab ikke ønsker at levere el til en virksomhed, vil virksomheden have mulighed for at købe el fra et af de øvrige el-handelsselskaber på markedet.

Overvejelserne er uddybet i bilag 9.

Begrebet "forsyningspligtig virksomhed" foreslås med forslaget afskaffet. Herved afskaffes også bevillingssystemet og opdelingen i geografisk afgrænsede forsyningsområder. De hensyn og opgaver, som forsyningspligtige virksomheder hidtil har varetaget, reguleres via nærmere fastsatte regler og skal fremover gælde alle elhandelsselskaber.

Det forventes, at en ophævelse af bevillingssystemet vil skabe mere konkurrence mellem udbyderne på tværs af de tidligere forsyningsområder. Samtidig vil afskaffelsen af udbudsrunder om forsyningspligt være en administrativ forenkling for både selskaber og myndigheder.

Fri prisdannelse på detailmarkedet for el

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- Prisreguleringen af forsyningspligtproduktet afskaffes
--

Prisreguleringen på detailmarkedet for el ophæves, så elpriserne fremover fastsættes på markedsvilkår. Det vil understøtte aktive forbrugere og skarpere konkurrence mellem elleverandørerne, som orienterer sig mod prissignalet. Der vil ikke længere være et særligt forsyningspligtprodukt omfattet af en prisregulering

administreret af Energitilsynet. Det midlertidige tilbagefaldsprodukt for kunder, der ikke foretager et valg er prisovervåget frem til oktober 2014 og videreføres ikke herefter.

Det vil derfor ikke længere være muligt at tilvælge en offentligt, prisreguleret elleverance som i dag. Det vurderes, at formålene med denne forbrugerbeskyttelse kan varetages gennem et velfungerende marked med fri prisdannelse, større gennemsigtighed og aktive forbrugere.

Denne vurdering bygger på, at elmarkedet med de ændringer af rammerne for detailmarkedet, som Folketinget har vedtaget, er modent til at give prisdannelsen fri. Forslaget følger således det spor, som Folketinget har udstukket, dels ved den seneste ændring af forsyningspligtreguleringen, dels gennem den tidligere vedtagelse om oprettelsen af en DataHub, udviklingen af en engrosmodel og senest regeringens beslutning om en fuld udrulning af fjernaflæste elmålere, der kan måle forbrug med timeværdier. Alle er beslutninger, som understøtter øget konkurrence i detailmarkedet for el.

En ophævelse af prisreguleringen vil også understøtte Regeringens Smart Grid-Strategi³⁰. Potentialet ved det smarte elnet dækker bl.a. over, at private husstande – særligt de, der har elbiler og varmepumper – kan agere fleksibelt og på længere sigt indgå som ydelser til balancering af elsystemet (regulerkraft). I den forbindelse skal der i de kommende år udvikles et helt nyt marked for fleksibilitetsydelser, hvor både erhverv og private forbrugere skal spille aktivt ind på efterspørgselsiden. Det er vurderingen, at forbrugerne på længere sigt vil få en ekstra økonomisk fordel i form af lavere betaling for el, såfremt potentialet ved investeringer i smart elnet udløses ved, at der skabes et detailmarked, hvor også husholdningskunder er vænnet til at agere aktivt i markedet, og hvor det kan lykkes at skabe den type fleksibilitetsprodukter, som passer til forbrugernes behov.

6.2 Konkurrencefremmende tiltag og forbrugerbeskyttelse

En afvikling af den nuværende forsyningspligtprisregulering vil betyde, at forbrugerne ikke længere har en prisreguleret tilbagefaldsmulighed, som den der hidtil har eksisteret. For at modvirke at forbrugerpriserne stiger uforholdsmæssigt, grundet at konkurrencen i detailmarkedet for småkunder ikke er tilstrækkelig effektiv, er der behov for at iværksætte en række yderligere tiltag, som har til formål at understøtte konkurrencen, herunder særligt forbrugernes aktivitet i forhold til selv at træffe et informeret valg. En række mulige tiltag er skildret nedenfor. Nogen kræver lovmæssige initiativer, andre er under udvikling, og andre er allerede tilgængelige.

Forbedret Elpristavle

Hvis forbrugerne trods deres begrænsede viden om og interesse for elmarkedet skal agere aktivt på markedet, skal de opleve, at oplysninger om priser og produkter er let tilgængelige, så de kan træffe et informeret valg. Det gælder ikke mindst, hvis prisreguleringen ophæves, og når implementeringen af engrosmodellen og muligheden for at købe el med timevariable priser bliver en realitet, og der dermed vil være et langt større udvalg af forskellige typer produkter. Engrosmodellen indebærer blandt andet, at handelsselskaberne fremover selv fastlægger abonnementsprisen, som i dag ligger fast og fastsættes af det lokale netselskab, og som Energitilsynet godkender. Det gør det endnu vanskeligere at sammenligne priser.

³⁰ Smart Grid-Strategi, fremtidens intelligente energisystem (April 2013)

Et højt fast abonnement og lav elpris behøver ikke nødvendigvis at være billigere end et tilbud med høj elpris og et lille abonnement.

EA Energianalyse har i forbindelse med arbejdet i reguleringsudvalget udarbejdet en baggrundsrapport om Elpristavlen og givet en række anbefalinger til forbedringsmuligheder. På baggrund af rapporten og udvalgets drøftelser foreslås, at der etableres en ny og uafhængig prisportal for el- og gaspriser. Energitilsynet får ansvaret for dens etablering og finansiering.

En fremtidig prisportal skal helt overordnet sikre følgende hensyn:

- varetage forbrugerhensyn og medvirke til øget konkurrence
- sikre større gennemsigtighed
- Gøre det muligt at sammenligne produkter – ved at indeholde sammenlignelige produktbeskrivelser efter nærmere definerede kriterier
- være pædagogisk og enkel med høj funktionalitet
- være en uafhængig prisportal
- have troværdighed og styrke til at sikre pålidelig information fra elleverandørerne
- have tilstrækkelige ressourcer og detailmarkedskendskab til at drive og udvikle portalen
- etableres og drives omkostningseffektivt
- Organisatorisk være placeret hos en aktør, der er en objektiv spiller med den fornødne troværdighed og styrke over for leverandører til at sikre pålidelige tilbud

En velfungerende Elpristavle vil være et vigtigt værktøj i forhold til at hjælpe den interesserede forbruger til at foretage et aktivt elvalg. I den videre udvikling af prisportalen vil det være vigtigt at afveje hensynene om på den ene side enkelhed i kommunikationen til forbrugerne og på den anden side korrekt og fyldestgørende information.

