

# Økonomisk regulering af Energinet

## Fra hvile i sig selv-princippet til en indtægtsrammeregulering

af NINNA BILSTRUP RASK

*Denne afhandling har til formål i et juridisk og økonomisk perspektiv at beskrive og analysere Energinets økonomiske regulering med henblik på at fastlægge reguleringsmetodens udvikling fra det nuværende hvile i sig selv-princip til en fremtidig indtægtsrammeregulering. Udgangspunktet for analysen er Energinets markedsposition som naturligt monopol, hvorfor det vurderes, hvilken betydning denne markedsposition har for regulators valg af reguleringsmetode.*

*Afhandlingen konkluderer, at Energinets markedsposition som naturligt monopol er afgørende for reguleringen af virksomheden. Et naturligt monopol udsættes ikke for konkurrence, og det er derfor nødvendigt at vælge en reguleringsmetode, som kan simulere den manglende konkurrence med henblik på at sikre rimelige priser for forbrugerne.*

*Ved sin etablering blev Energinet underlagt en hvile i sig selv-regulering, som er kendetegnet ved, at virksomheden kun må indregne nødvendige omkostninger i fastlæggelsen af de tariffer som opkræves fra forbrugerne. Hvile i sig selv-princippet kritiseres for ikke at give incitament til effektiviseringer, hvilket kan føre til priser, som er højere end nødvendigt.*

*Med henblik på at effektivisere forsyningssektoren, og dermed også Energinet, har regeringen udarbejdet en forsyningsstrategi hvoraf det fremgår, at Energinet i fremtiden skal underlægges en indtægtsrammeregulering. Ved en indtægtsrammeregulering fastsættes der et loft over den tilladte indtægt for virksomheden. Energinet skal, ved effektiv drift og omkostningsminimering, sikre at omkostningerne holdes under indtægtsrammen for at undgå et overskud. Omvendt kan Energinet opnå profit, hvis det lykkes at skabe yderligere effektiviseringer end forudsat i fastlæggelsen af indtægtsrammen. Formålet med en ændret regulering af Energinet er derfor at give incitament til effektiviseringer, og på den måde opnå lavere priser for borgerne.*

### Abstract

The purpose of this thesis is, from a legal and economic perspective, to examine the development of the economic regulation of Energinet from a regulation based on the principle of cost-recovery to a potential income-cap regulation. Furthermore, the thesis assesses the significance of Energinet's market position as a natural monopoly in regards to the chosen method of regulation.

Energinet owns and controls the infrastructure that is the overall transportation of energy in the form of gas and electrical power. That makes Energinet the transmission system operator in Denmark. When Energinet was established in 2005 it became governed by a regulation based on the principle of cost recovery. Today the national government works towards a new regulation of Energinet, an income-cap regulation, with the intention of providing Energinet with more incentive to efficiency improvement. As a transmission system operator Energinet is categorized as a natural monopoly, since the infrastructure is too cost-intensive for it to be beneficial to have more than one supplier of it. Because of this market position it is necessary to provide a regulation, which can simulate the competition that Energinet cannot be exposed to.

To examine this problem, different types of analytic methods and theories has been applied. Since the thesis is cross-curricular, legal as well as economic methods and theories is included. With the intent of identifying the legal basis of Energinet, traditional dogmatic method is used. The subject

for this analysis is the Danish act on Energinet, as well as the Danish acts on energy supply. Furthermore, the thesis examines this subject in a historic perspective to give an understanding of Energinet as a transmission system operator and a natural monopoly. Ultimately the subject is analyzed from a legal-policy point of view, to determine which economic regulation method should be used for Energinet according to the Danish government. For the thesis in its entirety a legal-economic method is used with the intend of using economic theories and methods to explain the legal basis that is the economic regulation of Energinet. Theories and methods from microeconomics and business economics is applied for this purpose.

The findings of the thesis implicate that the reason for the existence of Energinet today as a natural monopoly and the Danish transmission system operator must be found in the liberalization of the energy sector in Denmark and the European Union throughout the past 20 years. The primary purpose of the liberalization was to ensure that those parts of the value chain that could be made subject to competition, would be. As a result, it became mandatory for the member states of the European Union to ensure that the transmission system operator as a natural monopoly would be separated from the remaining parts in the energy sector. A natural monopoly as Energinet do not experience any kind of competition and the mechanisms that follows competition. A company that do not experience competition is at risk of lowering quality and raising prices. Because of that, it is important to implement an economic regulation that has the ability to simulate competition to ensure that the company do not abuse its position as a natural monopoly.

When Energinet was established the economic regulation chosen was based on the principle of cost recovery. This regulation method signifies that Energinet is only allowed to charge the necessary costs for their service. Furthermore, Energinet is not allowed to produce a profit or a deficit. The economy of the company has to balance through a period of years and a potential profit or deficit is to be evened out through the fees, that the consumers pay. This method of regulation was chosen to ensure that Energinet would focus on socio-economic matters instead of their own bottom line.

The principle of cost recovery has been criticized for not providing the company with an incentive to efficiency improvement. It has been on the political agenda to improve the efficiency of the Danish energy sector for some time. Therefor it has been suggested that Energinet should be regulated in a different way. The Danish government has made a strategy for the supply sector in Denmark, in which they suggest that Energinet should be regulated with an incentive based regulation method such as the income-cap regulation. Income-cap regulation is characterized by the company's ability to make a profit if it provides further efficiency improvements than the regulator calculated. As opposed to this, the government suggest a type of income-cap regulation where a potential profit should be disbursed back to the consumers for the sake of the society.

The thesis prepares the ground for further study on the subject of regulation of transmission system operators, by suggesting an examination of comparable transmission system operators in the European Union as well as an investigation of the investments which Energinet carry out.

## Indholdsfortegnelse

<b>Abstract</b> .....	<b>1</b>
<b>Indholdsfortegnelse</b> .....	<b>2</b>
1. Introduktion.....	4
1.1 Præsentation af emne .....	4
1.1.1 Emnevalg .....	5
1.2 Problemformulering .....	5
1.3 Afgrænsning.....	6

1.4	Metode og teori .....	7
1.4.1	Juridisk metode og teori .....	7
1.4.2	Retsøkonomisk metode .....	8
1.4.3	Økonomisk metode og teori .....	8
1.5	Retskilder og litteratur .....	8
1.5.1	Retskilder .....	9
1.5.2	Præsentation af anvendt litteratur og kildekritik .....	9
1.6	Indledende bemærkninger om Energinet .....	10
1.7	Afhandlingens struktur .....	11
2.	Transmissionssystemoperatører - Grundlaget for Energinet .....	12
2.1	Liberaliseringen af energisektoren i EU – Et historisk perspektiv .....	12
2.1.1	EU's energipakker .....	13
2.1.2	Adskillelse af konkurrenceudsatte aktører og monopolvirksomheder .....	14
2.2	Energinet som dansk transmissionssystemoperatør .....	15
2.2.1	Retsgrundlaget for Energinet - Lov om Energinet.dk .....	16
2.2.2	Energinets aktiviteter og opgaveportefølje .....	17
3.	Naturlige monopoler .....	18
3.1	Teoretiske perspektiver på naturlige monopoler .....	18
3.1.1	Infrastruktur og netværk .....	18
3.2	Energinet som naturligt monopol .....	19
3.3	Regulering af (naturlige) monopoler .....	20
3.3.1	Informationsasymmetri .....	20
3.3.2	Armslængdeprincippet .....	21
3.3.3	Reguleringsformer .....	22
4.	Hvile i sig selv-princippet - Energinets nuværende regulering .....	23
4.1	Teoretiske perspektiver på hvile i sig selv-princippet .....	23
4.1.1	Princippet's kommunalretlige baggrund .....	24
4.1.2	Det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip og relationen til cost-plus .....	24
4.1.3	Fordele ved hvile i sig selv-princippet .....	25
4.1.4	Ulemper ved hvile i sig selv-princippet .....	26
4.2	Energinet som hvile i sig selv-virksomhed .....	27
4.2.1	Retsgrundlaget for Energinets økonomiske regulering .....	27
4.2.2	Energinets regnskab i relation til hvile i sig selv-princippet .....	27
5.	Incitaments- og indtægtsrammeregulering .....	28
5.1	Teoretiske perspektiver på indtægtsrammeregulering .....	29
5.1.1	Fordele ved indtægtsrammeregulering .....	29
5.1.2	Ulemper ved indtægtsrammeregulering .....	30
5.2	Anbefalinger for indtægtsrammeregulering af Energinet .....	30
5.2.1	Implement's anbefalinger .....	30
5.2.2	El-reguleringsudvalgets anbefalinger .....	31
6.	Regeringens forsyningsstrategi - Ny regulering af Energinet .....	31
6.1	Indledende bemærkninger om regeringens forsyningsstrategi .....	32
6.2	Behovet for en ny regulering .....	33
6.2.1	Effektiviseringspotentiale for Energinet .....	33
6.3	Regeringens forslag til en ny regulering .....	34
6.3.1	Energinet som non-profit og indtægtsrammereguleret selskab .....	35
7.	Afslutning .....	35
7.1	Konklusion .....	36

7.2 Perspektivering af emnet.....	37
<b>Bibliografi .....</b>	<b>38</b>

## 1. Introduktion

Herunder følger indledningsvis en introduktion til afhandlingen, inden selve analysen påbegyndes. Introduktionen indeholder en emnepræsentation efterfulgt af afhandlingens problemformulering. Derefter følger det teoretiske og metodiske udgangspunkt for analysen, samt en præsentation af anvendt litteratur og retskilder. Til sidst indeholder introduktionen en række bemærkninger om Energinet, for at give et indblik i virksomheden i forhold til blandt andet aktiviteter, størrelse og selskabsform.

