

EVALUERING AF FORSYNINGSTILSYNET

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Januar 2023



INDHOLD

1.	Sammenfatning.....	1
1.1	Baggrund	1
1.2	Evalueringsens resultater	4
1.3	Anbefalinger.....	11
2.	Baggrund for evalueringen.....	15
2.1	Baggrund for etablering af Forsyningstilsynet	15
2.2	Formål og afgrænsning	15
2.3	Tilrettelæggelse	17
3.	Baggrund for det uafhængige tilsyn	18
3.1	Europæisk kontekst for etablering af Forsyningstilsynet	18
3.2	Bredden af energiregulatorernes mandat.....	19
3.3	Sammenhæng mellem formålsparagraf og opgaveløsning.....	20
3.4	Effektiv udførelse af tilsyn	21
4.	Forsyningstilsynets organisering, opgaver og ressourcer	23
4.1	Forsyningstilsynets organisation	23
4.2	Hovedopgaver.....	25
4.3	Nye og fremtidige opgaver	28
4.4	Tidsforbrug fordelt på opgavetyper	30
4.5	Økonomisk regulering af elnetselskaberne	32
4.6	Udformning og håndhævelse af regulering	34
5.	Personale.....	38
5.1	Personalesammensætning og anciennitet	38
5.2	Personaleomsætning	39
6.	Forsyningstilsynets varetagelse af drifts- og udviklingsopgaver.....	42
6.1	Beslutningsprocesser.....	42
6.2	Klagenævnssager	42
6.3	Sagsbehandlingstider.....	43
6.4	Opfyldelse af formålsparagraffen	47
7.	Samarbejde med eksterne interessenter	49
7.1	Kontaktudvalget	49
7.2	Sammenfatning af interviewdata	50
7.3	Resultater fra surveyundersøgelse blandt elnetselskaberne.....	54
7.4	Særlige incitamenter fra ejerstrukturen i den danske energi-sektor	58
7.5	Forsyningstilsynets modenhed som regulator	59
8.	Governance	61
8.1	Europæiske krav til den uafhængige regulator.....	61
8.2	Sammenligning med andre nationale regulatorer	63

1. Sammenfatning

1.1 Baggrund

Forsyningstilsynet (FSTS) blev etableret den 1. juli 2018. Tilsynet har ansvar for at føre tilsyn med, at reglerne for forsyningsvirksomhed overholdes. Tilsynet skal varetage forbrugernes interesser ved at arbejde for høj effektivitet, lave priser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.

Rammerne for tilsynets virke er reguleret i lov om Forsyningstilsynet af 8. juni 2018, som bygger på en politisk aftale fra 2017 om *Et stærkt Forsyningstilsyn*.¹ Et centralt element heri var en ny organisering. Det tidligere Energitilsyn bestod af syv medlemmer og blev betjent af Sekretariatet for Energitilsynet. Det blev med aftalen besluttet at samle beslutningskompetence og sagsforberedelse i én organisation, ledet af en uafhængig direktør med fuld beslutningskompetence i alle sager, der behandles af tilsynet. Der er desuden etableret et rådgivende kontaktudvalg, hvor alle relevante interessenter er repræsenteret.

Intentionen med den nye organisering var blandt andet at opnå mere effektive beslutningsgange og kortere sagsbehandlingstider. Det var ligeledes et mål, at tilsynet skulle være mere proaktivt og bidrage til udvikling af reguleringen gennem analyser og ved at bringe indsigter fra tilsynsarbejdet mere aktivt i spil. Forventningen var, at flere opgaver fra sektorlovgivningen ville blive overflyttet til Forsyningstilsynet.

I den politiske aftale fra 2017 indgik, at der efter en periode skulle gennemføres en evaluering af Forsyningstilsynet. Nærværende rapport udgør denne evaluering. Rapporten er udarbejdet af BDO og Implement Consulting Group med bistand fra Agnete Gersing Consulting. De centrale elementer i kommissoriet for evalueringen fremgår af kapitel 2. I dette kapitel præsenteres en sammenfatning af evalueringens resultater og de væsentligste anbefalinger. Dataindsamling er foretaget i foråret 2022. Rapporten er enkelte steder opdateret med henvisninger til tiltag, som er vedtaget efter den primære dataindsamling.

I det følgende sammenfattes i afsnit 1.2 de væsentligste resultater fra evalueringen og i afsnit 1.3 en række anbefalinger i forlængelse heraf.

1.1.1 Forsyningstilsynets opgaver

Som tilsynsmyndighed på energiområdet skal Forsyningstilsynet arbejde for at sikre energiforbrugerne en sikker energiforsyning til lave priser. De vigtigste virkemidler for denne opgave er at:

- Sikre vilkår for effektive energimarkeder, hvor det er muligt – for eksempel ved at føre tilsyn med, at markedsaktørerne konkurrerer på lige vilkår.
- Føre tilsyn med, at aktiviteter, der ikke kan konkurrenceudsættes, udføres effektivt.

Velfungerende markeder afhænger i høj grad af vilkårene for adgang til transmissions- og distributionssystemerne samt vilkår for adgang til DataHub, som samler forbrugsmålinger i elsystemet. Derfor angår både markeds- og monopoltilsyn i høj grad funktionen af transmissions- og distributionsselskaberne på el- og gasområdet og markedsaktørernes interaktion med disse. Tilsyn med fjernvarmeforsyningen udføres primært som omkostningskontrol.

¹ *Et stærkt Forsyningstilsyn*. Stemmeaftale fra den 4. oktober 2017 mellem den daværende VLAK-regering, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Bemærk, at rammerne for tilsynet i høj grad er fastlagt på europæisk plan for el- og gaskæderne, hvor markederne er europæiske, mens markeder, som ikke er grænseoverskridende, for eksempel fjernvarme, ikke er underlagt europæiske regler, se afsnit 1.1.2.

Oversigten over Forsyningstilsynets ansvarsområder er illustreret i Figur 1.

Figur 1: Skematisk oversigt over Forsyningstilsynets opgaver på henholdsvis markeds- og monopolområdet

	Markedsbeskyttelse <i>Tilsyn med konkurrencefremmende og ikke-diskriminerende vilkår for markedsaktører</i>	Monopolregulering <i>Tilsyn med distributions- og transmissionsselskabernes omkostninger, som overføres til forbruger- og producenttariffer</i>
Opgaver med europæisk forankring: El og gas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ikke-diskriminerende tariffer ▪ Monopolselskabernes ligebehandling af markedsaktører ▪ Transparente forbrugerpriser ▪ Markedsovervågning 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distributionsomkostninger ▪ Transmissions- og systemomkostninger ▪ Vilkår for nettilslutning ▪ Overvågning af effektivitetsudvikling
Opgaver med national forankring: Fjernvarme og affald	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Udvikling af incitamentsregulering 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omkostningskontrol (fjernvarme)

Udvikling af effektive engros- og detailmarkeder for el og gas sker i tæt samarbejde med europæiske og regionale regulatorinstanser.

Bemærk også, at Forsyningstilsynet agerer som tilsynsmyndighed: Forsyningstilsynet træffer afgørelser med hjemmel i eksisterende nationale regler og europæiske forordninger. Forsyningstilsynet kan i enkelte tilfælde udstede regler inden for den ramme, som er fastlagt i lovgivningen, men kan kun træffe afgørelser ud fra fastlagte regler. Forsyningstilsynet har således meget begrænset mulighed for at øve indflydelse på indholdet af afgørelserne. Forsyningstilsynets handlerum ligger inden for håndhævelsen af gældende regler samt fortolkning af lovgivning i det omfang, der er fortolkningsrum. Forsyningstilsynet kan dog påvirke den langsigtede udvikling, for eksempel ved at påvise behov for ny regulering gennem analyser eller ved at påtale et reguleringsgrundlag, som ikke er hensigtsmæssigt.

Som regulatormyndighed træffer Forsyningstilsynet afgørelser, som direkte påvirker den enkelte virksomheds økonomi. Derfor er det afgørende at sikre, at tilsynet er uafhængigt, og at det kan træffe afgørelser uden indflydelse fra regeringen eller interesser i sektoren. Dette gælder både direkte indflydelse på afgørelserne og indirekte indflydelse. Behovet for uafhængighed bliver tydeligt, hvis reglerne fører til afgørelser, som vil være udsat for modstand eller vil være kontroversielle. Eksempler kan være afgørelser, som er politisk upopulære (såsom forhøjelse af tariffer) eller upopulære hos de regulerede selskaber (såsom nedsættelse af tariffer). Da energisektoren foretager langsigtede investeringer, er det særlig vigtigt, at reguleringen er forudsigelig og uafhængig. En høj risiko for, at politiske afgørelser kan ændre grundlaget for en investeringsbeslutning, efter den er truffet, vil gøre det vanskeligt at tiltrække kapital til sektoren. På samme måde er uafhængigheden vigtig for forbrugerbeskyttelsen. Her sikrer uafhængigheden, at virksomhederne konkurrerer på deres omkostninger og ikke på at sikre gunstige afgørelser hos reguleringsmyndigheden. Forsyningstilsynets uafhængighed er blandt andet sikret ved, at den uafhængige direktør er udpeget i en femårig periode og ikke kan afskediges inden for sin funktionsperiode, og ved, at ministeren ikke har instruktionsret over for tilsynet.

1.1.2 Forsyningstilsynets ophæng i europæisk lovgivning

Etablering af uafhængige, nationale regulatorer er forankret i el- og gasdirektiverne. De uafhængige regulatorer er et vigtigt fundament for etableringen af velfungerende, europæiske energimarkeder, da de sikrer ensartede og ikkediskriminerende vilkår på tværs af national lovgivning og regulering. Forsyningstilsynet har derved en dobbelt funktion som national myndighed og som håndhæver af fælles, europæiske regler. Forsyningstilsynet håndhæver en række europæiske forordninger direkte, mens en række af direktivernes bestemmelser er implementeret igennem national lovgivning og dermed indirekte håndhæves af Forsyningstilsynet.

Samtidig er det valgt at tillægge Forsyningstilsynet en række opgaver, som har fællestræk med de europæiske opgaver, men som ikke har ophæng i europæisk lovgivning, herunder tilsyn med fjernvarmeaktiviteter og bidrag til regulering af affaldsaktiviteter.

Ophænget i europæisk lovgivning har indflydelse på, hvilke frihedsgrader der er for Forsyningstilsynets organisering og opgaveportefølje.

1.1.3 Formål med etablering af Forsyningstilsynet

Forsyningstilsynet er etableret i 2018 som afløser for Energitilsynet. Energitilsynet havde udfordringer med ophobning af sagsbunker, som nogle gange resulterede i mangeårige sagsbehandlingstider. Udfordringen blev forstærket af, at Energitilsynets sekretariat var plaget af høj medarbejderomsætning. Med etablering af Forsyningstilsynet indførtes en væsentlig slankning af beslutningsprocessen sammenlignet med Energitilsynet. Ved etablering af Forsyningstilsynet fremhævede regeringen, at tilsynet skulle:

1. Administrere reguleringen og føre tilsyn med forsyningssektorerne i overensstemmelse med relevant sektorlovgivning.
2. Analysere og monitorere forsyningssektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i og grundlag for løbende regeloptimering.
3. Bidrage til regeludviklingen på området for at sikre en effektiv efterlevelse af de politiske målsætninger, stabile rammebetingelser for selskaberne og varetagelse af forbrugernes interesser på kort og på lang sigt.
4. Sikre feedback til lovgiver, så Forsyningstilsynets viden og erfaring bringes bedst muligt i anvendelse i regeludviklingen og det politiske arbejde.
5. Have en højere grad af ansvar for at udforme og implementere de tekniske regler på området inden for en ramme, der fastsættes ved lov. Det skal understøtte, at forsyningssektoren udvikler sig i overensstemmelse med de politiske målsætninger.²

Samtidig var det intentionen at give Forsyningstilsynet en bredere opgaveportefølje end Energitilsynet, blandt andet ved at give Forsyningstilsynet mulighed for at udforme dele af reguleringen, sådan at erfaringer med forvaltning af reglerne kunne udnyttes direkte i udformningen af fremtidige regler.

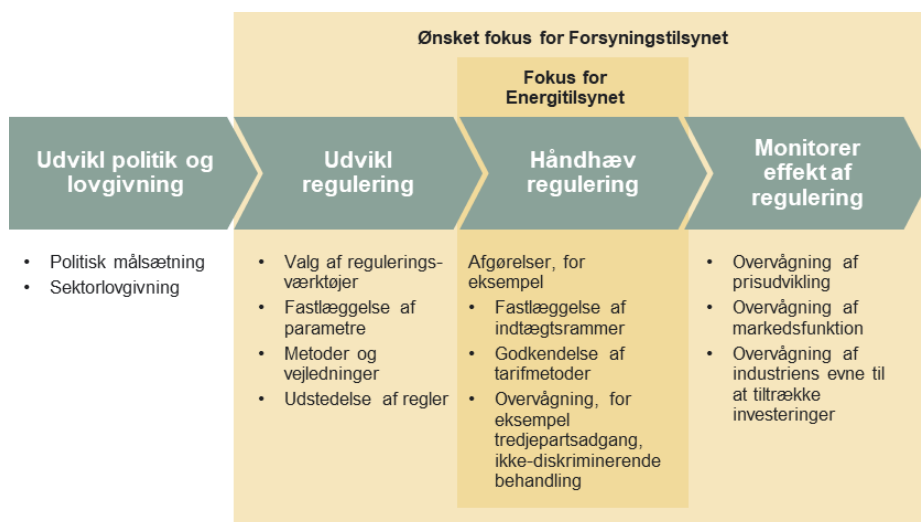
Formålet blev blandt andet understøttet af en målsætning om at tilføre flere opgaver til Forsyningstilsynet, end det var tilfældet for Energitilsynet. Efter europæisk forbillede var det således intentionen at give Forsyningstilsynet flere opgaver i form af overvågning af sektoren, udvikling af administrationsgrundlag på baggrund af rammelovgivning samt en tydeligere feedbackrolle over for lovgiver med henblik på at påpege behov for ny lovgivning eller uhensigtsmæssig udformning af eksisterende lovgivning. Det er erfaringen hos europæiske regulatorer, at den bredere opgaveportefølje også bidrager til at skabe et mere attraktivt fagmiljø og dermed dæmpe den rekrutterings- og fastholdelsesudfordring, som er et strukturelt vilkår for regulatorer.³

² www.regeringen.dk/media/4145/et-staerkt-forsyningstilsyn.pdf

³ Regulatorer oplever ofte, at deres erfarne medarbejdere har stor markedsværdi, da det har stor værdi for industrien at ansætte kompetencer med dyb forståelse af den økonomiske regulering. Dette strukturelle vilkår og udvalgte regulatorers tiltag til at dæmpe virkningerne er uddybende beskrevet i Effektivt, statsligt tilsyn med forsyningssektorerne, Implement/Rambøll Management Consulting 2016.

Den bredere opgaveportefølje er illustreret i:

Figur 2: Udvidelse af Forsyningstilsynets opgaveportefølje sammenlignet med Energitilsynets – baseret på erfaringer fra europæiske regulatorer

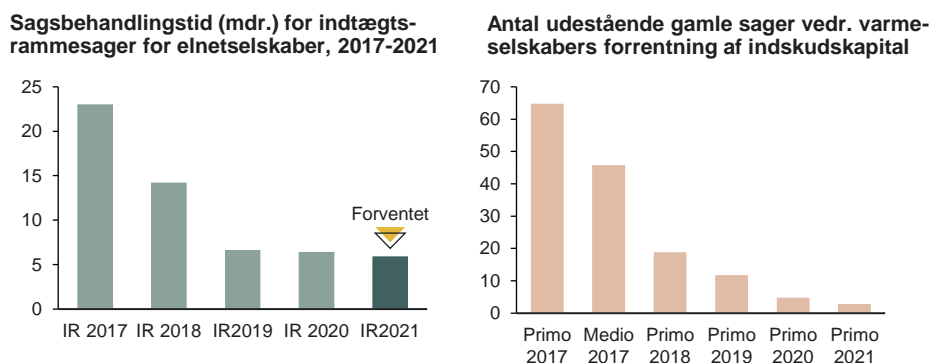


1.2 Evalueringens resultater

Målene med etableringen af Forsyningstilsynet er delvist indfriet.

Den forenkling af beslutningsgange, som var et hovedformål med nedlæggelsen af Energitilsynet, er opnået og har bidraget til nedbringelse af en række sagspukler. Herunder kan det fremhæves, at det er lykkedes at eliminere forsinkelsen af udmelding af indtægtsrammer for elnetselskaberne, som var et væsentligt kritikpunkt fra Energitilsynet. Sagsbehandlingstiden for indtægtsrammesager er således nedbragt fra næsten to år for 2017-sagerne til 6½ måneder for 2020-sagerne, jf. figuren herunder. Et tilsvarende fald er sket for de ansøgninger, som er tilknyttet indtægtsrammesagerne. Forsyningstilsynet forventer, at sagerne vedrørende 2021 afgøres rettidigt inden udgangen af 2022. Ligeledes er der afviklet en bunke på 65 meget gamle sager om forrentning af varmeselskabers indskudskapital, se Figur 3.

Figur 3: Udvikling i udvalgte sagsbehandlingstider



Note: Reglerne for opgørelse af varmeselskabernes forrentningsgrundlag blev ændret ved bekendtgørelse den 19. maj 2017. Figuren til højre viser antal udestående sager efter de gamle regler.

Det positive resultat med nedbringelse af kritiske sagsbehandlingstider er ikke et udtryk for, at alle sagsbehandlingstider har nået et tilfredsstillende niveau, og Forsyningstilsynet oplyser selv, at sager vedrørende varmeselskabers indskudskapital aktuelt er nedprioriteret, se afsnit 6.3.2.

Det er ikke lykkedes at etablere en stabil organisation. Forsyningstilsynet har en personaleomsætning, som er sammenlignelig med eller højere end den meget høje personaleomsætning i Energitilsynets sekretariat. De seneste år har personaleomsætningen været på op imod 30 procent. Udfordringen er særligt mærkbar for jurister, hvor det i 2021 var ca. halvdelen af medarbejderne, der stoppede. Samtidig har det ikke været muligt for Forsyningstilsynet at bemande stillinger svarende til væksten i opgaver. Kombinationen af vakancer og lav anciennitet har medført en opbygning af sagsbunker på nogle områder, samtidig med at de forringer den oplevede kvalitet hos de regulerede virksomheder – en udvikling, som yderligere fremmes af, at det ikke i ønsket omfang er lykkedes at etablere et enklere og mere smidigt regelgrundlag. Det vurderes, blandt andet på baggrund af en analyse af exitinterviews, at udflytningen til Frederiksværk er en væsentlig medvirkende årsag til problemet med personaleomsætning og vakancer.

Et andet hensyn ved etablering af Forsyningstilsynet var at justere arbejdsdelingen mellem KEFM, Energistyrelsen og regulator, sådan at tilsynet i højere grad fik ansvar for udarbejdelse af den regulering, som efterfølgende skulle håndhæves. Formålet var dels at sikre, at reguleringen kunne udarbejdes med størst muligt hensyn til effektiv håndhævelse, dels at give Forsyningstilsynet mulighed for at skabe et mere attraktivt fagligt miljø med en kombination af udviklings- og håndhævelsesopgaver. Forsyningstilsynet har udført en række selvstændige analyse- og udviklingsopgaver. Indtil videre er dette formål dog kun delvist opfyldt, idet (i) en række udviklingsopgaver er under udførelse, hvorfor det ikke er muligt at evaluere effekten, (ii) det er ikke lykkedes at ændre en række u hensigtsmæssige reguleringer, som medfører et stort ressourceforbrug med ingen eller lille effekt, og (iii) der er eksempler på kompetencer til udarbejdelse af regulering, som har været planlagt overført til Forsyningstilsynet, men som i sidste ende er blevet fastlagt af lovgiver.

Forsyningstilsynet er under en del kritik fra de regulerede virksomheder og deres brancheorganisationer. Det er naturligt, at regulator kritiseres af branchen på grund af den interesse modsætning, der er mellem parterne. Imidlertid er det påfaldende, at Forsyningstilsynet ikke kun kritiseres for hårde afgørelser, som er en almindelig del af diskussionen mellem branche og reguleringsmyndighed. En stor del af branchernes kritik vedrører udførelsen af tilsynet, for eksempel sagsbehandlingstider, hyppigt skift af sagsbehandler, urimelige svarfrister og lignende. En del af denne kritik vurderes at være berettiget og anerkendes af Forsyningstilsynet og kan i nogen grad henføres til rekrutterings- og fastholdelsesudfordringen. Imidlertid kritiseres Forsyningstilsynet også for forhold, det ikke har nogen indflydelse på, for eksempel indhold i regulering og forordninger, som det håndhæver, men ikke har udformet.

Forsyningstilsynet har naturligt fokuseret på den primære opgave, herunder nedbringelse af efterslæb i sagsbehandlingen, rekruttering, oplæring og fastholdelse, og har i mindre grad haft mulighed for at prioritere modning af egne tilsynsparadigmer og udvikling af relationer i det samlede reguleringsøkosystem. Forsyningstilsynet fremstår som en ikke fuldt modnet reguleringsenhed med et betydeligt potentiale for udvikling af tilsynsmetoder, samarbejdsrelationer og omdømme, herunder udvikling af fuld forståelse hos aktørerne af tilsynets nationale og europæiske rolle.

Nedenfor gennemgås de vigtigste indsigter og konklusioner i evalueringen punktvis.

1. **Forenklingen af Forsyningstilsynets beslutningsgange har haft effekt.** Et af de primære formål med etablering af Forsyningstilsynet var at sikre en enklere beslutningsstruktur for at reducere den sagspukkel, som var opbygget i Energitilsynet. Der er implementeret en beslutningsstruktur, hvor ansvar og kompetence til at træffe afgørelser er delt imellem de sagsbehandlende faglige centre og en styregruppe, der består af Forsyningstilsynets direktør og chefjurist. Der er et stort fokus på, at der i sager, som er klar til forelæggelse, træffes beslutning umiddelbart. Styregruppen mødes som udgangspunkt én gang ugentligt, hvilket kan sammenholdes med, at det tidligere Energitilsyn havde ca. 10 årlige møder. Denne løsning har været effektiv. Det konstateres dels ud fra en analyse af Forsyningstilsynets sagsgange, som har reduceret kompleksitet og liggetider betydeligt, dels ved at en række sagsbunker er afviklet.

2. Forsyningstilsynet har stadig udfordringer med sagsbehandlingstider.

Forsyningstilsynet har nedbragt en række sagspukler, jf. tidligere. På trods af den forenkede beslutningsproces har Forsyningstilsynet imidlertid stadig udfordringer med at opnå rimelige sagsbehandlingstider på en række områder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid har i tilsynets egen opgørelse ligget ret stabilt omkring 6,5 måneder igennem de senere år. Det kan sammenholdes med, at tilsynets ambition er en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på fire måneder for de fleste sagstyper. Udfordringen med at opnå tilfredsstillende sagsbehandlingstider skyldes et sammenfald af flere samvirkende faktorer: Høj personaleomsætning, som medfører en begrænset effektivitet i oplærings-/indkøringsperioden for nye medarbejdere, mange vakancer, som medfører ressourcemangel til sagsbehandling, samt i nogle tilfælde ufleksibel regulering, som begrænser Forsyningstilsynets muligheder for at prioritere imellem opgaver og træffe skønsmæssige afgørelser.

Boksen herunder sammenfatter en række forhold, som har betydning for den målte sagsbehandlingstid og fortolkningen heraf.

Tekniske og praktiske forhold påvirker den opgjorte sagsbehandlingstid

Der er en række forhold, som har betydning for den målte sagsbehandlingstid. Punkterne nedenfor indeholder nogle eksempler.

- I perioder, hvor der sker en afvikling af ophobede sager, vil den målte sagsbehandlingstid stige, selvom bunkeafvikling naturligvis er positivt.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid påvirkes, hvis der sker forskydninger i sagernes fordeling på sagstyper. En forholdsmæssig stigning i antallet af aktindsigtssager vil for eksempel alt andet lige medføre et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fordi aktindsigtssager oftest har en forholdsvis kort varighed.
- Hvis en sag ved sagsmodtagelsen er mangelfuldt oplyst, kan Forsyningstilsynet vælge at afvise sagen og lukke den i journalsystemet eller holde den åben og gå i dialog med den part, der har fremsendt sagen med henblik på at tilvejebringe de nødvendige oplysninger. Forsyningstilsynet oplyser, at sidstnævnte er den normalt anvendte praksis. Det bidrager naturligvis til længere sagsbehandlingstid.

3. **Der er enkelte tegn på mere smidig regulering.** Som en del af etableringen af Forsyningstilsynet var det hensigten at overgå til en højere grad af rammeregulering, som skulle understøtte udviklingen af en mere smidig regulering. Det er lykkedes for Forsyningstilsynet at udvikle en metode og proces for benchmarking af elnet-selskaberne, som har bidraget til at fjerne sagspuklen af afgørelser om indtægtsrammer. På fjernvarmeområdet fik Forsyningstilsynet i 2016 og 2017 til opgave at bidrage til udviklingen af ny regulering, som dog ikke er udmøntet. På økonomisk regulering af Energinet har Forsyningstilsynet fået til opgave at udvikle ny regulering, men denne er endnu heller ikke udmøntet. Derfor kan det ikke evalueres om disse reguleringer er mere smidige. Forsyningstilsynet skal fortsat fastsætte effektiviseringskrav, udvikle en metode som erstatning for benchmarking for gasdistribution og udstede bekendtgørelse om reguleringsregnskaber som fastlagt ved lov 923. På en række andre områder har Forsyningstilsynet ikke fået mulighed for at arbejde under øget brug af rammelovgivning, og usmidig regulering bidrager her til lang sagsbehandlingstid og til de regulerede selskabers oplevelse af en høj grad af detailregulering. I et par tilfælde har der ganske vist været fremsat lovforslag, hvor ansvaret for ny regulering er foreslået placeret i Forsyningstilsynet, men dette er blevet ændret undervejs i lovgivningsprocessen.

4. **Udnyttelsen af Forsyningstilsynets kompetencer i lovgivningsprocessen er styrket, men kritiseret.** Forsyningstilsynet har gennemført en række analyser, som har indgået i udviklingen af ny regulering inden for områder, hvor tilsynet har særlige kompetencer, ligesom tilsynets årsberetning indeholder en overordnet vurdering af effekten af eget arbejde. Derudover har Forsyningstilsynet i begrænset omfang selv taget initiativ til analyser med henblik på at vurdere effekten af den nuværende regulering. Det bidrager dog til branchekritikken af Forsyningstilsynet, at analyser,

som bestilles af KEFM, finansieres af de regulerede selskaber. Det skal bemærkes, at dette netop var et af formålene med etableringen af Forsyningstilsynet, jf. afsnit 1.1.3. Forsyningstilsynet har i en række tilfælde påtalt behov for forenkling af lovgivningen. Dette har i nogle tilfælde ført til en forenkling af lovgivningen, mens det i andre ikke er lykkedes at skabe et enklere forvaltningsgrundlag, som kunne have reduceret ressourceforbruget og administrative byrder for virksomhederne.

5. **Dialogen med interessenterne er forbedret, men der er et stort potentiale for at styrke samarbejdsrelationer og tillid.** Interessenterne fremhæver i interviews, at Forsyningstilsynet, og i særdeleshed Forsyningstilsynets direktør, er tilgængelig og åben for dialog. Der består dog en stor grad af skepsis over for tilsynets metoder og kompetencen hos tilsynets sagsbehandlere.

På fjernvarmeområdet er samarbejdet med branchen også præget af en oplevelse af lang sagsbehandlingstid, blandt andet for afgørelser vedrørende forrentning af indskudskapital. Samtidig opleves skift af sagsbehandler eller samarbejde med uerfarne sagsbehandlere som en forøgelse af den allerede væsentlige administrative byrde i forbindelse med tilsynssager i fjernvarmeselskaberne. Endelig udtrykker dele af branchen utilfredshed med, at Forsyningstilsynet arbejder på udvikling af incitamentsregulering af fjernvarmeselskaberne, også i en periode, hvor der ikke har været politisk pres for at implementere en sådan. Bemærk, at Forsyningstilsynet i perioden ikke har arbejdet på denne opgave, og at der ikke har været afsat ressourcer hertil, men at dette tilsyneladende ikke er tydeligt for selskaberne.⁴

På elområdet viser en surveyundersøgelse gennemført i forbindelse med evalueringen, at flertallet af de største distributionsselskaber er *delvist enige* i, at det generelt er et godt samarbejde med Forsyningstilsynet – kun to ud af de 10 største selskaber er *overvejende enige* i dette udsagn, og ingen er *helt enige*. I surveyen er selskaberne også blevet bedt om at forholde sig til udsagnet: *”Vi har tillid til, at Forsyningstilsynet træffer objektive og korrekte afgørelser”*. Det er bemærkelsesværdigt, at praktisk taget alle større selskaber svarer, at de er helt eller overvejende uenige i dette udsagn. Svaret illustrerer, at det faktum, at Forsyningstilsynet ofte får medhold i klagesager, er utilstrækkeligt til at forme selskabernes perception af Forsyningstilsynets arbejde som objektivt og korrekt.

På en række områder konstateres et effektivt samarbejde med markedsaktørerne. Som eksempler kan fremhæves metodegodkendelser af eldistributionstariffer samt standardvilkår for elhandlernes adgang til eldistributionsnettene. Her er etableret et samarbejde, hvor brancheorganisationen opstiller standardvilkår, som forhåndsgodkendes af Forsyningstilsynet. Herefter kan de enkelte elnetselskaber opnå godkendelse af tarifvilkår og standardkontrakter med elhandelsselskaber med minimale administrative byrder ved at anvende branchestandarderne.

Forbrugerrepræsentanter er generelt tilfredse med Forsyningstilsynets arbejde for at beskytte forbrugerinteresser.

6. **Der er behov for at styrke omdømmet og accepten af Forsyningstilsynets mandat.** Det er BDO/Implement's vurdering, at den begrænsede tillid i sig selv er en barriere for, at Forsyningstilsynet kan udfylde sin rolle effektivt. Blandt andet skaber det modstand hos aktørerne mod øget brug af rammelovgivning og at give Forsyningstilsynet større mulighed for at udøve skøn. Kontaktudvalget vurderes at være nyttigt, men langt fra tilstrækkeligt til at sikre dialog med interessenterne.
7. **Det internationale samarbejde er ikke opprioriteret.** Forsyningstilsynet anfører selv, at det internationale samarbejde prioriteres lavt, så længe der er efterslæb i sagsbehandling og udviklingsopgaver, og at der er mulighed for at styrke den

⁴ Med klimaaftalen om grøn strøm og varme fra juni 2022 har Forsyningstilsynet fået en række andre opgaver end planlagt med tidligere politiske aftaler fra 2016 og 2017. De nye opgaver vedrører en kommende prisregulering af fjernvarme, hvorfor den konkrete branchekritik, som er fremsat ved dataindsamling før indgåelse af Klimaaftalen, er mindre relevant.

danske deltagelse i nordiske og europæiske fora, når der kan frigøres ressourcer til disse opgaver.