I forhold til den organisatoriske placering af ansvaret for portalen er det vigtigt, at den placeres hos en aktør, der bedst varetager de overordnede hensyn i relation til forbrugerhensyn og øget konkurrence. Det er afgørende, at det er en aktør, der har tilstrækkelige ressourcer til at udvikle Elpristavlen og har kendskab til detailmarkedet. Aktøren skal være objektiv og have den fornødne troværdighed og styrke til at sikre, at elhandelselskaberne leverer pålidelig information til prisportalen.

En grundlæggende overvejelse vil være, om prisportalen bedst placeres hos en privat aktør, som har nærhed til fx markedet eller forbrugerne. Eller om den mere hensigtsmæssigt placeres hos en offentlig myndighed, som kan være garant for upartiskhed og håndhævelse af regler. Under alle omstændigheder er det vigtigt med tilstrækkelig finansiering til at drive Elpristavlen.

På den baggrund foreslås det, at ansvaret for portalens etablering og finansiering lægges i Energitilsynet. Energitilsynet er i sin konstruktion i forvejen den uafhængige prismyndighed på energiområdet. Energitilsynet er uafhængigt af kommercielle interesser i elsektoren og fungerer uden instruktionsbeføjelse fra ministeren.

Forslaget bygger videre på det eksisterende set-up, hvor det allerede i dag er en del af Energitilsynets opgave at sikre gennemsigtighed om priser, vilkår mv., herunder også at sikre offentliggørelse af priser. Energitilsynet kan fastsætte regler om, hvorledes sådanne forhold skal offentliggøres af virksomhederne. Til

det formål er det i de gældende regler fastlagt, at elforsyningsvirksomhederne skal indrapportere deres priser ”til den eller de af Energitilsynet udpegede forbrugerportaler”.

Det forventes, at der kun i en kortere overgangsperiode efter ophøret af den nuværende prisregulering på elområdet er behov for et offentligt initiativ til at sikre en forbedret og uafhængig prisportal. I takt med at detailmarkederne for el og gas udvikler sig, vil der formentlig blive udviklet andre, kommercielle portaler, som det fx kendes fra rejsebranchen eller telebranchen, og som det på elområdet også er sket i andre lande, hvor forbrugerne oftere end i Danmark skifter elleverandør.

En ny prisportal vil derfor hensigtsmæssigt kunne organiseres som et tidsbegrænset projekt på fx 3-5 år, hvor Energitilsynet som projektejer udbyder opgaven med at etablere og drive portalen til leverandører med særlige kompetencer inden for kommunikation og formidling, viden om detailmarkederne for el og gas, IT mv. Undervejs i den 3-5-årige periode bør der gennemføres en evaluering af initiativet, hvor det efter nærmere fastsatte kriterier vurderes, om der er behov for yderligere opfølgning, eller om portalen kan lukkes ned efter de 3 – 5 år. Hvorvidt den offentlige portal skal fortsætte eller kan lukkes ned efter den første periode må bl.a. afhænge af, om der i mellemtiden er udviklet gode, private prisportaler, som kan overtage rollen fra den offentlige portal. Beslutes det at lukke portalen, kan det overvejes at udbyde prisportalen til andre aktører mod betaling af portalens kommercielle værdi.

Anbefalingen vedr. Elpristavlen er uddybet i bilag 1.

Prisundersøgelser

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- | |
|--|
| - Der årligt gennemføres prisundersøgelser, som dækker hele detailmarkedet for el opdelt i kundekategorier |
|--|

Det foreslås, at der i en overgangsperiode på foreløbig fem år løbende med et års mellemrum laves undersøgelser af priser og vilkår på detailmarkedet for el. Det er afgørende, at undersøgelserne dækker alle kundegrupper, så det kan afdækkes, om der eventuelt sker forskydninger i de priser, forskellige kundegrupper stilles overfor. Undersøgelserne offentliggøres, og der udsendes pressemateriale med hovedkonklusioner, herunder fremhævelse af hvilke selskaber, der i den foregående periode har været billigst og dyrest inden for forskellige kundekategorier, og hvem der tilbyder den bedste service. Prisundersøgelserne gennemføres af de myndigheder, der fører tilsyn med konkurrencen på detailmarkedet for el.

Det kunne være en forbrugerservice i stil med MyBanker. Herudover vil det være naturligt, at tilsynsmyndighederne i det hele taget skærper deres tilsyn med prisudviklingen på detailmarkedet for el.

Informationskampagner

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- | |
|--|
| - Der gennemføres en række tiltag med informationskampagner af forskellig art, som oplyser og vejleder om ophævelsen af forsyningspligtreguleringen. |
|--|

Det foreslås at følge den fri prisdannelse i markedet op med informationskampagner af forskellig art, som oplyser og vejleder forbrugerne om, hvad ophævelsen af forsyningspligtproduktet betyder i praksis, og hvilke valgmuligheder den enkelte forbruger har. Energinet.dk har tidligere iværksat tilsvarende informationskampagner. Tilsvarende har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Forbrugerrådet også erfaringer med informationsindsatser målrettet elmarkedet.

Der er fortsat usikkerhed om, hvordan forbrugernes ageren på detailmarkedet for el vil udvikle sig over tid. Det er derfor vigtigt, at overgangen til et nyt reguleringsregime uden forsyningspligtvirksomheder og prisregulering følges op med informationskampagner mv. Man må være bevidst om, at forbrugerne ikke tidligere har haft særlig grund til at gå ud og afsøge markedet, og de skal vejledes i den proces.

Mulighed for at købe el med timevariable priser

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- | |
|---|
| - Husholdningskunder får mulighed for at købe el til timevariable priser. |
|---|

Det foreslås også at ændre lovgivningen, så husholdningsforbrugere får mulighed for at købe el til timevariable priser. Husholdningsforbrugere har i dag ikke mulighed for at blive afregnet efter deres egen, individuelle forbrugsprofil. Derved har de ikke incitament til at agere fleksibelt i forhold til prisen og belastningen af elsystemet. Den såkaldte skabelonafregning begrænser elhandelsselskabernes muligheder for gennem innovation og produktdifferentiering at tilbyde elforbrugerne nye produkter, der er skræddersyet til den enkelte forbrugers behov. Dermed kan timeafregning også øge forbrugernes incitament til at forholde sig aktivt til el som produkt.