### 1.1 Præsentation af emne

Energinet<sup>1</sup> er en selvstændig offentlig virksomhed, som er ejet af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Energinet ejer og udvikler den infrastruktur af elkabler og naturgasrør i Danmark som udgør de overordnede motorveje for el og naturgas. Denne infrastruktur kaldes også transmissionsnettet. Dermed varetager Energinet opgaven som transmissionssystemoperatør for el og naturgas, og udgør en del af den danske forsyningssektor. Som transmissionssystemoperatør har Energinet blandt andet til opgave at fremme vedvarende energi, opretholde høj forsyningssikkerhed og sikre lige markedsadgang til el- og gasnettene.<sup>2</sup> Energisektoren i Danmark er kendetegnet ved, at den består af både konkurrenceudsatte selskaber og naturlige monopoler. Den konkurrenceudsatte del af sektoren består af produktion og forsyning/handel, som udgør henholdsvis første og sidste led i værdikæden, mens de naturlige monopoler består af transmissions- og distributionsnettet, som skal transportere energien fra producent til forbruger. Produktionsleddet kan for eksempel være et vindmølleanlæg eller et kraftværk for så vidt angår el, mens naturgas hentes op fra undergrunden. Herfra transporteres energien via transmissionsnettet, som varetages af Energinet, ud til de mindre distributionsnet og videre ud til forbrugeren, som køber sin el og naturgas af en valgfri leverandør.<sup>3</sup>

Redaktionen har af hensyn til evt. ophavsrettigheder har fjernet en figur, der er hentet fra Energitilsynets publikation "El-Marked". Figuren illustrerede følgende led i energikæden: produktion (konkurrenceudsat), transmission (naturligt monopol), distribution (naturligt monopol) og forsyning/handel (konkurrenceudsat)

---

<sup>1</sup> Energinet har i foråret 2017 skiftet navn fra Energinet.dk til Energinet i brandings- og kommunikationsmæssige sammenhænge, men hedder i juridisk henseende stadig Energinet.dk. Ved etableringen hed selskabet Energinet Danmark. I denne afhandling bruges udelukkende benævnelsen Energinet, medmindre der henvises til lov om Energinet.dk eller anden lovgivning.

<sup>2</sup> Energinet: Om os. Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os>.

<sup>3</sup> Energitilsynet: El - Marked. Adresse: <http://energitilsynet.dk/el/marked/> og Energitilsynet: Gas – Marked. Adresse: <http://energitilsynet.dk/gas/marked/>.

Både distributions- og transmissionsnettene karakteriseres som naturlige monopoler. Det betyder, at det ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv, ikke er fordelagtigt at have mere end én udbyder. Som naturlige monopoler bliver selskaberne ikke udsat for konkurrence og dermed markedsbaserede incitamenter til effektivisering.<sup>4</sup> Derfor er netselskaberne, som ejer distributionsnettene, underlagt en indtægtsrammeregulering og benchmarking, som skal sikre, at de ikke udnytter deres monopolposition på markedet og opkræver urimelige priser af forbrugerne for deres ydelser.

Ved en indtægtsrammeregulering sætter regulator<sup>5</sup> et loft over, hvor meget virksomheden må have i indtægt over en periode, og sikrer dermed at priserne holdes under et vist niveau, samtidig med at den giver virksomheden incitament til effektiviseringer. Energinet har siden sin etablering været underlagt hvile i sig selv-princippet, ligesom distributionsselskaberne også var det inden indtægtsrammereguleringen. Kort fortalt indebærer hvile i sig selv-princippet, at virksomhedens indtægter fra brugernes betaling over en årrække skal balancere med de omkostninger som virksomheden oppebærer. På den måde betaler brugerne ikke mere for ydelsen end den reelt koster at levere. Samtidig skal hvile i sig selv-princippet sikre, at virksomheden handler i samfundets interesse og ikke med fokus på optimering af egen bundlinje.

I de senere år har der fra politisk side været et ønske om at effektivisere forsyningssektoren yderligere, så både borgere og virksomheder kan opnå lavere priser for forsyningsydelserne. Hvile i sig selv-princippet er ofte blevet kritiseret for ikke at give virksomheden incitament til effektiv drift og for at føre til priser, som er højere end nødvendigt. Derfor forventes det, som en del af forsyningssektorens samlede effektivisering, at Energinet bliver underlagt en ny økonomisk regulering. Ifølge regeringens forsyningsstrategi, skal Energinet, ligesom distributionsselskaberne, underlægges en form for indtægtsrammeregulering, som kan give større incitament til effektiviseringer.

### 1.1.1 Emnevalg

Ideen til dette emne opstod, da jeg i efteråret 2016 var i praktik ved Energinet, som led i min uddannelse. Jeg var ansat som CSR-praktikant i afdelingen Strategi og Politik, hvor de politiske strømninger fylder meget i hverdagen. Derfor fik jeg sideløbende med mine arbejdsopgaver indenfor CSR-området vakt en interesse for, samt et stort indblik i regeringens forsyningsstrategi<sup>6</sup> og planerne om en ny økonomisk regulering af Energinet. Afhandlingens emne er for mig en ideel opsummering af de faglige kompetencer og den viden, jeg har tilegnet mig gennem min bachelor i HA(jur.)-miljø og i løbet af kandidatuddannelsen. Det er et emne, som skaber sammenhængskraft mellem mange af de fag, jeg har fulgt i løbet af min uddannelse, og den erhvervs erfaring jeg har opnået i løbet af mit praktikophold ved Energinet, og netop derfor valgte jeg dette emne.

## 1.2 Problemformulering

Denne afhandling har til formål i et juridisk og økonomisk perspektiv at beskrive og analysere Energinets økonomiske regulering med henblik på at fastlægge reguleringsmetodens udvikling fra det nuværende hvile i sig selv-princip til en fremtidig indtægtsrammeregulering. Udgangspunktet for analysen er Energinets markedsposition som naturligt monopol, hvorfor det vil blive vurderet, hvilken betydning denne markedsposition har for regulators valg af reguleringsmetode.

---

<sup>4</sup> Med effektivisering menes der økonomisk effektivisering.

<sup>5</sup> Igennem afhandlingen bruges benævnelsen regulator. For Energinets vedkommende er regulator klima, energi- og forsyningsministeren, Energistyrelsen og Energitilsynet.

<sup>6</sup> Regeringen (2016) a. Forsyning for fremtiden – En forsyningssektor for borgere og virksomheder. September 2016. Herefter Regeringen (2016) a.

For at besvare ovenstående problemformulering vil afhandlingen indledningsvis belyse reguleringen af transmissionssystemoperatører i forhold til både de EU-retlige og nationale regler i et historisk perspektiv. Det gøres med henblik på at afdække, hvorfor Energinet eksisterer i dag. Det indebærer ligeledes en undersøgelse af Energinets markedspostion som naturligt monopol, samt en redegørelse for de teoretiske perspektiver, som ligger bag reguleringen af naturlige monopoler. Derefter analyseres Energinets nuværende hvile i sig selv-regulering med fokus på de fordele og ulemper, der kendetegner hvile i sig selv-princippet, som forklaring på hvorfor Energinet forventes at blive underlagt en ny økonomisk regulering. Energinets fremtidige regulering undersøges på baggrund af regeringens forsyningsstrategi og de overvejelser, der ligger bag.

Afhandlingen skrives ud fra den synsvinkel, at forbrugerne, både private og virksomheder, skal opnå høj forsyningsikkerhed af el og naturgas til en rimelig pris. Energinet skal reguleres, så deres markedspostion, som naturligt monopol, ikke bliver en hindring for, at Danmarks transmissionsnet bliver drevet i den bedst mulige samfundsøkonomiske interesse.

### 1.3 Afgrænsning

Den økonomiske regulering af et naturligt monopol som Energinet, er et emne, som relaterer sig til mange forskellige aspekter, og det har derfor været nødvendigt at foretage en afgrænsning, for at kunne færdiggøre afhandlingen inden for de fastsatte rammer i forhold til både tildelt tid og omfang. Energinet er en kompleks virksomhed, som varetager flere forskelligartede opgaver. Ud over de monopolopgaver, som hører under det at være transmissionssystemoperatør varetager Energinet ligeledes en række kommercielle opgaver, som ikke falder ind under markedspostionen som naturligt monopol. Derfor er de aktiviteter ikke omfattet af den nuværende regulering, ligesom den nye regulering heller ikke vil gælde for dem. Derfor er udgangspunktet for denne afhandling, Energinet som transmissionsoperatør med de aktiviteter som hører derunder, og Energinets øvrige aktiviteter vil blive belyst i begrænset omfang.