8. **Formålsparagraffen opfyldes inden for den givne ramme.** Formålsparagraffen for Forsyningstilsynet stipulerer blandt andet, at "Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling." Det skal bemærkes, at formålsparagraffen kun i begrænset omfang former Forsyningstilsynets råderum og mandat, som overvejende er fastlagt af sektorlovgivningen og de europæiske forordninger. Forsyningstilsynet kan således ikke regulere i modstrid med gældende lovgivning, selvom den ikke fremmer formålene i formålsparagraffen. Tilsynet har begrænsede initiativmuligheder ud over håndhævelse af gældende regulering. De brede formuleringer i formålsparagraffen kan i noget omfang være styrende, hvor Forsyningstilsynet udvikler regulering inden for rammeloavgivningen. Som nævnt ovenfor kan denne aktivitet endnu ikke evalueres. Den relativt brede formålsparagraf kan bidrage til at give et uklart billede af Forsyningstilsynets mandat. Det er for eksempel tilfældet, hvor Forsyningstilsynet håndhæver en sektorlovgivning eller en forordning, som ikke opleves at understøtte formålene i formålsparagraffen, herunder formålet om at sikre effektiv grøn omstilling.

Forsyningstilsynets formålsparagraf

§ 1. Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.

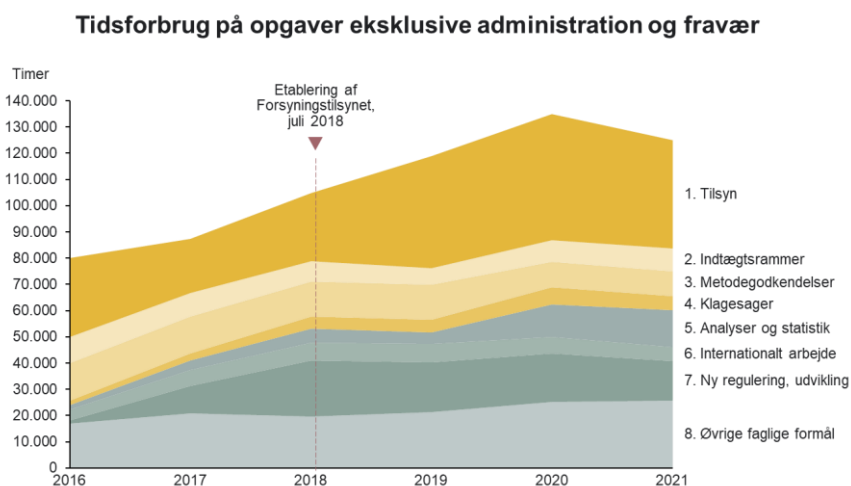
Stk. 2. Forsyningstilsynet skal tilrettelægge sin drift og opgavevaretagelse med henblik på:

- 1) At varetage administrationen af reguleringen og tilsynet med forsyningssektorerne effektivt i overensstemmelse med sektorlovgivningen,
- 2) At analysere og overvåge forsyningssektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i disse forsyningssektorer,
- 3) At bidrage til, at reguleringen for forsyningssektorerne fremmer de målsætninger, som er fastlagt i sektorlovgivningen og giver stabile rammebetingelser for forsyningsvirksomhederne, og
- 4) At skabe effektive, integrerede markeder for forsyning i overensstemmelse med national lovgivning og EU-regulering.

9. **Mange samtidige forandringer.** Forsyningstilsynet er blevet etableret i en tid, som er præget af store forandringer i forsyningssektorerne, både afledt af ny EU-regulering, omstilling til grønne teknologier og energiformer, internationalisering af markederne samt mange og vidtrækkende politiske reformaftaler, der skal implementeres på kort tid. Der er mange ønsker og forventninger fra eksterne interessenter til, hvordan Forsyningstilsynet skal agere i denne proces, herunder i forhold til at understøtte den grønne omstilling og varetage nye opgaver, jf. nedenfor. Desuden har Forsyningstilsynet skullet etablere sig som ny organisation og håndtere en udflytning til Frederiksværk. Samtidig har tilsynet fortsat skullet varetage de tilsynsopgaver, som følger af den underliggende sektorlovgivning, som grundlæggende ikke har ændret sig.
10. **Nye opgaver og øgede ressourcer.** Nye opgaver har betydet, at der er tilført ganske betydelige ekstra ressourcer til Forsyningstilsynet. I indværende år er den samlede bevilling således øget med ca. 50 mio. kroner i forhold til niveauet i 2017. Det er midler, der primært opkræves som gebyrer hos de energivirksomheder, der er under tilsyn (for udviklingsaktiviteter på affaldsområdet via gebyrer opkrævet hos husholdninger). Selvom tilsynet har haft vanskeligt ved at rekruttere nye medarbejdere i takt med tilgangen af opgaver, er organisationen siden dens etablering vokset med ca. 25 medarbejdere, og i et lidt længere perspektiv har stigningen været fra godt 60 til godt 100 ansatte. På grund af mange vakante stillinger udnytter Forsyningstilsynet ikke hele sin budgetramme.

Udviklingen har betydet, at Forsyningstilsynets opgaveprofil har ændret sig. Hvor opgavekategorierne (i) tilsyn, (ii) indtægtsrammer og (iii) metodegodkendelser i 2018 tilsammen udgjorde 57 procent af det samlede tidsforbrug, er dette faldet til en andel på 37 procent i 2021. Til gengæld anvendes der forholdsmæssigt væsentligt mere tid på især udviklings- og analyseopgaver. Heri ligger en forskydning i ressourceanvendelsen, hvor konkret sagsbehandling fylder relativt mindre. Dette er i overensstemmelse med den politiske ambition ved etablering af Forsyningstilsynet. For Forsyningstilsynets ledelse ligger der en vigtig opgave i at balancere ressourceanvendelsen mellem de nye opgaver, som tilsynet ønskes at løse, og de fortsættende (drifts)opgaver. Figur 4 viser en oversigt over udviklingen i tidsforbrug. For læsbarhedens skyld er administration og fravær ikke medtaget. Figuren viser, at særligt udviklingen af ny regulering samt analyse- og statistikarbejde er øget efter overgangen fra Energitilsynet til Forsyningstilsynet. Bemærk, at der må forventes en forskydning fra udviklings- til driftsopgaver, når ny regulering af for eksempel Energinet og affaldsområdet idriftsættes. Det kan også bemærkes ud fra figuren, at opgaven med administration af indtægtsrammer, som har stor opmærksomhed i medier og i mange interessenters oplevelse af Forsyningstilsynets virke, udgør en relativt lille del af Forsyningstilsynets samlede aktivitet sammenlignet med mindre synlige tilsynsopgaver, metodegodkendelser med videre. En uddybende oversigt over det samlede tidsforbrug findes i afsnit 4.

Figur 4: Oversigt over udvikling i tidsforbrug



11. **Sagsstyring og transparens i sagsbehandlingstider.** Evalueringen viser, at den nuværende praksis i Forsyningstilsynet vedrørende opgørelse, monitorering og kommunikation af sagsbehandlingstider kan forbedres væsentligt. Der er for eksempel ikke fastsat tydelige mål for sagsbehandlingstiden over for de regulerede selskaber og offentligheden i bredere forstand. Der foreligger heller ikke opgørelser, der gør det muligt at følge udviklingen for sammenlignelige sager, og der er ikke nogen løbende formidling af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på tilsynets hjemmeside eller andre platforme.⁵ Tilsvarende er der heller ikke nogen løbende opgørelser af, hvordan liggetiden udvikler sig for sager, som er igangværende.

⁵ For eksempler på offentlig kommunikation af sagsbehandlingstider og udvikling i sagsbehandlingstider se for eksempel Ankestyrelsen: <https://ast.dk/om-ankestyrelsen/sagsbehandlingstider/sagsbehandlingstider-1/sagsbehandlingstider3> og Nævnenes Hus: <https://naevneneshus.dk/sagsbehandlingstider/gennemsnitlige-sagebehandlingstider/>

Governancestruktur sammenlignet med andre danske myndigheder. Der er gennemført en sammenligning af governancestrukturen i Forsyningstilsynet med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet. Disse to myndigheder er de mest nærliggende at sammenligne med, da de agerer som uafhængige myndigheder med myndighedsansvar for økonomiske aktiviteter, men begge myndigheder er dog væsensforskellige fra Forsyningstilsynet, både når det gælder opgaver og organisering. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er en uafhængig konkurrencemyndighed, men varetager også en bred vifte af andre opgaver. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører ikke tilsyn og laver ikke økonomisk regulering med undtagelse af aktiviteterne i Forsyningssekretariatet, som er tilsyns- og regulatormyndighed på vandområdet, og som er forankret i styrelsen. Bemærk, at tilsynet på vandområdet ikke er underlagt europæiske krav om uafhængighed på samme måde som el- og gasområdet. Finanstilsynet fører tilsyn med den finansielle sektor, men foretager ikke direkte økonomisk regulering af de finansielle virksomheder. Forsyningstilsynet har en større uafhængighed end både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet. Disse agerer uafhængigt i forhold til at håndhæve konkurrenceloven henholdsvis føre tilsyn med den finansielle sektor, men varetager også en række opgaver med reference til Erhvervsministeriet, hvor Erhvervsministeriet for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vedkommende har instruktionsret. Forsyningstilsynet er ikke underlagt instruktionsret i nogen forhold.

Hvor direktøren for Forsyningstilsynet alene har ansvaret for tilsynets virke, er det Konkurrencerådet henholdsvis bestyrelsen for Finanstilsynet, som træffer afgørelse i store og principielle sager. Både Konkurrencerådet og bestyrelsen for Finanstilsynet har også en række beføjelser i forhold til styrelsernes forvaltning af konkurrenceloven henholdsvis lov om finansiel virksomhed med videre. Den organisatoriske ramme må ses i lyset af afgørelsernes kompleksitet og økonomiske betydning. Den organisatoriske ramme for Forsyningstilsynet har meget stor lighed med Forsyningssekretariatet på vandområdet – bortset fra at sidstnævnte er forankret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Den uafhængighed, som er forankret i Konkurrencerådet og bestyrelsen for Finanstilsynet, udøves, når der blandt andet træffes afgørelser i store og principielle sager, som potentielt kan have vidtgående konsekvenser for de berørte virksomheder og økonomien som helhed. Det adskiller sig fra Forsyningstilsynet, som løbende træffer afgørelser, der direkte regulerer økonomien i de enkelte, regulerede virksomheder, men som typisk har en mere transaktionel karakter.

12. **Governancestruktur sammenlignet med europæiske regulatorer.** De organisatoriske rammer for regulatormyndighederne på energiområdet varierer betydeligt på tværs af de europæiske lande. Det er valgt at sammenligne Forsyningstilsynet med regulatormyndighederne i Sverige, Norge, Tyskland og Nederlandene. I alle fire lande er det enten direktøren eller et smalt, internt organ, som træffer afgørelse i sagerne. Ingen af de fire lande har bestyrelser eller råd i stil med Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det afspejler de særlige krav til regulators uafhængighed, som følger af EU-reguleringen.

- **Sverige.** Regulatormyndigheden i Sverige – Energimarknadsinspektionen (EI) – har meget stor lighed med Forsyningstilsynet, både for så vidt angår opgaver og organisatorisk setup. EI ledes af en direktør, som har det endelige ansvar for opgavevaretagelsen.
- **Norge.** I Norge er Reguleringsmyndigheten for energi etableret som en selvstændig afdeling i Norges vassdrags- og energidirektorat. Reguleringsmyndigheten agerer i vidt omfang uafhængigt, men direktøren for Norges vassdrags- og energidirektorat er med til at træffe afgørelse i store sager og er overordnet ansvarlig for opgavevaretagelsen.
- **Holland og Tyskland.** Regulatormyndighederne i både Nederlandene og Tyskland er forankret i større myndigheder med et bredt ansvarsområde og stor uafhængighed. I Tyskland har Bundesnetzagentur (BNA) ansvaret for over-

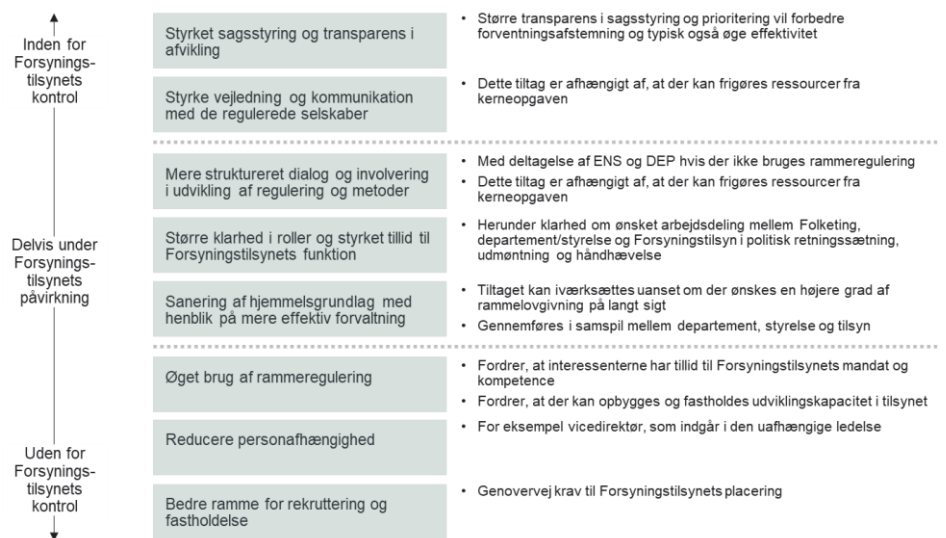
vågning og regulering af markederne for el og gas, telekommunikation, post og jernbaner. I Holland er Autoriteit Consument & Markt (ACM) konkurrencemyndighed og forbrugermyndighed og har ansvaret for overvågning og regulering af markederne for telekommunikation, post, transport og sundhedsydelser.

I både Tyskland og Holland træffes de store afgørelser af et smalt og uafhængigt beslutningsorgan – i Holland er det ACM's såkaldte "board", mens det i Tyskland er et af BNA's såkaldte "ruling chambers". I begge lande er der tale om smalle, interne fora med medlemmer, som er ansat i myndigheden på fuld tid.

1.3 Anbefalinger

Evalueringen peger på en række tiltag, der kan bidrage til at stabilisere og effektivisere udførelsen af tilsynsopgaven. En del af anbefalingerne er umiddelbart inden for Forsyningstilsynets egen kontrol og kan iværksættes umiddelbart, hvis de nødvendige ressourcer kan frigøres. De fleste anbefalinger kan dog ikke gennemføres uden medvirken af andre aktører, mens en del anbefalinger vedrører Forsyningstilsynets rammevilkår og derfor er uden for Forsyningstilsynets påvirkning. Figur 5 sammenfatter de vigtigste anbefalinger i oversigtsform, mens de samlede anbefalinger findes i den efterfølgende tekst.

Figur 5: Oversigt over de væsentligste anbefalinger



13. **Rammerne for Forsyningstilsynet skal stabiliseres.** Forsyningstilsynet er langt hen ad vejen lykkedes med at varetage sine opgaver sikkert siden dets etablering i 2018, og der er både afviklet en række gamle sagsbunker og leveret analyser og input til ny regulering. Alligevel er tilsynets situation ikke stabil, og vejen frem er usikker. Den væsentligste risikofaktor er, at personaleomsætningen fortsat er uholdbart høj. Det er muligt, at situationen stabiliseres af sig selv, men det er også et muligt scenarie, at udfordringerne med rekruttering og fastholdelse bider sig fast eller forværres yderligere. Det vil kunne betyde, at tilsynet får vanskeligere ved at løfte nye drifts- og udviklingsopgaver, og i værste fald kan det mere generelt udgøre en risiko for sikker drift. Samtidig er tilsynets omdømme under pres fra blandt andet de regulerede selskaber og disses brancheforeninger, hvilket bestyrkes af den usikre driftssituation og vanskeliggør tilsynets langsigtede arbejde på at skabe bedre rammevilkår.

Der ses derfor et behov for at styrke de organisatoriske og driftsmæssige rammevilkår. Dette kan understøttes ved, at Forsyningstilsynet gives mere fleksible rammer for sags- og ressourceprioritering, jf. de næste punkter. Ligeledes er der behov for at udbygge og styrke samarbejdsrelationerne med branchen og øvrige interessenter.

14. **Større fleksibilitet til sags- og ressourceprioritering.** Det anbefales, at Forsyningstilsynet gives større fleksibilitet i sagsprioriteringen, og at rammerne for at prioritere ressourceanvendelsen også præciseres. Sidstnævnte kan for eksempel ske ved, at der i lov om Forsyningstilsynet eksplicit gives tilsynet adgang til at prioritere de samlede ressourcer på tværs af opgaver med inddragelse af saglige betragtninger om væsentlighed og risici.

Behovet for større fleksibilitet til sagsprioritering skal ses i lyset af, at Forsyningstilsynet som hovedregel ikke i dag kan afvise sager, selvom de vedrører bagatelagte forhold – det gælder både ansøgninger, genoptagelsessager og klagesager. Der gælder de samme forvaltningsmæssige krav til sagsbehandlingen uanset sagernes karakter, og tilsynet kommer derfor til at anvende uforholdsmæssigt mange ressourcer på mindre væsentlige sager. Der er også eksempler på sagstyper, som grundlæggende forekommer uvæsentlige, for eksempel kravet om, at Forsyningstilsynet årligt skal godkende indberetninger fra alle kommuner om udbytte fra energivirksomheder. Det er en opgave, som umiddelbart kunne bortfalde eller ændres fra en godkendelses- til en tilsynsmodel.

Det vil kræve et systematisk eftersyn af de enkelte elementer i sektorlovgivningen at afdække mulighederne for at give Forsyningstilsynet større fleksibilitet til sagsprioritering, og det vil i givet fald kræve justeringer af sektorlovgivningen. Det anbefales at foretage et sådant eftersyn. En gennemgang af sektorlovgivningen med det specifikke formål at gøre tilsynet mere effektivt og fleksibelt og at øge Forsyningstilsynets mulighed for at prioritere og skønne ud fra formålsparagraffen kan i nogen grad opfylde det oprindelige formål med en større brug af rammelovgivning.

15. **Den geografiske placering.** Det anbefales, at der træffes beslutning om at afbøde virkningen af udflytningen, herunder at mulighederne for en placering med bedre adgang til kritiske kompetencer, for eksempel flytning tilbage til København, analyseres. Anbefalingen skal ses i det lys, at den nuværende placering i Frederiksværk står i vejen for en normalisering af personaleomsætningen. Sidstnævnte er med ca. 30 procent årligt på så højt et niveau, at det har stor negativ påvirkning på produktiviteten og servicekvaliteten over for de selskaber, som er under tilsyn. Endvidere anbefales det at overveje en sammenlægning af Forsyningstilsynet og Forsyningssekretariatet med henblik på at skabe et større fagligt miljø og kritisk opgavemasse. Det skal understreges, at fordele og ulemper herved ikke er afdækket som en del af evalueringen, men de to organisationer har klare fællestræk i deres opgaver og faglige tilsynsmetoder. En sammenlægning vil desuden give en større og derfor muligvis mere robust organisation.
16. **Tydligere processer til at koble politiske mål med Forsyningstilsynets aktiviteter.** Evalueringen viser, at Forsyningstilsynet møder betydelig kritik fra de regulerede virksomheder, herunder kritik for forhold, som ligger uden for tilsynets kontrol. Samtidig viser evalueringen, at der hos både branche og forbrugerrepræsentanter er en forventning om, at Forsyningstilsynet opfylder en væsentlig rolle i den grønne omstilling, mens tilsynets reelle mandat er smallere end formålsparagraffens stk. 1 og især er bestemt af EU-forordninger, sektorlovgivning og bestilte analyseopgaver. Endelig anfører tilsynet selv, at ressourcer er prioriteret til sagsbehandling i højere grad end til langsigtet kommunikation og involvering. Muligheden for at arbejde med et langsigtet arbejdsprogram med klare mål for udvikling af ny regulering og nye tilsynsmetoder bør overvejes. Herunder anbefales det, at det gøres klart, hvordan energipolitiske mål, formålsparagraf og lovgivningsprocesser er rammesættende for Forsyningstilsynets udviklingsarbejde.

17. **Governancestruktur.** Den nuværende governancestruktur, hvor Forsyningstilsynets direktør alene er ansvarlig for tilsynets virke, er usædvanlig i sammenligning med andre danske (tilsyns)myndigheder, men er sammenlignelig med andre europæiske landes energireguleringsmyndigheder. Den nuværende struktur har bidraget til hurtigere og mere effektive beslutningsprocesser end under Energitilsynet. Det skal bemærkes, at europæiske krav til regulators uafhængighed sætter rammen for Forsyningstilsynets governance. For eksempel skulle en bredere bestyrelseskonstruktion opfylde samme krav til uafhængighed, som i dag gælder for Forsyningstilsynet.

Søsterorganisationerne i Sverige, Norge, Nederlandene og Tyskland har også smalle, interne – og uafhængige – beslutningsorganer. Modeller som dem, der anvendes i Nederlandene og Tyskland, og som etablerer et uafhængigt governancelag over den daglige ledelse af tilsynet, er naturligvis mulige, men er ikke sædvanlige i dansk forvaltningstradition og vurderes heller ikke at rumme væsentlige fordele givet Forsyningstilsynets opgaveportefølje. På den baggrund giver evalueringen ikke anledning til anbefalinger om ændringer i governancestrukturen.

Et vigtigt opmærksomhedspunkt er dog, at den nuværende ledelsesmodel rummer en risiko for tab af driftsstabilitet og kontinuitet i det tilfælde, at Forsyningstilsynets direktør vælger at fratræde eller af andre grunde ikke kan varetage de funktioner, der er tillagt direktøren. Det anbefales derfor at overveje en udvidet direktionsmodel med en vicedirektør. Det vil kunne reducere den sårbarhed, der er indlejret i den nuværende struktur. Det vil ligeledes kunne styrke den samlede ledelseskraft og det eksternt rettede vejlednings- og relationsarbejde. Der kan sættes rammer direkte i lov om Forsyningstilsynet for, hvilke funktioner og beføjelser der i givet fald kan tillægges en vicedirektør og under hvilke omstændigheder.

18. **Større fokus på vejledningsopgaver.** Det er for alle regulatorer et vigtigt hensyn, at der er størst mulig transparens og forudsigelighed i forhold til tilsynsarbejdet. Forsyningsvirksomhederne bør have en god forståelse af reguleringen og de krav, der stilles til selskaberne. Ligeledes er det hensigtsmæssigt, at selskaberne forstår tilsynets fortolkningspraksis og de forhold, tilsynet lægger vægt på i sine afgørelser.

Der er eksempler på gode og vigtige initiativer som for eksempel den nye afgørelsesdatabase, der er åbnet den 1. april 2022. Omvendt kan det også konstateres, at vejledning ikke er defineret som en selvstændig hovedopgave. Dette kan fortolkes sådan, at vejledning er en understøttende opgave i forhold til hovedopgaverne, men kan også medføre en nedprioritering af opgaven. Det bør overvejes at italesætte vejledning og udvikling af effektive tilsynsprocesser som en hovedopgave på linje med de nuværende hovedopgaver. Evalueringen indikerer samlet set, at der er mulighed og behov for en styrkelse af vejledningsarbejdet. Forsyningstilsynet oplyser for eksempel, at en stor del af sagerne er utilstrækkeligt oplyst, når de fremsendes fra virksomhederne, hvilket bidrager til at øge sagsbehandlingstiden samt den administrative byrde for de berørte virksomheder. Omvendt oplyser selskaberne i de gennemførte interviews, at der mangler gennemsigtighed i forhold til de tilsynsfaglige metoder og tilgange. Blandt andet på fjernvarmeområdet er der forholdsvis mange henvendelser vedrørende fortolkning af lovgivningen.

Der er naturligvis i høj grad et ansvar hos selskaberne for at kende reglerne og de krav, der stilles til dokumentation og sagsoplysning. Men det er også en vigtig opgave for tilsynet at bidrage til gennemsigtigheden. Det anbefales, at Forsyningstilsynet forstærker vejledningsarbejdet, særligt på de områder, hvor der er erfaring for mange fejl og mangler. Det kan evt. ske som en del af en samlet vejledningsstrategi.

Det hører med til ovenstående, at vejlednings- og formidlingsindsatsen naturligt kommer under pres, hvis der mangler ressourcer til sagsbehandlingen, og hvis en stor del af medarbejderne har forholdsvis lav erfaring. Problemstillingerne hænger

derfor sammen, og mulighederne for at styrke vejledningsindsatsen vil blive bedre, hvis den generelle personale- og rekrutteringssituation forbedres.

19. **Bedre monitorering og formidling af sagsbehandlingstider.** Den nuværende praksis for at opgøre, monitorere og formidle sagsbehandlingstider og udviklingen i liggetid for verserende sager fremstår ikke tilfredsstillende.

Det anbefales at stille krav til Forsyningstilsynet om at fastsætte og kommunikere måltal for sagsbehandlings- og liggetider for de relevante sagstyper samt at opgøre og formidle disse løbende og som minimum kvartalsvist. Det anbefales også, at Forsyningstilsynet dokumenterer de principper og metoder, som de løbende opgørelser af sagsbehandlingstider og liggetider baserer sig på. Rammerne for ovenstående anbefales indarbejdet i lov om Forsyningstilsynet – alternativt kan det ske via mål- og resultatplaner. Det bemærkes, at mål for sagsbehandlingstider i noget omfang kommunikeres gennem mål- og resultatplaner.

20. **En tydeligere ramme for samspillet med lovgiver.** Med lov om Forsyningstilsynet blev Kontaktudvalget etableret som en ramme for dialog og samarbejde med eksterne interessenter til Forsyningstilsynet. Der er til dels etableret en ramme for tilsynets samspil med lovgiver, idet ministeren modtager referat fra kontaktudvalgsmøder, ligesom Forsyningstilsynet er underlagt tilsyn, indgår i strategiske direktionmøder samt udarbejder årsberetning og årsrapporter. Stk. 2 fastslår, at *Forsyningstilsynet orienterer løbende og inden for rimelig tid energi-, forsynings- og klimaministeren om forhold efter stk. 1 og forhold, som i øvrigt vurderes at have ministerens interesse, eller som har væsentlig betydning for Forsyningstilsynets opgavevaretagelse.* Rammen vurderes at være utilstrækkelig til at sikre udveksling af erfaringer og behov. Blandt andet viser evalueringen en række eksempler på uhensigtsmæssig regulering, som ikke er adresseret i udvikling af reguleringen, og som for eksempel kommer til udtryk i uflexibel regulering eller i at reguleringen adresserer bagatelagte forhold. Samarbejdet mellem Forsyningstilsynet på den ene side og Energistyrelsen og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet på den anden side sker derfor i høj grad i uformelle processer, ligesom der er en utilstrækkelig struktur for orientering eller dialog med ministeren og Folketingets partier. Det anbefales, at der udformes en formel ramme for information og koordinering mellem Forsyningstilsynet og lovgiver. Der kan være forskellige konkrete modeller for dette. Som en mulighed kan det anbefales, at Forsyningstilsynets direktør gives en pligt til (for eksempel) halvårligt at orientere klima-, energi- og forsyningsministeren skriftligt om forhold, som er væsentlige og relevante.⁶

En ændring af formålsparagraffen med vægt på den grønne omstilling kunne bidrage til at orientere Forsyningstilsynets virke i samme retning som energipolitikken, KEFM og Energistyrelsen.

⁶ Bemærk, at Forsyningstilsynet indgår i et koncernfælles tilsynskoncept i KEFM. Det er dog under hensyntagen til, at Forsyningstilsynet, jf. Lov om Forsyningstilsynet, er uafhængig og derfor ikke er underlagt instruktionsbeføjelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren.

2. Baggrund for evalueringen

Dette afsnit præsenterer kort evalueringens baggrund, formål og afgrænsning. Desuden beskrives i hovedtræk, hvordan evalueringen er tilrettelagt og gennemført.

2.1 Baggrund for etablering af Forsyningstilsynet

Med stemmeaftalen "Et stærkt Forsyningstilsyn" af 4. oktober 2017 besluttede et politisk flertal at gennemføre en række tiltag for at sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Aftalen blev implementeret 1. juli 2018, da lov om Forsyningstilsynet af 8. juni 2018 trådte i kraft, og det daværende Energitilsyn blev afskaffet og erstattet af Forsyningstilsynet.

Forsyningstilsynet er regulator for el-, gas- og fjernvarmeområdet og varetager de tværgående opgaver, som fremgår af lov om Forsyningstilsynet og de sektorspecifikke opgaver, som fremgår af de respektive sektorlove. Tilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne, herunder ikke mindst med henblik på at sikre forbrugernes interesser på markeder, der har monopol(lignende) karakter.

Med vedtagelsen af lov om Forsyningstilsynet i foråret 2018 blev der etableret en ny hovedlov og (dermed) en ny institutionel ramme om arbejdet med tilsyn og regulering af forsyningssektorerne. Samtidig fik tilsynet en række nye analyse- og overvågningsopgaver med videre, og de overordnede formål med opgavevaretagelsen blev præciseret i en særskilt formålsparagraf i lov om Forsyningstilsynet, jf. punkt 8 i sammenfatningen.

Som en del af stemmeaftalen blev der bl.a. besluttet en ny organisering af tilsynet, samt at der skal foretages en evaluering heraf. Det blev således, som en del af stemmeaftalen, besluttet, at "*der gennemføres senest i 2021 en evaluering af den nye organisering*", hvilket ligger til grund for nærværende evaluering af Forsyningstilsynet.

BDO og Implement har gennemført evalueringen for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Evalueringen og de anførte anbefalinger, der fremgår af sammenfatningen, er BDO/Implement's uafhængige vurdering.⁷

2.2 Formål og afgrænsning

Formålet med evalueringen er at belyse og vurdere, i hvilken grad Forsyningstilsynet har leveret på formålsparagraffen, og i hvilken grad de politiske mål og intentioner med den nye organisering er blevet indfriet. De udtrykte forventninger i bl.a. stemmeaftalen fra oktober 2017 fungerer dermed som "mål billede" for evalueringen.

Kommissoriet for evalueringen er udarbejdet af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og fremgår af boksen på næste side. Evalueringens fokus og aktiviteter er afgrænset af kommissoriet. Afgrænsningen betyder blandt andet, at evalueringen ikke beskæftiger sig med, om den gældende regulering er hensigtsmæssig, eller om EU-regulering er implementeret hensigtsmæssigt i dansk lovgivning og praksis. Evalueringen omfatter heller ikke en nærmere analyse af de anvendte tilsynsfaglige metoder og tilgange, eller om disse er hensigtsmæssige.

Evalueringen inddrager et ret omfattende materiale om Forsyningstilsynets personale samt om sagsproduktion og ventetider. Derimod er der ikke gennemført caseanalyser af konkrete afgørelser eller af udviklings- og samarbejdsforløb mellem tilsynet på den ene side og selskaber og brancheforeninger på den anden side.

⁷ Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har i processen modtaget et tidligt outline af evalueringen. Ministeriet har ikke haft mulighed for at påvirke evalueringens endelige betragtninger og konklusioner. Forsyningstilsynet har ikke haft udkast til evalueringen forelagt og har således heller ikke haft mulighed for at kommentere evt. faktuelle unøjagtigheder.