Hvis der kommer gang i markedet for intelligente husholdningsprodukter, vil et elhandelsselskab kunne tilbyde forbrugerne en kombination af el og et intelligent elprodukt, der fx kan øge forbrugernes komfort, afbryde overflødig el-forbrug og tilpasse forbrug til udsving i el-prisen. Hvis det var muligt, ville elhandelsselskaberne kunne konkurrere på produktinnovation, hvad ikke er tilfældet i dag, hvor elhandelsselskaberne langt overvejende konkurrerer på prisen på elektricitet.

Det noteres, at Energinet.dk og Dansk Energi i øjeblikket samarbejder om udviklingen af en såkaldt *tredje afregningsgruppe*, der vil gøre det muligt for mindre forbrugere med en fjernaflæst timemåler at blive timeafregnet, og derved kunne tilrettelægge sit elforbrug i forhold til timepriserne i markedet. Ikke alle forbrugere har i dag en fjernaflæst timemåler, men Regeringen har netop besluttet, at alle forbrugere inden for en overskuelig fremtid skal være i besiddelse af en. Samtidig fremgår det af Regeringens Smart Grid strategi³¹, at det er en væsentlig forudsætning for aktivering af forbrugerne, at de får mulighed for at blive timeafregnet.

6.3 Fremtidig håndtering af praktiske problemstillinger

Når forsyningspligtvirksomhederne afskaffes, og et nyt design af elmarkedet skal udvikles, skal en række af de opgaver, som forsyningspligtvirksomhederne i dag varetager, og som er nødvendige at videreføre, løftes af andre aktører i markedet.

Tre primære udfordringer skal håndteres:

³¹ Smart Grid-Strategi, fremtidens intelligente energisystem (april 2013).

- Ingen forbruger skal efterlades uden leverandør ved konkurser
- Klar ansvarsfordeling ved flytninger og lukning af forbrugssteder³²
- Håndtering af dårligere betalere og socialt udsatte forbrugere

Ordninger, der sikrer at ingen forbruger efterlades uden leverandør ved konkurser mv.

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- Der etableres en fordelingsordning, så kunder, som pludseligt står uden leverandør, overflyttes til andre elleverandører via DataHub'en.

Ved afskaffelsen af forsyningspligtselskaber er der behov for at sikre de forbrugere, hvis leverandør går konkurs eller mister registreringen på grund af misligholdelse af forpligtelser over for Skat, Energinet.dk eller netvirksomheder.

Går et selskab konkurs eller på anden måde mister sin ret til at levere el, vil det efterlade et antal forbrugere uden leverandør. For at sikre at forbrugerne fortsat kan få leveret elektricitet og blive afregnet herfor, er det nødvendigt at etablere nogle procedure herfor. Forbrugere, der rammes af en leverandørs pludselige leveringsophør skal ikke risikere, at der afbrydes for forsyningen. Denne type situationer vil i dag være omfattet af forsyningspligt, som vil forsyne forbrugerne, indtil forbrugerne træffer et andet valg.

Det foreslås, at der etableres en "fordelingsordning", så kunderne i sådanne situationer overflyttes til andre handelsselskaber. Kunderne fordeles ved hjælp af DataHubben ligeligt til de øvrige elhandelsselskaber. Det vil være frivilligt for elleverandørerne at være tilmeldt fordelingsordningen, som foreslås opdelt i et småkundesegment og et segment for kunder med et årligt forbrug større end 100.000 kWh. Herudover vil elleverandørerne kunne melde ind, om der er en maksimal grænse for, hvor mange kunder de vil kunne overtage i tilfælde af konkurs i et andet elhandelsselskab. Samtidig stilles krav om, at der fra elleverandørernes side er gennemsigtighed om, hvilken type produkt kunderne overføres til, og at det er et produkt med kort bindingsperiode på 1 måned. Forbrugerne skal informeres om de nye vilkår og deres muligheder for at vælge ny leverandør. Kunden kan herefter frit vælge andet produkt og anden leverandør.

Yderligere detaljer fremgår af bilag 6.

Med mindre kunder har tegnet en særlig forsikrings- eller garantiordning, vil de ligesom ved andre forudbetalinger for ydelser som udgangspunkt miste det beløb, som de har indbetalt forud. Kunden vil kunne rejse krav om tilbagebetaling mod konkursboet, men det må antages, at beløbet normalt vil være tabt.

For at minimere risikoen for tab af afgiftsprovener for statskassen blev der allerede i forbindelse med vedtagelsen af den såkaldte engrosmodel ved forarbejderne til bestemmelserne (L 176 fremsat 25. april 2012) fastlagt, at handelsselskaberne skal forpligtes til at indgå en kollektiv garantiordning, som sikkerhedsstillelse for statens afgiftsprovener.

Staten har ikke mulighed for at rette krav mod forbrugere om manglende indbetaling af afgifter, grundet et selskabs konkurs.

³² Der er alene tale om at gøre et forbrugssted inaktivt – der er ikke tale om, at et forbrugssted nedlægges

Klar ansvarsfordeling i forbindelse med flytninger og lukning af forbrugssteder

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- Der udarbejdes klare forskrifter for ansvarsfordeling i forbindelse med flytninger og lukning af forbrugssteder

Der kan også forekomme en række andre situationer, hvor en kunde står uden leverandør og/eller et forbrugssted står åbent uden, at der er tilmeldt en leverandør, fx i tilfælde af nye forbrugssteder, udløb af aftaleforhold eller lign.

For så vidt angår nye forbrugssteder, foreslås det, at de forsat kun åbnes, såfremt der er valgt leverandør på det pågældende sted, hvilket er i overensstemmelse med praksis i dag.

DataHubbens idriftsættelse den 1. marts 2013 indebærer, at forbrugere der flytter, og har en leverandør fra en tidligere adresse, automatisk får sin leverandør med ved flytning, hvis ikke forbrugeren opsig leveringsaftalen. Med idriftsættelse af DataHubben kan en forbruger ved flytning således fastholde sit kundeforhold til en leverandør.