I forlængelse heraf har Energinet siden sin etablering fået pålagt flere opgaver end oprindeligt tiltænkt. Energinets opgaveportefølje er relevant i forhold til effektiviseringen af Energinet og virksomhedens omkostningsniveau, og er ligesom den økonomiske regulering under revidering. Derfor er der blevet udarbejdet en analyse, som skal klarlægge Energinets opgaver og aktiviteter med henblik på at frasortere de opgaver, som kan placeres mere hensigtsmæssigt i andre enheder. Implement<sup>7</sup> som har udarbejdet anbefalingerne til Energinets nye økonomiske regulering, har lavet deres analyse på det grundlag, at Energinet ikke skal skille sig af med nogle opgaver eller aktiviteter.<sup>8</sup> Som en del af regeringens forsyningsstrategi skal Energinets opgaveportefølje fokuseres, men det er ikke en forudsætning for at ændre den økonomiske regulering af Energinet.<sup>9</sup> Derfor behandles Energinets opgaveportefølje kun kortvarigt i afsnit 2.2.2.

Der sondres mellem det kommunalretlige hvile i sig selv-princip og det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip. Energinet er underlagt det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip, hvorfor det kommunalretlige hvile i sig selv-princip kun belyses kortfattet. For så vidt angår det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip, kommer det til udtryk i Energinets tariffer. En af tarifferne er PSO-tariffen, som finansierer tilskud til vedvarende energi, forskning mm. Den udgør en betragtelig del af Energinets indtægter. Den er på nuværende tidspunkt ved at blive afviklet med

---

<sup>7</sup> Implement Consulting Group er en skandinavisk konsulentvirksomhed, som rådgiver om strategiske forandringer.

<sup>8</sup> Energistyrelsen (2016). Ny økonomisk regulering af Energinet.dk. Udarbejdet af Implement Consulting Group. Marts 2016, s. 3. Herefter Energistyrelsen (2016).

<sup>9</sup> Regeringen (2016) a, s. 32.

henblik på at flytte finansieringen af førnævnte aktiviteter til finansloven, hvilket vil ændre Energinets indtægter og finansiering. Det kan have indflydelse på Energinet som hvile i sig selv-virksomhed, men vil i denne afhandling kun blive behandlet overfladisk i afsnit 4.2.

I den rapport<sup>10</sup>, som ligger til grund for regeringens forsyningsstrategi og ønsket om en ny økonomisk regulering af Energinet, er der udarbejdet en anbefaling for at styrke reguleringen på henholdsvis kort sigt og lang sigt. På lang sigt er anbefalingen, at Energinets økonomiske regulering ændres fra det nuværende hvile i sig selv-princip til en incitamentsregulering, formentlig en indtægtsrammeregulering, og det er ligeledes en variant heraf regeringen har beskrevet i forsyningsstrategien. Derfor er en indtægtsrammeregulering på lang sigt omdrejningspunktet for denne opgave. På den korte bane anbefales en række mindre tiltag, som for eksempel indførelse af offentlige høringer, ekstern kvalitetskontrol, styrkelse af bestyrelsens kompetencer mv.<sup>11</sup> Anbefalinger til en ændret regulering af Energinet på kort sigt, vil ikke blive behandlet i denne afhandling.

For så vidt angår den EU-regulering, som ligger bag etableringen af Energinet, behandles Energipakkerne med fokus på el- og naturgasdirektiverne. De indeholder bestemmelserne omkring unbundling, som er relevante for Energinet. De øvrige retsakter, som er indeholdt i energipakkerne, bliver ikke belyst i denne afhandling. Den nyeste energipakke fra EU, som blev fremlagt i efteråret 2016, vil ligeledes ikke blive behandlet, da indholdet deri ikke er relevant for den økonomiske regulering af Energinet. I forlængelse heraf vil overdragelsen af de oprindelige transmissionsnet i Danmark og systemansvaret fra netvirksomhederne, til staten, samt de forhandlinger, der ligger forinden, ikke blive behandlet i afhandlingen. Det historiske perspektiv tager udgangspunkt i etableringen af Energinet.

## 1.4 Metode og teori

Denne afhandling er tværfaglig, og emnet søges derfor undersøgt ud fra både juridiske og økonomiske metoder og teorier, samt en kombination af de to. Videnskabeligheden i denne afhandling kommer derved til udtryk ved en bred anvendelse af både juridiske og erhvervsøkonomiske teorier og metoder med henblik på at give en fyldestgørende besvarelse af afhandlingens problemformulering.

### 1.4.1 Juridisk metode og teori

Afhandlingens omdrejningspunkt er reguleringen af Energinet, hvorfor det metodiske udgangspunkt er traditionel retsdogmatisk metode. Målet er at afdække retsgrundlaget for Energinet for så vidt angår både de EU-retlige og de nationale regler, samt selskabets nuværende økonomiske regulering. I forhold til sidstnævnte er det, hvordan hvile i sig selv-princippet kommer til udtryk juridisk set, de lege lata<sup>12</sup>. Ved anvendelsen af den retsdogmatiske metode, søges det at systematisere, beskrive, fortolke og analysere gældende ret.<sup>13</sup> Reglerne i lov om Energinet<sup>14</sup>, lov om elforsyning<sup>15</sup> og lov om naturgasforsyning<sup>16</sup>, samt forarbejderne dertil, udgør grundlaget for den retsdogmatiske analyse. Derudover anlægges et retshistorisk perspektiv på analysen med henblik på at undersøge, hvilken indflydelse EU-retten og den historiske udvikling af det indre energimarked har haft i forhold til den

<sup>10</sup> Rapporten Ny økonomisk regulering af Energinet.

<sup>11</sup> Energistyrelsen (2016), s. 16.

<sup>12</sup> Blume, Peter (2016). Retssystemet og juridisk metode. 3. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 353. Herefter Blume, Peter (2016).

<sup>13</sup> Tvarnø, Christina D. & Ruth Nielsen (2014). Retskilder og retsteorier. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 30. Herefter Tvarnø, Christina D. & Ruth Nielsen (2014).

<sup>14</sup> LBK nr. 1097 af 08/11/2011 Bekendtgørelse af lov om Energinet.dk. Herefter lov om Energinet.dk.

<sup>15</sup> LBK nr. 418 af 25/04/2016 Bekendtgørelse af lov om elforsyning. Herefter elforsyningsloven.

<sup>16</sup> LBK nr. 1157 af 06/09/2016 Bekendtgørelse af lov om naturgasforsyning. Herefter naturgasforsyningsloven.

danske energisektor og etableringen af Energinet.<sup>17</sup> Den historiske baggrund er relevant for så vidt angår forståelsen for Energinet som naturligt monopol og transmissionssystemoperatør, hvilket er vigtige forhold for valget af reguleringsmetode.

Afhandlingen behandler ligeledes en ny økonomisk regulering af Energinet, hvorfor der her er tale om et anderledes teoretisk og metodisk udgangspunkt. Ønsket om en ændring af Energinets økonomiske regulering er baseret på en bred energipolitisk aftale,<sup>18</sup> som er konkretiseret i regeringsgrundlaget. Der anlægges derfor et retspolitisk perspektiv, for så vidt angår ændringen af den nuværende retstilstand til det, den ifølge regeringen bør være, de lege ferenda.<sup>19</sup>

#### **1.4.2 Retsøkonomisk metode**

For afhandlingen som helhed anvendes den retsøkonomiske metode. En retsøkonomisk analyse anvender økonomisk teori til at undersøge, hvorfor en retlig tilstand er opstået, samt udviklingen og virkningen af denne. Det økonomiske teoretiske udgangspunkt er en række mikro- og driftsøkonomiske betragtninger og metoder, som anvendes til at forklare hvilken effekt både den nuværende hvile i sig selv-regulering og den nye indtægtsrammeregulering har for virksomhedens drift og effektivitet. De økonomiske teorier bliver beskrevet nedenfor i afsnit 1.4.3. Den retlige tilstand dækker over den økonomiske regulering af Energinet. De økonomiske teorier bruges til at forklare årsagen til, at Energinet på nuværende tidspunkt er underlagt en hvile i sig selv-regulering, og hvorfor det er forventeligt, at denne regulering i fremtiden vil blive erstattet af en indtægtsrammeregulering.

#### **1.4.3 Økonomisk metode og teori**

Fordi afhandlingen behandles ud fra den retsøkonomiske metode, anvendes økonomisk teori til at understøtte den juridiske analyse. De økonomiske aspekter i denne afhandling er skrevet med udgangspunkt i mikroøkonomisk teori og metode, samt ved anvendelsen af driftsøkonomiske analyser til at understøtte de beskrevne effekter af og årsagen til de forskellige reguleringsmetoder.

Det metodiske udgangspunkt kommer til udtryk ved anvendelsen af mikroøkonomisk teori og metode. Afhandlingen søger at fastlægge hvilken effekt forskellige reguleringsmetoder har på Energinets drift og effektiviseringsniveau, prisniveauet for forbrugerne, samt omkostningerne ved reguleringen. Derudover anvendes også principal-agent teori og teorien om informationsasymmetri til at forklare reguleringen af naturlige monopoler. Begge teorier hører ligeledes til i mikroøkonomien.<sup>20</sup> Den driftsøkonomiske metode kommer til udtryk i perifere regnskabsanalyser, idet Energinets årsregnskaber udgør analysegrundlaget for dele af afhandlingen. Her behandles Energinets nøgletal med henblik på at afdække virksomhedens udvikling, som forklaring på behovet for en ny regulering.<sup>21</sup>

### **1.5 Retskilder og litteratur**

Kildegrundlaget for denne afhandling består af EU-retlige og danske retskilder, samt en større mængde litteratur som omhandler både de økonomiske og juridiske aspekter af reguleringen af naturlige monopoler og transmissionssystemoperatører. Herunder præsenteres først de retskilder, som

---

<sup>17</sup> Tvarnø, Christina D. & Ruth Nielsen (2014), s. 31.