Kommissorium for evalueringen af Forsyningstilsynet

Evalueringen vil bestå af fire dele.

Del 1: Arbejdsgange og opgaveløsning

Del 1 af evalueringen omfatter følgende forhold relateret til Forsyningstilsynets arbejdsgange og opgaveløsning:

1.1 Beslutningsproces

Et af formålene med den nye organisering var at gøre beslutningsprocesser hurtigere og mere smidige som følge af integrationen mellem sagsbehandling og beslutningskompetence. Det ønskes evalueret, om den nye organisering har bidraget til bedre og hurtigere beslutningsprocesser.

1.2 Sagsbehandlingstider

I forlængelse af punkt 1 var det forventningen, at den nye organisering ville bidrage til at få nedbragt store sagspukler og lange sagsbehandlingstider. Det ønskes evalueret, om den nye organisering har bidraget hertil.

Del 2: Forsyningstilsynets rolle og dialog med andre aktører på forsyningsområdet

Del 2 af evalueringen skal sætte fokus på, hvad den nye organisering med en uafhængig direktør har betydet for henholdsvis Forsyningstilsynets rolle i udvikling af reguleringen og dialog med andre aktører på forsyningsområdet.

1.1 Smidig regulering og varetagelse af nye opgaver

En del af baggrunden for at styrke Forsyningstilsynets handlekraft og uafhængighed var at sikre udviklingen af en mere agil og smidig regulering gennem rammelovgivning i de respektive sektorlove, hvor hensigten var, at Forsyningstilsynet får tildelt nye analyse-, monitorerings- og regeludstedende opgaver.

Det ønskes evalueret, om Forsyningstilsynet i større grad har fået tildelt nye analyse-, monitorerings- og regeludstedende opgaver under en rammelovgivning i de respektive sektorlove, og i så fald om dette har bidraget til en mere agil og smidig regulering; herunder ønskes det evalueret, hvordan Forsyningstilsynet har udmøntet sin rolle som regeludstedende myndighed.

1.2 Feedback og dialog

I stemmeaftalen blev der udtrykt ønske om en bedre udnyttelse af Forsyningstilsynets indsigt i reguleringer og praksisser på de enkelte forsyningsområder samt en mere aktiv dialog mellem tilsynsmyndigheden og forsyningsrådets interessenter.

Det ønskes evalueret, hvorvidt den nye organisering har bidraget til styrket feedback fra Forsyningstilsynet til lovgivende myndigheder og en bedre dialog mellem Forsyningstilsynet og forsyningsområdernes interessenter.

1.3 Internationalt samarbejde

Et af formålene med at understøtte hurtigere beslutningsgange i Forsyningstilsynet var, at det ville give tilsynet bedre mulighed for at bidrage til det internationale samarbejde på EU-plan, hvor Energitilsynet ofte fandt, at de ikke kunne nå at få inddraget deres perspektiver inden for de fastsatte tidsfrister.

Det ønskes evalueret, om den nye organisering har bidraget til mere retfærdige input fra vores tilsynsmyndighed til det internationale arbejde, så danske udfordringer bedre kan reflekteres i de løsninger, der foreslås på EU-niveau igennem for eksempel ACER.

I forbindelse med del 2 forventes konsulenten at foretage en bred interessentinddragelse, der inkluderer både branche- og forbrugerorganisationer, herunder repræsentanter for store og små regulerede virksomheder, erhvervsvirksomheder, små forbrugere og Energinet.

Del 3: Opfyldelse af formålsbestemmelsen i lov om Forsyningstilsynet

Det fremgår af lov om Forsyningstilsynet, at "Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling. [...]"

Det ønskes evalueret, i hvilken grad Forsyningstilsynet har leveret i forhold til formålsparagraffen i lov om Forsyningstilsynet.

Del 4: Forsyningstilsynet til sammenlignelige tilsynsmyndigheder

Del 4 af evalueringen skal sætte Forsyningstilsynets organisering og uafhængighed i perspektiv gennem en sammenligning med udviklingen af beføjelser og graden af uafhængighed i andre tilsynsmyndigheder nationalt og internationalt, evt. ved inddragelse af ACER.

4.1 Beskrivelse af rammerne for tilsyn med forsyningssektoren

For at kortlægge rammerne for tilsyn med forsyningssektoren skal rapporten indeholde et afsnit, der kort forklarer formålet med en tilsynsmyndighed, samt hvordan tilsyn med forsyningssektorerne er forankret i dansk og europæisk lov.

4.2 Nationalt

Der ønskes en sammenligning af beføjelser, opgaver og beslutningskompetencer i sammenlignelige danske tilsynsmyndigheder; herunder deres formålsbestemmelser.

4.3 Internationalt

Der ønskes en sammenligning af organiseringen af forsyningsområderne i andre sammenlignelige lande; herunder tilsynsmyndighedens opgaver og kompetencefordelingen mellem departement, tilsyn og evt. styrelse. Det kan i denne sammenhæng også være relevant at undersøge regulatorernes ansvarsområder.

2.3 Tilrettelæggelse

Med henblik på at kunne besvare de evalueringsspørgsmål, der fremgår af kommissoriet, er der gennemført et omfattende aktivitets- og analyseprogram. Dette har omfattet en bred inddragelse af relevante interessenter med henblik på at sikre, at alle perspektiver og nuancer har været repræsenteret. Således har evalueringen sikret inddragelse af repræsentanter fra regulerede virksomheder, branche-/interesseorganisationer, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet samt Forsyningstilsynet selv. Derudover er der afviklet besøg eller interviews med søsterorganisationer i andre lande samt relevante danske (tilsyns)myndigheder – Finanstilsynet samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, inkl. Forsyningssekretariatet.

I gennemførelsen af evalueringen er der blevet anvendt såvel kvalitative som kvantitative metoder, opdivset i nedenstående:

Kvalitative:

- ✓ Interviews med medlemmerne af Forsyningstilsynets kontaktudvalg i form af repræsentanter fra branche- og forbrugerorganisationer samt de regulerede virksomheder.
- ✓ Introduktionsdage hos Forsyningstilsynet med præsentation af organisering og opgaveportefølje – samt indsigt i sagsbehandling og metoder.
- ✓ Interview og løbende dialoger med direktøren for Forsyningstilsynet.
- ✓ Interviews med repræsentanter fra KEFM.
- ✓ Interviews med repræsentanter fra andre danske tilsynsmyndigheder, som for eksempel Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- ✓ Interviews med repræsentanter fra tilsvarende udenlandske tilsynsmyndigheder i Sverige, Norge, Nederlandene og Tyskland.
- ✓ Gruppeinterview med repræsentanter fra varmesektoren.

Kvantitative:

- ✓ Dataindsamling, bl.a. via dataudtræk fra Forsyningstilsynet, desk research og caseanalyser.
- ✓ Databearbejdning og dataanalyse, bl.a. i forhold til ressourceforbrug på opgavetyper, personalesammensætning/-omsætning, sagsbehandlingstider, klagenævnssager med videre.
- ✓ Gennemført survey hos elselskaber, inkl. efterfølgende databehandling/-fremstilling af surveyresultater.

3. Baggrund for det uafhængige tilsyn

3.1 Europæisk kontekst for etablering af Forsyningstilsynet

Etableringen af sammenhængende el- og gassystemer i EU og EØS-lande er et fokusområde for EU. Sammenhængende energisystemer giver et stærkt bidrag til at sikre lave forbrugerpriser og høj forsyningssikkerhed samt til at begrænse omkostningerne til grøn omstilling af energisystemerne. Effektiviteten skabes både af en bedre udnyttelse af aktiverne på tværs af landegrænser og gennem etablering af konkurrence mellem producenter henholdsvis leverandører af energi.

Eksempel: Integration af dansk vindproduktion i det europæiske energisystem

Markedsbaseret integration af dansk vindmøllestrøm i energisystemet kan illustrere effekten af de integrerede, europæiske energimarkeder. Ved overskud af vindproduktion kan elektricitet eksporteres på markedsvilkår til omkringliggende lande, ligesom der importeres el på markedsvilkår, når produktionen er utilstrækkelig. Markedet gør, at vindenergien fortrænger dyrere produktion i omkringliggende lande, og at de billigste alternativer erstatter manglende vindproduktion. Adgangen til transportnettet og markederne på ikkediskriminerende vilkår er sikret gennem europæisk regulering og håndhæves af de uafhængige, nationale regulatorer. Den samlede omkostning er væsentligt lavere end alternative nationale eller bilaterale løsninger.

Tilgangen til at skabe sammenhængende systemer har været markedsbaseret. El- og gasdirektiverne har fastlagt fælles regler for markedsadgang og fælles rollebeskrivelser på tværs af de europæiske lande, som har gjort det muligt at konkurrere om energiproduktion og -levering. Direktiverne har på én gang drevet liberaliseringen af energimarkederne, som oprindeligt var organiseret som monopolmarkeder, og integrationen af markederne ved sikring af fælles regler for markedsadgang og etablering af transportinfrastruktur mellem lande.

De nationale regulatorer spiller en væsentlig rolle for etableringen af et europæisk energimarked, og deres rolle er fastlagt i el- og gasdirektiverne, som beskrevet i afsnit 8.1. Forsyningstilsynet kan derfor i høj grad betragtes som en europæisk funktion, der sammen med de øvrige nationale regulatorer skal sikre sammenhængende, europæiske markeder, forbrugerbeskyttelse og lige markedsadgang for alle aktører. Bemærk, at en række europæiske forordninger på energiområdet har direkte gyldighed i medlemslandene, hvor de håndhæves af regulatorerne, herunder Forsyningstilsynet.

Historisk har mange europæiske stater og delstater haft ejerinteresser i energiselskaber, der typisk har været organiseret som integrerede monopolvirksomheder. Det har medført en naturlig interesse modsætning mellem Kommissionens ønske om at fremme effektive, europæiske markedsløsninger og nationale interesser i at beskytte nationale monopolvirksomheder. Det er en medvirkende årsag til, at direktiverne stiller stærke krav til de nationale regulatorers uafhængighed af øvrige myndigheder.

Energiregulatorernes opgaver har mange lighedstræk med andre regulatorfunktioner, herunder markedsovervågning, monopolregulering, forbrugerbeskyttelse, transfer pricing-kontrol med videre. Det har ført til, at mange medlemslande har organiseret de nationale energiregulatorer sammen med andre myndighedsopgaver. Der er dog stor variation i organiseringen på tværs af medlemslande. Således ses samorganisering med konkurrence- og forbrugermyndigheder, vand- og spildevandsregulering samt regulering af andre monopolaktiviteter som for eksempel postvirksomhed og kollektiv trafik.

3.2 Bredden af energiregulatorernes mandat

Energiregulatorerne indgår i en arbejdsdeling med de øvrige energimyndigheder, idet:

- Kommissionen fastlægger de overordnede rammer for markedets funktion samt for strategisk forsyningsikkerhed, for eksempel strategiske energilagre.
- De nationale lovgivere fastlægger den politiske retning og implementerer den i sektorlovgivningen.
- De nationale TSO'er etablerer overordnet infrastruktur og markedsdrift.
- De nationale regulatorer overvåger markederne og håndhæver national og europæisk regulering.

De overordnede roller er fastlagt i direktiverne. Der er dog stor variation i, hvordan snitfladen mellem regulator og lovgiver er udformet, og i praksis for udøvelse af håndhævelsen.

Brugen af rammelovgivning versus detaillovgivning varierer mellem medlemslandene. En detaljeret lovgivning forenkler regulatorrollen, som reduceres til at fortolke lovgivningen og træffe afgørelser. Der er imidlertid flere ulemper ved en detaljeret lovgivning. Dels adskilles udformningen fra udførelsen, hvilket skaber risiko for, at en detaljeret lovgivning skaber et ineffektivt forvaltningsgrundlag, dels kan optimering af forvaltningsgrundlaget blive meget langsomt, fordi det skal prioriteres sammen med andre lovgivningsprocesser. Og endelig kan det skabe snævre jobfunktioner hos regulator, som i nogle tilfælde kan skabe mere attraktive jobs og dermed bedre medarbejdetiltrækning og -fastholdelse ved at kombinere udviklings- og forvaltningsopgaver.

Figur 6: Brug af større eller mindre grad af rammeregulering har stor betydning for det uafhængige tilsyns muligheder for at påvirke opgaveløsningen



Ved evalueringen af det daværende Energitilsyn blev det konstateret, at den danske sektorlovgivning udgjorde et meget detaljeret forvaltningsgrundlag, og det indgik som en del af formålet med etableringen af Forsyningstilsynet at bevæge sig mod øget brug af rammelovgivning. Figur 6 illustrerer principperne i detail- henholdsvis rammeregulering.

Udfaldsrummet for valget af detail- henholdsvis rammeregulering er begrænset:

- Detaillovgivning kan begrænse tilsynsmyndigheden så meget, at det forhindrer den uafhængige håndhævelse af direktiverne. Der kan således ikke lovgives om forhold, som bør være under den uafhængige tilsynsmyndigheds kompetence.
- Rammelovgivningen kan ikke give tilsynsmyndigheden rum til at udforme regulering, som er politisk retningssættende. Tilsynsmyndigheden bør ikke have mandat til at fastlægge regler uden en fastlagt, retningssættende ramme og bør ikke have mandat til at fastsætte regler ud over den nationale tilsynsmyndigheds naturlige ansvarsområde, herunder de direktivfastsatte opgaver, monopoltilsyn, forbrugerbeskyttelse, tilsyn med strategiske energilagre og tilsvarende.

Som nævnt giver detailregulering den fordel for tilsynsmyndigheden, at dens opgave er meget klar – opgaven er løst i det omfang, der træffes afgørelser i overensstemmelse med hjemmelsgrundlaget. Det samme gælder opgaven for ankemyndighederne.

Imidlertid knytter der sig en række fordele til øget brug af rammeregulering:

- Tilsynsmyndigheden har den praktiske indsigt i håndhævelsen. Rammeregulering giver mulighed for at justere regelgrundlaget med henblik på at opnå en mere effektiv og hurtig sagsbehandling og reducere administrative byrder. Eksempler kan være indførelse af bagatelgrænser, egenkontrol med videre.
- Tilsynsmyndigheden kan samle kompetencer om økonomisk regulering og fremme af konkurrence i energimarkederne, som kan udnyttes både til håndhævelse og udvikling.
- Tilsynsmyndigheden har den direkte kontakt til selskaberne og kan i højere grad tage ansvar for at fjerne uhensigtsmæssig regulering, når den kritiseres af selskaberne.
- Brug af rammeregulering reducerer risikoen for, at der lovgives om områder, der hører under den uafhængige tilsynsmyndigheds ansvar ud fra el- og gasdirektivernes bestemmelser.

Brug af klageinstanser og retssystem adskiller også i høj grad de europæiske regulator-traditioner. Nogle lande, for eksempel Tyskland, har tradition for at eskalere afgørelser igennem retssystemet. Bundesnetzagentur er for eksempel fortalende for denne tilgang, som skaber klarhed og legitimitet om afgørelserne. Andre traditioner, herunder den danske, er mindre tilbøjelige til at eskalere afgørelser og ser det som et mål at begrænse antallet af påklagede afgørelser.

Ud fra dansk forvaltningstradition vurderes det at være en præmis for Forsyningstilsynet, at man skal tilstræbe accept af metoder og afgørelser fra markedsaktørerne, og at klage- og retsinstanser kun i særlige tilfælde skal ses som en del af håndhævelsen.

3.3 Sammenhæng mellem formålsparagraf og opgaveløsning

Formålsparagraffen er en væsentlig del af grundlaget for nærværende evaluering. De kvalitative interviews peger også på, at formålsparagraffen har betydning for interessenternes forståelse af Forsyningstilsynets rolle, idet der ofte henvises til formålsparagraffen i interviewene. Forsyningstilsynets muligheder for at styre efter formålsparagraffen er dog meget begrænsede. Forsyningstilsynets opgave er i høj grad bestemt af den sektorlovgivning og de forordninger, som skal håndhæves, samt af de analyse- og udviklingsopgaver, som overgives til Forsyningstilsynet. Forsyningstilsynets reelle muligheder for at styre efter formålsparagraffen er begrænset til:

- Formålsparagraffen kan udgøre en del af afgørelsesgrundlaget, hvis der er et fortolkningsrum inden for forordninger og sektorlovgivning. Dette vurderes i meget begrænset omfang at være tilfældet for det eksisterende regelgrundlag.
- Formålsparagraffen kan have indflydelse på de nye reguleringer, som udvikles af Forsyningstilsynet under rammelovgivning, navnlig økonomisk regulering af Energinet, ny økonomisk regulering af fjernvarmesektoren samt bidrag til fremtidig regulering af affaldssektoren. Disse bidrag er, som nævnt, endnu ikke implementeret.
- Formålsparagraffen kan være styrende for Forsyningstilsynets opbygning af kapacitet, kompetencer, processer og tilsynsmetoder, altså på områder, som ikke påvirker indholdet af Forsyningstilsynets afgørelser, men derimod evnen til at træffe rettidige afgørelser med og til at belyse sager tilstrækkeligt.

Formålsparagraffens betydning er illustreret i Figur 7.

Figur 7: Formålsparagraffens styrende virkning på Forsyningstilsynets aktiviteter

FORMALSPARAGRAFFEN	FORMALSPARAGRAFFENS INDLYDELSE		
	Afgørelser og overvågning	Udvikling af ny regulering	Organisations- og metodeudvikling
<p>§1. Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forsyningssektorerne. Forsyningstilsynet skal navnlig sikre forbrugernes interesser i forsyningssektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.</p>	<p>Meget begrænset: Meget lille fortolkningsrum i eksisterende hjemmelsgrundlag</p>	<p>Væsentlig: §1 giver et væsentligt pejlemærke i det omfang rammeloavgivningen skaber et udfaldsrum</p>	<p>Nogen: Styrende for de valg, som ligger inden for Forsyningstilsynets autonomi</p>
<p>Stk. 2. Forsyningstilsynet skal tilrettelægge sin drift og opgavevaretagelse med henblik på:</p>			
<p>1) at varetage administrationen af reguleringen og tilsynet med forsyningssektorerne effektivt i overensstemmelse med sektorlovgivningen,</p>	<p>Høj: Fastlægger hovedaktiviteten</p>	<p>Ingen</p>	<p>Høj: Fastlægger de fundamentale krav til organisationen</p>
<p>2) at analysere og overvåge forsyningssektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i disse forsyningssektorer,</p>	<p>Høj: Fastlægger hovedaktiviteten</p>	<p>Nogen: Kan pege på udvikling af strukturelle reguleringsparadigmer</p>	<p>Høj: Fastlægger de fundamentale krav til organisationen</p>
<p>3) at bidrage til, at reguleringen for forsyningssektorerne fremmer de målsætninger, som er fastlagt i sektorlovgivningen og giver stabile rammebetingelser for forsyningsvirksomhederne, og</p>	<p>Nogen: Mulighed for at kommunikere behov for ændret regulering</p>	<p>Høj: Styrende for udvikling af regulering under rammeloavgivning</p>	<p>Nogen: Sikre effekt af lovgivningen gennem effektiv håndhævelse</p>
<p>4) at skabe effektive, integrerede markeder for forsyning i overensstemmelse med national lovgivning og EU-regulering.</p>	<p>Høj: Fastlægger hovedaktiviteten</p>	<p>Begrænset: El og gas er underlagt snævre europæiske rammer</p>	<p>Høj: Fastlægger de fundamentale krav til organisationen</p>

Samlet viser oversigten, at formålsparagraffens stk. 2, som fastlægger Forsyningstilsynets opgaver og mandat, er stærkt styrende for Forsyningstilsynets aktiviteter, mens det bredere formål har mindre indflydelse, fordi det især påvirker områder, hvor Forsyningstilsynet har begrænset spillerum. Formålet har dog betydning for de områder, hvor ny rammeloavgivning udvider udfaldsrummet for udformning af regulering.

3.4 Effektiv udførelse af tilsyn

Forsyningstilsynets regelhåndhævelse omfatter både etablering af reguleringsgrundlag (for eksempel benchmarkingmetoder), afgørelser (for eksempel fastlæggelse af indtægtsrammer) og kontrol med overholdelse af regler. Forsyningstilsynet udsteder en række bekendtgørelser og vejledninger, såsom bekendtgørelse om regler for anmeldelse af priser og betingelser med videre for gasforsyning og vedrørende den økonomiske regulering af Energinet.

Både for afgørelser og kontrol kan der trækkes paralleller til tilsynspraksis i andre myndigheder.

I en moden tilsynspraksis optimeres indsatserne ud fra sammenhængen mellem indsats og effekt. I et såkaldt indsatshierarki prioriteres de indsats, som har stor effekt, med en begrænset indsats, mens ressourcekrævende indsats med lille effekt nedprioriteres. Kontrol hører typisk til indsats med et stort ressourceforbrug og lille udbytte. Et eksempel på et indsatshierarki er vist i Tabel 1:

Tabel 1: Eksempel på indsatshierarki for tilsynsopgaver. Udvikling af strukturelle løsninger prioriteres ved hyppige, gentagne opgaver; serviceorienterede løsninger for øvrige opgaver

Indsats type	Eksempler	Effektivitet
Strukturel løsning	<ul style="list-style-type: none"> • Enkle og entydige regler • Bagatelgrænser • Automatiske tredjepartsindberetninger • Dataindberetningsmuligheder • Systemkontroller • Proceskontroller • Internationalt datasamarbejde 	Høj
Serviceorienteret løsning	<ul style="list-style-type: none"> • Oplysningspligt • Forhåndsgodkendelser og bindende svar • Vejledningssamarbejde med rådgivere og organisationer • Rådgivning af virksomheder • Vejledningmateriale 	
Kontrolindsats	<ul style="list-style-type: none"> • Stikprøvekontroller • Kampagner • Populationskontroller 	Lav

For at kunne optimere udførelsen af tilsyn vil en tilsynsmyndighed etablere et billede af den ønskede effekt og risikoen knyttet til bevidst eller ubevidst omgåelse. Herefter kan der løbende udvikles og optimeres tilsynsløsninger med strukturel effekt.

Der er ofte et interessesammenfald mellem kontrolmyndigheden og de kontrollerede virksomheder, når det gælder tilsynsmetode. Typisk vil strukturelle tilsyn både reducere den administrative omkostning hos myndigheden og de regulerede virksomheder. På samme måde vil virksomheder ofte foretrække tiltag som klarhed om regler, godkendelse af metoder og processer og løft af medarbejdernes evne til at overholde regler frem for eksempelvis post-kontroller.

Lovbundne opgaver udgør naturligvis en begrænsning for en tilsynsmyndigheds mulighed for optimering af tilsynsindsatsen, både for så vidt angår metodevalg og mulighed for at træffe risikobaserede prioriteringer. Dette løses typisk ved en udvidet brug af ramme-regulering, men kan også løses ved målrettet regelforenkligning og udvikling af hjemmelsgrundlag med henblik på at understøtte effektive tilsynsmetoder.

For energiregulatorer gælder særligt, at god praksis indebærer en høj grad af tillid til regulators faglighed og integritet og til relevansen af reguleringen. Tillid til regulator er en forudsætning for skønsbaserede afgørelser, brug af bagatelgrænser og for anvendelse af risikobaseret prioritering af tilsynsopgaver. Gensidig tillid er en forudsætning for eksempelvis selvangivelse og procesbaseret tilsyn. Tilliden opbygges i høj grad gennem brug af transparens og forudsigelighed i arbejdet med udvikling af regulering og tilsynsmetoder. Transparens og forudsigelighed har stor betydning for de regulerede virksomheder, da de er meget kapitalintensive og afholder langsigtede investeringer. Hvis reguleringsgrundlaget ændres på uforudsigelig vis, øger det risikoen for de langsigtede investeringer og kan føre til, at prisen på kapital stiger. Derfor er det centralt for energiregulatorer at etablere klare procedurer for udvikling af regulering. God praksis indeholder typisk:

- Offentliggørelse af langsigtede mål for udvikling af reguleringen, herunder specifikke problemer, som skal løses, eller nye elementer, som skal etableres i reguleringen med udspring i europæisk eller national lovgivning
- Offentliggørelse af flerårig tidsplan for udviklingen
- Offentliggørelse af analyser (hvidbøger, *consultation papers*)
- Inddragelse af interessenter igennem høringer eller egentlige fælles udviklingsforløb
- Høring af udkast til ny regulering
- Vedtagelse af ny regulering

Fordi tillid er væsentlig for muligheden for at udføre tilsynet effektivt, arbejder regulatorerne også målrettet med at opbygge deres omdømme som fagligt velfunderede, transparente og uafhængige regulatorer. I vores kvalitative interviews fremhæver flere regulatorer, at arbejdet med at etablere et stærkt omdømme er en mangeårig indsats.

4. Forsyningstilsynets organisering, opgaver og ressourcer

Forsyningstilsynet har ansvaret for at sikre, at gældende regler for forsyningsvirksomhed i el-, gas- og varmesektoren overholdes. Opgaverne falder inden for fem hovedområder, nemlig 1) tilsyn, 2) godkendelser, 3) økonomisk regulering, 4) internationalt samarbejde og 5) analyser og overvågning.

Lovgrundlaget for Forsyningstilsynets virksomhed er dels lov om Forsyningstilsynet, der trådte i kraft som en ny hovedlov for tilsynet den 1. juli 2018, dels de regler, som fremgår af de relevante sektorlove og underliggende bekendtgørelser. De relevante sektorlove er i) lov om elforsyning, ii) lov om gasforsyning samt iii) lov om varmforsyning. Herudover varetager Forsyningstilsynet opgaver i medfør af regler i lov om fremme af vedvarende energi samt EU-regulering på de forskellige områder. Fra 2017 til 2021 havde Forsyningstilsynet også til opgave at føre tilsyn med den daværende energispareordning. Idet energispareordningen er omlagt, er sidstnævnte opgave ikke længere aktuel, og den behandles ikke eller kun summarisk i evalueringen.

4.1 Forsyningstilsynets organisation

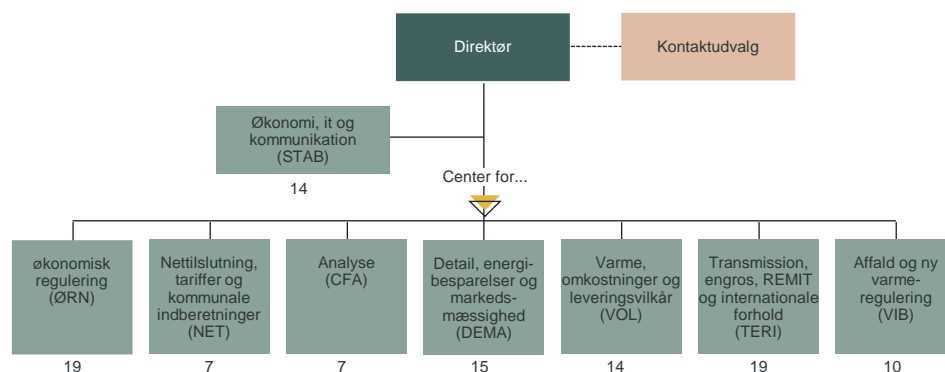
Rammerne for tilsynets virke er reguleret i lov om Forsyningstilsynet af 8. juni 2018, som bygger på den tidligere nævnte politiske aftale om *Et stærkt og effektivt Forsyningstilsyn*. Et centralt element heri var en ny organisering. Det tidligere Energitilsyn bestod af syv medlemmer og blev betjent af Sekretariatet for Energitilsynet. Det blev med aftalen besluttet at samle beslutningskompetence og sagsforberedelse i én organisation, ledet af en uafhængig direktør med fuld beslutningskompetence i alle sager, der behandles af tilsynet.

Der er desuden etableret et kontaktudvalg, hvor alle relevante interessenter i forhold til Forsyningstilsynet er repræsenteret. Kontaktudvalget har ikke nogen beføjelser i forhold til Forsyningstilsynets drift.

Forsyningstilsynet flyttede til Frederiksværk i december 2019 som led i den daværende regerings udflytningsplan *Bedre balance II – statslige arbejdspladser tættere på borgere og virksomheder*.

Forsyningstilsynet, som pr. 1. januar 2022 har ca. 106 ansatte i alt (inkl. studerende), er organiseret som vist i nedenstående figur, hvoraf fordelingen af de ansatte ligeledes fremgår:

Figur 8: Forsyningstilsynets organisation



Note: Tallene angiver antal medarbejdere pr. 1. januar 2022

Direktøren for Forsyningstilsynet:

Direktøren, der er uafhængig, leder Forsyningstilsynet og udpeges, jf. den politiske aftale, af klima-, energi- og forsyningsministeren. Direktøren udpeges for en fast periode på 5 år med mulighed for én forlængelse. Direktøren fastlægger de daglige prioriteringer og er også endelig beslutningstager i forhold til afgørelser, godkendelser, regeludstedelser, vejledninger med videre.

Forsyningstilsynet, med den uafhængige direktør som øverste leder og ansvarlig, skal, jf. § 4, stk. 4 i lov om Forsyningstilsynet, fastlægge prioriteringen og omfanget af opgaverne, som tilsynet skal varetage i henhold til § 4, stk. 1-3 i lov om Forsyningstilsynet.

Faglige centre og stab:

Der er udpeget en kontorchef for hvert af de otte faglige centre (inklusive stabsfunktionen). Kontorcheferne og personalet er alle uafhængige og kan således ikke modtage eller anmode om instruktion fra andre end direktøren. De faglige centre er opdelt efter særlige fagområder og/eller opgavetyper.

Kontaktudvalget:

Kontaktudvalget skal rådgive Forsyningstilsynet og klima-, energi- og forsyningsministeren om forhold i forsyningssektorerne relateret til Forsyningstilsynets opgaver og beføjelser.

Kontaktudvalget udgør et formaliseret samarbejde mellem Forsyningstilsynet og branchen, herunder forbrugerorganisationer og de regulerede virksomheder. Det er et forum, hvor Forsyningstilsynet kan indgå i direkte dialog med branche og øvrige interessenter om forhold, som Forsyningstilsynet finder relevante at drøfte.

Kontaktudvalget kan ikke give instruktioner til Forsyningstilsynet, der er uafhængigt, jf. § 2, stk. 2 i lov om Forsyningstilsynet. Kontaktudvalgets rådgivning af Forsyningstilsynet sker under møderne, mens rådgivning af ministeren sker gennem oversendelse af referat fra møderne.

Kontaktudvalgets medlemmer fremgår af § 3 i bekendtgørelse om Forsyningstilsynets kontaktudvalg og består, foruden Forsyningstilsynets direktør, der er formand for udvalget, af én udpeget repræsentant for 15 organisationer, der hovedsageligt er interesseorganisationer for forbrugere og branche, herunder Dansk Energi. Derudover deltager KEFM (departementet).

Ændringer i Kontaktudvalgets sammensætning kan kun ske ved ændring af bekendtgørelse om Forsyningstilsynets kontaktudvalg.

Forsyningstilsynet afholder møder i Kontaktudvalget hvert halve år.

4.2 Hovedopgaver

Forsyningstilsynets konkrete opgaver er ikke fastlagt i hovedloven, men i de underliggende sektorlove. Det er således sektorlovgivningen og EU's forordninger, som er grundlaget for alle tilsynets afgørelser som tilsynsmyndighed. Der er tale om en meget bred vifte af forskelligartede opgaver. Boksen angiver opgaveporteføljen, sådan som den fremgår af Forsyningstilsynets hjemmeside. Efter boksen er tilsynets hovedopgaver kort beskrevet.