Hvis en kunde fraflytter et forbrugssted uden at afmelde det, hæfter kunden for regningen, indtil afmeldelse er foretaget og indtil den registrerede skæringsdato for fraflytning. Dette gælder dog ikke, hvis en ny beboer har meldt sig som kunde på adressen til en elleverandør. I givet fald betragtes denne tilmelding som opsigelse af den tidligere beboers kundeforhold.

I de tilfælde, hvor forbrugeren har en aftale, som er løbet ud og ikke er fornyet rettidig, foreslås det, at det indarbejdes som en standard i alle leveringskontrakter, at forbrugeren overflyttes til et andet produkt, hvis forbrugeren ikke reagerer. Det skal være tydeligt for forbrugeren, hvilke type produkt forbrugeren overflyttes til, og at det et produkt, som kan genfindes på elpristavlen. Forbrugerne skal samtidig, når kontrakten er udløbet, informeres om de nye vilkår og deres muligheder for at vælge ny leverandør.

Endelig kan det foreslås, at der om muligt også udarbejdes faste procedurer for ejendomsmæglere og ejendomsselskaber mv. i forbindelse med salg og flytninger.

Det er vurderingen, at antallet af afbrydelser af forsyningen, på baggrund af ovenstående, vil kunne begrænses til et minimum.

Klarere og ens regler for håndtering af dårlige betalere og kunder med sociale problemer

Anbefalingen indebærer konkret, at:

- Der i en bekendtgørelse fastlægges en ensartet procedure for elselskabernes håndtering af forbrugere, som ikke betaler sine skyldige beløb rettidigt.
- Det bør undersøges, om der er behov for at indføre en mere ensartet praksis i forhold til dialog med de sociale myndigheder i alle landets kommuner, når elselskaberne iagttager forhold, som bør håndteres af disse myndigheder.
- Der indsamles og offentliggøres årlig statistik over lukninger og anledning hertil.

Som hovedregel er det næppe muligt for elselskaberne at skelne mellem "almindelige" dårlige betalere, som ikke betaler regningen, og kunder med sociale udfordringer, hvor kommunerne i sådanne tilfælde kan bidrage til at sikre betalingen. Det er blevet vanskeligere at skelne mellem disse to grupper, da det ikke længere nødvendigvis er det lokale selskab med det tætte kundekendskab, som foretager vurderingen. Engrosmodellen vil fra 1. oktober 2014 yderligere forstærke dette.

Derfor foreslås, at der i en bekendtgørelse fastlægges en ensartet procedure for alle forbrugere. For forbrugere, der ikke betaler regningen, skal der anvendes en rimelig og ensartet håndtering. Desuden skal socialt udsatte forbrugere som hidtil håndteres af de sociale myndigheder, og ikke i elforsyningsloven.

De gældende principper for elleverandører om sikkerhedsstilling for fremtidig betaling og mulighed for afbrydelse af elektriciteten i modsat fald foreslås videreført. Der må fortsat ikke inddrives skyldig betaling ved afbrydelse af forsyningen. Der lægges vægt på, at alle leverandører i udgangspunktet skal følge samme varslingsregler. Det indebærer, at alle forbrugere stilles ens uanset valget af leverandør. For at sikre produktudvikling og konkurrence på bedre kundeservice og vilkår, kan selskaberne afvige procedurer, såfremt afvigelsen er til *fordel* for forbrugerne.

Som i dag vil kommunerne være involveret gennem sociallovgivningen i forhold til socialt udsatte forbrugere, som har problemer med at få betalt regningen. For at sikre høj forbrugerbeskyttelse i fremtiden bør det i første omgang undersøges, hvor stort problemet er i forhold til afbrydelse af elforsyningen³³ hos sådanne socialt udsatte. Er problemet stort, kan det overvejes, om der er behov for at udarbejde en vejledning for dialogen mellem netvirksomheden og den relevante kommune, når elselskaberne iagttager forhold, som bør håndteres af disse myndigheder.

Endelig foreslås det, under forudsætning af at DataHubben, der registrerer lukninger, vil kunne levere de nødvendige data, at Energitilsynet får til opgave årligt at offentliggøre statistik over lukninger og anledning til lukninger.

7 Hvordan sikres de centrale hensyn i den foreslåede model?

Det vurderes, at den foreslåede model formår at varetage de centrale hensyn, som udvalget har opstillet. Det fremgår nedenfor, hvorledes de enkelte hensyn varetages:

A Forbrugerbeskyttelse

Anbefalingerne indebærer en række elementer af forbrugerbeskyttelse. Det drejer sig særligt om:

- Forbrugere sikres fortsat adgang til en elleverance, idet alle elhandelsselskaberne på det danske marked forpligtes til at levere el mod betaling til alle husholdningskunder
- Der gennemføres en række tiltag for at sikre forbrugeren bedre betingelser for at træffe et informeret valg – forbedring af elpristavlen, årlige prisundersøgelser, informationskampagner, mulighed for at blive afregnet efter egen, individuel forbrugsprofil

³³ . Ifølge Forbrugerpanelet 2011 har to procent af alle forbrugere fået varsel om lukning i forbindelse med manglende betaling inden for de seneste fem år. Tal fra Dansk Energi viser, at 28.000 kunder i 2010 fik lukket for strømmen, hvilket svarer til 0,87 procent af samtlige kunder. Det fremgår ikke, hvor mange der er socialt udsatte.

- Forbrugere flyttes automatisk til anden leverandør ved den hidtidige leverandørs konkurs eller lign.
- Forbrugere, der flytter, vil efter DataHubben's idriftsættelse fremover automatisk kunne fortsætte aftaleforholdet med den valgte elleverandør
- Der stilles krav om, at der altid indgår gennemsigtige oplysninger i aftaleforhold om, at forbrugeren ved leveringsperiodens udløb automatisk overgår til en anden leverance
- Der stilles for alle elleverandører minimumskrav til, hvilke varslingsregler mv. der skal følges, når sikkerhedsstillelse for fremtidige betalinger udestår
- Det undersøges, om der er behov for at udarbejde en vejledning for dialogen mellem netvirksomheden og den relevante kommune, når elselskaberne iagttager forhold, som bør håndteres af disse myndigheder. Der indsamles og offentliggøres statistik over lukninger for elforsyningen og årsager hertil

I det følgende fremgår en række konkurrencemæssige hensyn, som anbefalingerne indebærer. En effektiv konkurrence er til gavn for virksomhederne på markedet og samfundsøkonomien, men i sidste ende i høj grad også for forbrugerne, hvorfor der ligeledes er en væsentlig forbrugerbeskyttelse i at skabe grundlaget for en effektiv konkurrence på markedet.