<sup>18</sup> Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet og Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om Aftale om en vækstpakke. Juni 2014. Herefter Aftale om en vækstpakke.

<sup>19</sup> Blume, Peter (2016), s. 354.

<sup>20</sup> Pindyck, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld (2013). Microeconomics. 8. Udgave. New Jersey: Pearson, s. 4-5. Herefter Pindyck, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld (2013).

<sup>21</sup> Den Store Danske: Driftsøkonomi. Af Hans Keiding. Adresse: [http://denstoredanske.dk/Samfund,\\_jura\\_og\\_politik/Økonomi/Driftsøkonomi/driftsøkonomi](http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Økonomi/Driftsøkonomi/driftsøkonomi).

udgør grundlaget for den retsdogmatiske analyse, samt en vurdering af deres retskildeværdi. Efterfølgende præsenteres den anvendte litteratur.

### 1.5.1 Retskilder

Retskildegrundlaget for det historiske perspektiv på Energinets økonomiske regulering, og som udgør denne afhandlings udgangspunkt er el- og naturgasdirektiverne i EU's energipakker, henholdsvis direktiv 2009/72/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet og direktiv 2009/73/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas. Som direktiver er det tilsigtede mål bindende for medlemsstaterne, mens det er op til de nationale myndigheder at bestemme form og midler,<sup>22</sup> og på denne måde sætter de rammerne for det indre energimarked i EU. Begge direktiver ophæver tidligere udgaver af samme direktiver, hvilket behandles nærmere i afsnit 2.1.

For så vidt angår den retsdogmatiske analyse af Energinets nuværende regulering, er Lov om Energinet.dk den primære retskilde, sammen med lov om elforsyning, lov om naturgasforsyning og forarbejderne til førstnævnte. Forarbejderne til loven bidrager til en forståelse og fortolkning af lovteksten, og kan derfor tillægges retskildeværdi.<sup>23</sup>

I relation til Energinets etablering blev der indgået en række energipolitiske aftaler, ligesom regeringens forsyningsstrategi og dermed grundlaget for en ny regulering af Energinet er baseret på energipolitiske aftaler. Energipolitiske aftaler og forlig<sup>24</sup> er ikke juridisk bindende, og har i den forstand begrænset retskildeværdi. De er nærmere en indikation af, hvordan fremtiden kan se ud. De forpligter parterne politisk, og det er ilde set, når en part bryder en aftale eller et forlig.<sup>25</sup> Ikke desto mindre, er det forekommet, at partier har tilkendegivet at ville bryde en politisk aftale, og der er dermed ingen garanti for at aftalerne bliver gennemført.<sup>26</sup> Det er dog vigtigt at påpege, at lige præcis energipolitikken i Danmark har været præget af brede energiaftaler siden 1980'erne. Væsentlige dele af lovgivningen på energiområdet er baseret på energiaftalerne. Det er for eksempel tilfældet med de aftaler, der leder op til etableringen af Energinet, som behandles i afsnit 2.2. Det har givet stabilitet omkring energipolitikken på trods af skiftende regeringer.<sup>27</sup> Der kan i den forbindelse argumenteres for, at den retlige tilstand er et billede af det, som på et tidspunkt var en politisk dagsorden.<sup>28</sup>

### 1.5.2 Præsentation af anvendt litteratur og kildekritik

Til besvarelse af denne afhandling er der blevet anvendt en større mængde litteratur, som ikke vil blive behandlet enkeltvist i dette afsnit. Der vil i stedet blive præsenteret en række generelle forhold for den anvendte litteratur, mens kilder af særlig interesse efterfølgende bliver gennemgået enkeltvist.

Det gælder generelt, at der findes begrænset litteratur om Energinet og om Energinets økonomiske regulering. Derfor består store dele af afhandlingens kildegrundlag af politiske rapporter, som må

<sup>22</sup> Jf. Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, artikel 288: Forordninger, direktiver, afgørelser, henstillinger og udtalelser. Herefter TEUF.

<sup>23</sup> Blume, Peter (2016), s. 185.

<sup>24</sup> Det vurderes, at politiske aftaler henholdsvis forlig er betegnelser for det samme. Eksempelvis kan nævnes Aftale om den danske energipolitik 2012-2020, som omtales som både energiaftalen og energiforliget.

<sup>25</sup> Christiansen, Flemming Juul (2008). Politiske forlig i Folketinget – Partikonkurrence og samarbejde. Aarhus: Forlaget Politica, s. 48-49.

<sup>26</sup> Som eksempel på et forligsbrud, kan nævnes regeringens 2025-plan fra efteråret 2016, hvoraf det fremgik, at der ikke skulle opføres kystnære havvindmøller, som aftalt i energiaftalen fra 2012. Det blev kaldt forligsbrud af de øvrige forligspartier, og regeringen ønskede ikke at leve op til de aftaler de havde indgået tidligere. Det blev dog ikke det endelige resultat, da der senere på efteråret blev indgået en bred PSO-aftale, hvori kystnære havvindmøller indgik.

<sup>27</sup> Energistyrelsen: Politiske aftaler på energiområdet. Adresse: <https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/politiske-aftaler-paa-energiomraadet>.

<sup>28</sup> Blume, Peter (2016), s. 346.

antages ikke at være fuldt ud objektive, idet de er skrevet med henblik på at gennemføre den sidende regerings politik. Det er forsøgt at supplere med anden litteratur, for eksempel med fokus på naturlige monopoler eller reguleringsmetoderne, for at sikre et nuanceret kildegrundlag. Derudover kan det nævnes, at der igennem hele afhandlingen er anvendt nyeste udgave af værkerne, for at sikre et tidssvarende analysegrundlag.

Internetkilder er anvendt i nogen grad, og primært i forbindelse med officielle hjemmesider. Som eksempler kan nævnes Energinets egen hjemmeside og Energinets regulatorer Energitilsynet og Energistyrelsen. Flere af EU's institutioners hjemmesider har ligeledes været anvendt. Fælles for anvendelsen af internetkilder er, at de anvendes med henblik på at indhente faktuelle informationer. Den primære litteratur til besvarelse af afhandlingens problemformulering i henhold til Energinets fremtidige regulering er rapporten Ny økonomisk regulering af Energinet.dk og El-reguleringsudvalgets rapport, som er udarbejdet på opfordring fra regeringen. De indeholder anbefalingerne for en ændring af Energinets økonomiske regulering og danner grundlag for regeringens forsyningsstrategi for så vidt angår Energinet. Regeringens forsyningsstrategi udgør ligeledes kildegrundlaget herfor.

For at opnå en mere dybdegående analyse af Energinets økonomisk forhold og regulering, havde det været optimalt også at søge information i bilagsrapporten Regulation of Energinet Background Report af Implement,<sup>29</sup> samt analysen Omkostningsanalyse af Energinet af Qvartz.<sup>30</sup> Begge rapporter er desværre fortrolige, og kunne derfor ikke indgå i kildematerialet.

Af interesse er også rapporten Redegørelse om benchmarking af Konkurrencestyrelsen, som er fra 1998. Selvom det er en ældre rapport, er den blevet anvendt til at redegøre for forskellige reguleringsformer af monopoler, da teorien i den vurderes til fortsat at være tidssvarende og i øvrigt stemmer overens med den øvrige litteratur, som behandler reguleringsformerne mere overfladisk.

## 1.6 Indledende bemærkninger om Energinet

Energinet er en selvstændig offentlig virksomhed, jf. § 1 i lov om Energinet og er alene ejet af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, og dermed den danske stat.<sup>31</sup> En selvstændig offentlig virksomhed er en juridisk person, som varetager en del af den statslige forvaltning og som oftest en række statslige opgaver, i dette tilfælde el og gasforsyning. Selvstændige offentlige virksomheder er kendetegnet ved at have selvstændige indtægter og formue, og de er som udgangspunkt ikke omfattet af det statslige bevillings- og regnskabsmæssige regelsæt.<sup>32</sup>

Energinet beskæftiger ca. 1000 medarbejdere fordelt på hovedkontoret i Erritsø og ni øvrige lokationer bestående af blandt andet kontrolcentre og gaslagre,<sup>33</sup> og omsatte sidste år for 13,4 mia. kr.<sup>34</sup> Fordi Energinet økonomisk er reguleret efter hvile i sig selv-princippet, kan og må virksomhedens resultat ikke måles på bundlinjen. Derfor vurderer Energinet sin indsats ud fra en række strategiske målsætninger. En af dem er målet om høj forsyningsikkerhed, hvor energinet i 2016 sikrede afbrydelser på eltransmissionsnettet på 48 sekunder per forbruger, hvilket er bedre end målsætningen på

<sup>29</sup> Der henvises til bilagsrapporten på s. 1 i Ny økonomisk regulering af Energinet.

<sup>30</sup> Der henvises til analysen på s. 2 i Ny økonomisk regulering af Energinet.

<sup>31</sup> Finansministeriet (2017). Statens selskaber. Juni 2017, s. 73. Herefter Finansministeriet (2017).