Opgaverne har således et dobbelt ophæng:

- Med hjemmel i hovedloven skal Forsyningstilsynet sikre forbrugerbeskyttelse og velfungerende markeder og bidrage til udvikling af effektiv regulering og monitorering af udviklingen i de regulerede sektorer.
- De konkrete opgaver udføres med hjemmel i sektorlovene, underliggende regulering samt i EU's forordninger.

Forbrugerbeskyttelsen og sikring af effektive markeder sker derfor i praksis gennem håndhævelse af sektorlovgivning og forordninger, bortset fra enkelte opgaver, som er defineret direkte i hovedloven.

Oversigt over Forsyningstilsynets opgaver

Tilsynsopgaver

- Fører tilsyn med standardiserede vejledninger fra energibranchens organisationer om fastsættelse af adgangsvilkår for energikunderne.
- Fører tilsyn med elhandelsvirksomhedernes overholdelse af leveringspligten til energikunderne.
- Fører tilsyn med, at omkostninger forbundet med elforsyningsafbrydelse som følge af ophævelse af en leveringsaftale afholdes af husholdningsforbrugeren.
- Fører tilsyn med elhandelsvirksomhedernes pligt til at sikre, at der til enhver tid findes relevante og korrekte oplysninger om alle virksomhedernes produkter, herunder priser og vilkår, på virksomhedens hjemmeside.
- Fører tilsyn med de kollektive energivirksomheders aftaler i forhold til krav om markedsmæssighed.
- Fører tilsyn med forsyningslovenes bestemmelser og krav til de kollektive energiselskabers uafhængighed og ikkediskrimination. Det gælder bl.a. særskilt identitet, habilitetsregler og selskabernes gennemførelse af et program om intern overvågning til sikring af reglernes overholdelse.
- Fører tilsyn med, som national myndighed, at EU-forordningen om integritet og gennemsigtighed på engrosmarkederne for el og gas bliver overholdt.
- Fører tilsyn med, at den danske gas- og elinfrastruktur er forenelig med de europæiske netudviklingsplaner.
- Fører tilsyn med, at fjernvarmevirksomhederne alene indregner nødvendige omkostninger i varmepriserne.

Godkendelser

- Godkender betingelser, vilkår og metoder for adgang til distributions- og transmissionsnet på el- og gasmarkedet.
- Godkender aspekter i grænseoverskridende infrastrukturprojekter på el- og gasmarkedet.
- Godkender metoder i vilkår for markedsaktørernes adgang til og brug af måledata fra DataHub.
- Godkender årlige indberetninger fra alle kommuner om modtagelse af udbytte eller vederlag fra energivirksomheder, der danner grundlag for modregning i kommunernes bloktilskud.
- Godkender metoder, betingelser og vilkår for den systemansvarliges drift af eltransmissionsnettet.
- Godkender tilslutningskrav for elproduktions- og forbrugsenheder til transmissions- og distributionsnettet.
- Godkender tilslutningskrav for højspændingssystemer på jævnstrøm til transmissionsnettet.
- Godkender forrentning af indskudskapital på varmeområdet.

Regulering

- Regulere, at priser for ydelser fra elnet- og naturgasdistributionsvirksomheder fastsættes i overensstemmelse med en indtægtsramme, som Forsyningstilsynet fastsætter for hver virksomhed med henblik på dækning af virksomhedens omkostninger ved en effektiv drift af den bevillingspligtige aktivitet og forrentning af den investerede kapital.
- Benchmarker elnet- og naturgasdistributionsvirksomhedernes økonomiske effektivitet til brug for beregning af et individuelt effektiviseringskrav. Forsyningstilsynet beregner derudover et generelt effektiviseringskrav, som pålægges elnet- og naturgasdistributionsvirksomheder.
- Administrerer den økonomiske regulering af Energinet, herunder tilsyn med, at Energinet alene indregner nødvendige omkostninger i sine priser.
- Fastlægger prisloft for varme fra affaldsforbrændingsværker.

Overvågning og analyser

- Overvåger og behandler tvister om tariffer og vilkår for adgang til gasopstrømssystemet.
 - Driver elprisguiden Elpris.dk med oplysninger om elpriser, rabatter og vilkår på det danske elmarked.
 - Udarbejder prisstatistik og overvåger prisudviklingen på detail- og engrosmarkederne for el og gas.
 - Udarbejder prisstatistik og overvåger priserne på varme på det danske fjernvarmemarked.
 - Udarbejder fjernvarmestatistik.
 - Overvåger og analyserer forhold inden for forsyningssektorerne, som er af væsentlig betydning for Forsyningstilsynets opgavevaretagelse.
 - Overvåger og analyserer forhold i forsyningssektorerne med henblik på forslag til udvikling af lovgivningen.
 - Bidrager med oplysninger og analyser af forhold på forsyningsområdet på anmodning fra ministeren.
- Internationale udviklingsarbejder**
- Samarbejder med europæiske tilsynsmyndigheder i ACER, CEER og NordREG om udvikling af effektive engros- og detailmarkeder for el og gas.

Kilde: Forsyningstilsynets hjemmeside

4.2.1 Tilsyn

Forsyningstilsynet løser blandt andet sine tilsynsopgaver gennem den løbende dialog, der er med virksomhederne, og gennem egentlige kontroller. Tilsynene er oftest stikprøve-baserede. Tematisk vedrører opgaverne for eksempel tilsyn med, at koncerninterne transaktioner i energivirksomhederne sker på markedsmæssige vilkår, og at fjernvarmepriser er fastsat på et korrekt grundlag. Et andet eksempel er løbende tilsyn med, at de oplyste priser på hjemmesiden Elpris.dk er korrekte.

4.2.2 Godkendelser

Forsyningstilsynet varetager en lang række godkendelsesopgaver på de forskellige forsyningsområder. Det omfatter for eksempel metoder til fastsættelse af tariffer for brug af nettene, tilslutningsbestemmelser og aftaler om begrænset adgang til nettet. For Energinet omfatter godkendelsesopgaverne vilkår for markedsaktørernes netadgang og for leverandørskift samt indsamling og anvendelse af data til DataHub-systemet og metoder for køb af systemydelse til opretholdelse af balance i nettet. På varmeområdet godkender Forsyningstilsynet blandt andet selskabernes forrentning af indskudskapital, herunder hvilke aktiver der kan indregnes.

4.2.3 Økonomisk regulering

Forsyningstilsynet skal arbejde for, at driften af el- og gasvirksomhedernes monopol-aktiviteter sker effektivt. I medfør af sektorlovgivningen på el- og gasområdet skal tilsynet fastsætte indtægtsrammer for de enkelte virksomheder, som udgør et loft over, hvor meget virksomhederne kan opkræve hos forbrugerne. Som en del af dette arbejde fastlægger Forsyningstilsynet generelle og individuelle effektivitetskrav til el- og gasdistributions-selskaberne. For elnetselskaberne er beregningen af førstnævnte meget detaljeret beskrevet i indtægtsrammebekendtgørelsen,⁸ mens sidstnævnte er baseret på benchmarkinganalyser af virksomhedernes omkostningseffektivitet. Efter konsolidering af gasdistributionen kan der ikke udmeldes individuelle effektiviseringskrav baseret på benchmarking, og Forsyningstilsynet har til opgave at udvikle en metode til udmelding af effektiviseringskrav til Evida. Det er Energistyrelsen, der har ansvaret for indtægts-rammereguleringen. Herved adskiller Danmark sig fra blandt andet Sverige, hvor det med afsæt i den overliggende lovgivning er Energiinspektionen, der udformer det tilsvarende regelsæt. Nogle af hovedprincipperne og udvalgte resultater fra indtægtsramme-fastsættelsen for 2020 er beskrevet i afsnit 4.5.

Folketinget har i december 2020 besluttet, at også Energinet fra 2023 overgår til incitamentsregulering. Forsyningstilsynets arbejde med forberedelse af den kommende økonomiske regulering, herunder udvikling af indtægtsrammeregulering for el- og gastransmission, var igangværende på evalueringstidspunktet, men ikke afsluttet.

⁸ BEK nr. 1127 af 1. juni 2021

Fjernvarmeområdet er ikke omfattet af indtægtsrammeregulering. Som en del af forsyningsstrategien fra 2016 var det intentionen at indføre en langsigtet og moderne økonomisk regulering af fjernvarmesektoren, og i juni 2017 indgik et stort flertal af Folketingets partier en aftale om indførelse af en ny økonomisk regulering af fjernvarmevirksomhederne baseret på indtægtsrammeregulering med virkning fra 2021 efter tilsvarende principper som i elsektoren. Aftalen skulle blandt andet indføre et samlet loft over priserne og en løbende, effektivitetsbaseret reduktion af loftet.

Selv om dele af aftalerne fra 2016 og 2017 om fjernvarmen er udmøntet, er indtægtsrammereguleringen ikke udmøntet, bl.a. fordi klimaaftale om energi og industri mv. fra juni 2020 satte arbejdet med indtægtsrammeregulering af fjernvarmeselskaberne på pause ved at lægge op til nye forhandlinger om fjernvarmereguleringen. Intentionen var oprindeligt, at forhandlinger skulle påbegyndes i efteråret 2020. Af en politisk aftale fra december 2021 om prisregulering for geotermi fremgår, at forhandlingerne først forventes påbegyndt i løbet af 2022. Med klimaaftale om grøn strøm og varme fra juni 2022 blev en ny aftale om ny fjernvarmeregulering indgået, herunder med et prisloft på forbrugerpriserne på fjernvarme. Ovenstående forløb betyder, at der har været en underliggende usikkerhed omkring rammerne og retningen for Forsyningstilsynets udviklingsarbejde på området.

Imens arbejdet med udvikling af ny regulering for fjernvarmeområdet har været mindre intensiv, har Forsyningstilsynet haft en række opgaver med tilpasning af eksisterende regulering for fjernvarme, herunder for geotermianlæg, afregning af overskudsvarmeinitiativer samt udvikling af ny økonomisk regulering på affaldsområdet, herunder udformning af en ny gebyrbekendtgørelse.

4.2.4 Internationalt samarbejde

El- og gassektorerne er i stigende grad internationale i deres karakter og integrerede på tværs af landegrænser. Forsyningstilsynet deltager som national regulator i en række internationale samarbejdsfora, herunder særligt EU-organisationerne ACER og CEER samt den nordiske organisation NordREG. ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) er en uafhængig EU-myndighed, som fungerer som samarbejdsorgan for de nationale europæiske regulatorer. ACER har en række regeludstedende og koordinerende opgaver, mens CEER (Council of European Energy Regulators) er et forum for videndeling og videnformidling. Samarbejdet i NordREG har fokus på udvikling af effektive engros- og detailmarkeder for transmission af el og gas på tværs af de nationale grænser.

4.2.5 Analyser og overvågning

Forsyningstilsynet varetager en række overvågningsopgaver i forhold til energimarkederne og deres aktører med henblik på at skabe gennemsigtighed i sektorerne. Fx monitoreres udviklingen på energibørserne, og tilsynet følger forsyningsafbrydelser, leverandørskifte med videre. Desuden udarbejder Forsyningstilsynet analyser af specifikke forhold og udgiver årlige statistikker over el- og gaspriserne. Af lov om Forsyningstilsynet fra 2018 fremgår det, at energi-, forsynings- og klimaministeren kan anmode Forsyningstilsynet om oplysninger og analyser, herunder om forslag til brug for udviklingen af reguleringen.

4.2.6 Kommunikation, formidling og vejledning

Det er en væsentlig opgave for Forsyningstilsynet at indgå i dialog med energisektorens interessenter, herunder at formidle kendskabet til indretningen af det europæiske energisystem, den konkrete, gældende regulering samt kommunikere om muligheder og behov for videreudvikling af reguleringen. I evalueringen betegner vi ikke dette som en hovedopgave, men som en aktivitet, der understøtter flere af hovedopgaverne.

4.3 Nye og fremtidige opgaver

Inden for de senere år har Forsyningstilsynet fået en række nye opgaver både i medfør af ny eller ændret EU-regulering og i forbindelse med politiske aftaler og ny dansk lovgivning. Senest har tilsynet blandt andet fået en række nye opgaver på elområdet i forbindelse med en politisk aftale fra 4. juni 2021 om *en effektiv og fremtidssikret elinfrastruktur til understøttelse af den grønne omstilling og elektrificeringen*. I 2021 tilgår også nye opgaver på affaldsområdet. Forsyningstilsynet tilføres også nye opgaver i forbindelse med regulering af gasdistribution, hvor tilsynet skal udstede bekendtgørelse om reguleringsregnskaber og der blev indført ny økonomisk regulering, hvor tilsynet som noget nyt skal tage højde for et fremadrettet element i form af plan for det fremtidige behov for distributionskapacitet og systemudvikling.

Den løbende tilgang af opgaver har betydet, at der er bevilget yderligere ressourcer. Antallet af medarbejdere er (derfor) også steget, men dog ikke i samme omfang som bevillingerne, jf. næste afsnit. Finansieringen af både nye og eksisterende opgaver sker gennem opkrævning af gebyrer hos de virksomheder, der er under tilsyn. Det gælder ikke kun for egentlige tilsynsopgaver, men også for analyse- og udviklingsopgaver.

Der er kun bortfaldet få opgaver fra Forsyningstilsynets opgaveportefølje – væsentligst er bortfaldet af tilsyn med den ophørte energispareordning.

I tabellen nedenfor er givet en oversigt over de væsentligste nye opgaver, som er tilgået i de senere år, samt den aftalte finansiering. Nogle af opgaverne er kort sammenfattet i boksen efter tabellen. Sammenlignet med 2017 er bevillingerne til nye opgaver samlet set øget med godt 50 mio. kroner i indværende år. Dette står dog til at falde til ca. 35 mio. kroner i 2024, medmindre der i mellemtiden tilføres andre nye opgaver.

Nye opgaver for Forsyningstilsynet, 2018-2021. Mio. kr.

	EU-regulering	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
01 Godkendelse af tekniske netregler	Ja	5,1	5,1	4,1	3,6	3,6	3,6	3,6
02 Ny regulering, elområdet		3,8	3,8	5,0	4,9	4,5	2,2	2,1
03 Ny regulering, varmeområdet		6,8	6,8	9,2	14,1	13,9	11,9	11,8
<i>Bortfald af opgaven</i>		-	-	-	-14,1	-13,9	-11,9	-11,8
04 Ny regulering, Energinet		-	-	4,2	2,7	1,8	1,8	1,8
05 Nye opgaver i henhold til lov om FSTS		-	-	6,5	9,3	9,3	9,3	9,3
06 Nye opgaver afledt af EU's Vinterpakke	Ja	-	-	5,8	7,2	7,2	7,1	7,1
07 Ny regulering, gasdistribution		-	-	1,3	1,3	1,0	-	-
08 Fremtidssikret elinfrastruktur		-	-	-	2,0	14,3	12,6	11,4
09 Økonomisk tilsyn med affaldssektoren		-	-	-	7,5	8,0	7,3	-
10 Digitaliseringstaskforce		-	3,0	3,0	3,0	3,0	-	-
I alt ovenstående		15,7	18,7	39,1	41,5	52,7	43,9	35,3
11 Energispareordning		15,7	15,7	15,7	15,7	-	-	-
Sum		31,4	34,4	54,8	57,2	52,7	43,9	35,3

Kilde: Forsyningstilsynet

Nye opgaver i Forsyningstilsynet fra 2018

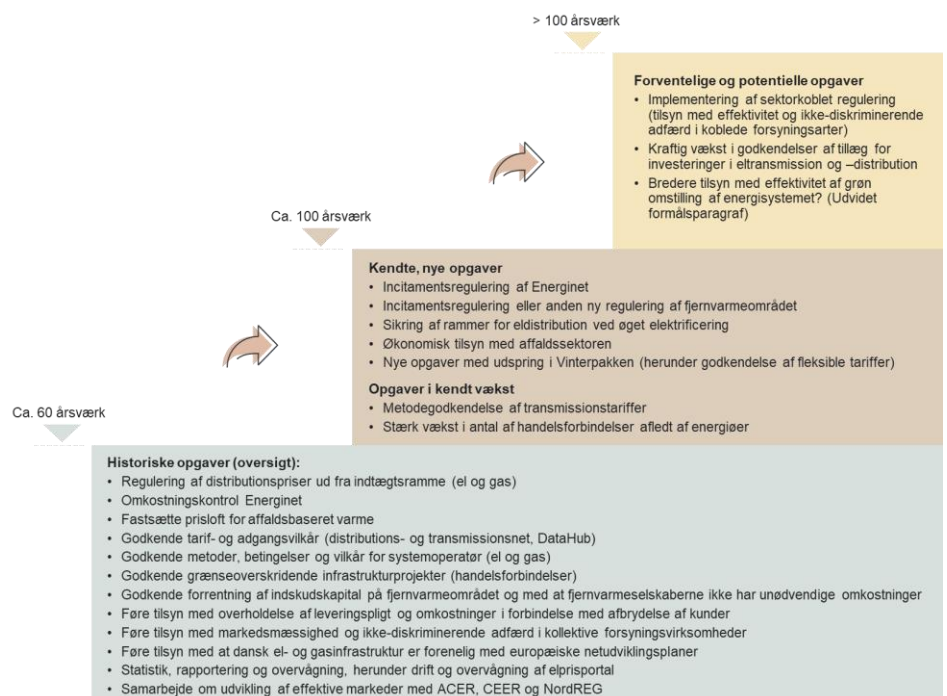
- FSTS skal fra 2018 godkende en række nye netregler på elområdet i medfør af ny EU-regulering og desuden fungere som klage- og tvistbilægelsesmyndighed.
- Der blev i juni 2017 vedtaget et lovforslag om ny økonomisk regulering af elnetvirksomheder, som trådte i kraft 1. januar 2018. Med den nye regulering skal FSTS fastlægge og udmelde nye indtægtsrammer samt foretage løbende justeringer af rammerne. Det er en del af opgaven at udvikle og drifte en ny og mere beregningstung benchmarkingmodel.
- I april 2016 og juni 2017 blev der indgået politiske aftaler om en ny økonomisk regulering af de største fjernvarmeselskaber fra 2021 baseret på benchmarking og indtægtsrammer. FSTS fik midler til udvikling af den nye regulering. Aftalerne er efterfølgende erstattet af nye aftaler om fjernvarmeregulering i 2020 og 2022.

- 4 I maj 2018 blev der indgået politisk aftale om en ny økonomisk regulering af Energinet. FSTS skal udvikle reguleringen og føre tilsyn med Energinet.
- 5 FSTS har fået en række nye opgaver i medfør af lov om Forsyningstilsynet, herunder analyse- og monitoreringsopgaver.
- 6 Med Vinterpakken (Clean Energy Package) følger en række nye EU-retsakter, som medfører nye eller udvidede opgaver for FSTS.
- 7 FSTS har fået nye og ændrede opgaver i forhold til økonomisk regulering af gassektoren, blandt andet i kraft af konsolideringen af sektoren, hvor der fremadrettet kun er ét selskab.
- 8 FSTS har fået en række nye opgaver i forbindelse med den politiske aftale om en fremtidssikret elinfrastruktur til understøttelse af den grønne omstilling.
- 9 Med Klimaplanen blev der besluttet et skærpet økonomisk tilsyn med affaldssektoren. FSTS skal bidrage til udvikling af rammerne for det skærpede tilsyn og efterfølgende stå for driften heraf.

Mængden og kompleksiteten af opgaver i Forsyningstilsynet forventes at vokse yderligere i fremtiden. Således vil investeringsmængden i de regulerede brancher vokse på grund af den grønne omstilling, og kompleksiteten vil vokse på grund af etablering af nye fleksibilitetsmarkeder (blandt andet drevet af EU's Vinterpakke). Fx vil sektorkobling formentlig skabe nye analyse- og tilsynsopgaver ud over den sektororienterede håndhævelse, der sker i dag. Stort set samtlige nye opgaver er afhængige af indførelse af ny lovgivning.

Opgavevæksten skærper behovet for en stabilisering af Forsyningstilsynets drift og for, at der frigøres eller tilføres ressourcer til udvikling af effektive tilsynsmetoder, langsigtet udvikling og målrettet involvering. Bemærk, at kapacitetsbegrænsninger i Forsyningstilsynet kan udgøre en hæmsko for den grønne omstilling af energisystemet i det omfang, der ikke kan skabes klarhed om investeringsvilkår for markedsaktørerne, eller sagsbehandlingstiden for konkrete afgørelser bremser projektudvikling eller investeringer. Figur 9 illustrerer den forventede vækst i opgavemængde og kompleksitet.

Figur 9: Illustration i udvikling af Forsyningstilsynets opgavemængde. Forsyningstilsynets opgave forventes at vokse i omfang og kompleksitet. Der er kun begrænset bortfald af opgaver.



4.4 Tidsforbrug fordelt på opgavetyper

I dette afsnit beskrives, hvordan tidsforbruget i Forsyningstilsynet fordeler sig på de forskellige opgavetyper, og hvordan tidsforbruget har udviklet sig over tid. Fremstillingen er baseret på tidsregistreringsdata, som er stillet til rådighed af Forsyningstilsynet. Der foretages tidsregistrering på en række opgavetyper, men ikke på de enkelte sager.

4.4.1 Oversigt

Tilgangen af nye opgaver og den afledte ressourceeftersøgelse har medført en ret betydelig stigning i det samlede timeforbrug fra ca. 120.000 årlige timer i 2016 til 150.000 timer i 2018 og godt 200.000 timer i 2021. Målt i årsværk svarer det til en stigning fra godt 60 til godt 100 årsværk set over hele perioden. Fra 2016 til 2018 var det særligt tilgangen af tilsynsopgaver med energispareordningen samt udviklingen af en ny økonomisk reguleringsmodel for elnetvirksomheder, som var årsag til stigningen.

Siden 2018 er det, målt i absolutte tal, primært et større samlet tidsforbrug på tilsynsopgaver og analyser, som har drevet udviklingen. Herudover har der været en forholdsmæssigt større stigning i antallet af fraværstimer (i 2021 især på grund af barsel) og timer til administration. Tidsforbruget på tilsynsopgaver vil alt andet lige falde igen fra 2022 på grund af energispareordningens ophør.

Tabellen herunder viser det årlige tidsforbrug på hver af de overordnede kategorier og den procentvise udvikling i kolonnerne til højre. Tidsforbruget til arbejde med tilsyn, indtægtsrammer og metodegodkendelser har siden 2018 udgjort ca. 30 procent af det samlede timeantal og 36-37 procent af timerne, ekskl. fravær. En mere detaljeret gennemgang af hver af opgavekategorierne findes i næste afsnit. Opgørelsen omfatter ikke brug af eksterne ressourcer, som er begrænset.

Registreret tidsforbrug på overordnede opgavetyper, 2016-2018. Timer

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Procentvis ændring i perioden		
							2016-2018	2018-2021	2016-2021
1. Tilsyn	30.331	20.664	26.144	42.902	48.204	41.410	-14	58	37
2. Indtægtsrammer	9.758	8.909	7.686	6.237	8.138	8.592	-21	12	-12
3. Metodegodkendelser	14.506	14.045	13.352	13.324	9.723	9.598	-8	-28	-34
4. Klagesager	1.495	2.755	4.584	4.953	6.603	5.205	207	14	248
5. Analyser og statistik	1.744	3.526	5.393	4.378	12.313	14.108	209	162	709
6. Internationalt arbejde	4.120	6.271	6.882	7.019	6.377	5.463	67	-21	33
7. Ny regulering, udvikling	1.236	10.253	21.154	18.917	18.515	14.968	1.612	-29	1.111
8. Øvrige faglige formål	16.978	20.878	19.702	21.283	25.064	26.650	16	35	57
9. Administration	16.022	16.543	23.457	29.562	36.704	35.142	46	50	119
10. Fravær	24.019	29.058	23.613	28.569	33.146	43.124	-2	83	80
I alt	120.209	132.902	151.967	177.145	204.787	204.260	26	34	70

Note: Data for 2016 og 2017 samt første halvdel af 2018 vedrører det daværende Sekretariatet for Energitilsynet.

4.4.2 Fordeling af tidsforbruget pr. hovedkategori

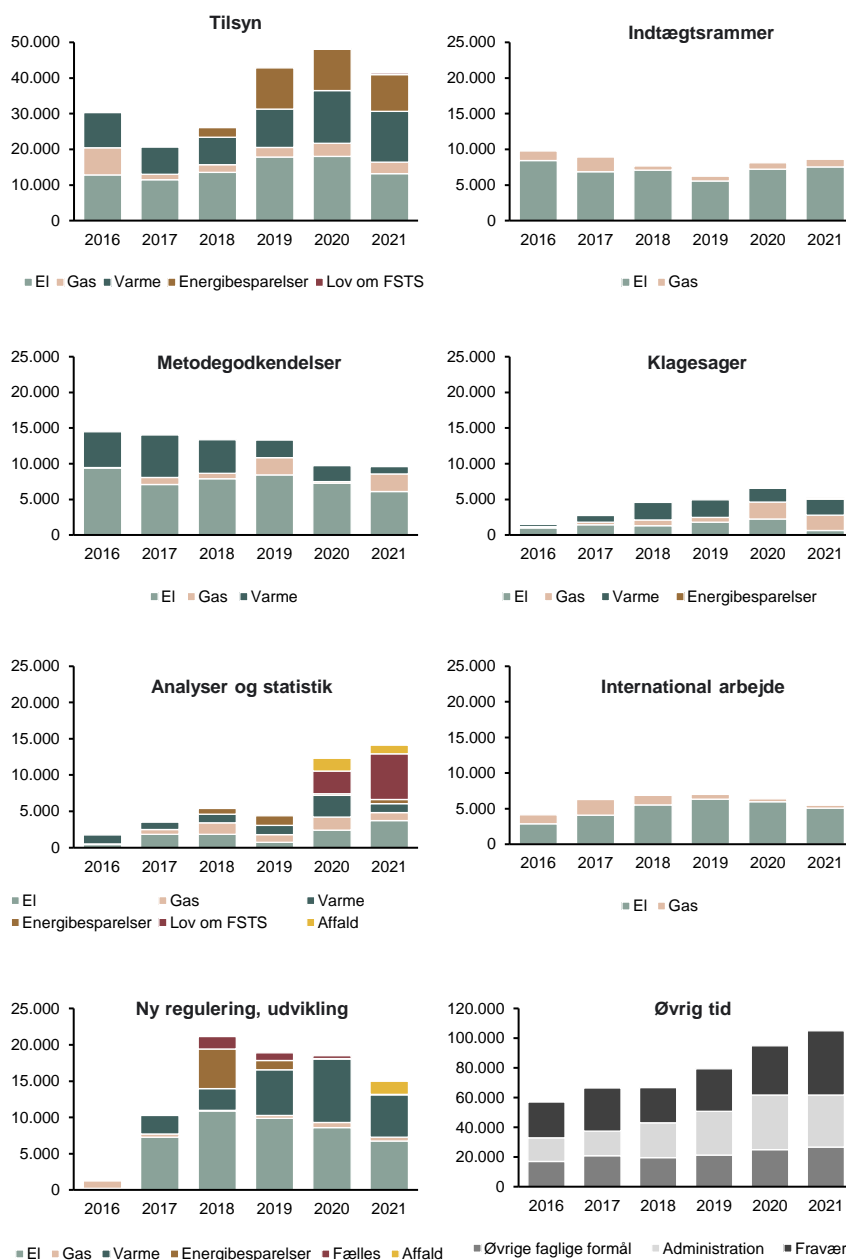
Figurene nedenfor viser mere detaljeret, hvordan tidsforbruget på hvert af hovedområderne fordeler sig på delområder. Punkterne herunder sammenfatter en række observationer fra figurene.

- Tidsforbruget på **tilsynssager** udgjorde i 2021 41.140 timer, svarende til ca. 30 årsværk. Sager på varmeområdet har fyldt meget i de senere år, hvor der blandt andet er afviklet en større pukkel af sager vedrørende forrentning af indskudskapital. Der

har ligeledes medgået et stort tidsforbrug på sager vedrørende energispareordningen. Der er anvendt færre timer på tilsyn på elområdet i 2021 end i de foregående år.

- Selvom der har været et stort fokus på **benchmarking og indtægtsrammereguleringen**, så er tidsforbruget på dette område væsentligt mindre end på tilsynssager. Det er i størrelsesordenen 8.000 timer, der anvendes årligt, heraf ca. 7.000 på elområdet – svarende til ca. fem årsværk. Der er sket et fald i ressourceforbruget til denne opgave i den samlede periode, samtidig med at der er indhentet et væsentligt efterslæb i afgørelser af indtægtsrammesager.

Figur 10: Fordelt tidsforbrug pr. hovedopgave, 2016-2021 (timer)



Note: Data for 2016 og 2017 samt første halvdel af 2018 vedrører det daværende Sekretariatet for Energitilsynet. Bemærk, at akseværdierne for hovedopgaverne "tilsyn" og "øvrig tid" afviger fra de øvrige.

- **Metodegodkendelser** har de seneste par år haft et årligt tidsforbrug på ca. 10.000 timer, hvilket er mindre end i de forudgående år. Det er både på varme- og elområdet, at tidsforbruget har været mindre. Der var i 2021 et forholdsvis stort tidsforbrug på sager på gasområdet.
- Tidsforbruget på **klagesager** afhænger naturligvis af omfanget af sådanne sager. I praksis har der år for år frem til 2020 været anvendt flere ressourcer på klagesager, hvorefter omfanget er aftaget i 2021. Forsyningstilsynets afgørelser er i Energiklagenævnet blevet stadfæstet i de fleste sager, jf. næste afsnit.
- Der har været en væsentlig stigning i antallet af registrerede timer på opgavekategorien **analyser og statistik**, hvor det i praksis er analyser, der er øget mest. I 2020 og 2021 er der anvendt mere end 10.000 effektive timer årligt på denne kategori, hvilket er mere end det dobbelte af niveauet i de foregående år. Stigningen afspejler i høj grad de nye analyseopgaver i medfør af lov om Forsyningstilsynet, men fordeler sig i øvrigt forholdsvis bredt på de forskellige forsyningsområder.
- Det **internationale arbejde** har de senere år haft et niveau på ca. 5.000 effektive timer årligt. Det vedrører fortrinsvist elområdet. Tidsforbruget i 2020 og 2021 har været påvirket af COVID-19-pandemien. Forventningen er, at aktivitetsniveauet i det internationale arbejde, blandt andet i ACER-regi, vil stige igen, og at der vil komme et øget tidsforbrug på deltagelse i møder i ACER's hovedkontor i Ljubljana.
- Udviklingsopgaver vedrørende (forberedelse af) **ny regulering** har haft et forholdsvis højt tidsforbrug på 15.000-20.000 effektive timer i alle årene 2018-2021. Hovedparten af tidsforbruget vedrører fjernvarmeområdet og elområdet. På sidstnævnte område var det i den første del af perioden særligt reguleringen af distributionselskaberne, der var i fokus, mens det i den sidste del af perioden også har været forberedelsen af den nye regulering af Energinet, der har trukket ressourcer.
- Endelig ses det, at der har været en underliggende stigning i **øvrige tid** igennem hele perioden, herunder øget tidsforbrug på administrative opgaver, som er vokset forholdsmæssigt mere end den samlede tidsanvendelse.