B Konkurrencemæssige hensyn (og forbrugerfordele)

De mest centrale konkurrencemæssige fordele kan opsummeres således:

- Forbrugernes gøres mere opmærksomme på deres valg af el, og de vænnes i højere grad til, at det – som på de fleste andre markeder – er naturligt at afsøge markedet og træffe et valg, idet
 - o Nye forbrugere skal træffe et valg, før de opnår forsyning
 - o Den offentlige regulering giver ikke længere mulighed for, at kunder kan forholde sig passivt og alligevel modtage en elleverance, hvor staten på den ene eller anden facon sikrer et rimeligt prisniveau
- Mere fri prisdannelse og mulighed for klarere prissignaler fra markedet pga. timeafregning kan øge forbrugernes incitament til at være aktive
- Der skabes dermed et grundlag for, at forbrugerne aktiveres på en anden måde, end det hidtil er sket
- Elhandelsselskaberne vil med den ændrede regulering konkurrere på lige vilkår om at udvikle forskellige forretningsmodeller, der sikrer en maksimal udnyttelse af den potentielle samfundsøkonomiske gevinst, idet
 - o Ingen selskaber har særlig status på markedet, alle har samme forpligtelser mv.
 - o Alle leverandører får lige adgang til nye forbrugere
- Mere konkurrence på tværs af eksisterende forsyningsområder, fordi bevillingssystemet ophæves

- Øget aktivitet på efterspørgselsiden udfordrer virksomhederne til produktudvikling, som
 - o Gavner forbrugerne ved at være tilpasset den enkeltes præferencer
 - o Er med til at understøtte den grønne omstilling, idet produktudviklingen kan være med til at udvikle et marked for fleksibilitetsydelse med henblik på at kunne indpasse mere vindkraftproduktion i elsystemet, jf. også Regeringens Smart Grid-Strategi.
- Udviklingen af et marked for fleksibilitetsydelse kræver netop aktive forbrugere og vil kunne udløse en del af det potentiale, der er ved et smart elnet, hvilket kan komme forbrugerne til gode i form af lavere priser for transport af el (engrosydelsen efter 1. oktober 2014).

C Sikre håndteringen af praktiske udfordringer

For at sikre, at forslagene kan udmøntes i en model, som er anvendelig i praksis, har markedets parter været inddraget i arbejdet med at finde løsninger på de praktiske udfordringer i markedet, som forsyningspligtvirksomhederne efterlader. Det handler blandt andet om forbrugere, som uforvarende mister deres leverandør. Håndteringen af disse situationer er nærmere uddybet i bilaget.

D Administrativt enkel regulering

Anbefalingerne, som indebærer en ophævelse af den eksisterende forsyningspligtregulering, indebærer administrativ forenkling for:

- Elleverandørerne, idet
 - o De ikke skal udarbejde udbudsmateriale eller overfor Energitilsynet løbende dokumentere priser og betingelser ved tilbagefaldsproduktet
 - o .
- Energitilsynet, som ikke længere vil skulle overvåge priser og betingelser på tilbagefaldsproduktet.
- Energistyrelsen, som ikke længere vil skulle gennemføre udbudsrunder og administrere bevillingssystemet.

Myndighederne vil dog få øgede tilsynsopgaver i forhold til handelsselskabernes forpligtelser, behovet for generelle prisundersøgelser mv.

8 Konsekvenser

Forslaget indebærer, at forsyningspligtselskaberne udfases og bortfalder enten i takt med, at deres bevilling udløber eller den 1. oktober 2014. De i eldirektivets stillede krav om forsyningspligt overtages af elhandelsselskaberne. Det kræver en yderligere regulering af handelsselskaberne. Der vil ikke længere være en offentlig reguleret pris, som fastsættes ved et udbud.

Konkurrencemæssige effekter

En afskaffelse af forsyningspligtreguleringen vurderes at medføre en øget konkurrence mellem handelsselskaberne, blandt andet ved at alle leverandører får lige adgang til nye forbrugere, der træder ind på markedet. Det vil forventeligt føre til et pres på priserne i nedadgående retning og udviklingen af nye produkter målrettet forbrugernes individuelle efterspørgsel.

Det forventes således, at virksomhederne på markedet vil udvikle forskellige el-produkter, der hver især sikrer el-kunder med forskellige præferencer en konkurrencedygtig pris på el og/eller et klimavenligt produkt. Det forventes, at der i højere grad end under den nuværende regulering udvikles produkter, som understøtter elsystemets øgede behov for fleksibilitet som et resultat af den øgede og planlagte udvidelse af vindkraftproduktionen, hvilket også understøtter regeringens Smart Grid strategi. Det imødeses også, at selskaberne i højere grad vil udnytte de muligheder, som Folketinget har givet netvirksomhederne for at operere med "dynamiske" og variable tariffer.

Elhandelsselskaberne forventes ikke længere i samme omfang at have fokus på kun at markedsføre sig i lokalområdet, men i højere grad at forsøge at erobre kunder i andre områder og andre dele af landet. Markedsføringen går fra at være lokal til at være national. Forsyningsgrænser vil nedbrydes. På sigt forventes det, at denne udvikling kan føre til en konsolidering af elhandelsselskaberne, dog næppe i et omfang som vil udfordre mulighederne for skabelsen af et konkurrencemarked. Med de planlagte initiativer, herunder Datahub og engrosmodellen, vil der være relativt lave adgangsbarrierer på markedet. Det vurderes højst usandsynligt, at et enkelt el-handelsselskab skulle kunne opnå monopol på detailmarkedet for el. Det skyldes bl.a., at det er relativt nemt for nye virksomheder at komme ind på markedet.

På længere sigt forventes også udviklet et internationalt grænseoverskridende detailmarked for el, hvorved der vil blive åbnet op for endnu flere valgmuligheder for forbrugerne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har en rolle med at overvåge udviklingen, herunder risikoen for monopoldannelse.