<sup>32</sup> Moderniseringsstyrelsen: Selvstændige offentlige virksomheder. Adresse: <http://www.modst.dk/OEAV/3-Bogfoering/31-Grundlaeggende-regulering-og-organisation/312-Regnskabsbekendtgørelsen/3122-Regnskabsbekendtgørelsens-anvendelsesomraade/31224-Selvstaendige-offentlige-virksomheder>.

<sup>33</sup> Energinet: Om os. Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os>.

<sup>34</sup> Finansministeriet (2017), s. 74.

maks. 60 sekunder.<sup>35</sup> Det er i øvrigt Energinet, der har ansvaret for forsyningssikkerheden i Danmark.<sup>36</sup>

Som nævnt ovenfor er Energinet ejet af den danske stat, og det betyder blandt andet, at energi-, forsynings- og klimaministeren har ret til at træffe beslutning om ethvert forhold vedrørende Energinets anliggender, jf. lov om Energinet.dk § 5. Det fremgår dog af statens ejerskabspolitik for Energinet, at målsætningen for ejerskabet er, at Energinet på eget initiativ kan udbygge infrastrukturen med henblik på at sikre den høje forsyningssikkerhed, indpasse mere vedvarende energi og skabe velfungerende konkurrencemarkeder for el og gas, hvis det skønnes nødvendigt. Det fremgår ligeledes af Statens ejerskabspolitik, at det er målsætningen at Energinet ikke foretager væsentlige investeringer i nye markeder uden forudgående aftale med ministeren. Derfor må det antages, at energi-, forsynings- og klimaministeren har et generelt ønske om, at Energinet langt hen ad vejen kan fungere på egen hånd med begrænset tilsyn bortset fra de situationer, som medfører betragtelige investeringer, som for eksempel nye udenlandsforbindelser.

Ud over energi-, forsynings- og klimaministerens mulighed for at træffe beslutning om ethvert forhold for Energinet, er det også ham, der udpeger størstedelen af Energinets bestyrelse, jf. § 6, stk. 2 i lov om Energinet.dk. Ud over de 8 medlemmer som udpeges af ministeren, består bestyrelsen af 3 medarbejdervalgte medlemmer, jf. § 6, stk. 5. Bestyrelsens arbejde består blandt andet i at føre tilsyn med direktionens beslutninger og disponeringer, ligesom den også fastlægger Energinets strategi.<sup>37</sup> Energinet har dermed et stort råderum, men bliver som statsligt ejet selskab kontrolleret med henblik på at virksomheden går samme retning, som den nuværende regering finder bedst.

## 1.7 Afhandlingens struktur

Denne afhandling er opdelt i syv kapitler, hvoraf det første kapitel er en introduktion til afhandlingen. I introduktionen præsenteres emnet og problemformuleringen, efterfulgt af en afgrænsning af emnet. Efterfølgende beskrives de anvendte metoder og teorier, efterfulgt af en præsentation af anvendt litteratur og retskilder. Derudover indeholder introduktionen et afsnit med en række indledende bemærkninger om Energinet, for at give et indblik i virksomheden og selskabsformen.

Kapitel 2 udgør første del af selve analysen. Her undersøges baggrunden for eksistensen af Energinet som transmissionssystemoperatør med udgangspunkt i liberaliseringen af energisektoren i både EU og Danmark. I dette kapitel behandles også lovgrundlaget for Energinet. Tredje kapitel omhandler naturlige monopoler og den økonomiske teori bag. Kapitlet belyser væsentligheden af reguleringsmetoden, når omdrejningspunktet er et naturligt monopol som Energinet, og giver et indblik i, hvilke forhold der er relevante i reguleringen af naturlige monopoler. I afhandlingens fjerde kapitel behandles hvile i sig selv-princippet, som er Energinets nuværende økonomiske regulering. Fokus er på de effektiviseringsudfordringer som følger af princippet, og som udgør den primære årsag til at Energinet står over for en potentiel reguleringsændring.

I kapitel 5 beskrives indtægtsrammereguleringen, som genstand for en ny økonomisk regulering af Energinet. Her inddrages de anbefalinger, der er blevet udarbejdet for regeringen.

---

<sup>35</sup> Energinet: Strategi. Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os/Strategi>.

<sup>36</sup> Forsyningssikkerhed kan defineres som sandsynligheden for, at der er energitjenester til rådighed til konkurrencedygtige priser, når de efterspørges af danske forbrugere – uden at Danmark bringes i et u hensigtsmæssigt afhængighedsforhold til andre lande. Kilde: Klima- og Energiministeriet (2010). Energiforsyningssikkerhed – Redegørelse om forsyningssikkerheden i Danmark. Februar 2010, s. 22.

<sup>37</sup> Energinet: Bestyrelse. Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os/Organisation/Bestyrelse>.

Endeligt behandles regeringens forsyningsstrategi i kapitel 6, som er analysens sidste kapitel. Herunder undersøges energinets effektiviseringspotentiale efterfulgt af den reguleringsmetode som regeringen har valgt som deres forslag til en ny økonomisk regulering af Energinet. Afhandlingens afsluttende kapitel indeholder en konklusion på problemformuleringen og et perspektiveringsafsnit.

## 2. Transmissionssystemoperatører - Grundlaget for Energinet

Energinet er Danmarks transmissionssystemoperatør for el og naturgas og har som sin primære opgave at eje og udvikle transmissionsnettet i Danmark. Energinet har hjemmel i lov om Energinet.dk til at udføre denne opgave som eneste aktør i Danmark.<sup>38</sup>

Begrebet transmissionssystemoperatør er defineret i direktiv 2009/72/EF,<sup>39</sup> eldirektivet og direktiv 2009/73/EF<sup>40</sup>, naturgasdirektivet. I direktiverne er transmissionssystemoperatør defineret i artikel 2, nr. 4 som *enhver fysisk eller juridisk person, der er ansvarlig for driften, vedligeholdelsen og om nødvendigt udbygningen af transmissionssystemet i et givet område samt i givet fald dets sammenkoblinger med andre systemer for at sikre, at systemet på lang sigt kan tilfredsstille en rimelig efterspørgsel efter transmission af elektricitet.*

Årsagen til, at Energinet eksisterer som transmissionssystemoperatør for el og gas i Danmark i dag skal findes i liberaliseringen af energisektoren i Danmark og EU, samt udviklingen af det indre marked for energi i EU i gennem de sidste 20 år. Afsnit 2.1 behandler liberaliseringen af energisektoren i EU, men afsnit 2.2 omhandler den politiske udvikling i Danmark, som førte frem til etableringen af Energinet i 2005, samt lov om Energinet.dk og Energinets opgaveportefølje.

### 2.1 Liberaliseringen af energisektoren i EU – Et historisk perspektiv

Sammen med den politiske udvikling i Danmark, som beskrives i afsnit 2.2, skal baggrunden for, at Energinet i dag fungerer som Danmarks transmissionssystemoperatør findes i liberaliseringen af energisektoren i EU. Energinet er en af flere sektorer som i efterkrigstiden blev vurderet til at være så vigtige for samfundet og dets økonomiske udvikling, at de blev vurderet til at kræve offentlig indflydelse. Den offentlige indflydelse kom som regel til udtryk ved, at staten opkøbte alle led i værdikæden for den pågældende sektor og gjorde dem til et offentligt monopol i form af en vertikalt integreret virksomhed. For så vidt angår el- og gassektoren vil en vertikalt integreret virksomhed have ret til direkte eller indirekte, at udøve kontrol over og drive for eksempel transmission, distribution og oplagring samtidig med produktion eller forsyning, jf. el- og naturgasdirektiverne, artikel 2, stk. 20. Dermed ejer virksomheden flere forskellige led i værdikæden. For elsektoren kunne det for eksempel være både produktion, transport og levering af strøm. Ud over energisektoren, var dette

---

<sup>38</sup> Ud over lov om Energinet.dk reguleres Energinet ligeledes elforsyningsloven, naturgasforsyningsloven i LBK nr. 1288 af 27/10/2016 Bekendtgørelse af lov om fremme af vedvarende energi og BEK nr. 816 af 27/06/2016 Bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk.

<sup>39</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/72/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 2003/54/EF. Herefter eldirektivet.