4.5 Økonomisk regulering af elnetselskaberne

De seneste godt 20 år har elnetselskaberne været omfattet af indtægtsrammeregulering. Dette er et centralt element i EU-reguleringen med henblik på at fremme effektiv drift i selskaber, der opererer på monopolmarkeder. Indtægtsrammeregulering baseret på benchmarking er europæisk "best practice" for forbrugerbeskyttelse i forbindelse med distributionsaktiviteter.

Indtægtsrammereguleringen har været en kilde til omfattende kritik af Energitilsynet og efterfølgende Forsyningstilsynet af flere årsager:

- Forsinkelse i udmelding af indtægtsrammer har været betydelig og har været til betydelig gene for selskaberne. Der har været eksempler på mangeårig forsinkelse af afgørelser.
- Processen med fastlæggelse af indtægtsrammer opleves som administrativt krævende af selskaberne.
- De beregnede effektiviseringskrav kritiseres som hårde.
- De individuelle effektiviseringskrav, som er baseret på benchmarking, kritiseres for at være vilkårlige og ikkereproducerbare.

Forsinkelserne i forbindelse med afgørelse af indtægtsrammer er bragt under kontrol for indværende regnskabsår.

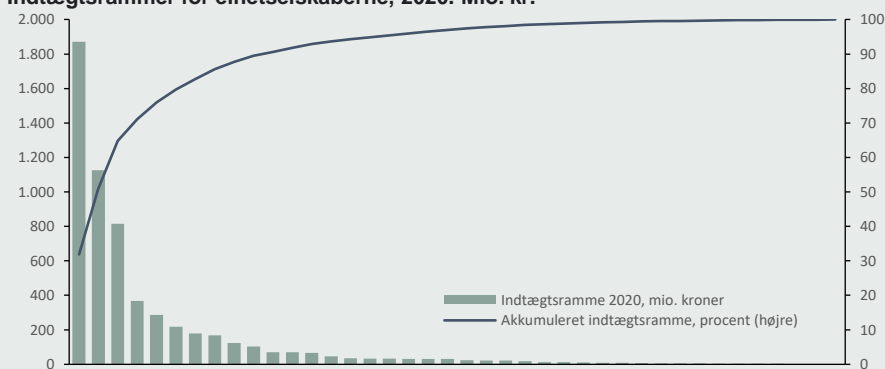
Den konkrete udformning af indtægtsrammereguleringen er senest blevet ændret i 2018, hvor principperne i en politisk aftale fra 2016 blev implementeret. I boksen herunder er sammenfattet nogle hovedelementer vedrørende indtægtsrammerne for 2020. Sammenfatningen viser, at effektiviseringskravene er begrænsede sammenlignet med den samlede økonomi i elnetselskaberne, og særligt at de individuelle effektiviseringskrav har begrænset effekt for branchen.

Figur 11: Udvalgte resultater fra indtægtsrammefastsættelsen for elnetselskaber i 2020

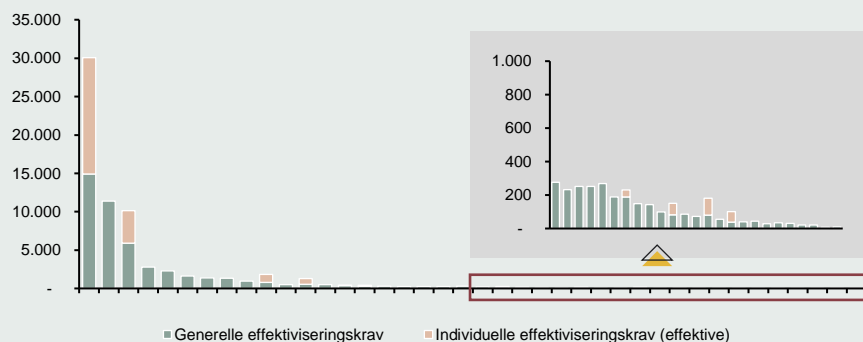
Forsyningstilsynet skal hvert år fastsætte indtægtsrammer for elnetselskaberne. Det sker med baggrund i detaljerede regler, som er fastsat i indtægtsrammebekendtgørelsen. Heri indgår blandt (meget) andet, at tilsynet skal opgøre generelle og individuelle effektiviseringskrav til selskaberne. Førstnævnte følger produktivitetsudviklingen i en række brancher, og er specificeret meget præcist i bekendtgørelsen. De individuelle krav fastlægges ud fra benchmarking af selskabernes effektivitet. Indtægtsrammereguleringen går tilbage til år 2000, men er ændret med virkning fra 2018. Forsyningstilsynet har i den forbindelse udviklet en ny benchmarkingmodel med afsæt i anbefalinger fra et ekspertudvalg. Der har været betydelig branchekritik af den nye (totaløkonomiske) benchmarkingmodel, og den har været påklaget til Energiklagenævnet, som dog i en afgørelse fra august 2021 ikke har fundet grundlag for at tilsidesætte metoden. Ved samme afgørelse blev tilsynets udmelding af effektiviseringskrav for 2019 til gengæld ophævet, fordi de var udmeldt for sent. Figurerne herunder illustrerer nogle forhold omkring elnetselskabernes indtægtsrammer samt de opgjorte effektiviseringskrav for 2020.

- Den samlede indtægtsramme for de 40 elnetselskaber var knap seks mia. kroner i 2020. Heraf udgjorde de tre største selskaber 65 procent, mens de 25 mindste selskaber omvendt kun udgjorde ca. fem procent.
- De generelle effektiviseringskrav udgjorde ca. 48 mio. kroner, svarende til ca. 0,7 procent af det foregående års indtægtsrammer.
- Der blev fastsat individuelle effektiviseringskrav til 19 selskaber. Idet kun det største af det generelle og det individuelle effektiviseringskrav får effekt, bortfaldt sidstnævnte dog for ni af selskaberne. For de resterende 10 selskaber blev der udmeldt individuelle effektiviseringskrav på ca. 45 mio. kroner. Disse repræsenterer en samlet forhøjelse på ca. 21 mio. kroner sammenlignet med de generelle effektiviseringskrav, der ellers ville have været gældende for de 10 selskaber. Det svarer for selskaberne under ét til knap 0,4 procent. De effektive individuelle krav fremgår af den nederste figur. Ca. 15 af de 21 mio. kroner vedrørte ét selskab (det største), jf. figuren.

Indtægtsrammer for elnetselskaberne, 2020. Mio. kr.



Generelle og individuelle effektiviseringskrav til elnetselskaberne, 2020. 1.000 kr.



Note: Hver søjle i figurerne repræsenterer et af de 40 elnetselskaber, som er rangeret fra største til mindste indtægtsramme i 2020.

4.6 Udformning og håndhævelse af regulering

I dansk reguleringstradition fastlægger lovgivningen grundlaget for reguleringen ret detaljeret. Set fra et regulatorsynspunkt er det en fordel, at håndhævelsen sker på et objektivt grundlag uden for regulatorenheden, men en ulempe er, at det er vanskeligt at fjerne uhensigtsmæssig regulering.

Med oprettelsen af Forsyningstilsynet var det hensigten at overføre større kompetence til at udvikle regulering. Der var således forudset en bevægelse hen mod en rammeregulering, hvor Forsyningstilsynet skulle have mandat til at udvikle ny regulering og til at udstede bekendtgørelser.

Rationalet for en bevægelse hen mod mere rammeregulering var:

- Øget brug af rammelovgivning vil gøre det lettere at optimere reguleringen, når der viser sig uhensigtsmæssige elementer – dels fordi forandringsprocessen er kortere, dels fordi ændringerne foretages af samme enhed, som efterfølgende skal administrere dem.
- Rammelovgivning, hvor Forsyningstilsynet udmønter den konkrete regulering, vil styrke regulators uafhængighed og vil ligge tættere på formålet med den uafhængige regulator, sådan som det er formuleret i el- og gasdirektiverne.
- En bredere opgaveportefølje vil gøre det lettere for Forsyningstilsynet at tiltrække og fastholde medarbejdere.

Med overførsel af opgaverne med udvikling af ny økonomisk regulering for Energinet samt udvikling af ny regulering af varmesektoren har Forsyningstilsynet fået mulighed for at udforme den detaljerede regulering på to områder – og dermed potentielt at udforme og tilpasse reguleringen, så den er mere hensigtsmæssig at administrere. Da de to reguleringer endnu ikke er udmøntet, er det ikke muligt at vurdere, om denne arbejdsdeling fører til smidigere eller mere effektive regler. Figur 12 illustrerer brug af ramme- henholdsvis detaillovgivning på området for økonomisk regulering. Bemærk, at markedsdelen af tilsynsarbejdet i høj grad er styret af europæiske regler, hvorfor diskussionen om dansk ramme- og detailregulering er mindre relevant. Detailregulering gør sig også gældende på en række specifikke områder, hvor tilsynet er pålagt at reagere på henvendelser eller mistanke uden mulighed for at anvende bagatelgrænser eller skøn.

Figur 12: Illustration af anvendelse af detail- versus rammelovgivning med fokus på økonomisk regulering



På andre områder er der ikke iagttaget en bevægelse imod rammelovgivning, og der er iagttaget eksempler på en bevægelse hen imod en mere detaljeret lovgivning. Som en del af sin aktivitet kan Forsyningstilsynet udarbejde indstillinger til reguleringen. I en række tilfælde har Forsyningstilsynet foreslået ændringer i lovgivningen med henblik på at effektivisere sagsbehandling, for eksempel indførelse af mulighed for at bruge bagatelgrænser for klager eller mulighed for at undlade at rejse sager ved mistanke om små afvigelser. Det skaber imidlertid et langt tidsforløb og skaber risiko for konkurrence med andre hensyn, hvis ændringer i forvaltningsgrundlaget skal gennemføres via lovprocessen. Det kan derfor overvejes, om lovgivningen på sigt kan justeres, så Forsyningstilsynet får mulighed for at etablere mere effektive rammer under en mindre detaljeret lovgivning (rammelovgivning) i overensstemmelse med de oprindelige overvejelser ved oprettelse af Forsyningstilsynet.

Case: Regler for udformning af netudviklingsplaner

Drøftelserne og behandlingen af det fremsatte lovforslag L 67 medførte en korrektion i forhold til de oprindelige beføjelser tiltænkt Forsyningstilsynet. Det hed oprindeligt således i § 22, stk. 4: *"Forsyningstilsynet fastsætter regler om netudviklingsplanernes form og struktur og supplerende regler om processuelle forhold"*.

Efter andenbehandlingen af lovforslaget og i det efterfølgende vedtagne lovforslag blev denne bemyndigelse til tilsynet fjernet fra lovteksten.

Case: Tilsyn med kommunernes egenproduktion af el

Forsyningstilsynet er pålagt at føre tilsyn med kommunernes egenproduktion af el, da disse indtægter modregnes i kommunernes budgetramme. Egenproduktion af el vedrører typisk produktion fra solceller monteret på tage af kommunale bygninger. For samtlige kommuner er reguleringen så lille, at den er forsvundet i Indenrigsministeriets afrunding. På trods af anmodninger er det ikke lykkedes Forsyningstilsynet at opnå en regelændring.

EU-Kommissionen har afprøvet, om regulators uafhængighed kan trues, hvis den økonomiske regulering fastlægges detaljeret i lovgivning (se mere om krav til den uafhængige regulator i afsnit 8.1). En nylig dom mod Forbundsrepublikken Tyskland fastslår, at uafhængighedskravet kan være styrende for opgavedelingen mellem regulator og lovgiver i nogle tilfælde.

EU-dom vedrørende regulators uafhængighed

EU-domstolen har i en nylig dom fastslået, at kravene om regulators uafhængighed sætter grænser for, hvor specifik og detaljeret lovgivningen kan være.⁹ Dommen fastslår, at en detaljeret lovgivning (i det aktuelle tilfælde om tariffastsættelse) udgør en ulovlig indgriben i regulators selvstændighed.

Dommen fastslår:

"86. Kommissionen har gjort gældende, at de bekendtgørelser, som forbundsregeringen har vedtaget på grundlag af EnWG's § 24, første punktum, udgør detaljerede instrukser til den nationale regulerende myndighed, hvad angår dennes udøvelse af reguleringsbeføjelserne. Disse bekendtgørelser fastsætter proceduren og de nærmere regler for fastsættelsen af tariffer for netadgang, idet de omfatter detaljerede elementer som eksempelvis afskrivningsmetoden og indeksreguleringen og indeholder detaljerede regler for betingelserne for netadgang.

87. Fastsættelse af så detaljerede bestemmelser hindrer imidlertid den nationale regulerende myndighed i at udøve deres eget skøn, således at den fratages beføjelser, som den er tildelt som eneret i henhold til direktiv 2009/72 og 2009/73. EU-retten fastsætter klare principper for netafgifter

⁹ DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling) i sag C-718/18, angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF mod Forbundsrepublikken Tyskland som sagsøgt og Kongeriget Sverige som intervenient, 2. september 2021.

[...]. Hvad endvidere angår nettilslutningsvilkårene og adgangsbetingelserne, indeholder de respektive europæiske netregler detaljerede bestemmelser vedrørende bl.a. spidsbelastningerne, producenterne og højspændingsanlæggene.

88. Samtidig med at den har medgivet, at de regulerende myndigheders opgaver i henhold til tysk ret skal defineres og fastsættes i lovbestemmelser, har Kommissionen foreholdt den tyske lovgiver, at den i stedet for at tillægge den nationale regulerende myndighed enekompetence til at varetage de [...] fastsatte opgaver har bestemt, at de vilkår, på hvilke den nationale regulerende myndighed kan varetage disse opgaver, fastsættes ved bekendtgørelse fra forbundsregeringen.”

Samlet vurderes det, at Forsyningstilsynet overvejende er regelhåndhævende, og at effekten af Forsyningstilsynets arbejde med regeludformning endnu ikke kan vurderes, da en meget lille del af Forsyningstilsynets udviklingsarbejde er implementeret.

Det er påfaldende, at en række af de kritikpunkter, som er rejst i brancheinterviews og i vores spørgeskemaundersøgelse (detaljeret i afsnit 7.2) synes at udspringe af forhold, som ligger uden for Forsyningstilsynets kontrolsfære på grund af det detaljerede forvaltningsgrundlag, for eksempel:

Optagelse af sager med bagatelagtig karakter: Forsyningstilsynet er i mange tilfælde forpligtet til at indlede sager ved klager eller ved begrundet mistanke om overtrædelse.

Genoptagelse af gamle sager: Forældelsesfrister fastlægges ikke af Forsyningstilsynet, som er nødt til at administrere efter gældende hjemmel.

Manglende hensyn til behov i forbindelse med grøn omstilling: Regelhåndhævelsen giver meget begrænset råderum for at opprioritere hensyn til omstillingen til grøn omstilling, medmindre sektorlovgivningen rummer denne mulighed.

Metodegodkendelser: El- og gastariffer har traditionelt været udformet til at understøtte et fossilt energisystem med centrale, regulerbare produktionsenheder. Væksten i fluktuerende produktion og regulerbart forbrug rejser behov for tariffer, som skaber pris-signaler, der fremmer en effektiv udnyttelse af eksisterende infrastruktur ved tilslutning og drift af produktions- og forbrugsenheder. Indførelsen af dynamiske tariffer er således nødvendige for at sikre en effektiv omstilling til et grønt energisystem. Transparente og ikkediskriminerende tariffer er imidlertid også afgørende for etableringen af et effektivt, europæisk energisystem, da diskriminerende tariffer kan udgøre en betydelig teknisk handelshindring. Derfor er metodegodkendelser for tariffer underlagt detaljerede, tekniske forordninger, som på formelniveau udtrykker kravene til transmissionstariffer. Forsyningstilsynet har ikke hjemmel til at godkende tariffer, som ikke opfylder forordningernes krav, uagtet om de kunne vurderes hensigtsmæssige ud fra andre kriterier.

I nogle tilfælde har indstillinger fra Forsyningstilsynet ført til ændring af regelgrundlaget. For eksempel indeholder aftale om ”*En effektiv og fremtidssikret elinfrastruktur til understøttelse af den grønne omstilling og elektrificeringen*” en bestemmelse om at tilpasse reguleringen, så en fusion af to netselskaber ikke i sig selv kan føre til en forhøjelse af indtægtsrammen – en bestemmelse, som er indført, efter at Forsyningstilsynet har påtalt den utilsigtede effekt af den hidtidige regulering.

På nogle områder er der overført kompetence til Forsyningstilsynet. For eksempel er udviklingen af benchmarkingmetode til fastsættelse af individuelle effektiviseringskrav til elnetselskaberne overført til Forsyningstilsynet i 2017, idet ”[Forsyningstilsynet] udarbejder metoden for benchmarkingen. Metoden skal bygge på fagligt anerkendte metoder og i vidt omfang være neutral mellem drifts- og investeringsomkostninger.”¹⁰

¹⁰ BEK nr. 1594 af 18/12/2017

Der er ikke udtrykt høj tilfredshed med tilgangen i brancheinterviews, hvor metoden beskrives som en "black box". Imidlertid må det iagttages, at Forsyningstilsynet er lykkedes med at indføre en kompleks statistisk benchmarkingmetode i årshjulet for fastsættelse af indtægtsrammer og samtidig har nedbragt den historisk lange afgørelsestid, så indtægtsrammer nu udmeldes rettidigt. Det tyder på, at indførelsen af rammelovgivning for området har bidraget til udviklingen af en administrativt håndterbar metode, som opfylder de faglige krav til benchmarking. Benchmarkingmetoden er flere gange påklaget til Energiklagenævnet, men er altid blevet stadfæstet af nævnet.

Case: Rammevilkår bestemmer Forsyningstilsynets mulighed for at prioritere og benytte skøn

Energiklagenævnet har truffet en afgørelse, som væsentligt begrænser Forsyningstilsynets muligheder for at foretage risikobaserede prioriteringer:

"Energiklagenævnet bemærker hertil, at Energitilsynet skal vurdere, hvorvidt der er grundlag for at undersøge en sag nærmere (indlede en tilsynssag), når tilsynet modtager en henvendelse/klage. Energitilsynet er ved denne vurdering tillagt et vidt skøn. Energitilsynet må dog som minimum sørge for, at vurderingen sker på et tilstrækkeligt oplyst grundlag. Såfremt forholdene ikke kan vurderes ud fra henvendelsen/klagen, må tilsynet sørge for at indhente de fornødne oplysninger til at belyse sagen. Tilsynet skal herefter foretage en vurdering af, hvorvidt der er forhold i sagen, som giver en konkret begrundet mistanke om, at der enten foreligger en lovovertrædelse af nogen betydning eller er udvist en ulovlig adfærd."

Energiklagenævnet, afgørelse af 5. januar 2011

5. Personale

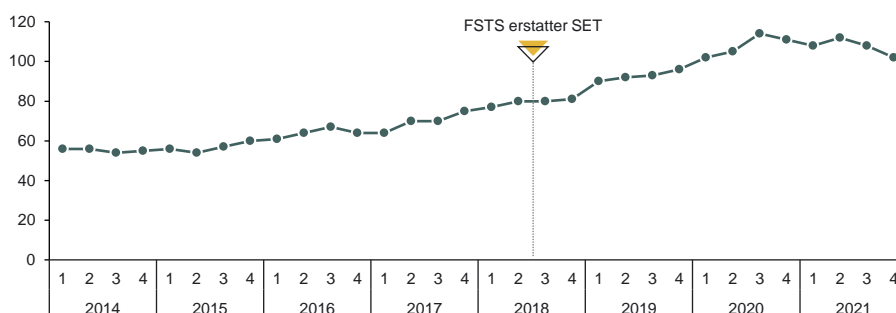
I dette afsnit præsenteres en række oplysninger om Forsyningstilsynets personalesammensætning og personaleomsætning. Som allerede anført i sammenfatningen agerer styrelsen i et stramt arbejdsmarked, hvor udfordringerne med rekruttering og fastholdelse er mærkbare. Den geografiske placering i Frederiksværk er en væsentlig medvirkende årsag hertil, jf. blandt andet Forsyningstilsynets egen analyse af exitinterviews.

Afsnit 4.1 redegør for Forsyningstilsynets personalesammensætning og anciennitet, hvorefter afsnit 4.2. fokuserer på personaleomsætningen. Afslutningsvist sammenholdes Forsyningstilsynets lønniveau og personalestruktur med en række udvalgte myndigheder.

5.1 Personalesammensætning og anciennitet

Pr. 1. januar 2022 var der 106 medarbejdere ansat i Forsyningstilsynet. Dette tal har været gradvist stigende over en længere årrække, men igennem 2020 og 2021 er medarbejderantallet stagneret og endda faldet lidt, jf. figuren herunder. Udviklingen i de seneste par år afspejler, at mange medarbejdere har opsagt deres stillinger, og at tilsynet ikke har kunnet rekruttere nye medarbejdere i helt samme takt. Siden Forsyningstilsynets etablering er antallet af medarbejdere steget med ca. 25. Selvom det er en forholdsvis stor stigning, så modsvarer det kun delvist den forøgelse af bevillingen, som tilsynet har fået i samme periode, jf. forrige afsnit.

Figur 13: Antal medarbejdere i Forsyningstilsynet, 1. kvartal 2014 til 4. kvartal 2021

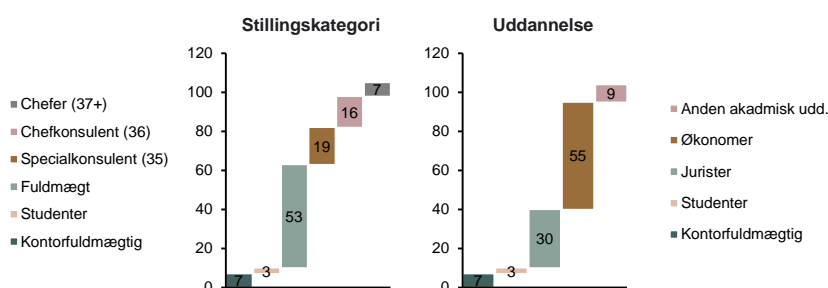


Note: Data frem til 2. kvartal 2018 vedrører det tidligere Sekretariatet for Energitilsynet (SET)

Kilde: Økonomistyrelsens lønoverblik

Figuren herunder illustrerer personalesammensætningen opgjort efter stillingskategorier og medarbejdernes uddannelsesbaggrund. Det er i meget høj grad jurister og økonomer, som dominerer – 85 ud af 105 medarbejdere pr. 1. januar 2022 var enten jurister eller økonomer. Tilsynet har dog på grund af rekrutteringsudfordringerne i stigende grad forsøgt (og foreløbigt med held) at tiltrække akademiske medarbejdere, også med en anden baggrund.

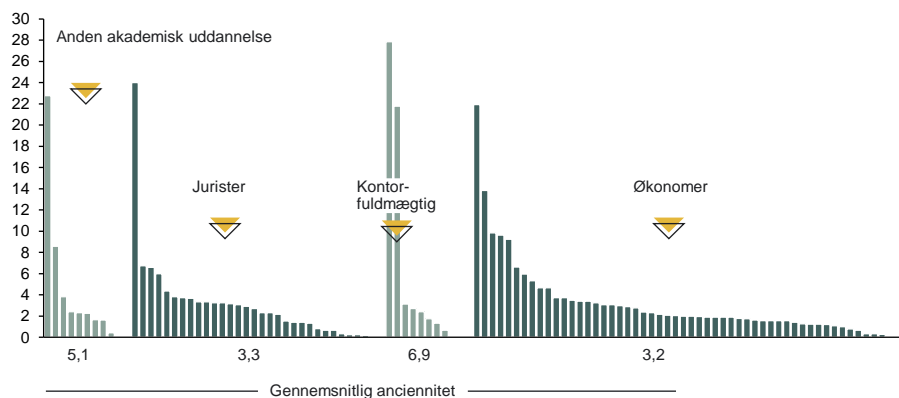
Figur 14: Personaleoversigt pr. 1. januar 2022 efter stillingskategori og uddannelse



Kilde: Forsyningstilsynet

Der er relativt få medarbejdere i Forsyningstilsynet med høj ansættelsesanciennitet. Pr. 1. januar 2022 var der 19 medarbejdere, som havde fire års anciennitet eller mere. Den gennemsnitlige anciennitet blandt jurister og økonomer var godt tre år, hvilket modsvarer en personaleomsætning på omkring 30 procent, jf. næste afsnit. Sammenlignet med andre statslige tilsyn og styrelser fremstår gennemsnitsancienniteten og antallet af erfarne medarbejdere med høj anciennitet at være ret lav.

Figur 15: Ansættelsesanciennitet blandt medarbejdere i Forsyningstilsynet 1. januar 2022 (antal år)

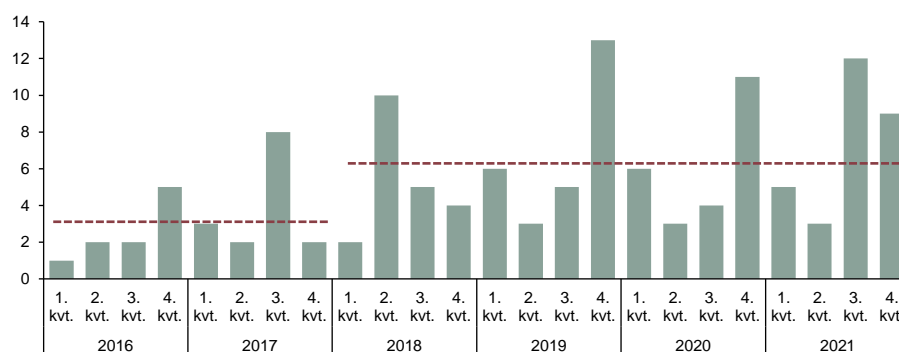


Note: Hver søjle i figuren repræsenterer en medarbejder og angiver ansættelsesancienniteten i Forsyningstilsynet.
Kilde: Forsyningstilsynet

5.2 Personaleomsætning

Forsyningstilsynet har i de senere år haft en høj personaleomsætning, og der er ikke tegn på, at den er aftagende. I 2021 var der i alt 29 medarbejdere (ekskl. studentermedhjælpere), som fratrådte. Det svarer til en personaleomsætning på ca. 30 procent. Figuren herunder viser antallet af fratrædelser pr. kvartal siden 2016. I 2016 og 2017 var der (i sekretariatet for det tidligere Energitilsyn) gennemsnitligt ca. tre fratrædelser pr. kvartal, mens det samme tal siden 2018 i gennemsnit har været ca. seks fratrædelser pr. kvartal.

Figur 16: Antal fratrædelser pr. kvartal i Forsyningstilsynet, 2016-2021

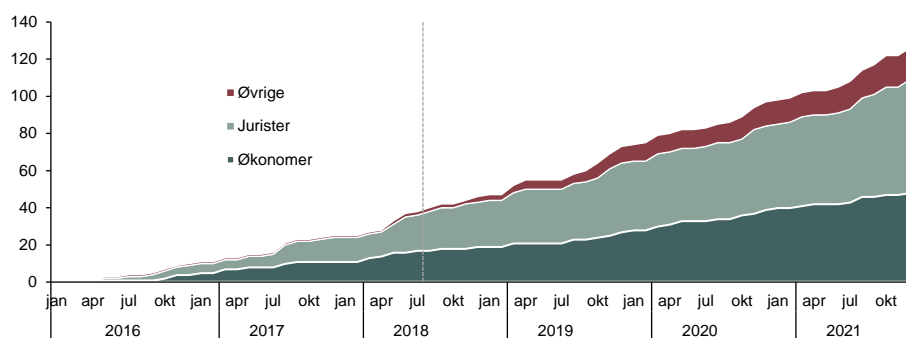


Note: Tallene er ekskl. studerende og vedrører frem til 2. kvartal 2018 Sekretariatet for Energitilsynet. Det skal bemærkes, at der igennem perioden er sket en stigning i antallet af medarbejdere på 20-25 procent.

Kilde: Forsyningstilsynet

Der har i alt været ca. 125 fratrædelser siden 1. januar 2016. Figuren herunder viser, hvordan disse fordeler sig over tid og på jurister, økonomer og andre faggrupper. Udfordringerne med fastholdelse knytter sig i særlig grad til juristerne. I den samlede personalegruppe er der væsentligt flere økonomer (55 pr. 1. januar 2022) end jurister (30 pr. 1. januar 2022), men antallet af fratrædelser er i absolutte tal alligevel størst blandt juristerne. Det mønster ses også i 2021, hvor der var 16 fratrædelser blandt jurister mod 12 blandt økonomerne. Det betyder, at ca. hver anden af de juridiske medarbejdere stoppede i 2021.

Figur 17: Akkumuleret antal fratrædelser fordelt på faggrupper, 2016-2021



Note: Tallene er ekskl. studerende og vedrører frem til 2. kvartal 2018 Sekretariatet for Energitilsynet. Det skal bemærkes, at der igennem perioden er sket en stigning i antallet af medarbejdere på 20-25 procent.

Kilde: Forsyningstilsynet

Det er på baggrund af de ovenstående data tydeligt, at Forsyningstilsynet har strukturelle udfordringer med rekruttering og fastholdelse. Det er i de fleste organisationer sædvanligt med en personaleomsætning på 10-20 procent. Hvis niveauet øges ud over 20 procent, så har det i stigende grad negative følger for driftsstabilitet og effektivitet, og en personaleomsætning på 30 procent ville skabe udfordringer i de fleste organisationer. De regelsæt, som Forsyningstilsynets virksomhed vedrører, er både omfattende og komplekse, og for nye medarbejdere er der derfor uundgåeligt en forholdsvis lang indkøringsperiode, hvor den individuelle produktivitet er lav(ere), og hvor kompetencerne endnu ikke er opbygget til at kunne træffe afgørelser eller udarbejde indstillinger med samme sikkerhed som for mere erfarne medarbejdere.

Der er ikke noget i evalueringen, som tyder på, at udfordringerne med rekruttering og fastholdelse skyldes udfordringer internt i organisationen. Derimod er det nærliggende, at den geografiske placering i Frederiksværk er et væsentligt problem, fordi transporttiden for mange medarbejdere er forholdsvis lang (især med kollektiv trafik), og fordi der er gode alternative jobmuligheder i det storkøbenhavnske område. I forbindelse med fratrædelsessamtaler har Forsyningstilsynet systematisk spurgt medarbejderne om årsagerne til deres opsigelse. En opgørelse fra efteråret 2021 viste, at placeringen i Frederiksværk var den primære årsag til deres fratrædelse – og for den anden halvdel var det den næstvigtigste. Der er en forholdsvis stor andel af de medarbejdere, der forlader Forsyningstilsynet, som skifter til andre statslige job inden for klima-, energi- og forsyningsområdet eller til job i forsyningssektoren og brancheforeninger.

Der er en del andre eksempler på myndigheder, som i forbindelse med udflytning fra København har haft en meget stor personaleudskiftning. Men for de fleste har dette været en overgangssituation, hvor myndighederne har skullet – og kunnet – etablere sig med en ny medarbejdergruppe. Forsyningstilsynet er ikke på samme måde lykkedes med at etablere en ny stabilitet af de grunde, som er nævnt ovenfor.