Afviklingen af prisreguleringen samtidig med en forbedret elpristavle, offentliggørelse af prisundersøgelser og informationskampagner forventes samtidig at ville gøre forbrugerne mere opmærksomme på deres valg af el-produkt. Jo mere aktive el-kunderne er, jo større incitament har el-handelsselskaberne til at være innovative og effektivisere driften for dermed at kunne tilbyde el-kunderne bedre og billigere produkter end konkurrerende leverandør. Når nye el-kunder i højere grad end tidligere vil være tvunget til at foretage et valg af el-leverandør, vil de koncernforbundne el-handelsselskaber ikke længere automatisk få tilført et relativt stort antal el-kunder, som det var været tilfældet under den hidtidige regulering.

Engrosmodellen, datahubben og afviklingen af prisreguleringen udgør samlet set vigtige forudsætninger for en realisering af potentialet for samfundsøkonomiske gevinster gennem skærpet priskonkurrence, øget innovation og en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne i energisektoren via energibesparelser og tilpasningen af fleksibelt el-forbrug til udsving i el-prisen.

Forbrugerpriser

En ophævelse af prisreguleringen på detailmarkedet for el vil naturligt blive mødt med spørgsmål om, hvordan priserne vil udvikle sig i den situation. Det er vanskeligt at forudsige, idet mange forskellige forhold spiller ind, og mange forhold ændres på markedet i denne periode.

Energitilsynet (2012) har lavet undersøgelser, som viser, at en ophævelse af prisreguleringen isoleret set kan påvirke forbrugerpriserne på el i opadgående retning – i hvert fald på kort sigt.

Forhold, som *kan* bidrage til opadgående priser er:

- **Manglende gennemsigtighed ift. prisstigninger**, idet disse kan "blive væk" i afgiftsstigninger, stigninger i den monopoliserede del af elprisen ("engrosprisen") mv.
- **Lav udgiftsandel** og dermed **lavt incitament** blandt forbrugerne til at skifte pga. udsigten til økonomisk gevinst (særligt for forbrugere med lavest elforbrug)
- Forbrugerne er i stort antal hidtil **ikke blevet vænnet til at agere aktivt** på markedet
- Forbrugerne har **lav interesse og lavt kendskab til el som produkt**³⁴
- **Markedsføringsomkostninger er hidtil holdt kunstigt nede** for forsyningspligtvirksomheder. Jo større træghed på efterspørgselssiden, jo større markedsføringsomkostninger.

Trægheden på efterspørgselssiden vurderes at være det primære forhold, som trækker i retning af stigende forbrugerpriser på el.

Det er vanskeligt at forudsige, om, og i så fald, hvor meget el-prisen vil stige for de passive el-kunder på markedet, hvis der indføres fri prisdannelse. Der er derfor opstillet fem scenarier for, hvordan el-prisen kan udvikle sig for de passive forbrugere, jf. boks 2. I de fem scenarier er det antaget, at el-handelsselskaberne hæver deres mark-up med mellem 25 pct. og 350 pct. ved salg til de passive forbrugere.

Hvis el-handelsselskaberne hæver deres mark-up ved salg til passive forbrugere med 25 pct., vil det svare til en stigning på under 1 pct. af forbrugernes samlede betaling for el. Hæver el-handelsselskaberne deres mark-up for de passive forbrugere med 350 pct., vil det svare til en stigning på ca. 9 pct. af forbrugernes samlede betaling for el.

³⁴ Analyse af konkurrencen på detailmarkedet for el (2012), Energitilsynet.

Boks 2. Konsekvensvurdering af mulig prisudvikling

En forbruger med et årligt forbrug på 4.000 kWh betaler i alt ca. DKK 9.000 om året for el. Det svarer til en gennemsnitlig samlet el-pris på ca. 2,25 DKK/kWh, jf. tabel 1. Forbrugere med et forbrug på 2.000 kWh, hvilket udgør knap halvdelen af forbrugerne, vil påvirkes tilsvarende mindre.

Tabel 1. El-pris for en forbruger med et årligt forbrug på 4.000 kWh

Samlet gennemsnitlig el-pris (DKK/kWh)	2,25
Samlet betaling for el DKK	9.000
Andel til netbetaling og køb af el (konkurrenceudsat)	45 %
Samlet betaling for den konkurrenceudsatte andel (DKK)	4.050
El-handelskabernes mark-up (DKK/kWh) (*)	0,046

(*) Mark-up fastsat af Energitilsynet for 2012-2013.

Med implementeringen af engrosmodellen skal el-handelskabernes ikke direkte viderefakturere netbetalingen til forbrugerne. Det indebærer, at netbetaling overgår til at være en omkostning for el-handelskabernes i stil med den omkostning, som el-handelskabernes har ved at indkøbe elektricitet på engrosmarkedet. Dermed vil den samlede pris, som el-handelskabernes opkræver for både at indkøbe og levere el til forbrugerne blive konkurrenceudsat med indførslen af engrosmodellen. Betalingen for selve elektriciteten og netbetaling udgør ca. 45 pct. af en forbrugers samlede betaling for el svarende til ca. DKK 4.050 om året. Den regulerede mark-up for forsyningspligtproduktet blev i 2011 fastsat for 2012-2013 til 0,046 DKK/kWh. For en forbruger med et årligt forbrug på 4.000 kWh udgør det en udgift til forsyningspligtselskabet på DKK 184 om året svarende til ca. 2 pct. af den samlede betaling for el.

I scenarie [1] antages det, at el-handelskabernes hæver deres mark-up med 25 pct. i forbindelse med salg af el til passive forbrugere. Det vil svare til en stigning på ca. 1 øre/kWh for de passive forbrugere svarende til en årlig ekstra udgift på DKK 58. Det svarer til en stigning på 1,4 pct. i forhold til den konkurrenceudsatte del af betalingen for el og 0,6 pct. i forhold til den samlede betaling for el.