<sup>40</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/73/EF af 13. juli 2009 om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 2003/55/EF. Herefter naturgasdirektivet.

syn ligeledes tilfældet for kommunikationssektoren og den kollektive transport, som for eksempel togbaner.<sup>41</sup>

I løbet af 1980'erne kom der verden over fokus på uhensigtsmæssigheden ved monopoler og faren for misbrug, og blandt andre kom energisektoren under et vist liberaliseringspres.<sup>42</sup> EU ønskede at inddrage sektorerne i det indre marked, og sætte markederne fri. Som et resultat deraf begyndte man at gøre op med de vertikalt integrerede monopoler. Hensigten var både at undgå misbrug af monopolernes markedsposition, samt at få konkurrenceudsat de dele af værdikæden, hvor det er muligt, for på den måde at opnå effektivisering af selskaberne og lavere priser for slutbrugerne.<sup>43</sup>

### 2.1.1 EU's energipakker

Derfor blev der i EU vedtaget tre energipakker i årene 1996 og 2009 som havde til formål at harmonisere og liberalisere EU's indre energimarked. Energipakkerne opstiller regler for blandt andet markedsadgang, gennemsigtighed, forbrugerbeskyttelse, støtte til sammenkobling og passende forsyningsniveauer. Energipakkerne har to overordnede formål i forhold til liberalisering af energisektoren. Det første formål med energipakkerne er, at skabe en tydelig adskillelse mellem transmissions-systemoperatører og de kommercielle led i værdikæden. For Danmarks vedkommende vil det sige det naturlige monopol Energinet og produktions- og handelsvirksomheder, dvs. de konkurrenceudsatte aktører på det kommercielle marked. Det andet formål er at skabe rammerne for et indre marked for energisektoren ved at lette grænseoverskridende aktiviteter for el og naturgas.<sup>44</sup>

Den første energipakke indeholdte to harmoniseringssdirektiver, eldirektivet<sup>45</sup> og naturgasdirektivet.<sup>46</sup> Det første, eldirektivet, blev vedtaget i 1996, mens naturgasdirektivet blev vedtaget i 1998. Begge direktiver skulle implementeres i national ret senest i henholdsvis 1998 og 2000. Direktiverne er i store træk bygget op på samme måde, og derfor er mange af bestemmelserne enslydende blot tilrettet til enten el eller gas.

Den anden energipakke blev vedtaget i 2003 med krav om implementering i medlemslandene senest i 2004, dog først 2007 for visse bestemmelser. Den tredje energipakke fra 2009 ændrede den anden pakke og dannede grundlaget for gennemførelsen af det indre energimarked.<sup>47</sup> Kommissionen vurderede, at reglerne i el- og naturgasdirektiverne, som blev indført med anden energipakke ikke havde den ønskede effekt, og ikke opfyldte målet om et velfungerende indre energimarked. Derfor var det vigtigste element ved tredje energipakke i forhold til el- og naturgasdirektiverne de skærpede krav til adskillelsen af produktion/forsyningsvirksomheder og ejerskab/drift af transmissionsnettene, også kaldet unbundling.<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016). *Regulering af Konkurrence i EU*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 538. Herefter Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016).

<sup>42</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 539.

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 541.

<sup>44</sup> Energikommissionen (2016). Notat om de overordnede rammer for regulering af energisektoren i en EU-kontekst. 15. april 2016, s. 3.

<sup>45</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/92/EF af 19. december 1996 om fælles regler for det indre marked for elektricitet.

<sup>46</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas.

<sup>47</sup> Europa-Parlamentet: Det indre energimarked. Adresse:

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.7.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html).

<sup>48</sup> Energistyrelsen: EU's klima- & energipoliti. Adresse: <https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/eus-klima-energi-politik>.

### 2.1.2 Adskillelse af konkurrenceudsatte aktører og monopolvirksomheder

Begrebet unbundling bruges om adskillelsen af de dele af værdikæden som kan konkurrenceudsættes og de dele, som af den eller anden årsag fungerer som monopol. I det tilfælde, er der tale om vertikal unbundling.<sup>49</sup> Unbundling stammer fra den EU-retlige konkurrenceret, hvor Kommissionen ikke ønskede, at dominerende aktører på et marked koblede (bundled) produkter fra et monopolmarked med produkter fra et nabomarked.<sup>50</sup> Vertikal unbundling er netop kendetegnet ved, at blive brugt som redskab i liberaliseringen af offentlige sektorer, som for eksempel energisektoren.<sup>51</sup> Hvis en energivirksomhed er vertikalt integreret, og dermed både sælger el eller naturgas og er ansvarlig for transmissionsnettet af elledninger og gasrør, kan det give incitament til at hindre konkurrerende kommercielle aktører i at få adgang til infrastrukturen. Det vil hindre den naturlige konkurrence på markedet og kan i sidste ende føre til højere priser for slutbrugeren.<sup>52</sup> Når der indføres regler om unbundling, vil det være med samme formål som forbuddet mod misbrug af dominerende stilling i artikel 102 TEUF, som er en del af de almindelige konkurrenceregler i EU.

Unbundling kan foregå på forskellige måder. De forskellige måder vil typisk være regnskabsmæssig, ledelsesmæssig, selskabsmæssig og ejermæssig unbundling.<sup>53</sup> De forskellige typer unbundling er af stigende intensitet, med ejerskabsmæssig unbundling som det mest indgribende i selskabet. Det første eldirektiv, direktiv 96/92/EF<sup>54</sup> krævede ledelsesmæssig unbundling. Det fremgår af artikel 7, stk. 6, at systemoperatøren i det mindste rent ledelsesmæssigt skal være uafhængig af andre aktiviteter, som ikke vedrører transmissionssystemet. I praksis betyder dette, at ledelsen i en virksomhed, for eksempel transmissionsvirksomheden, ikke må være underlagt instruktionsbeføjelse fra en anden virksomhed, typisk en konkurrenceudsat del af værdikæden.<sup>55</sup> Formålet hermed var at sikre gennemsigtighed og ikke-diskrimination.<sup>56</sup> Det første eldirektiv førte i Danmark til adskillelsen af det systemansvarlige Eltra fra energiselskabet Elsam vest for Storebælt, mens det øst for Storebælt førte til opdelingen af Elkraft i Elkraft System og Elkraft Transmission.<sup>57</sup>

Med anden energipakke blev kravene til unbundling skærpet i de nye el- og naturgasdirektiver,<sup>58</sup> med kravet om selskabsmæssig unbundling, jf. artikel 10. Denne skærpelse var imidlertid ikke en udpræget succes, idet det ikke forhindrede vertikalt integrerede virksomheder i at udøve kontrol over transmissionsnettet.<sup>59</sup>

Fordi resultatet af anden energipakke fortsat ikke var tilfredsstillende i forhold til unbundlingkravet udarbejdede Kommissionen lovforslaget til tredje energipakke og de gældende el- og naturgasdirektiver med henblik på at sikre effektiv adskillelse. Det fremgår af præambelen til direktiverne, at det

---

<sup>49</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 565.

<sup>50</sup> Thrane, Thomas Andersen & Bent Ole Gram Mortensen (2009). EU's tredje liberaliseringspakke på energiområdet: Det indre marked tager endnu et skridt frem. EU-ret & Menneskeret, 16. årgang, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 357. Herefter Thrane, Thomas Andersen & Bent Ole Gram Mortensen (2009).

<sup>51</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 565.

<sup>52</sup> European Commission: Market legislation. Adresse: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation>.

<sup>53</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 566.

<sup>54</sup> Direktiv 96/92/EF.

<sup>55</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 566.

<sup>56</sup> Jf. betragtning 30 og 31 i præambel til direktiv 96/92/EF.

<sup>57</sup> Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) b. En fremtidssikret regulering af elsektoren - Dokumentation. December 2014, s. 351. Herefter Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) b.

<sup>58</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/54/EF af 25. juni 2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af direktiv 96/92/EF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/55/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas og om ophævelse af direktiv 98/30/EF.

<sup>59</sup> Thrane, Thomas Andersen & Bent Ole Gram Mortensen (2009), s. 354.

bedste middel til at sikre effektiv adskillelse er ved ejerskabsmæssig adskillelse.<sup>60</sup> Med de nye el- og naturgasdirektiver fik medlemslandene mulighed for at adskille transmissionsnetværket fra de øvrige led på en af tre mulige måder. Den første mulighed er adskillelse af ejerskab, hvor alle vertikalt integrerede energiselskaber afstår deres gas- og elnet, jf. eldirektiv § 9, stk. 1-7. På denne måde, må de kommercielle aktører ikke kunne påvirke netværksaktørernes arbejde. Alternativt kan medlemsstaterne indføre en Independent System Operator eller en Independent Transmissions Operator, jf. artikel 9, stk. 8-10, hvor sidstnævnte kræver et forstærket tilsyn fra de nationale tilsynsmyndigheder, da det er det mindst effektive middel til at opnå adskillelse. For så vidt angår naturgas stilles der efter tredje energipakke samme krav til unbundling som for eltransmission.<sup>61</sup> Formålet med at sikre effektiv adskillelse er at undgå forskelsbehandling, ikke kun hvad angår nettet, men også hvad angår incitamentet for vertikalt integrerede virksomheder til at investere tilstrækkeligt i deres net.<sup>62</sup> Energinet har siden sin etablering været underlagt fuld ejerskabsmæssig unbundling. I den forstand har Energinet dermed fra begyndelsen levet op til den type adskillelse, som Kommissionen senere har udtalt er den optimale. Reglerne om unbundling i el- og naturgasdirektiverne er implementeret i elforsyningslovens § 19 a, stk. 1-8 i en todelt model. Ud over den grundlæggende ejerskabsadskillelse, skal uafhængigheden yderligere sikres ved, at en person, som er medlem af et ledelsesorgan i Energinet, ikke samtidig må have interesser i produktion og handel af hverken el eller gas. Ligeledes følger det af § 19 a, stk. 5, at bestyrelsesmedlemmer skal være uafhængige af kommercielle interesser i produktions- og handelsvirksomheder på el- og gasområdet. Energitilsynet har til opgave at certificere, at Energinet lever op til uafhængighedskravene i § 19 a, jf. elforsyningsloven § 19 d. For så vidt angår naturgas er reglerne implementeret på samme måde som ovenfor beskrevet i naturgasforsyningsloven § 10 b.