Forsyningstilsynet har iværksat en række særlige aktiviteter for at understøtte rekruttering og fastholdelse. Det omfatter for eksempel produktion af nogle film om tilsynet som arbejdsplads, deltagelse på karrieremesser og temadage for kandidatstuderende. Tilsynet stiller desuden direkte bustransport til rådighed for medarbejderne i Københavns centrum

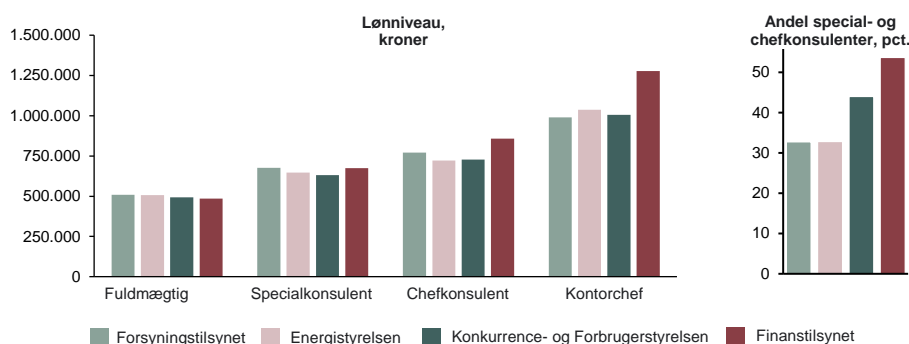
og Frederiksværk for at forkorte transporttiden. Tilsynet er påbegyndt at rekruttere andre faggrupper end økonomer og jurister, som oplæres i sagsbehandling inden for tilsynsområdet.

Ud over den geografiske placering har det også betydning for personalesituationen, at Forsyningstilsynet er i en form for konkurrence om gode medarbejdere med andre myndigheder, energivirksomheder og brancheforeninger. Løn- og arbejdsvilkår spiller en rolle i den sammenhæng, om end det er vanskeligt at opgøre betydningen heraf direkte. Der er dog næppe tvivl om, at en periode med ansættelse i Forsyningstilsynet giver en dyb og præcis indsigt i (dele af) reguleringen af energivirksomheder, som er værdifuld i branchen og for andre myndigheder.

I figuren herunder er lønniveauet i Forsyningstilsynet for en række personalekategorier sammenlignet med lønniveauet i Energistyrelsen, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Finanstilsynet for de tilsvarende personalekategorier. Desuden er vist andelen af medarbejdere, der er ansat som special- og chefkonsulenter. Særligt Finanstilsynet kan være relevant at sammenligne med, fordi denne organisation på tilsvarende måde er i en konkurrencesituation om gode medarbejdere med finansielle virksomheder. Ligesom på energiområdet er den finansielle regulering i vid udstrækning drevet i EU-regi, og reguleringen er over årene blevet udbygget væsentligt.

Lønniveauet i Forsyningstilsynet ses at være på samme niveau som i Energistyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for alle personalekategorierne. Derimod er lønniveauet for chefkonsulenter i lønramme 36 samt for kontorchefer markant lavere end i Finanstilsynet. Desuden ses det, at andelen af medarbejdere, som er ansat på konsulentvilkår, er noget lavere i Forsyningstilsynet end i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og især Finanstilsynet. Sidstnævnte har udformet en løn- og karrieropolitik, som – uden at være lønførende – aktivt forholder sig til den konkurrencesituation, der er i forhold til de finansielle virksomheder. Det ses både ved, at lønniveauet for specialister og chefer er relativt højt sammenlignet med andre statslige myndigheder, og ved, at mere end halvdelen af alle medarbejdere er ansat på konsulentvilkår.

Figur 18: Lønniveau og personalestruktur i FSTS og udvalgte myndigheder, 2021



Note: Andel special- og chefkonsulenter er den procentvise andel af medarbejdere i lønramme 35 og 36 set i forhold til alle medarbejdere i de respektive myndigheder.

Kilde: Økonomistyrelsens lønoverblik, 4. kvartal 2021

Det er muligt, at der for Forsyningstilsynet ligger en strategisk mulighed i at bevæge sig i samme retning som Finanstilsynet, men der ligger selvfølgelig nogle vigtige afvejninger af forskellige hensyn i dette, og det er vanskeligt at vurdere effekten på forhånd.

6. Forsyningstilsynets varetagelse af drifts- og udviklingsopgaver

I dette afsnit beskrives og vurderes den konkrete opgavevaretagelse ud fra evalueringskriterierne.

6.1 Beslutningsprocesser

Evalueringen viser, at målet om at skabe øget effektivitet i beslutningsprocesser er opnået.

Forsyningstilsynet har implementeret en beslutningsstruktur, hvor ansvar og kompetence til at træffe afgørelser er delt imellem de sagsbehandlende faglige centre og en styregruppe, der består af Forsyningstilsynets direktør og chefjurist. Der er et stort fokus på, at der i sager, som er klar til forelæggelse, træffes beslutning umiddelbart. Styregruppen mødes som udgangspunkt én gang ugentligt.¹¹ Hvis der er behov, udvides møderne, eller der afholdes ekstra møder i samme uge, så det derved sikres, at der ikke sker en ophobning af sager i beslutningsleddet. Der er fastsat interne retningslinjer for, hvilke sager der behandles af henholdsvis styregruppen og centrene. Hovedreglen er, at styregruppen træffer afgørelse i sager, som er principielle, og/eller hvor de økonomiske konsekvenser er store, samt i sager vedrørende benchmarking og indtægtsramme-fastsættelse. Centrene kan forelægge sager for styregruppen, hvis der er tvivl om afgørelsen.

Den etablerede beslutningsstruktur ser ud til at sikre, at tilsynets afgørelser er korrekte. Det kan konstateres, at Forsyningstilsynet får medhold i langt de fleste sager, som påklages til Energiklagenævnet.

6.2 Klagenævnsager

Afgørelser i Energiklagenævnet giver et pejlemærke for kvaliteten af Forsyningstilsynets afgørelser. Ud af 16 sager, hvor det nuværende Forsyningstilsyn har truffet afgørelse, er kun tre afgørelser ophævet. Dette vurderes at være et udtryk for høj kvalitet af afgørelser.

Oversigt over sager og sagsudfald i sager, hvor Energiklagenævnet har truffet afgørelse i perioden 2018-2021

	Sager behandlet af Energitilsynet				Sager behandlet af Forsyningstilsynet			
	Antal afgørelser	Stad-fæstet	Ophævet	Afvist	Antal afgørelser	Stad-fæstet	Ophævet	Afvist
El	16	11	4	1	2	1	1	
Gas	2	1	1		1			1
Varme	12	8		4	11	5	2	4
Aktindsigt	0				2	2		
I alt	30	20	5	5	16	8	3	5

Note: Der er i tabellen sondret mellem klagenævnsager, hvor det oprindeligt er det tidligere Energitilsyn, som har truffet afgørelser, og sager, hvor det oprindeligt er Forsyningstilsynet, der har truffet afgørelse.

Nogle regulatorer har en tradition, hvor retssystemet i høj grad bruges til at afprøve og legitimere afgørelser – dette er i høj grad reguleringstraditionen i Tyskland og til dels i Storbritannien. Dette vurderes ikke at være gældende i en dansk forvaltningstradition. I evalueringen er det ikke vurderet, hvad der bør være et passende niveau for antallet af klagesager, herunder om antallet af klagesager kunne nedbringes gennem bedre vejledning med videre.

¹¹ Det kan sammenholdes med, at det tidligere Energitilsyn havde 10 årlige møder.

6.3 Sagsbehandlingstider

I dette afsnit belyses udviklingen i Forsyningstilsynets sagsbehandlingstid, både samlet set og for udvalgte sagstyper. Som udgangspunkt for analysen har tilsynet udarbejdet en opgørelse af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på tværs af alle sagstyper. Herudover bygger analysen på grunddata om de enkelte sager fra Forsyningstilsynets sagsbehandlingssystem. Der er en række metodiske og opgørelsesmæssige forhold, som påvirker fortolkningen af data, og som der derfor også redegøres for.

6.3.1 Målsætninger for sagsbehandlingstiden

På enkelte områder er der i love og bekendtgørelser fastsat tidsfrister, som Forsyningstilsynets sagsbehandling skal holde sig indenfor. Det gælder bl.a. afgørelser om indtægtsrammer til elnetselskaber og en række internationale sager til afgørelse – typisk godkendelser af metoder. Begge områder er omfattet af et krav til sagsbehandlingstid på højst seks måneder. Desuden gælder naturligvis de sædvanlige tidsfrister for behandling af aktindsigtssager, men herudover er der ikke fastlagt eksterne krav til sagsbehandlingstider.

I Forsyningstilsynets mål- og resultatplaner har der typisk indgået et punkt om sagsbehandlingstider, men i forholdsvis runde formuleringer, jf. for eksempel boksen herunder, der gengiver formuleringen i mål- og resultatplanen for 2021.

Sagsbehandlingstid i FSTS' mål- og resultatplan 2021

I Forsyningstilsynets mål- og resultatplan for 2021 indgår følgende punkt.

Det er målet, at Forsyningstilsynet er et effektivt tilsyn og har de kortest mulige sagsbehandlingstider. For at nå målet nedbringer Forsyningstilsynet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på sammenlignelige sager i forhold til 2020. Det har desuden høj prioritet at få afsluttet de sidste ældste sager vedrørende forrentning af indskudskapital på varmeområdet, sideløbende med at sagsbehandlingstiden på øvrige sager nedbringes.

I mål- og resultatplanen for 2021 er dette indskærpet til:

Det er målet at holde Forsyningstilsynets sagsbehandlingstid på kortest muligt niveau. Målet skal ses i sammenhæng med en styrket prioritering og tilskæring af opgaverne. For at nå målet skal sagsbehandlingstiden for alle nye centersager i gennemsnit ikke overstige 4 måneder og for alle nye styregruppesager ikke overstige 9 måneder.

Derimod har Forsyningstilsynets direktør fastsat gennemsnitlige måltal, både for behandlingen af de såkaldte styregruppesager og for de sager, som de faglige centre har kompetence til at afgøre (centersager). De konkrete mål er fastsat ud fra skønnede realistiske ambitioner kombineret med historisk erfaring. For styregruppesager må den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ikke overstige ni måneder, mens den for centersager ikke må overstige fire måneder. Dette mål kan således godt være opfyldt, selvom der er nogle sager, der har en væsentligt længere sagsbehandlingstid. Der er ikke fastsat (vejledende) lofter eller måltal for, hvor stor en andel af sagerne, der skal afsluttes inden for bestemte tidsrammer.

Forsyningstilsynet har ikke en praksis for systematisk offentliggørelse af oplysninger om udviklingen i sagsbehandlingstider og overholdelse af tidsfrister, hverken generelt eller for specifikke forsyningsområder eller sagstyper. Fx findes der ikke oplysninger herom på Forsyningstilsynets hjemmeside, i årsrapporterne eller i materiale til kontaktudvalgs-møderne.

6.3.2 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for alle sagstyper

Som illustreret i Figur 3 er det lykkedes at nedbringe sagsbehandlingstiden for udvalgte, kritiske afgørelser. Det er imidlertid ikke udtryk for, at lange sagsbehandlingstider generelt er afkortet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid har i årene 2019-2021 ligget omkring 6,5 måneder med en ganske svag nedadgående tendens. Sagsbehandlingstiden var lidt kortere i 2017 og 2018, og i perioden 2014-2016 var den med ca. 4,5 måneder noget kortere, jf. tabellen herunder. Opgørelsen viser således, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de afsluttede sager har været højere i perioden siden etableringen af

Forsyningstilsynet end i de forudgående år. Opgørelsen baserer sig på det antal sager, som fremgår af første række, hvor der særligt ses at være sket en stor stigning i 2021 sammenlignet med tidligere år. Det hører med til billedet, at der i 2020 og 2021 er afsluttet en række gamle sager, blandt andet om forrentning af varmeselskabers indskudskapital, nødvendige nyinvesteringer på elområdet samt forsinkede indtægtsrammesager. Afviklingen af sådanne sagsbunker indebærer isoleret set en stigning i den opgjorte sagsbehandlingstid for de pågældende år, men også en reduktion i den gennemsnitlige liggetid på igangværende sager.

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for lukkede sager på tværs af alle sagstyper, 2014-2021. Antal måneder

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antal sager i alt	793	781	729	756	704	881	738	1.176
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid (mdr.)	6,9	4,5	4,5	6,0	6,2	6,6	6,5	6,4

Note: Opgørelsen omfatter sager, hvori der er en sagspart, som venter på en afgørelse fra Forsyningstilsynet. Det betyder, at en række administrative sager, udviklingsopgaver samt internationale opgaver med videre ikke er omfattet. Den præcise sagsafgrænsning er foretaget af Forsyningstilsynet.

Sagsbehandlingstiden opgøres som den tid, der går fra en sag oprettes i journalsystemet, og til den lukkes.

Kilde: Forsyningstilsynet

Sagsbehandlingstiden er i tabellen opgjort på tværs af alle sagstyper. Gennemsnittet dækker således over en meget betydelig variation, både inden for og mellem forskellige sagstyper. Blandt de sager, som blev afsluttet i 2021, var der for eksempel op imod 200 sager med en sagsbehandlingstid på 12 måneder eller mere, mens der omvendt var ca. 500 sager, der blev afgjort inden for to måneder. Udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som opgjort i tabellen ovenfor, kan også være påvirket af ændringer i sagsfordelingen på tværs af sagstyper fra år til år. Sådanne ændringer kan let betyde, at sagsporteføljen ikke er sammenlignelig mellem årene, og at tallene derfor er vanskelige at fortolke. Boksen herunder sammenfatter en række forhold, som har betydning for den målte sagsbehandlingstid og fortolkningen heraf.

Tekniske og praktiske forhold påvirker den opgjorte sagsbehandlingstid

Der er en række forhold, som har betydning for den målte sagsbehandlingstid. Punkterne nedenfor indeholder nogle eksempler.

- Sagsbehandlingstiden opgøres som den tid, der går, fra en sag oprettes i journalsystemet, og til den lukkes. Det er ikke sikkert, at sagsbehandlingen reelt påbegyndes ved modtagelsen, for eksempel hvis der er mangelfulde oplysninger, jf. også sidste punkt nedenfor. Det kan også forekomme, at der i konkrete sager træffes en afgørelse, uden at sagen lukkes. Det vil være tilfældet, hvor afgørelsen meddeles parten, og hvor der kan være nogle efterfølgende akter, der skal lægges på sagen, inden den kan lukkes. Det kan for eksempel være referat fra et evalueringsmøde eller efterfølgende orienteringer af brancheorganisationer eller andre interessenter.
- I perioder, hvor der sker en afvikling af ophobede sager, vil den målte sagsbehandlingstid stige, selvom bunkeafvikling naturligvis er positivt.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid påvirkes, hvis der sker forskydninger i sagernes fordeling på sagstyper. En forholdsmæssig stigning i antallet af aktindsigtssager vil for eksempel alt andet lige medføre et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fordi aktindsigtssager oftest har en forholdsvis kort varighed.
- Opgørelsen omfatter også indtægtsrammesager for elnetselskaberne. Her er praksis sådan, at selskaberne skal indsende deres fordelingsregnskaber senest den 30. juni, og Forsyningstilsynet skal udmelde indtægtsrammerne senest den 31. december. Ved rettidig udmelding af rammerne registreres en sagsbehandlingstid på seks måneder i disse sager. Det afgørende i denne type sager er imidlertid rettidigheden, mens den opgjorte sagsbehandlingstid har begrænset relevans.
- Hvis en sag ved sagsmodtagelsen er mangelfuldt oplyst, kan Forsyningstilsynet vælge at afvise sagen og lukke den i journalsystemet eller holde den åben og gå i dialog med den part, der har fremsendt sagen med henblik på at få tilvejebragt de nødvendige oplysninger. Forsyningstilsynet oplyser, at sidstnævnte er den normalt anvendte praksis. Det bidrager naturligvis til længere sagsbehandlingstid.

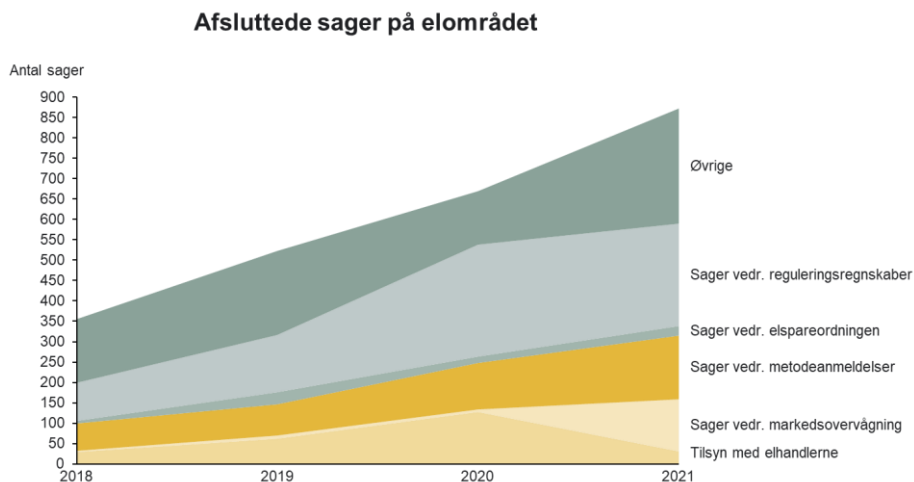
6.3.3 Produktion af afgørelser

Antallet af afgørelser kan benyttes som et korrektiv til sagsbehandlingstiden: I det omfang, der afvikles bunker af gamle sager, vil sagsbehandlingstiden stige (sager, som afsluttes, har lang sagsbehandlingstid), mens det højere antal afgørelser reelt er udtryk for, at der afvikles bunker, og at der indhentes efterslæb af sagsbehandling. Dette er en "alt andet lige"-betragtning, der kun må anvendes som proxy, og som ikke kan benyttes, hvor der er tale om få og komplekse sager.

Udviklingen i den samlede produktion viser, at en række sagsbunker er afviklet, mens der på andre områder fortsat opbygges et efterslæb.

Det er ikke muligt at give en meningsfuld, samlet oversigt over sagsproduktionen, da sagerne har meget varierende kompleksitet, både mellem sagstyper og inden for sagstyper. I det efterfølgende er illustreret et par eksempler på udviklingen i sagsproduktion baseret på antal afsluttede sager.

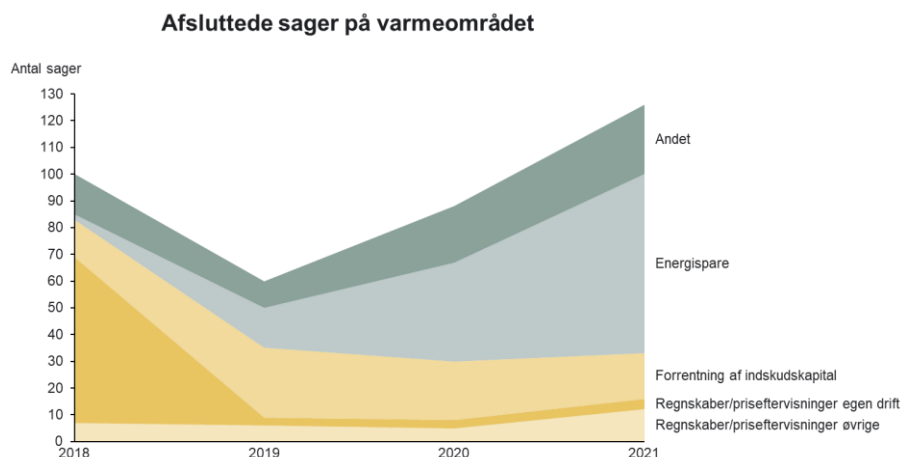
Figur 19: Afsluttede sager på elområdet. Figuren understøtter, at der er en stigende produktion af afsluttede sager. Bemærk særligt, at sagsbunken vedrørende reguleringsregnskaber er afviklet i perioden. Bemærk, at tidsforbrug til de enkelte sager og sagstyper er meget varierende – figuren er derfor ikke et samlet udtryk for produktionen.



På elområdet understøtter oversigten det samlede billede – blandt andet at der er investeret en del ressourcer i at nedbringe sagspuklen vedrørende reguleringsregnskaber, hvor indgang og afvikling af sager nu er bragt i balance, og sagsbehandlingstiden er nedbragt.

På varmeområdet understøtter figuren, modsat Forsyningstilsynets egen vurdering af, at det ikke har været muligt at tilføre de ønskede ressourcer til alle sagstyper. Herunder bemærkes det, at der ikke er sket en acceleration i afviklingen af sagsbunken vedrørende forrentning af indskudskapital, og at priseftervisning af egen drift, herunder stikprøvetagning, er nedprioriteret i perioden.

Figur 20: Antal afsluttede sager på varmeområdet. Som ovenfor bemærkes det, at det samlede antal afsluttede sager ikke er udtryk for den samlede produktion på grund af meget varierende ressourceforbrug mellem sagstyperne.



6.3.4 Udviklingen i sagsbehandlingstider på udvalgte områder

På baggrund af detaljerede sagsdata fra Forsyningstilsynet er antallet af sager og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i tabellen herunder opgjort særskilt for en række hovedtyper af sager for perioden 2018 til 2021. Afgrænsningen er også her sådan, at kun sager, hvor der er en ekstern part, er medtaget.

Her ses et mere varieret billede. Samlet set er sagsbehandlingstiden nogenlunde uændret, men det dækker over forholdsvis store udsving, både inden for og mellem kategorierne. For aktindsigtssager og egendriftssager (FSTS-initierede tilsyn med videre) er sagsbehandlingstiden gennemgående blevet længere. Omvendt er den faldet markant i 2021 for ansøgningssager efter at have været meget lang de foregående år. For anmeldelsessager har sagsbehandlingstiden været forholdsvis konstant. Til gengæld har den varieret betydeligt for klagesager.

Antal sager og gennemsnitlig sagsbehandlingstid (antal dage) for udvalgte hovedtyper af sager, 2018-2021

	Antal sager				Gennemsnitlig sagsbehandlingstid			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Aktindsigt	150	193	138	113	9	13	25	42
Anmeldelse	343	333	352	498	230	185	243	214
Ansøgning	84	136	196	388	420	484	573	155
Egen drift	89	110	159	133	95	244	181	376
Klagesager	27	15	26	31	315	225	95	182
I alt	694	787	871	1.148	192	203	263	195

Note: Der er medtaget sager med aktivitetsnummer 1-6 i Forsyningstilsynets sagsregistrering, hvilket er oplyst at svare til afgrænsningen i tabellen ovenfor. Der ses dog mindre afvigelser i det samlede antal sager.

Kilde: Egne beregninger baseret på sagsdata fra Forsyningstilsynet

6.4 Internationale samarbejder

Forsyningstilsynet deltager i en række europæiske organisationer med henblik på at følge og påvirke europæisk regulering og for at kunne bidrage til opfyldelse af Danmarks samlede rolle i udviklingen af europæiske energimarkeder, herunder især ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators), som er en koordinerende regeludarbejdende myndighed, og CEER (Council of European Energy Regulators), som er en samarbejdsorganisation for de europæiske energiregulatore.

Forsyningstilsynet oplyser, at deltagelse i et internationalt samarbejde er nedprioriteret på grund af ressourcesituationen og ønskes styrket, så snart der kan frigøres personale.

På baggrund heraf er det ikke analyseret nærmere, hvorvidt formålet om at styrke deltagelsen i et internationalt samarbejde er opfyldt.

6.5 Opfyldelse af formålsparagraffen

Som beskrevet i 3.3 er formålsparagraffens stk. 2 i høj grad styrende for Forsyningstilsynets opgaveløsning og mandat, mens den bredere formålsformulering i stk. 1 mest har indflydelse på tilsynets udviklingsopgaver og organisatoriske kapacitet. Samtidig fremgår det, at Forsyningstilsynet har begrænset spillerum, idet afgørelser (hovedopgaven) sker på baggrund af sektorlovgivning og forordninger.

Opfyldelsen af formålsparagraffen er derfor også præget af, at Forsyningstilsynet har været nødsaget til at fokusere på kerneopgaverne (afgørelser) på grund af personale-situationen (lav anciennitet og mange vakante stillinger).

Derimod har Forsyningstilsynet kun i begrænset omfang haft mulighed for at prioritere opgaver inden for metode- og organisationsanalyse samt egeninitierede analyseopgaver, som kunne bidrage til opfyldelse af de bredere og mere langsigtede elementer i formålsparagraffen.

Figur 21: Samlet vurdering af opfyldelse af formålsparagraffen. Figuren illustrerer, at Forsyningstilsynet har prioriteret kerneopgaven, mens de langsigtede og udviklingsorienterede perspektiver kan styrkes.

FORMÅLSPARAGRAFFEN	FORMÅLSPARAGRAFFENS INDLYDELSE		
	Afgørelser og overvågning	Udvikling af ny regulering	Organisations- og metodeudvikling
<p>§ 1. Forsyningstilsynet skal sikre et stærkt og effektivt tilsyn med forbrugerens interesser i forbrugersektorerne ved at arbejde for høj effektivitet, lavest mulige forbrugerpriser på kort og lang sigt, en sikker og stabil forsyning samt en omkostningseffektiv teknologiuudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling.</p>	<p>Uden betydning</p> <p>Afgørelser er styret af sektorlovgivning og forordninger</p>	<p>Kan ikke vurderes</p> <p>Ny regulering er ikke færdigudviklet</p>	<p>Lav målopfyldelse</p> <p>Ressourcesituationen har ikke givet mulighed for prioritering af langsigtet udvikling</p>
<p>Stk. 2. Forsyningstilsynet skal tilrettelægge sin drift og opgavevaretagelse med henblik på:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) at varetage administrationen af reguleringen og tilsynet med forbrugersektorerne effektivt i overensstemmelse med sektorlovgivningen, 2) at analysere og overvåge forbrugersektorerne med henblik på at skabe gennemsigtighed i disse forbrugersektorer, 3) at bidrage til, at reguleringen for forbrugersektorerne fremmer de målsætninger, som er fastlagt i sektorlovgivningen og giver stabile rammebetingelser for forbrugersektorerne, 4) at skabe effektive, integrerede markeder for forsyning i overensstemmelse med national lovgivning og EU-regulering. 	<p>Høj grad af målopfyldelse</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kerneopgaver prioriteres • Høj kvalitet af afgørelser (vurderet ud fra tabte ankesager) • Tilfredshed med kvaliteten af analyseopgaver hos KEFM <p>Forbedringspotentiale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rettidige afgørelser • Løbende optimering af forvaltningsgrundlag jf. litra 3 	<p>Kan ikke vurderes</p> <p>Ny regulering er ikke færdigudviklet – derfor kan det ikke vurderes, om tilrettelæggelse og drift understøtter denne opgave</p>	<p>Delvis målopfyldelse</p> <p>Det er kun delvis lykkedes at prioritere udvikling af effektiv administration</p>

6.5.1 Udvidelse af formålsparagraffen

Det energipolitiske fokus er skiftet siden vedtagelsen af lov om Forsyningstilsynet. Særligt er der kommet fokus på at accelerere den grønne omstilling af energisystemet og på gennemførelsen af omfattende investeringer i denne omstilling. Det bør derfor overvejes, om Forsyningstilsynets formålsparagraf bør udvides, så den i højere grad udtrykker den energipolitiske ambition om omstilling af energisystemet.

Bemærk, at formålsparagraffen allerede indeholder en bestemmelse om at "arbejde for [...] en omkostningseffektiv teknologiudvikling og en omkostningseffektiv grøn omstilling".

Ved en udvidelse af Forsyningstilsynets mandat til yderligere at fremme den grønne omstilling er det væsentligt at fastholde rollefordelingen mellem tilsynsmyndighed og lovgiver. Forsyningstilsynets rolle bør aldrig blive energipolitisk retningsgivende, og Forsyningstilsynet bør ikke bringes i en situation, hvor grundlaget for afgørelser er tvetydigt. Dette kan kompromittere tilsynsrollen.

Fremme af den grønne omstilling af energisystemet bør således fortsat fastlægges i sektorlovgivningen – også i det omfang, hvor der anvendes et større element af rammeregulering, og hvor den detaljerede regulering fastlægges af Forsyningstilsynet. Det anbefales, at Forsyningstilsynet fortsat får som mandat at sikre en omkostningseffektiv og i størst muligt omfang markedsbaseret omstilling, og at energipolitiske tiltag – for eksempel til fremme af investeringer i omstillingen – fastlægges i lovgivningen.

En ændring af formålsparagraffen kan derimod være hensigtsmæssig på de områder, hvor Forsyningstilsynet kan fremme omstillingen inden for sin tiltænkte rolle. Dette kunne omfatte:

- At sikre ressourcer og kompetencer til rettidige afgørelser om for eksempel grønne investeringer.
- At styrke analysen af reguleringsmæssige barrierer for grøn omstilling (herunder grønne investeringer) og anbefalinger til mere effektiv regulering.
- At styrke fokus på problemstillinger inden for grøn omstilling i sit langsigtede udviklingsprogram, udvikling af hvidbøger og analyser og involvering af aktører (for eksempel adressering af problemstillinger vedrørende sektorkobling, hvor den nuværende sektorregulering ikke sikrer økonomisk optimale afgørelser).
- At udføre vejledningsarbejde over for branchen, som kan fremme udviklingen af grønne løsninger i overensstemmelse med sektorlovgivning og forordninger (for eksempel tarifmetoder).

Som det fremgår, er det BDO/Implement's vurdering, at en eventuel ændring af formålsparagraffen især bør være rettet mod "bløde" aktiviteter såsom udvikling af organisatorisk kapacitet, analyser og udvikling af fremtidig regulering, men i mindre grad kan og bør være styrende for Forsyningstilsynets afgørelser.

7. Samarbejde med eksterne interessenter

Det er en væsentlig opgave for regulator at sikre et effektivt samarbejde med branchen, samtidig med at uafhængigheden bevares og er tydelig for alle interessenter.

Modne regulatorer benytter en række værktøjer til at sikre balancen mellem samarbejde, troværdighed og uafhængighed i afgørelser, for eksempel sikring af langsigtede og transparente mål, involverende udviklingsprocesser, bekæmpelse af administrative byrder og kommunikation med interessenterne for at sikre forståelse og accept af regulatorrollen.

7.1 Kontaktudvalget

Lov om Forsyningstilsynet indfører det såkaldte Kontaktudvalg. Udvalget har en fast repræsentation og mødefrekvens. Kontaktudvalget er sammensat med et bredt udvalg af interessenter, herunder brancherepræsentanter, forbrugerrepræsentanter og myndigheder. Forsyningstilsynet er etableret med det formål at "rådgive Forsyningstilsynet og klima-, energi- og forsyningsministeren om forhold i forsyningssektorerne relateret til Forsyningstilsynets opgaver og beføjelser i medfør af lov om Forsyningstilsynet, lov om elforsyning, lov om gasforsyning, lov om varmforsyning, lov om fremme af vedvarende energi og lov om fremme af besparelser af energiforbruget eller regler fastsat i medfør heraf."¹² Kontaktudvalget er således udelukkende et rådgivende organ.