Tabel 2. Scenarier for en passiv forbruger med et årligt forbrug på 4.000 kWh

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Stigning i mark-up (pct.)	25 %	50 %	100 %	200 %	350 %
Faktisk stigning i mark-up (DKK/kWh)	0,01	0,02	0,05	0,09	0,16
Tillagt moms (DKK/kWh)	0,01	0,03	0,06	0,12	0,20
Faktisk stigning i el-regning (DKK)	58	115	230	460	805
Stigning i forhold til den konkurrenceudsatte andel af el-forbruget	1,4 %	2,8 %	5,7 %	11,4 %	19,9 %
Stigning i forhold til den samlede betaling for el	0,6 %	1,3 %	2,6 %	5,1 %	8,9 %

I scenarie [5] antages det, at el-handelskabernes hæver deres mark-up med 350 pct. i forbindelse med salg af el til passive forbrugere. Det vil svare til en stigning på ca. 20 øre/kWh for de passive forbrugere svarende til en årlig ekstra udgift på DKK 805. Det svarer til en stigning på 19,9 pct. i forhold til den konkurrenceudsatte del af betalingen for el og 8,9 pct. i forhold til den samlede betaling for el.

En række forhold vil i større eller mindre grad skabe et nedadgående pres på priserne:

- **Øget gennemsigtighed**, fordi forbrugerne alene står overfor **én regning** fremover³⁵
- **Psykologisk virkning**: Forbrugernes bevidsthed kan påvirkes af det faktum, at de nu ikke beskyttes af myndighederne – bevidstheden om at stigninger i eludgiften – til forskel fra ved myndighedernes

³⁵ Energitilsynet har identificeret ”uigennemsigtighed omkring elregning (herunder to regninger)” som en af de faktorer, som er begrænsende for den fortsatte udvikling af konkurrencen på detailmarkedet for el.

prisregulering – *kan* skyldes stigende mark-up hos elleverandøren kan bidrage til et stigende incitament til at afsøge markedet.³⁶

- Åbning for timeafregning af alle elforbrugere (tredje afregning) åbner for, at forbrugere belønnes for fleksibilitet (**øget økonomisk incitament**), og det skaber øget mulighed for produktdifferentiering og **øger muligheden for konkurrence på mere end pris**
- Ved indførelsen af engrosmodellen konkurrenceudsættes en større del af elprisen reelt, idet elleverandørerne ikke er tvunget til at videreføre en bestemt tarif til den enkelte elforbruger. Dermed **øges også muligheden for at differentiere sig på pris** i forhold til konkurrenterne.
- **Rigeligt med aktører til at understøtte konkurrence** om de kunder, som agerer aktivt (og som derfor må forventes at stå klar, hvis elleverandørerne lader margin stige)
- En **strategi som indebærer store prisstigninger** kan betyde, at selskaber står til at miste en større eller mindre del af deres kundegrundlag, med en **større forretningsmæssig usikkerhed** til følge.

Forbrugerne ser altså ud til at blive påvirket gennem stigende økonomisk incitament, øget gennemsigtighed mv. I takt med at kunderne aktiveres, jo mere vil konkurrencepresset fra markedets øvrige aktører øges, og det vil blive selvforstærkende. Men information til kunderne er fortsat vigtig, særligt i forhold til gruppen af forbrugere med lavt elforbrug (typisk forbrugere bosat i lejlighed), som har det laveste økonomiske incitament.

I denne sammenhæng skal det endvidere bemærkes, at de mindre el-kunder også har mulighed for at købe el gennem indkøbsforeninger. I Sverige er der ikke nogen prisregulering af de mindre forbrugeres elforbrug. Køb af el gennem indkøbsforeninger, auktionshuse mv. er dog eksempler på produkter på markedet, der alligevel sikrer de mindre forbrugere en god pris på el.

Ved at slå sig sammen kan de mindre forbrugere opnå en markant større købekraft, og dermed formentlig sikre sig en lavere pris på el, end hvis de selv hver især indhenter tilbud på markedet. Hvis prisreguleringen afvikles i Danmark, vil de mindre forbrugere, der ikke ønsker at gøre brug af de nye muligheder på markedet, formentlig i højere grad slå sig sammen for dermed at opnå en god pris på el. Det vil specielt være tilfældet, hvis prisen stiger på el, jf. eksemplet i boks 2. Derfor anbefales det også, at indkøbsforeninger bliver synlige på elpristavlen.

Grundet skarp konkurrence på pris og produktudvikling vil der som nævnt formentlig blive udviklet en række el-produkter, der tilgodeser forskellige el-kunders individuelle behov og præferencer til konkurrencedygtige priser. Nogle el-kunder vil således efterspørge en kombination af el og smart teknologi, der automatisk tilpasser fleksibelt el-forbrug til udsving i el-prisen og afbryder alt overflødig el-forbrug, herunder standby-forbrug. Andre forbrugere vil blot efterspørge en fast pris kWh. En sådan type forbruger vil fx gennem en indkøbsforening opnå en konkurrencedygtig fast pris pr. kWh.

De aktive forbrugere, der løbende opsøger de bedste tilbud på markedet, forventes at få mest ud gevinsterne ved skærpet priskonkurrence og øget produktinnovation. Jo mere aktive el-kunderne er, jo større incitament har el-handelsselskaberne til at være innovative og effektivisere driften for dermed at kunne tilbyde el-kunderne bedre og billigere produkter end konkurrerende leverandør. Et stærkt

³⁶ Denne effekt kan reduceres, hvis forbrugerne ikke har været klar over, at myndighederne har reguleret priserne hidtil. Omvendt kan der trækkes i den anden retning, hvis der – i forbindelse med en eventuel ophævelse – sættes ind i forhold til at orientere forbrugerne om, at der nu overgås fra prisregulering til fri prisdannelse på markedsvilkår.

konkurrencepres mellem selskaber vil endvidere kunne medføre, at el-leverandørerne vælger enten at holde prisen i ro eller ligefrem at sænke prisen for deres eksisterende kunder for dermed at undgå, at kunderne vælger at skifte el-leverandør. For at kunne opnå en sådan effekt er det dog yderst centralt, at en relativt stor andel af forbrugerne bidrager aktivt til konkurrencen på markedet.

Endelig er der spørgsmålet om, hvordan svage forbrugere er stillet med dette forslag. Det vil være sådan, at socialt udsatte forbrugere, som af forskellige årsager ikke er i stand til at betale deres elregning, ligesom i dag vil være et anliggende for de sociale myndigheder efter kommunernes praksis på området. Det ændrer forslaget ikke på.