## 2.2 Energinet som dansk transmissionssystemoperatør

Energinet blev stiftet d. 1. januar 2005 under det daværende Transport- og Energiministerium (nu Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) som resultatet af flere energipolitiske aftaler. Energinet er en fusion af de tidligere ejere af transmissionsnettene i Danmark, Elkraft System og Elkraft Transmission i Østdanmark, Eltra i Vestdanmark og Gastra.<sup>63</sup>

Den 9. maj 2003 indgik regeringen, bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti en energipolitisk aftale med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti, som blandt andet havde til formål at fremme effektiv konkurrence på el- og naturgasmarkedet ved at gennemføre en ejermæssig adskillelse af systemansvar og transmission fra produktion og handel i overensstemmelse med reglerne i EU's energipakker. Adskillelsen skulle sikre, at vilkårene for adgang til el- og naturgasnet fastsættes af et selskab, som er uafhængig og ikke kan overtages af kommercielle interesser. Aftalen gav regeringen mandat til at indgå i forhandlinger med energisektoren om etablering af et eller flere uafhængige transmissionselskaber.<sup>64</sup> På baggrund af forhandlingerne mellem regeringen og energisektoren indgik de samme partier d. 29. marts 2004 endnu en energipolitisk aftale. Aftalen skulle sikre et langsigtet grundlag for fortsat udvikling af den danske energisektor og nødvendig udbygning af infrastrukturen med henblik på at opretholde forsyningssikkerheden. Før aftalen var de overordnede transmissionsnet i Danmark ejet

<sup>60</sup> Jf. betragtning 11 i præambel til eldirektivet.

<sup>61</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 630.

<sup>62</sup> Jf. betragtning 9 i præambel til eldirektivet.

<sup>63</sup> Finansministeriet (2017), s. 74.

<sup>64</sup> Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti om udviklingen af det danske energimarked og en styrkelse af udviklingen af nye energiteknologier. Den 9. maj 2003. Punkt 3.

af flere private selskaber, men med den såkaldte ELFOR-aftale skulle de overdrages til staten. ELFOR-aftalen var en aftale, som blev indgået mellem regeringen og brancheforeningen for danske elselskaber, Elfor, om vederlagsfri overdragelse af Eltra, Elkraft System og Elkraft Transmission<sup>65</sup> til staten, mod at kommunerne og andelshaverne fik råderet over de værdier, som var indeholdt i deres selskaber, hvilket var en egenkapital på omkring 19 mia. kr.<sup>66</sup>

Aftalen af 29. marts 2004 indeholdt flere punkter, men indebar blandt andet enighed omkring væsentligheden ved at sikre ejermæssig adskillelse mellem systemansvar og overordnet transmission fra produktion og handel, for på den måde at sikre, at adgangen til elnettet ville blive uafhængig af kommercielle interesser. Derfor var salget af transmissionselskaber til staten nødvendig. Aftalen fastslog også at transmissionsnettene skulle samles til ét statsligt selskab, det vi i dag kender som Energinet, og at det skulle forblive i offentligt eje. Endvidere fastslog aftalen at Energinet ikke kunne udlodde overskud til staten, hvilket var første skridt mod hvile i sig selv-reguleringen.<sup>67</sup>

Ifølge energiaftalen af 29. marts 2004 skulle de nødvendige lovforslag fremlægges af økonomi- og erhvervsministeren med henblik på, at lovgivningen kunne træde i kraft 1. januar 2005.<sup>68</sup> Ét af lovforslagene var forslag til lov om Energinet Danmark, som blev fremsat d. 4. november 2004. Lovforslaget blev vedtaget d. 14. december 2004 med 107 stemmer for, fra partierne i energiaftalerne, mens Enhedslisten stemte hverken for eller imod, og dermed kunne Energinet etableres fra 1. januar 2005 som Danmarks transmissionssystemoperatør.

### **2.2.1 Retsgrundlaget for Energinet - Lov om Energinet.dk**

Som tidligere nævnt blev Energinet etableret med hjemmel i lov om Energinet.dk. Det fremgår af lov om Energinet.dk, at formålet med Energinet er at sikre en effektiv drift og udbygning af den overordnede infrastruktur på el- og naturgasområdet i Danmark, og at sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene, jf. § 2, stk. 1. Det fremgår ligeledes af lov om Energinet.dk, at Energinet skal varetage opgaven som uafhængig systemoperatør og el- og gastransmissionsvirksomhed, jf. § 2, stk. 2. Som det fremgår af forrige afsnit, gør det Energinet til Danmarks transmissionssystemoperatør i overensstemmelse med el- og naturgasdirektiverne.

Det fremgår af forarbejderne til lovforslaget til lov om Energinet.dk<sup>69</sup>, at hovedformålet med etableringen af Energinet var at bringe systemansvar og overordnet transmission for el og gas i offentlig eje, og sikre adskillelse af disse monopolaktiviteter fra de kommercielle aktiviteter, og på den måde skabe grundlaget for effektiv konkurrence i den danske energisektor.<sup>70</sup>

I forhold til EU-retten var det ligeledes hensigten at Energinets uafhængighed fra de kommercielle aktører i energisektoren skulle forbedre grundlaget for ikke diskriminerende konkurrencevilkår i

---

<sup>65</sup> Gastra var ikke en del af denne aftale, men var inkluderet i lovforslaget, idet det blev vurderet at medføre fordele ved at skabe et samlet dansk system- og transmissionsansvar for både el og gas. Kilde: Indledende bemærkninger til lovforslag L 82 Forslag til lov om Energinet Danmark fremsat d. 4. november 2004 af økonomi- og erhvervsministeren.

<sup>66</sup> Tingkær, Eva (2012). Elselskabernes grundlov. Dansk Energi. 10. februar 2012.

<sup>67</sup> Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det radikale Venstre og Kristendemokraterne om fremtidssikring af energiinfrastrukturen. Den 29. marts 2004. Punkt 1.

<sup>68</sup> Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det radikale Venstre og Kristendemokraterne om fremtidssikring af energiinfrastrukturen. Den 29. marts 2004, s. 4.

<sup>69</sup> Lovforslag L 82 Forslag til lov om Energinet Danmark fremsat d. 4. november 2004 af økonomi- og erhvervsministeren. Herefter lovforslaget til lov om Energinet.dk eller lovforslag L 82.

<sup>70</sup> Lovforslag L 82, Bemærkninger til lovforslaget, 2. Formål og opgaver.

overensstemmelse med el- og naturgasdirektiverne.<sup>71</sup> I lov om Energinet.dk kommer den ejermæssige adskillelse mellem transmissionssystemoperatør og kommercielle aktører til udtryk i § 2, stk. 4. Heraf følger det at aktiviteter, som ikke er nævnt i § 2, stk. 2, hvilket vil sige systemansvarlig virksomhed og eltransmissions- og gastransmissionsvirksomhed, samt gasdistribution, men som Energinet varetager alligevel, skal udøves i selvstændige selskaber med begrænset ansvar. Der er dermed sikret en ejermæssig adskillelse i overensstemmelse med el- og naturgasdirektiverne. Denne adskillelse er yderligere reguleret i lov om elforsyning<sup>72</sup> og lov om naturgasforsyning.<sup>73</sup> De EU-retlige regler som kræver denne adskillelse, sammenholdt med den danske implementering, behandles nedenfor i afsnit 2.2.

I forhold til den økonomiske regulering af Energinet.dk, kommer denne til udtryk i lov om Energinet.dk i kapitel 5, som vedrører økonomi og regnskabsmæssige forhold for Energinet. Energinet kan ikke udlodde overskud eller egenkapital ved udbyttelodning eller på anden måde til staten, jf. § 13, stk. 3, men skal i stedet tilbageføre overskuddet til de respektive forbrugergrupper, jf. § 13, stk. 1. Derudover reguleres fastsættelsen af tariffene i lov om elforsyning og lov om naturgasforsyning. Energinets nuværende økonomiske regulering behandles nærmere i kapitel 4, som vedrører hvile i sig selv-princippet.

### **2.2.2 Energinets aktiviteter og opgaveportefølje**

Med opgaven som national transmissionssystemoperatør for el og gas, følger en række transmissionsopgaver som Energinet skal varetage. Det drejer sig om opgaver indenfor netplanlægning, netetablering og vedligeholdelse af det overordnede transmissionsnet i Danmark. Da Danmark udveksler både strøm og gas med de omkringliggende lande, udfører Energinet ligeledes disse opgaver for udenlandsforbindelserne.

Som systemoperatør varetager Energinet opgaver inden for systemdrift, markeds- og systemudvikling, samt myndighedsopgaver. Konkrete eksempler på systemoperatøropgaver er for eksempel DataHub'en, hvor datakommunikation mellem aktørerne på elmarkedet foregår.