Kontaktudvalgets medlemmer er generelt tilfredse med arbejdet i udvalget. Flere medlemmer fremhæver dog, at en stor del af Kontaktudvalgets møder er orientering fra Forsyningstilsynet til medlemmerne og kommentering af Forsyningstilsynets orientering. Kontaktudvalget kan således ikke stå i stedet for interessentinddragelse med udviklende sigte eller med validering af metoder eller lignende.

Kontaktudvalgets medlemmer

Forsyningstilsynets direktør er formand for Kontaktudvalget. Derudover har udvalget et medlem fra hver af disse organisationer:

- | | |
|----------------------------|--|
| 1) Dansk Affaldsforening | 8) Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets departement |
| 2) Dansk Energi | 9) Energinet |
| 3) Dansk Erhverv | 10) Energistyrelsen |
| 4) Dansk Fjernvarme | 11) Forbrugerrådet Tænk |
| 5) Dansk Industri | 12) Foreningen Danske Kraftvarmeværker |
| 6) De Frie Energiselskaber | 13) Foreningen for Slutbrugere af Energi |
| 7) Det Økologiske Råd | 14) Landbrug & Fødevarer |
| | 15) SMVdanmark |

Gennemførte interviews med Kontaktudvalgets medlemmer peger på, at drøftelserne kan have en karakter, som gør det vanskeligt at bidrage, hvis ens øvrige virke ligger langt fra energisektoren og reguleringen af denne. Enkelte af medlemmerne i Kontaktudvalget er derfor usikre på, om deres deltagelse er tilstrækkelig relevant og værdiskabende. Det kan overvejes at justere Kontaktudvalgets sammensætning, så de medlemmer, der vurderes og selv vurderer at have en mere perifer interesse i Forsyningstilsynets arbejde, udgår af udvalget.

Det er en typisk udfordring for regulatorer at få en stærk forbrugerrepræsentation, ikke mindst på grund af den naturlige videnasymmetri mellem energisektoren og forbrugerrepræsentanterne. Dette nævnes også som en udfordring for Kontaktudvalget, uden at forbrugerrepræsentanter eller blandede repræsentanter udtrykker det som en kritik af Kontaktudvalgets arbejde.

¹² Rammepapir for Forsyningstilsynets kontaktudvalg, Forsyningstilsynet 3. juli 2019.

7.2 Sammenfatning af interviewdata

I forbindelse med evalueringen er der gennemført et omfattende interviewprogram med Forsyningstilsynets interessenter. Der er gennemført interviews med størstedelen af Kontaktudvalgets medlemmer, brancheorganisationer for de regulerede brancher, berørte funktioner i Energinet samt med Energistyrelsen og KEFM's departement.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede, kvalitative interviews.

I interviewene er der fremkommet en del udsagn, som respondenterne ikke ønsker citeret. Det forekommer naturligt, da respondenterne har en samarbejdsrelation med Forsyningstilsynet. I nogle tilfælde har vi valgt at gengive synspunkterne i generelle formuleringer, hvis flere interessenter har udtalt samme kritik af Forsyningstilsynet.

Sammenfattende vurderes det på baggrund af de kvalitative interviews og den gennemførte spørgeskemaundersøgelse (jf. afsnit 7.3):

Der er lav tillid hos de regulerede virksomheder: Mange af de regulerede virksomheder har en meget kritisk holdning til Forsyningstilsynet. Den kritiske holdning vurderes i sig selv at være en forhindring for en smidig og effektiv udvikling og udførelse af tilsynet.

Der er generelt høj tillid til Forsyningstilsynet hos myndigheder, de samarbejder med. Andre myndigheder har generelt respekt for Forsyningstilsynets faglighed og integritet. Flere interviewede giver udtryk for, at de oplever højere effektivitet efter etablering af Forsyningstilsynet, og der er generelt tilfredshed med, at Forsyningstilsynet kan påtage sig opgaver, som har synergi med tilsynsopgaven og -kompetencerne. Flere interviewede udtrykker bekymring for ressourcesituationen i Forsyningstilsynet, ikke mindst i lyset af behovet for at implementere meget ny lovgivning i forbindelse med grøn omstilling af energisystemet. Flere interviewede anerkender, at Forsyningstilsynet har begrænset manøvrerum, da de håndhæver sektorlovgivning og regulering, og at en del af den interessentkritik, som rettes mod Forsyningstilsynet, egentlig vedrører de regler, tilsynet håndhæver.

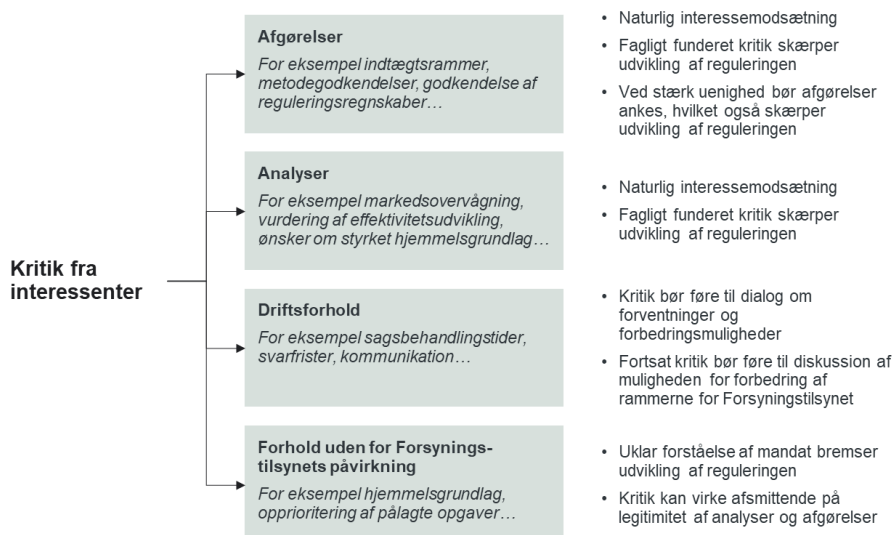
Der er generelt høj tillid hos forbrugerrepræsentanter og uafhængige elhandelsvirksomheder: De interessenter, hvis interesser beskyttes af Forbrugertilsynet, udtrykker tillid til Forsyningstilsynets arbejde, integritet og faglighed, men vurderer generelt, at Forsyningstilsynet mangler ressourcer til at løfte opgaven med at sikre effektive markeder og effektiv forbrugerbeskyttelse. Ressourcer er både hjemmelgrundlag og personale-ressourcer.

Forsyningstilsynet kritiseres for forhold uden for kontrol: Den kritiske holdning til Forsyningstilsynet skyldes i en række tilfælde forhold, som ligger uden for tilsynets kontrol. Det gælder for eksempel tilfælde, hvor tilsynet kritiseres for at detailregulere eller forfølge bagatelagtige forhold, men ikke har hjemmel til at anvende bagatelgrænser eller skøn, samt forhold, hvor Forsyningstilsynet prioriterer udviklings- og analyseopgaver frem for sagsbehandling, men hvor disse opgaver er pålagt.

Kritik afspejler kun delvist en materiel forskel: Det er naturligt, at afgørelser kritiseres af de regulerede virksomheder, som har en interesse i at opnå mildere regulering. En stor del af kritikken fra brancherne vedrører imidlertid forhold, hvor der ikke er en materiel interesse modsætning mellem selskaberne og tilsynet, for eksempel kritik af sagsbehandlingstider, kommunikation, dokumentationskrav, svarfrister med videre.

Den brede kritik af Forsyningstilsynet fra branchen, og til dels fra andre interessenter, vurderes at være hæmmende for udvikling af regulering og for udførelse af tilsynet, og en større præcision i drøftelserne kunne formentlig gøre interessentdialogen mere produktiv, herunder ved at der inddrages flere områder, hvor Forsyningstilsynet og interessenterne har fælles interesser – for eksempel afbureaukratisering af tilsynsopgaverne. Figur 22 illustrerer, hvordan de forskellige kritikker kan adskilles. Som diskuteret i afsnit 7.5 er det en del af udviklingsarbejdet for den modne regulatormyndighed at involvere interessenterne i udvikling af regulering og metoder inden for eget mandat og at identificere og påtale behov for ændringer uden for eget mandat.

Figur 22: Interessentkritik inden for og uden for Forsyningstilsynets kontrolsfære



7.2.1 Forbruger- og erhvervsorganisationer

Forbrugerrepræsentanter er generelt tilfredse med Forsyningstilsynets arbejde og vurderer, at tilsynet yder en god indsats for at beskytte forbrugernes interesser.

Forbrugerrepræsentanterne udtrykker generelt tilfredshed med etableringen af Forsyningstilsynet. Herunder er der tilfredshed med Forsyningstilsynets åbne tilgang og beskyttelsen af forbrugerne. Forbrugerrepræsentanterne udtrykker bekymring for disse forhold:

- Forsyningstilsynets organisation vurderes som svag på grund af den store personaleudskiftning.
- Forsyningstilsynet vurderes ikke at have tilstrækkelige værktøjer i lovgivningen til at sikre forbrugerinteresserne.
- Ressourcer til tilsyn er ikke tilstrækkelige.

Forbrugerrepræsentanterne fremhæver, at der er mange klager over selskaberne, og at der er fejl i indberetninger i mange stikprøver, og at der derfor bør tilføres flere ressourcer til tilsynsaktiviteten.

En af organisationerne vurderer, at det grønne perspektiv er for fraværende i Forsyningstilsynets arbejde, hvor der ikke skelnes mellem bæredygtige og mindre bæredygtige løsninger i afgørelserne.

Ud over forbrugerrepræsentanterne er der gennemført interviews med Dansk Erhverv og Dansk Industri, som både repræsenterer store energiforbrugere og virksomheder i energiforsyningskæden.

Nogle af erhvervsorganisationerne anfører, at Forsyningstilsynets formålsparagraf bør opdateres, da den ikke afspejler samfundsudviklingen. De vurderer, at en bredere formålsparagraf, som tillader Forsyningstilsynet at tage større hensyn til behovene i den grønne omstilling, er påkrævet. Formålsparagraffen bør afspejle 70 procent-målsætningen for klimagasreduktion. De fremhæver dog, at det fortsat har stor betydning for deres medlemmer, at den grønne omstilling sker til "betalbare priser". Det fremhæves, at virksomhederne har andre krav til energiforsyningen end lave priser, og der er bekymring for, om Forsyningstilsynet har tilstrækkelige midler til at sikre forsyningssikkerheden ved en fortsat indfasning af grøn energiproduktion.

Forsyningstilsynet anerkendes for at være mere tilgængelig og kommunikerende end Energitilsynet. Kontaktudvalget anses dog mere som et orienteringsforum end som en rådgivende funktion.

Virksomhedsrepræsentanterne fremhæver, at der er behov for at styrke erhvervs-kundernes stemme i forhold til regulering af energiselskaberne, men også at det er vanskeligt at modvirke videnasymmetrien mellem energibranchen og de store energikunder. Det udtrykkes ikke som en kritik af Forsyningstilsynets indsats, men som et potentiale for udvikling.

Der er tilfredshed med, at Forsyningstilsynet arbejder på at sikre effektiv konkurrence i elmarkedet.

Der er bekymring over, at der ikke er klare rammer for investeringer i grønne løsninger, og flere af organisationerne udtrykker bekymring over den tilbageholdende regulering. Flere organisationer udtrykker, at de foretrækker en større risikovillighed. Det er i deres perspektiv bedre at risikere en overinvestering end et efterslæb, hvor grønne investeringer forsinkes, og den langsigtede forsyningsikkerhed kompromitteres.

Erhvervsorganisationerne udtrykker en vis betænkelighed ved, om Forsyningstilsynet pålægges opgaver, der reelt ikke er en del af kerneopgaven, og at der derfor kan ske en skjult gebyrfinansiering af politisk bestilte analyseopgaver.

Nogle af de interviewede ønsker Forsyningstilsynet flyttet tilbage til København.

Erhvervsorganisationerne kritiserer ophobning af sager, som også er en barriere for aktivitet hos deres medlemmer – både som forbrugere og som leverandører til energiselskaberne. Derfor udtrykkes der også en vis skepsis over for governancestrukturen i Forsyningstilsynet. Disse organisationer er organiseret med ledelser og bestyrelser, som vil gribe ind, hvis der for eksempel er udfordringer med løsning af kerneopgaverne, og anbefaler en lignende konstruktion for Forsyningstilsynet.

7.2.2 Brancheforeninger

I forbindelse med evalueringen er der gennemført interviews med flere repræsentanter for Dansk Energi og Dansk Fjernvarme, Decentral Energi samt med De Frie Energiselskaber.

Generelt for interesseorganisationerne er der en anerkendelse af en øget professionalisering efter oprettelsen af Forsyningstilsynet. Det er også gennemgående for næsten alle interviews med interesseorganisationerne, at møderne i Kontaktudvalget opleves som orienterende og uden et klart mål for arbejdet med udvalget, at forbrugersiden optager meget på møderne. Flere anbefaler en mødestruktur, hvor nogle punkter ikke behøver at blive behandlet af hele udvalget.

Flere organisationer efterspørger større tydelighed om prioriteringer og om ressourceforbrug knyttet til de forskellige opgaver og opgavetyper.

Dansk Fjernvarme udtrykker tilfredshed med dialogen med Forsyningstilsynet og tilgængeligheden af Forsyningstilsynets direktør, men er derudover kritisk over for Forsyningstilsynet. Kritikken har flere omdrejningspunkter:

Udvikling af ny regulering: Forsyningstilsynet blev pålagt at udvikle ny regulering for fjernvarmesektoren i forbindelse med stemmeaftaler i 2016 og 2017. Imidlertid vurderer Dansk Fjernvarme, at Klimaaftalen fra 2020 ændrer ambitionen for fjernvarmereguleringen, men at Forsyningstilsynet ikke har taget tilstrækkelige skridt til at eksekvere den nye retning, herunder forventningen om, at der udvikles flere alternative forslag til regulering, at der tages hensyn til den grønne omstilling, og at der sker en reduktion af de administrative byrder.

Lange sagsbehandlingstider: Dansk Fjernvarme fremhæver flere eksempler på u hensigtsmæssigt lange sagsbehandlingstider. Energispæredningen nævnes som eksempel, ligesom et akut behov for ny varslingsvejledning i forbindelse med stigende gaspriser ikke er opfyldt.

Administrative byrder: Dansk Fjernvarme nævner som konkret eksempel, at selskaberne kan oplyse til Forsyningstilsynet, at indberettede data er offentligt tilgængelige, men derefter modtager henvendelse, med henblik på at selskaberne skal godkende offentliggørelse.

Kompetenceniveau: Dansk Fjernvarme oplever udfordringer med skiftende sagsbehandlere og sagsbehandlere uden branchekendskab, som kan gøre det besværligt for selskaberne at oplyse sager. Dansk Fjernvarme har bemærket, at branchekendskab ikke er et krav i Forsyningstilsynets stillingsopslag.

Synspunkterne, som udtrykkes af Dansk Fjernvarme, er også gennemgående i interviews med udvalgte fjernvarmeselskaber, som især udtrykker utilfredshed med de administrative byrder, sagsbehandlingstider og skift af sagsbehandler samt af udsigten til at blive pålagt incitamentsregulering, som opleves at være i modstrid med deres rolle i den grønne omstilling af varmeforsyningen.

De Frie Energiselskaber er generelt tilfredse med Forsyningstilsynets arbejde, men vurderer, at tilsynets tilsynsmandat er utilstrækkeligt. Forsyningstilsynet anerkendes for at fungere mere uafhængigt og at have brudt med en uhensigtsmæssig samarbejdsrelation til branchen, som vurderes at være ført af Energitilsynet.

De Frie Energiselskaber vurderer, at der er behov for bedre sanktionsmuligheder og flere ressourcer for at føre effektiv monopolkontrol med elselskaberne.

Det er en bekymring for De Frie Energiselskaber, at der ikke er overblik over, hvordan Vinterpakken skal implementeres. De anfører, at Forsyningstilsynet og Energistyrelsen ikke har enslydende fortolkninger.

Decentral Energi repræsenterer de mindre varmeselskaber. Medlemmerne af Decentral Energi oplever, at der er begrænset forståelse for deres type af virksomheder hos Forsyningstilsynets sagsbehandlere, ligesom de oplever, at de administrative byrder i forbindelse med sagsbehandling er overvældende for de små selskaber. De oplever udfordringer med lange sagsbehandlingstider, som kan være en udfordring for de mindre selskaber.

Dansk Energi anerkender Forsyningstilsynets direktør for åbenhed og tilgængelighed. Samtidig anerkendes det, at tilsynet arbejder under vanskelige vilkår efter udflytningen og er hæmmet af at have svært ved at tiltrække og fastholde kvalificeret personale. Dansk Energi er kritisk over for en del af Forsyningstilsynets valg. Kritikken angår dels substansen i reguleringen, dels udførelsen.

- Et kortsigtet effektivitetsfokus risikerer at kompromittere forsyningssikkerheden, fordi nødvendige investeringer forsinkes. Det kan samtidig medføre, at omstillingen samlet set fordyres.
- Tilsynet opleves unødvendigt detaljeret i flere tilfælde. Dansk Energi fremhæver benchmarking af netselskaberne, som forekommer meget ressourcekrævende i forhold til den værdi, der skabes, udvikling af automatiske indikatorer til forøgelse af indtægtsrammerne, som vurderes at blive unødvendigt dokumentationskrævende, samt at tilsynet, ifølge Dansk Energi, benytter en sammenblanding af indtægts- og omkostningsregulering.
- I afvejningen af kontrol og vejledning vurderer Dansk Energi, at der bør lægges større vægt på at vejlede selskaberne.

Flere af interesseorganisationerne vurderer, at Forsyningstilsynet nogle gange udvikler deres egne metoder i stedet for at benytte allerede udviklede standarder, og at man nogle gange med fordel kunne benytte eksterne til at afvikle efterslæb eller til at bidrage til udviklingsarbejde med etablerede metoder.

7.2.3 Energinet

Energinet har et stort og stigende samarbejde med Forsyningstilsynet.

Forsyningstilsynet og Energinet har vigtige roller i at sikre rammerne for et velfungerende energisystem, for eksempel i forbindelse med udarbejdelse og godkendelse af metoder og regler, for eksempel regler for netadgang, dataudveksling med DataHub med videre.

Energinet anerkender samarbejdet med konkret opgaveløsning som effektivt. Det gælder for eksempel metodegodkendelser i forbindelse med adgang til DataHub, markedsregler for eldetailmarkedet med videre.

Energinet og Forsyningstilsynet har et tæt samarbejde om udvikling af ny økonomisk regulering for Energinet. Det skal bemærkes, at dette samarbejde er en naturlig kilde til konflikt, da Energinets interesser og Forsyningstilsynets formål med reguleringen i nogle tilfælde er modstridende. Energinet har blandt andet bekymringer i forhold til udvikling af den nye regulering, i forhold til om der bliver tilstrækkelig mulighed for at indeholde grønne investeringer, og i forhold til om den nye regulering bliver færdiggjort tids nok til, at Energinet kan gennemføre sin finansielle planlægning ud fra de nye rammer.

I forbindelse med den grønne omstilling har Energinet et stort og stigende behov for udvikling af nye tariffer og dermed også godkendelse af nye tariffer. Energinet har udarbejdet en projektplan med i alt ti nye metodegodkendelser, hvoraf den første stadig er pågående. Øvrige metodegodkendelser er endnu ikke anmeldt. Metodegodkendelse af tariffer lader til at have skabt et modsætningsforhold mellem Energinet, der i sit mandat er forpligtet til at sikre samfundsøkonomisk effektive løsninger, og Forsyningstilsynet, der er forpligtet til at håndhæve EU-forordningernes regelbaserede krav til ikkediskriminerende tariffer.

7.2.4 Øvrige myndigheder

Der er generelt en høj grad af tillid til Forsyningstilsynet og en høj grad af tilfredshed med udførelsen af de opgaver, der er udlagt til Forsyningstilsynet. Flere interviewede anerkender, at tilsynet har ressourceudfordringer og derfor kan have vanskeligheder med at udføre sine opgaver i tilstrækkelig hastighed og kvalitet, og at dette kan have negative konsekvenser både for de regulerede virksomheder og for tilliden til tilsynet. De interviewede anerkender tilsynets arbejde for at skabe åbenhed og dialog inden for rammerne af uafhængighed.

Tilsynet kritiseres i nogle interviews for ikke at være løsningsorienterede i samarbejdet med øvrige myndigheder. Flere interviewede henviser til intentionen om samarbejde med andre myndigheder: *"Forsyningstilsynet skal under hensyntagen til tilsynets uafhængighed samarbejde med andre myndigheder, forsyningsvirksomheder og relevante organisationer. Forsyningstilsynet kan uanset bestemmelsen i § 2, stk. 2, samarbejde med andre myndigheder om løsning af administrative opgaver og lignende opgaver, der ikke berører Forsyningstilsynets tilsyns- og klagefunktioner"*¹³. De interviewede vurderer, at denne intention om samarbejde er nedtonet af Forsyningstilsynet med usmidig henvisning til tilsynets uafhængighed. Enkelte interviewede vurderer, at tilsynet er proaktivt, når det drejer sig om at beskytte snævre forbrugerinteresser, men i mindre grad er proaktivt når det drejer sig om at udvikle løsninger til at sikre en effektiv grøn omstilling.

Flere interviewede påpeger, at der ikke er fundet et godt niveau for dialog mellem tilsynet og forligskredsen, og at der er eksempler hvor tilsynet tilgår samarbejdet med departement og styrelse så detaljeorienteret, at det er hæmmende for udviklingsprocessen.

7.3 Resultater fra surveyundersøgelse blandt elnet-selskaberne

Som supplement til de kvalitative interviewdata er der gennemført en afgrænset survey blandt elnetselskaberne, blandt andet med henblik på at afdække selskabernes opfattelse

¹³ Lov om Forsyningstilsynet, Kapitel 4 §9

af en række forhold vedrørende Forsyningstilsynets virksomhed og selskabernes samarbejde med tilsynet. Hovedresultaterne præsenteres i dette afsnit.

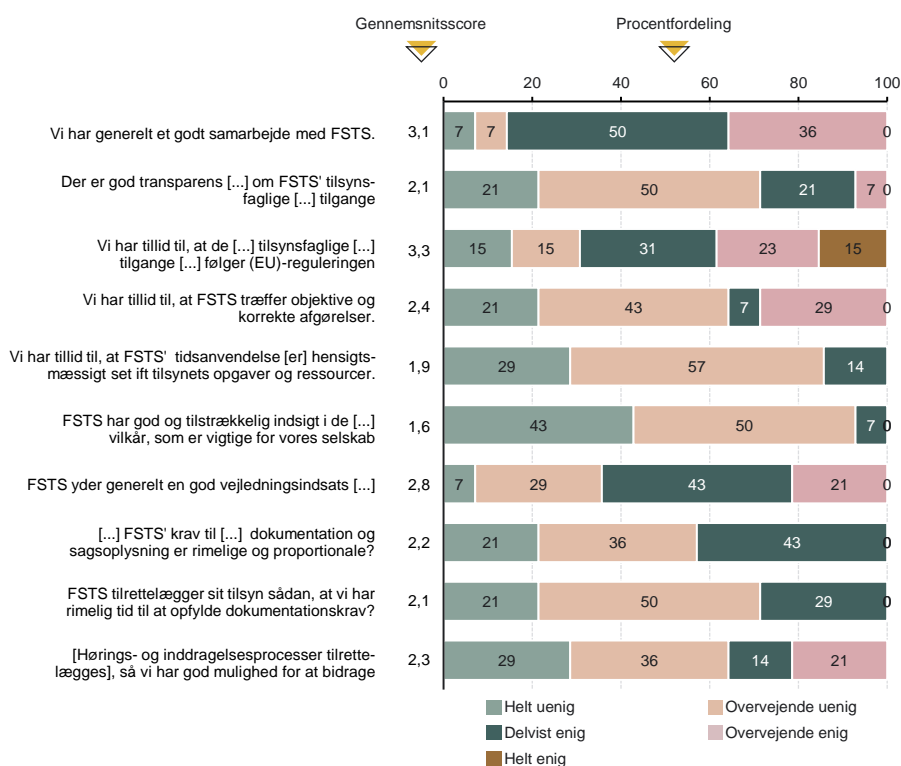
Surveyen indeholder blandt andet en række udsagn, hvor selskaberne anmodes om at tilkendegive, i hvilken grad de er enige eller uenige i udsagnet. Svarene er udtryk for de enkelte respondenters vurdering og opfattelse ud fra deres kendskab og erfaringer. Det er i fortolkningen vigtigt at være opmærksom på, at resultaterne kan indeholde en subjektiv bias i den måde, der er svaret. Det er også muligt, at de elnetselskaber, som har besvaret surveyen, er mere kritiske end andre. Respondenterne er blevet bedt om at udfylde surveyen sådan, at besvarelserne repræsenterer selskabernes synspunkter.

Surveyen er distribueret til 28 af de 40 elnetselskaber, herunder alle de største. Der er modtaget besvarelser fra 14 selskaber, som repræsenterer 86 procent af den samlede omsætning. Ni ud af de ti største selskaber har deltaget.

7.3.1 Tillid og opfattelser af samarbejde med videre

Figuren herunder sammenfatter elnetselskabernes svar på en række udsagn vedrørende transparens, tillid, samarbejde og processer med videre.

Figur 22: Elnetselskabernes svar på udsagn vedrørende tillid og samarbejde med videre. Procentfordeling. N = 14



Note: [...] er udtryk for, at teksten er ændret eller forkortet i forhold til den fulde surveytekst af hensyn til overskueligheden. Ændringerne har ikke nogen betydning for forståelsen af udsagnene.

Tallene til venstre for figuren viser den gennemsnitlige score for besvarelserne af hvert af udsagnene. Svarkategorien "helt uenig" er tillagt værdien 1, mens kategorien "helt enig" er tillagt værdien 5. Et gennemsnit på 3 kan opfattes som en neutral score, mens gennemsnit under 3 er udtryk for, at respondenterne hælder til at være mere negative end positive, og omvendt hvis gennemsnittet er over 3.

Svarene fra de 14 elnetselskaber er uvægtede.

Generelt ses en overvægt af relativt kritiske besvarelser, hvor det forekommer væsentligt hyppigere, at selskaberne hælder mod at være uenige i udsagnene end det modsatte. For otte af de ti udsagn er gennemsnitsscoren under 3 (neutralt) på en skala fra 1 til 5, jf. figuren. Og for syv af de ti udsagn er det mere end halvdelen af selskaberne, som er helt eller overvejende uenige. En gennemsnitsscore på 3 eller derunder er lavt, sammenlignet

med hvad der oftest ses i denne type undersøgelser. Det er for eksempel bemærkelsesværdigt, at der er en klar overvægt af selskaberne, som er helt eller overvejende uenige i udsagnet *"vi har tillid til, at Forsyningstilsynet træffer objektive og korrekte afgørelser"*. Den kritiske grundtone, der er indeholdt i survey-besvarelsene, er konsistent med de kvalitative interviewdata.

Det kan bemærkes, at der er en tendens til, at de største selskaber er mere kritiske (mere uenige) end de mindre. Hvis der ses bort fra de fire mindste selskaber blandt dem, der har svaret, så er gennemsnitsscoren typisk 0,2 point lavere i forhold til de tal, der fremgår af figuren.

Fra besvarelsene kan blandt andet fremhæves nedenstående observationer, idet det igen skal understreges, at svarene er udtryk for selskabernes subjektive vurdering.

- På udsagnet *"vi har generelt et godt samarbejde med Forsyningstilsynet"* er svarene tæt på den neutrale score, dvs. gennemsnittet svarer omtrent til, at selskaberne er "delvist enige".
- På udsagnet *"der er god transparens og gennemsigtighed om de tilsynsfaglige metoder og tilgange, som Forsyningstilsynet anvender"* er gennemsnitsscoren kun 2,1. 11 ud af 14 selskaber er helt eller overvejende uenige i udsagnet. Taget for pålydende indikerer svarene, at der er en fælles udfordring for tilsynet og selskaberne med at forbedre kendskabet til – og indsigten i – grundlaget for tilsynsarbejdet.
- Der er en ret lav tillid blandt selskaberne til, (i) at tilsynet træffer objektive og korrekte afgørelser, og (ii) at tilsynets ressourceanvendelse på tværs af opgaver er hensigtsmæssig – det gælder i særlig grad blandt de større selskaber. Disse tilkendegivelser kan delvist bero på, at selskaberne ikke fuldt ud har indsigt i den meget detaljerede regulering, tilsynet administrerer. Uanset årsagerne er den lave score på tillidsspørgsmålene en illustration af udfordringer i samarbejdsrelationerne mellem Forsyningstilsynet og selskaberne.
- Tilsvarende er gennemsnitsscoren tæt på "overvejende uenig" på udsagnene om, at kravene til dokumentation og sagsoplysning er rimelige og proportionale, samt at hørings- og inddragelsesprocesser er tilrettelagt sådan, at selskaberne har rimelig tid til at medvirke.

7.3.2 Elnetselskabernes opfattelse af sagsbehandlingstider

Der er i surveyen spurgt til, om selskaberne vurderer, at sagsbehandlingstiderne aktuelt og inden for det seneste år har været rimelige for hver af sagstyperne 1) indtægtsrammesager, 2) metodegodkendelser, 3) tilsynssager, som er initieret af Forsyningstilsynet, samt 4) klagenævnsager.¹⁴ For de samme sagstyper er selskaberne blevet spurgt, om de oplever, at sagsbehandlingstiden har været faldende, uændret eller stigende hen over de seneste 12-24 måneder.

Figuren herunder sammenstiller selskabernes svar på disse spørgsmål. Oplysninger om den faktiske udvikling i sagsbehandlingstiderne fremgår af afsnit 5.3 ovenfor.

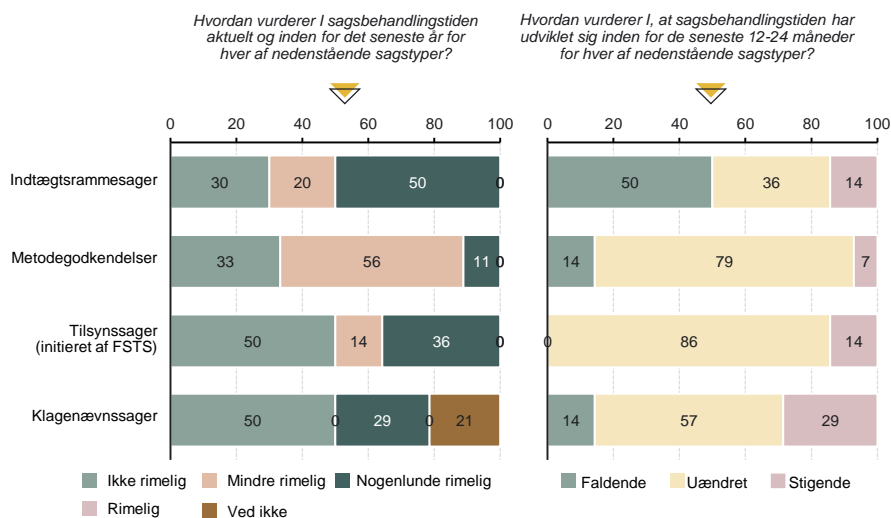
Det gælder for alle fire sagskategorier, at en forholdsvis stor del af selskaberne anser sagsbehandlingstiderne for at være "ikke rimelige". Især for metodegodkendelser – men også for tilsynssager – er der en overvægt af selskaberne, som finder, at sagsbehandlingstiderne *"ikke er rimelige"*, eller at de er *"mindre rimelige"*. For indtægtsrammesagerne svarer halvdelen af selskaberne, at de finder sagsbehandlingstiderne *"nogenlunde rimelige"*. Der er ingen selskaber, som for nogen af sagskategorierne svarer, at de finder sagsbehandlingstiderne *"rimelige"*.