Herudover kan der være tale om en gruppe af passive forbrugere, som ikke interesserer sig for deres elregning, eller som har svært ved at gennemskue elmarkedet og derfor forholder sig passivt. Mange af disse forbrugere må i forlængelse af de nylige udbud af forsyningspligtbevillinger formodes allerede at være overført til selskabernes såkaldte tilbagefaldsprodukt, fordi de har forholdt sig passivt, og derved er de i dag ikke længere omfattet af forsyningspligtreguleringen. For denne gruppe er forslaget om en ny og forbedret elprisportal og de andre forbrugertiltag som informationskampagner og løbende prisundersøgelser særlig vigtig. De løbende prisundersøgelser vil fx kunne afdække, om elleverandørernes priser er rimelige og ikke-diskriminerende og udstille eventuelle urimeligheder overfor forbrugerne og myndighederne.

Samlet set vurderes forslagets forskellige forbrugertiltag også at være en fordel for de kunder, der i dag er passive, fordi det vil skabe øget opmærksomhed om elpriserne og gøre det lettere for disse forbrugere at vælge produkt og elleverandør. Herved får de bedre muligheder for at varetage deres interesser ved at skifte fra at være passive til at blive aktive forbrugere.

Mindre bureaukrati

En ophævelse af den eksisterende forsyningspligtregulering vil være lettere at administrere for energiselskaberne og de offentlige myndigheder Energitilsynet og Energistyrelsen. Selskaberne slipper for at skulle udarbejde og afgive bud. Energitilsynet skal ikke længere fastsætte mark-up og kvartalvis godkende forsyningspligtprisen, og Energistyrelsen skal ikke administrere bevillinger samt sikre udbud.

Imidlertid vil de i eldirektivets stillede krav om forsyningspligt, som overtages af elhandelsselskaberne, kræve en yderligere regulering af handelsselskaberne samt skærpet overvågning af prisudviklingen på detailmarkedet for el.

Konsekvenser for erhvervslivet

Elselskaberne slipper for at skulle udarbejde og afgive tilbud på forsyningspligt opgave. Det må også forventes, at selskaberne gennem den øgede konkurrence om kunder, vil effektivisere deres drift. Forbrugerne, erhvervslivet og virksomhederne vil generelt få glæde af den øgede konkurrence samt udviklingen af nye produkter, der afspejler virksomhedernes individuelle præferencer og behov, herunder udviklingen forskellige forretningsmodeller.

Samfundsøkonomi

Det er vanskeligt at vurdere præcist de samfundsøkonomiske gevinster. El-handelselskaberne vil med den ændrede regulering konkurrere på lige vilkår om at udvikle forskellige forretningsmodeller, der sikrer en maksimal udnyttelse af den potentielle samfundsøkonomiske gevinst. Det er vurderingen, at forslaget samlet set sammen med engrosmodellen og DataHub vil tilføre samfundet økonomiske gevinster, uden at der kan sætte størrelser på. En besparelse på fx 1 øre/kWh på elprisen vil føre til besparelser på mere end 300 millioner kroner årligt.

Statens finanser

Forslaget til ny regulering af forsyningspligten indeholder ingen nye udgifter for staten. Forslaget vurderes at være neutralt i forhold til statens finanser.

9 Overgangsordninger

Gennemførelse af udvalgets forslag om afvikling af den nuværende forsyningspligtregulering kræver, at der udarbejdes og vedtages et lovforslag herom. Dette forventes at kunne ske i folketingsåret 2013-14, således at forslaget kan træde i kraft samtidigt med gennemførelsen af engrosmodellen den 1. oktober 2014, dvs. samtidigt med udløbet af de forsyningspligtbevillinger, som blev sendt i udbud i januar 2013.

I forbindelse med udarbejdelsen af dette lovforslag vil der skulle tages stilling til behovet for overgangsbestemmelser. Der er 12 forsyningspligtbevillinger, som ikke vil være udløbet pr. 1. oktober 2014, hvoraf de 9 først udløber i 2017. En liste over udløbsdatoer på nuværende forsyningspligtbevillingerne vedlægges som bilag 8.

Det må lægges til grund, at de nuværende bevillingshavere har krav på, at rettighederne efter disse bevillinger respekteres indtil disses udløb. Dette indebærer, at bevillingshaverne har ret og pligt til at forsyne kunder i bevillingsområdet, der ikke har valgt en leverandør, indtil bevillingens udløb. Forsyningspligt kunder har dog – som alle andre elkunder - mulighed for selv at vælge en anden leverandør. I forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget må det overvejes, i hvilket omfang den gældende prisregulering af el til forsyningspligt kunder efter disse endnu ikke udløbne bevillinger kan ændres, uden at dette krænker bevillingshavernes rettigheder.

I den ændring af elforsyningsloven, som blev gennemført i 2012 for at kunne sende udløbne forsyningspligtbevillinger i udbud, er der indsat en overgangsbestemmelse, der gør det muligt for bevillingshavere at anmode om, at deres endnu ikke udløbne bevilling sendes i udbud. Der er således mulighed for, at en bevillingshaver frivilligt kan frigøre sig fra sin bevilling og få denne sendt i udbud, inden denne udløber. Det er dog uvist, hvorvidt dette vil ske, og da udløbstidspunktet på udbudte bevillinger forudsættes fastholdt til 1. oktober 2014, vil denne løsning kun være aktuel, såfremt anmodning om "frivilligt udbud" modtages i den nærmeste fremtid. Det kunne overvejes i den kommende lovændring at give mulighed for, at en bevillingshaver frivilligt kan opgive sin bevilling, inden denne udløber.

Gennemførelse af udvalgets forslag om afvikling af den nuværende forsyningspligtregulering kan også indebære behov for overgangsbestemmelser eller konsekvensændringer i bestemmelserne om indførelse af engrosmodellen. Det skyldes, at engrosmodellen er udarbejdet under den forudsætning, at der også

efter 1. oktober 2014 eksisterede forsyningspligtselskaber. Handelsselskaberne vil skulle undergives en form for regulering, der sikrer, at de lever op til den forsyningspligt, som følger af EU-direktivets art. 3 og vil ikke – som efter engrosmodellen - kunne nægte at levere el til kunder, der kan og vil betale herfor. Der kan også være andre opgaver, f.eks. opgaver i forbindelse med lukning af elforsyning, der i dag varetages via forsyningspligtselskabet, som skal placeres andetsteds. Den nærmere vurdering heraf bør ske i forbindelse med udarbejdelsen af lovforslaget.