Der er formentlig en naturlig bias i svarene, i den forstand at det for selskaberne har stor værdi, at sagerne afgøres så hurtigt som muligt – uanset den faktiske sagsbehandlingstid kan der næsten altid være et ønske om, at den var kortere. Det er vigtigt at have dette for øje ved fortolkningen af tallene. Desuagtet illustrerer surveybesvarelsene, at der, set fra

¹⁴ Sagsbehandlingstiderne for sidstnævnte sagstype afhænger fortrinsvist af Energiklagenævnets sagsbehandling

elnetselskabernes perspektiv, er en ret klar opfattelse af, at sagsbehandlingstiderne generelt set ikke er tilfredsstillende.

Figur 23: Elnetselskabernes besvarelser på udsagn vedrørende sagsbehandlingstider. Procentfordeling. N = 14



Note: Svarene fra de 14 elnetselskaber er uvægtede

Generelt vurderer elnetselskaberne, at sagsbehandlingstiderne har været omtrent uændrede de seneste 12-24 måneder, dog sådan at halvdelen har oplevet et fald i sagsbehandlingstiden for indtægtsrammesager. Svarene er generelt konsistente med den faktiske udvikling, hvor indtægtsrammesagerne er blevet rettidige fra slutningen af 2021, men hvor sagsbehandlingstiderne bredt set har været ret uændrede.

7.3.3 Elnetselskabernes tidsforbrug på administrative opgaver

Der foreligger ikke nogen oplysninger om elnetselskabernes tidsforbrug til administrative opgaver i forbindelse med Forsyningstilsynets virksomhed. Igennem interviewprogrammet har nogle respondenter oplyst, at tilsynet, efter deres opfattelse, anvender metoder og tilgange, som pålægger selskaberne store og til dels unødvendige administrative byrder.

Det ligger uden for rammerne af evalueringen at afdække de administrative byrder præcist, men i surveyen er selskaberne blevet anmodet om at oplyse deres skønnede eller registrerede tidsforbrug på administrative opgaver, der er direkte knyttet til Forsyningstilsynets opgavevaretagelse. Spørgsmålet er stillet som angivet i boksen herunder.

Spørgsmål vedrørende administrative opgaver

I surveyen til elnetselskaberne har indgået følgende spørgsmål.

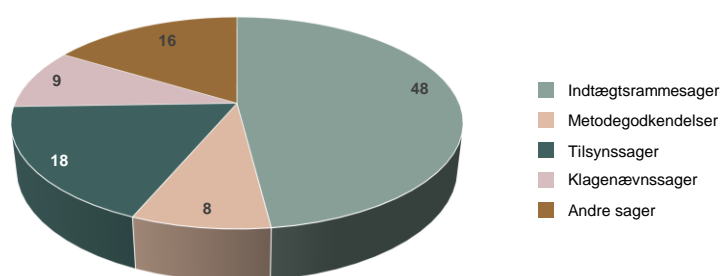
Hvilket samlet tidsforbrug medgår årligt til samarbejdet med Forsyningstilsynet? Vi er interesseret i jeres bedste bud på tidsforbruget målt i timer til alle administrative opgaver, som er direkte knyttet til (samarbejdet med) Forsyningstilsynet, herunder udarbejdelse af reguleringsregnskaber, sagsoplysning, anmeldelser, ansøgninger, godkendelser, klager, møder osv. på tværs af alle sagstyper. Hvis muligt bedes det også oplyst, hvordan tidsforbruget skønnes at fordele sig på sagstyper. En fuldtidsmedarbejder antages at have ca. 1.350 effektive arbejdstimer pr. år.

Der er ingen af elnetselskaberne, som har registreret eller opgjort tidsforbrug til sådanne administrative opgaver. Selskaberne har angivet deres bedste skøn. Der er en forholdsvis stor variation i besvarelserne fra omkring 200 effektive timer årligt i mindre selskaber og op til omkring 3.000 effektive timer årligt i nogle af de større selskaber. Skønnene er forholdsvis usikre, men hvis der anlægges en samlet betragtning, så er der for de 14 selskaber, der har svaret, i alt angivet et tidsforbrug på administrative opgaver på knap 19.000 effektive timer. Det svarer til ca. 14 årsværk – og ca. 16 årsværk, hvis det antages at kunne opregnes til den samlede population. Selvom disse tal skal tages med et betydeligt forbehold, angiver de en størrelsesorden for det mulige administrative

tidsforbrug. Det er væsentligt at understrege, at måltallet naturligvis ikke kan være, at der ikke er noget administrativt tidsforbrug.

Det er mere sikkert og entydigt, at den største del af tidsforbruget vedrører indtægtsrammesager, herunder udarbejdelse af reguleringsregnskaber. Det er tilfældet for alle selskaberne. Ca. halvdelen af tidsforbruget til administrative opgaver vedrører således denne kategori. Tilsynssager initieret af Forsyningstilsynet samt metodegodkendelser står for ca. en fjerdedel af det administrative tidsforbrug. Og klagenævnsager og andre sager står for den sidste fjerdedel.

Figur 24: Fordeling af elnetselskabernes administrative tidsforbrug på sagstyper. Procentfordeling. N = 14



Note: Svarene fra de 14 elnetselskaber er uvægtede

7.4 Særlige incitament fra ejerstrukturen i den danske energisektor

Den typiske uafhængige regulator har et dobbelt hensyn i sine afgørelser: På den ene side skal afgørelser beskytte forbrugerne mod monopolmisbrug i form af høje forbrugertariffer eller inefficiens. På den anden side skal reguleringen sikre mulighed for et langsigtet afkast for selskabernes investorer for at sikre opretholdelse af effektive og velfungerende aktiver.

Dette skaber to modsatrettede og delvist selvbalerende hensyn i samarbejdet mellem selskaber og regulator:

- På den ene side har regulator et formål om at skabe lave priser for forbrugeren, mens selskaberne har en interesse i at øge priserne. Dette er et *nulsumsspil*.
- På den anden side har selskaber og regulator en fælles interesse i at tiltrække kapital til sektoren og til at sikre den lavest mulige pris på kapital.

Den fælles interesse over for investorer og banker understøtter et samarbejde, hvor selskaberne har en interesse i at bidrage til udviklingen af en sund regulering og samtidig har en interesse i at fremstille regulator som garant for sikkerhed for stabile rammevilkår. Mistillid til regulator vil alt andet lige øge prisen på kapital.

Næsten samtlige regulerede virksomheder i Danmark er statsejede, kommunalt ejet eller andelsejede og er derfor langt mindre følsomme over for signaler fra finansmarkederne end for eksempel børsnoterede virksomheder. Dette skaber en særlig strukturel udfordring for Forsyningstilsynet, idet de regulerede brancher ikke har et incitament til at fremme Forsyningstilsynets omdømme over for finansmarkederne. Selskabernes evne til at tiltrække kapital fungerer heller ikke som en indikator for kvaliteten af reguleringen.

Forholdet må antages at stille særligt store krav til Forsyningstilsynets evne til at skabe tillid og troværdighed sammenlignet med lande, hvor regulator og regulerede selskaber har en stærkere fælles interesse i at skabe tillid til reguleringen.

7.5 Forsyningstilsynets modenhed som regulator

Forsyningstilsynet er en ung organisation i det nuværende setup og har samtidig overtaget et efterslæb af sager fra Energitilsynet. Det er derfor naturligt, at tilsynet har været nødt til at fokusere på kerneopgaven, primært at træffe afgørelser.

Mere modne regulatorer arbejder typisk med en række dimensioner, som ligger ud over kerneopgaven, men som understøtter kvaliteten af reguleringen. Evalueringen viser, at Forsyningstilsynet endnu ikke har udnyttet potentialet i disse tiltag.

En række af disse tiltag er gengivet i tabellen herunder.

Tiltag	God praksis	Forsyningstilsynets status
Forudsigelige, transparente processer	<ul style="list-style-type: none"> Langsigtede mål for udvikling af reguleringen fremlægges Planer for gennemførelse af analyser og konsultationer fremlægges og gennemføres Udviklingsaktiviteter, for eksempel udviklingsworkshops med branchen, planlægges og gennemføres med udgangspunkt i den formulerede udviklingsopgave Klar formidling af fremdrift, input og supplerende analyser eller tiltag offentliggøres 	<ul style="list-style-type: none"> Offentliggørelse af årsplan Drøftelse med Kontaktudvalget Gennemførelse af høringer og offentliggørelse af høringssvar
Værdiskabelse for interessenter	<ul style="list-style-type: none"> Udstilling af relevant information Fokus på nedbringelse af administrative byrder i udvikling af regulering (for eksempel strukturelt tilsyn) Fokus på nedbringelse af administrative byrder gennem digitalisering Vejledning og uddannelse 	<ul style="list-style-type: none"> Information udstilles, men formidles ikke, og opleves som svær at tilgå Brancheperception af høje administrative byrder og dokumentationskrav Digitaliseret indberetning for blandt andet fastsættelse af indtægtsrammer Begrænset indsats for vejledning og uddannelse, fortrinsvis reaktiv
Status og anseelse	<ul style="list-style-type: none"> Tydelig formidling af den uafhængige regulators funktion og ophæng i europæisk markedsintegration Proaktiv fremme af tilsynets omdømme gennem målrettet kommunikation til interessenter Målrettet indsats for at skabe status om regulator som arbejdsplads 	<ul style="list-style-type: none"> Tydelige markeringer i offentligheden af uafhængighed og vilje til at træffe afgørelser til beskyttelse af forbrugerne Ad hoc-formidling af Forsynings-tilsynets rolle og resultater

Det vurderes, at Forsyningstilsynet har et betydeligt potentiale for fortsat professionalisering og konsolidering af sin rolle, som imidlertid er begrænset af personale-omsætning og udfordringer med at besætte ledige stillinger. Således vurderes det ikke at være hensigtsmæssigt, hvis Forsyningstilsynet flytter ressourcer fra kernerdriften til mere ekstroverte eller udviklingsorienterede aktiviteter i den nuværende driftssituation. På samme måde vil langsigtede planer for brancheinvolvering, som kommunikerer detaljeret, begrænse muligheden for at omprioritere ressourcer til kerneaktiviteten ved akut ressourcemangel.

Evalueringens reference for god regulatorpraksis

En reference for god praksis for uafhængige regulatorer er OECD: *The Governance of Regulators* (2014). Ud over krav til sikring af regulators uafhængighed, som for Forsyningstilsynet er implementeret med lov om Forsyningstilsynet, rummer publikationen en række retningslinjer for regulators praksis.

Blandt andet fremhæver OECD vigtigheden af regulators *samspil med omverdenen*:

“Good regulators have established mechanisms for engagement with stakeholders as part of achieving their objectives. The knowledge of regulated sectors and the businesses and citizens affected by regulatory schemes assists to regulate effectively. [...] Regulators should undertake regular and purposeful engagement with regulated entities and other stakeholders focused on improving the operation and outcomes of the regulatory framework or scheme. [...] Procedures and mechanisms for engagement should be institutionalized as consistent transparent practices.

There should be a focus on establishing structured and regular consultation mechanisms with regulated entities.”

OECD-retningslinjerne understreger også vigtigheden af at etablere transparens og tillid igennem den regulatoriske praksis:

“It is important that regulatory decisions and functions are conducted with the upmost integrity to ensure that there is confidence in the regulatory regime. This is even more important for ensuring the rule of law, encouraging investment and having an enabling environment for inclusive growth built on trust.”

Evaluering af modenheden af tilsynsprocesser bygger især på BDO/Implements interne metodeværktøj, som er opbygget gennem optimering og udvikling af en lang række tilsynsmyndigheder, subsidiært sagsbehandlende virksomheder. I evalueringen har vi lagt særlig vægt på indsats-hierarkiet, som vægter størrelsen og effekten af forskellige tilsynsmetoder, og organisationens ledelseskompetence, driftsstyringskompetence og operationelle kompetence til at sikre effektivt tilsyn, transparens i metodevalg og effekt samt at sikre løbende organisatorisk læring via strukturerede tilsyn.

Både de mere overordnede OECD-retningslinjer og den operationelle tilgang til effektivt tilsyn afspejles i vores kvalitative interviews med andre europæiske regulatorer, som over tid har opbygget strukturerede og repeterbare metoder til interessentinddragelse i udviklingsprocesser og til udvikling af strukturelle tilsynsmetoder med en stigende grad af egenrapportering, egenkontrol, digitalisering med videre.

Samtidig er Forsyningstilsynets mulighed for inddragelse begrænset af det begrænsede handlerum inden for nogle områder, hvor branchesamarbejdet i højere grad forestås af Energistyrelsen, som er regeludarbejdende.

Modsat vurderes det, at en investering i tydeligere mål og processer, tydeligere indsats for at hjælpe de regulerede virksomheder gennem vejledning, digitalisering og reduktion af administrative byrder, tydeligere formidling af rolle og samfundsværdi over for de forskellige interessenter med videre kan forbedre den oplevede og reelle kvalitet af regulering og håndhævelse.

8. Governance

Formålet med tilsynsmyndigheder er at overvåge og eventuelt gribe ind i sektorer, som har stor samfundsmæssig betydning, og hvor markedforholdene er præget af begrænset eller ingen konkurrence og/eller særlige risici. I sektorer med naturlige monopoler er det en vigtig opgave at foretage økonomisk regulering med henblik på at sikre en effektiv drift i fravær af konkurrence. Det gør sig blandt andet gældende i energisektoren og i vandsektoren.

8.1 Europæiske krav til den uafhængige regulator

Alle EU- og EØS-lande er forpligtet til at have en regulatormyndighed, som skal understøtte, at EU-reglerne for el- og gasmarkederne efterleves.¹⁵ Regulatormyndigheden skal være uafhængig af både sektorinteresser og af regeringen. Myndigheden skal udgøre en selvstændig juridisk enhed og skal have fuld budgetmæssig autonomi. De nationale regeringer er endvidere forpligtet til at sørge for, at regulatormyndigheden har tilstrækkelige ressourcer til at varetage opgaverne.

Forsyningstilsynets rolle er derfor i høj grad europæisk, og Forsyningstilsynet indgår i et samlet lovgivnings- og reguleringssystem, der har som formål at sikre effektive, europæiske energimarkeder. De europæiske krav til regulators uafhængighed er i høj grad formende for Forsyningstilsynets governance.

Overordnede mål for den regulerende myndigheds virke (eldirektivet, § 58)

Under udførelsen af de reguleringsopgaver, der er anført i dette direktiv, træffer den regulerende myndighed alle rimelige foranstaltninger for at nå følgende mål inden for rammerne af sine opgaver og beføjelser, jf. artikel 59, i tæt samråd med andre relevante nationale myndigheder, herunder konkurrencemyndigheder, samt myndigheder, herunder regulerende myndigheder, fra nabomedlemsstater og nabolandene, når det er relevant, og uden at det berører deres kompetencer:

- a) I tæt samarbejde med andre medlemsstaters regulerende myndigheder, Kommissionen og ACER at fremme et indre marked for elektricitet i Unionen præget af konkurrence, fleksibilitet, sikkerhed og miljømæssig bæredygtighed med en effektiv åbning af markedet for alle kunder og leverandører i Unionen samt sikre passende betingelser med henblik på en effektiv og pålidelig drift af elektricitetsnettene under hensyntagen til langsigtede mål.
- b) Udvikling af konkurrencebaserede velfungerende regionale grænseoverskridende markeder inden for Unionen med de under litra a) omhandlede mål for øje.
- c) Fjernelse af restriktioner for handel med elektricitet mellem medlemsstaterne, herunder udvikling af passende kapacitet til grænseoverskridende transmission med henblik på at imødekomme efterspørgslen og øge integrationen af de nationale markeder, hvilket kan fremme elektricitetsstrømme i hele Unionen.
- d) Bidrage til, at der på den mest omkostningseffektive måde udvikles sikre, pålidelige og effektive ikkeforsølsbehandlende systemer, som er forbrugerorienterede, samt fremme systemtilstrækkelighed og, i overensstemmelse med de overordnede mål for energipolitikken, energieffektivitet såvel som integration af produktion af elektricitet fra vedvarende energikilder i stor og i lille målestok og decentral produktion i såvel transmissions- som distributionsnettene og lette deres drift i forhold til andre gas- eller varmenet.
- e) Fremme af ny produktionskapacitet og energilageranlægs netadgang og navnlig fjerne hindringer, der kan forhindre adgangen for nye markedsdeltagere og for elektricitet fra vedvarende energikilder.
- f) Sikring af, at systemoperatører og systembrugere får passende incitamenter, på både kort og lang sigt, til at øge effektiviteten, navnlig energieffektiviteten, af systemets præstationer og at fremme integrationen af markedet.
- g) Sikring af, at kunderne drager fordel af, at deres nationale marked fungerer effektivt, fremme af effektiv konkurrence og bidrag til at sikre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse i tæt samarbejde med de relevante forbrugerbeskyttelsesmyndigheder.
- h) Bidrage til at opnå høje standarder for leveringspligt og offentlig service inden for levering af elektricitet, bidrage til beskyttelse af sårbare kunder og bidrage til, at nødvendige procedurer for udveksling af oplysninger ved kunders skifte af leverandør er kompatible.

Her er gengivet eldirektivets mål for den nationale regulator; gasdirektivet har sammenlignelige mål med fokus på sikring af effektive, europæiske markeder.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2019/944, kapitel VII og Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/73/EF, kapitel 8.

En stor del af Forsyningstilsynets opgaver består i at håndhæve europæiske regler – enten direkte gennem forordningerne eller indirekte i tilfælde, hvor europæisk regulering er implementeret i national lovgivning.

Figur 25: Forsyningstilsynets opgaver udspringer primært af EU-regulering



Kravet om uafhængighed har derfor et dobbelt formål:

- Generelt at sikre forbrugernes interesser i en sektor med koncessionerede forsyningsmonopoler.
- Specifikt at sikre udvikling af et effektivt, europæisk energisystem uden nationale adgangsbarrierer.

På alle områder gælder, at Forsyningstilsynet har fuldstændig uafhængighed i sit tilsynsarbejde. Forsyningstilsynet kan altså udelukkende træffe afgørelser på baggrund af gældende regler og, i det omfang, der er fortolkningsrum, de udtrykte formål med reglerne. Et illustrativt eksempel er metodegodkendelse af tariffer: Her træffer Forsyningstilsynet afgørelse med udgangspunkt i de europæiske forordninger, som udgør et detaljeret og konkret regelsæt. Forsyningstilsynet må ikke inddrage hensyn i sin godkendelse, som strider imod en forordning – det kunne for eksempel være en afvejning af økonomiske, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller politiske forhold imod direktivets krav om ikkediskriminerende adgang til el- og gasnettene.

Kravet om en uafhængig regulator er implementeret forskelligt i forskellige lande. I denne sammenhæng er det valgt at sammenligne Forsyningstilsynet med regulatormyndighederne i Sverige, Norge, Nederlandene og Tyskland.

Regulatormyndigheden i Sverige – Energimarknadsinspektionen (EI) – er meget lig Forsyningstilsynet. EI er en uafhængig ekspert- og tilsynsmyndighed med ansvar for overvågning og regulering af energimarkedene. EI ledes af en direktør, som har det endelige ansvar for opgavevaretagelsen. I Norge er Reguleringsmyndigheden for energi (RME) etableret som en selvstændig afdeling i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som kan sammenlignes med Energistyrelsen. RME agerer i vidt omfang uafhængigt, men NVE's direktør har det overordnede ansvar og er med til at træffe afgørelse i store sager.

Regulatormyndighederne i både Nederlandene og Tyskland er forankret i større myndigheder med et bredt ansvarsområde. I Tyskland har Bundesnetzagentur (BNA) ansvaret for overvågning og regulering af markederne for el og gas, telekommunikation, post og jernbaner. I Nederlandene er Authority for Consumers and Markets (ACM) regulatormyndighed på energiområdet. ACM er samtidig konkurrencemyndighed og forbrugermyndighed og har ansvaret for overvågning og regulering af markederne for telekommunikation, post, transport og sundhedsydelse. Både BNA og ACM har en meget stor grad af uafhængighed. I både Tyskland og Nederlandene træffes de store afgørelser af et kollektivt organ. I Nederlandene ligger kompetencen hos ACM's såkaldte "board". I Tyskland træffes afgørelserne i et af BNA's såkaldte "ruling chambers". I begge tilfælde er der tale om interne fora, hvor deltagerne er ansat i myndigheden på fuld tid. Tabellen

herunder opsummerer en række organisatoriske og finansielle forhold på tværs af de fem regulatormyndigheder. De finansielle nøgletal dækker over den del af regulatormyndigheden, der beskæftiger sig med energi- og forsyningstilsyn, hvilket for FSTS svarer til hele organisationen. Både ACM og BNA er en del af større organisationer, hvorfor visse administrative funktioner, der går på tværs i organisationen, kan være udeladt i de indrapporterede tal.

Budgettet for den danske regulatormyndighed i 2019 ligger på niveau med nabolandene Sverige og Nederlandene, som dog begge har flere medarbejdere dedikeret til energi- og forsyningstilsyn – 130 for EI i Sverige og 105 for ACM i Nederlandene mod 93,7 for det danske FSTS.

Sammenligning af europæiske regulatormyndigheder

	Danmark	Sverige	Norge	Nederlandene	Tyskland
	Forsynings-tilsynet	Energi-marknad-inspektionen	Regulerings-myndigheden for Energi	Authority for Consumers and Markets	Bundesnetz-Agentur
Regulering af sektorer	El, gas, fjernvarme	El, gas, fjernvarme	El, gas	El, gas, fjernvarme, tele, vand, post, jernbane	El, gas, tele, post, jernbane
Finansiering af regulator	Gebyr-finansieret	Gebyr- og skatte-finansieret	Skatte-finansieret	Gebyr- og skatte-finansieret	Skatte-finansieret
Definerer afgiftsniveau, hvis afgifts-finansieret	Regulator pba. lovgivning	Ministeriel myndighed	-	Regulator pba. lovgivning	-
Organ, der kan overtrumfe regulator	Energiklagenævnet og domstole	Domstole	Energiklagenemnda og domstole	Domstole	Domstole
Medarbejdere, 2019	93,7	130	61	550	2913
<i>Heraf dedikeret til energitilsyn</i>	93,7	130	61	105	368
Budget, 2019, mEUR	13,2	13,0	6,0	73,0	239,3
<i>Heraf dedikeret til energitilsyn</i>	13,2	13,0	6,0	13,9	47,6

Kilde: CEER-rapport af 26. april 2021 "Monitoring NRA's Independence".

8.2 Sammenligning med andre nationale regulatorer

På nationalt plan er der ganske få myndigheder, som ligner Forsyningstilsynet. De myndigheder, som er mest nærliggende at sammenligne med, er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hovedopgave er at håndhæve konkurrenceloven. Styrelsen har herudover en bred vifte af opgaver, herunder at føre økonomisk tilsyn med vandsektoren. Bortset fra vandområdet fører Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke tilsyn og foretager ikke økonomisk regulering. Konkurrencerådet, som er et sagkyndigt råd, træffer afgørelse i store og principielle sager og har det overordnede ansvar for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens administration af konkurrenceloven. Forbrugerdelen af KFST agerer som en klassisk styrelse under instruktionsret fra Erhvervsministeriet.

Finanstilsynets hovedopgave er at føre tilsyn med finansielle virksomheder, herunder virksomhedernes kapitalforhold og overholdelse af den finansielle lovgivning. Finanstilsynet foretager ikke økonomisk regulering. Finanstilsynet har en selvstændig bestyrelse med sagkyndige medlemmer. Bestyrelsen godkender tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse og træffer afgørelser i sager, der er principielle, eller som har betydelige følger. Finanstilsynet medvirker til udarbejdelse af love på det finansielle område og udsteder bekendtgørelser.

Både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet er uafhængige, når det gælder forvaltningen af henholdsvis konkurrenceloven, lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold samt lov om finansiel virksomhed. Begge styrelser varetager også en række andre opgaver, hvor styrelserne refererer til Erhvervsministeriets departement. I overensstemmelse med EU-reglerne er Forsyningstilsynet helt uafhængigt af Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i alle faglige anliggender og har således en større uafhængighed.

Om Finanstilsynet

Finanstilsynet er en styrelse under Erhvervsministeriet. Finanstilsynets hovedopgave er at føre tilsyn med finansielle virksomheder. Tilsynet overvåger, at virksomhederne har tilstrækkelig kapital i forhold til de risici, de har påtaget sig, og fører endvidere tilsyn med, at virksomhederne overholder den øvrige finansielle lovgivning. Finanstilsynet varetager også tilsynet med værdipapirmarkedene i Danmark. Finanstilsynet foretager ikke økonomisk regulering af finansielle virksomheder.

Ud over tilsynsvirksomheden medvirker Finanstilsynet ved udformningen af den finansielle lovgivning og udsteder bekendtgørelser på det finansielle område. Endelig indsamler og formidler Finanstilsynet statistik og nøgletal for den finansielle sektor.

Finanstilsynet har en selvstændig bestyrelse, som er udpeget af erhvervsministeren og består af sagkyndige medlemmer med juridisk, økonomisk og finansiell indsigt. Bestyrelsen godkender tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse og fastlægger de strategiske mål for tilsynsvirksomheden samt træffer tilsynsmæssige afgørelser i sager af principiel karakter, eller som har videregående betydelige følger. Bestyrelsen godkender endvidere regler og vejledninger på de områder, hvor Finanstilsynet er bemyndiget til at udstede disse. Bestyrelsen giver herudover blandt andet faglig, organisatorisk og ledelsesmæssig sparring til Finanstilsynets direktion samt godkender Finanstilsynets årsrapport.

Finanstilsynet tilrettelægger – uafhængigt af Erhvervsministeriet – tilsynsvirksomheden ud fra det risikobaserede princip om, at den tilsynsmæssige indsats skal stå i forhold til risikoen for eller skadevirkningerne af lovovertrædelser. I sager af større politisk betydning orienteres Erhvervsministeriet, for eksempel hvis en finansiell virksomhed er i risiko for ikke at opfylde lovens kapitalkrav.

Finanstilsynet indgår årligt en resultatkontrakt med Erhvervsministeriet. Kontrakten fastlægger mål og rammer for tilsynets arbejde.

Finanstilsynet havde i 2020 357 årsværk og en bevilling på 406,9 mio. kr.

Både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Finanstilsynet har en bredere og mere kompleks opgaveportefølje end Forsyningstilsynet og er også væsentligt større. Den organisatoriske ramme for Forsyningstilsynet afviger herudover fra den organisatoriske ramme for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henholdsvis Finanstilsynet ved, at direktøren for Forsyningstilsynet er eneansvarlig for tilsynets virke, mens Konkurrencerådet henholdsvis bestyrelsen for Finanstilsynet træffer afgørelse i de store og principielle sager og har en række beføjelser i forhold til styrelsernes forvaltning af konkurrenceloven henholdsvis lov om finansiel virksomhed med videre. Den organisatoriske ramme for Forsyningstilsynet har meget stor lighed med Forsyningssekretariatet på vandområdet – bortset fra at sidstnævnte er forankret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er en styrelse under Erhvervsministeriet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har en bred vifte af opgaver på konkurrence- og forbrugerområdet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen håndhæver blandt andet konkurrenceloven, fremmer konkurrencen om offentlige opgaver og bidrager til at udvikle forbrugerpolitikken.

Forsyningssekretariatet (vandtilsynet) er også en del af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Forsyningssekretariatet er en uafhængig myndighed, som regulerer de økonomiske forhold i vandsektoren i Danmark, med henblik på at de danske drikke- og spildevandsselskaber hele tiden drives så effektivt som muligt. Forsyningstilsynet regulerer blandt andet vandselskabernes indtægtsrammer og udmåler årlige effektiviseringskrav ved brug af en benchmarkingmodel – på linje med den metode, som Forsyningstilsynet anvender. Konkurrencestyrelsens direktør er overordnet ansvarlig for Forsyningssekretariatet.

Bortset fra den særlige tilsynsopgave på vandområdet fører Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke tilsyn. På konkurrenceområdet er styrelsens hovedopgave at håndhæve konkurrenceloven, dvs. opspore og gribe ind over for overtrædelser af konkurrenceloven og træffe afgørelser om at godkende henholdsvis forbyde større fusioner. Sammen med Konkurrencerådet udgør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en uafhængig konkurrencemyndighed. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører også markedsovervågning og -analyser med henblik på at identificere eventuelle problemer og styrke konkurrence og forbrugervelfærd.

Konkurrencerådet har det overordnede ansvar for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens administration af konkurrenceloven, en række bestemmelser i betalingsloven samt P2B-forordningen. Konkurrencerådet træffer afgørelser i principielle og større sager og beslutter, om en sag skal indbringes for domstolene, med henblik på at en virksomhed skal pålægges en bøde for at have overtrådt konkurrencereglerne.

Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er uafhængige af erhvervsministeren i alle opgaver i relation til konkurrenceloven og dele af betalingsloven m.m. Konkurrencerådets medlemmer udpeges af erhvervsministeren på baggrund af deres personlige og faglige kvalifikationer. Rådet består af syv medlemmer og er sammensat, så det besidder indgående konkurrencemæssigt kendskab, ledelsesmæssig erfaring fra erhvervslivet samt særlig indsigt i forbrugerforhold. Medlemmerne skal i deres virke fungere uafhængigt og udføre deres hverv upartisk og med omhu.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen agerer således uafhængigt på en række områder, men styrelsen varetager også en række opgaver, hvor styrelsen på sædvanlig vis refererer til Erhvervsministeriets departement.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indgår årligt en resultatkontrakt med Erhvervsministeriet, som fastlægger mål og rammer for styrelsens arbejde. I 2020 havde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en finanslovsbevilling på 180 mio. kr. og andre indtægter på 50 mio. kr. Styrelsen beskæftigede i 2020 267 årsværk.

Forsyningstilsynet har en række faste, tilbagevendende opgaver, som vedrører en bestemt kreds af virksomheder, for eksempel fastsættelse af indtægtsrammer. På konkurrenceområdet er alle Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sager enkeltstående, og sagerne kan involvere alle virksomheder og alle offentlige myndigheder og institutioner i Danmark. Afgørelser på konkurrenceområdet har ofte meget store økonomiske konsekvenser. Finanstilsynets opgave med at overvåge den finansielle sektor ligner Forsyningstilsynets overvågning af energisektoren, men Finanstilsynet har ikke på samme måde faste, tilbagevendende opgaver, der vedrører de samme virksomheder. Både Finanstilsynet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen laver markedsanalyser og konkrete undersøgelser på linje med Forsyningstilsynet.