Som transmissionssystemoperatør har Energinet ikke kontakt til forbrugerne, men i årenes løb har Energinet fået pålagt en række kommercielle opgaver, som er organiseret i selvstændige datterselskaber. Årsagen til at Energinet får pålagt opgaver, som ligger uden for de aktiviteter, som er oplyst i lov om Energinet.dk § 2, stk. 2 er blandt andet, at Energinet varetager statens købspligt i medfør af § 35 i lov om elforsyning og § 34 i lov om naturgasforsyning. Derfor ejer Energinet Stenlille Gaslager og Lille Torup Gaslager, samt gasdistributionsselskabet Dansk Gas Distribution, hvor Energinet har kundekontakten. Gaslagrene og gasdistributionen drives på regulerede, kommercielle vilkår, og er ikke omfattet af markedspositionen som naturligt monopol, som kendetegner Energinets øvrige aktiviteter.<sup>74</sup> Energinets formål som ejer af gasdistributionsnettet og gaslagrene, dvs. de kommercielle aktiviteter, er at skabe et langsigtet markedsbaseret afkast.<sup>75</sup> De kommercielle aktiviteter som Energinet har fået pålagt er alle organiseret i selvstændige datterselskaber, for at leve op til den adskillelse, som følger af lov om Energinet § 2, stk. 4 og el- og naturgasdirektiverne som beskrevet i afsnit 2.2 nedenfor.

Ydermere er Energinet ansvarlig for forsyningssikkerheden i Danmark. Netop forsyningssikkerheden er afgørende for, at Energinet er i statsligt eje, da der fra politisk side ønskes fuld kontrol over forsyningssikkerheden.

---

<sup>71</sup> Lovforslag L 82, Bemærkninger til lovforslaget, 11. Forholdet til EU-retten.

<sup>72</sup> Jf. energiforsyningsloven § 19 a.

<sup>73</sup> Jf. naturgasforsyningsloven § 10 b.

<sup>74</sup> Finansministeriet (2017), s. 74.

<sup>75</sup> Finansministeriet (2017), s. 73.

### 3. Naturlige monopoler

Transmissionssystemoperatører, og dermed Energinet kan klassificeres som naturlige monopoler. Det indebærer, at de af praktiske eller økonomiske årsager er eneste aktør på et afgrænset marked og dermed ikke bliver udsat for konkurrence, og de mekanismer som konkurrence medfører. Derfor er det nødvendigt at regulere på en måde, som kan simulere den manglende konkurrence og sikre, at virksomheden ikke udnytter sit naturlige monopol.<sup>76</sup> Nedenfor gennemgås først en række teoretiske perspektiver på naturlige monopoler. Herefter afklares det hvorfor Energinet klassificeres som naturligt monopol, og hvilken betydning det har. Til sidst undersøges det hvordan naturlige monopoler kan og bør reguleres, samt hvilke forhold regulator bør være ekstra opmærksom på.

#### 3.1 Teoretiske perspektiver på naturlige monopoler

Hvis én virksomhed kan levere den efterspurgte ydelse på et marked for færre omkostninger end to eller flere virksomheder kan, så vil der være tale om et naturligt monopol. Der vil altså være tale om stordriftsfordele i forhold til at levere produktet eller ydelsen. Det er tilfældet for transmission af el og naturgas, idet det kræver betragtelige investeringer at opbygge infrastrukturen af elnet og gasrør. Tidligere anså man hele forsyningssektoren for at udgøre et naturligt monopol, men i løbet af 1980'erne blev der gjort op med denne tanke, og det blev undersøgt hvorvidt dele af de naturlige monopolars værdikæde kunne konkurrenceudsættes. Det førte til liberaliseringen af energisektoren, som beskrevet i afsnit 2.2, med det resultat at infrastrukturen forblev naturlige monopoler, mens de øvrige dele blev adskilt og konkurrenceudsat.<sup>77</sup> Det vil som udgangspunkt være uhensigtsmæssigt at have flere konkurrerende aktører til at lægge elkabler eller gasrør parallelt med hinanden, for at forbinde producent og forbruger, og det er også det, som generelt er gældende. Derfor er det nu kun infrastrukturen som bør reguleres som naturligt monopol, mens de øvrige led i værdikæden kan konkurrenceudsættes. I Tyskland er der i forhold til naturgas alligevel eksempler på flere ejere af transmissions- eller distributionsnet i samme geografiske område.<sup>78</sup> Det er ikke tilfældet i Danmark, hvor infrastrukturen i form af transmissionsnettet og distributionsnettet fungerer som naturlige monopoler, mens de øvrige dele af værdikæden er blevet konkurrenceudsat.

Derudover er det relevant at nævne, at en virksomhed kan miste sin status som naturlig monopol, hvis nogle forhold ændrer sig. Det kan både være den teknologiske udvikling eller efterspørgslen. Som eksempel herpå kan nævnes brevpost. Efterspørgslen som afgørende forhold har vist sig at have indflydelse på brevpostens naturlige monopol, idet efterspørgslen er faldet markant og har ændret karakter til primært at omfatte pakkepost, hvilket har givet plads til nye aktører på postmarkedet. Samtidig har den teknologiske udvikling haft indvirkning på dette, idet elektroniske kommunikationsformer har erstattet størstedelen af efterspørgslen efter brevpost.<sup>79</sup>

##### 3.1.1 Infrastruktur og netværk

Som nævnt ovenfor, er det ofte kendetegnende for de liberaliserede sektorer, som for eksempel energisektoren, at en del af værdikæden består af en omfattende infrastruktur i form af et enten fysisk eller ikke-fysisk net. For så vidt angår el og naturgas, vil der være tale om et fysisk net, fordi henholdsvis rør og ledninger er fysisk forbundet hele vejen fra produktion til forsyning. Et ikke-fysisk

<sup>76</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 547-549.

<sup>77</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012). Hvad er et naturligt monopol, hvorfor og hvordan skal det reguleres? Samfundskonomen, nr. 1, marts 2012, s. 6. Herefter Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012).

<sup>78</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 549.

<sup>79</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 6.

net er for eksempel lufthavne og flytrafik. Når infrastrukturen i en sektor udgøres af et fysisk net i et geografisk afgrænset område, vil den del af værdikæden ofte være varetaget af et naturligt monopol, ligesom Energinet varetager transmissionsnettet. Etableringen af el og gastransmissionssystemer er meget omkostningsfuldt, hvorfor aktiviteten sædvanligvis vil udgøre et naturligt monopol. Det skyldes at udgifterne til et etablere, vedligeholde og udbygge den nødvendige infrastruktur er så høje, at det, på grund af stordriftsfordele, kun vil være omkostningseffektivt med ét netværk.<sup>80</sup> Fordi baggrunden for et naturligt monopol som regel er af teknologisk karakter, vil den teknologiske udvikling nogle gange medføre, at et naturligt monopol forsvinder. Det skete med telesektoren i Danmark, hvor infrastrukturen oprindeligt bestod af et fysisk net, og derfor var præget af monopoler. Den teknologiske udvikling, herunder mobiltelefonens indpas medførte, at det fysiske net blev erstattet af et ikke-fysisk net, det trådløse netværk. Det begrænsede adgangsbarriererne, fordi omkostningerne ved et ikke-fysisk netværk er lavere end et fysisk, og der blev plads til flere konkurrerende aktører på markedet. Det vil formentlig ikke ske lige foreløbigt i energisektoren.<sup>81</sup>

### 3.2 Energinet som naturligt monopol

Som nævnt ovenfor er det ikke hensigtsmæssigt at have flere udbydere af el- og naturgastransmission i det samme geografisk afgrænsede område, hvorfor transmissionssystemoperatører er karakteriseret som et naturligt monopol.<sup>82</sup> En transmissionssystemoperatør vil uanset ejerskabet kunne udgøre et naturligt monopol, men som fastlagt i afsnit 2.2, var der ved etableringen af Energinet fra politisk side et ønske om at bringe systemansvar og el- og naturgastransmissionsnettene i offentlig eje. Derfor blev Energinet stiftet som et legalt monopol, hvilket vil sige et monopol, som er etableret ved offentligretlig tildeling fra de offentlige myndigheder.<sup>83</sup> Et legalt monopol beskyttes juridisk mod konkurrence, og eftersom den overordnede infrastruktur på el- og naturgasområdet skal forblive i offentlig eje og varetages af Energinet, jf. lov om Energinet.dk § 1, stk. 2, må konklusionen være, at Energinet vil have status som et beskyttet naturligt monopol, indtil andet bliver vedtaget fra politisk side. Derudover har den offentlige tildeling også den virkning, at virksomheden kan siges at besidde eksklusivitet eller eksklusive rettigheder i forhold til EUF-traktaten. En sådan virksomhed betegnes også som en privilegeret virksomhed. EU har et ønske om at regulere og have en vis kontrol med de virksomheder, som har fået tildelt eksklusive rettigheder. Den vigtigste bestemmelse til dette formål er artikel 106, stk. 1 TEUF, hvorefter medlemslande, som har tildelt en virksomhed eksklusive rettigheder, skal afstå fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med navnlig artikel 18 og 101-109 TEUF.<sup>84</sup> De sidstnævnte bestemmelser er EU's konkurrenceregler, som blandt andet indebærer et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, et forbud mod dominerende stilling, samt et forbud mod statsstøtte.<sup>85</sup> Formålet med Energinet er blandt andet at sikre åben og lige adgang for alle brugere af nettene. Ligeledes er formålet med Energinets nuværende hvile i sig selv-regulering at sikre at Energinet ikke kan misbruge sit monopol. Derfor må det antages, at Energinet og dens regulator sikrer, at Energinet ikke handler i strid med EU's konkurrenceregler.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 544.

<sup>81</sup> Den Store Danske: Monopol. Af Christian Schultz, Hans Chr. Johansen & Hans Kelding. Adresse: [http://denstore-danske.dk/Samfund,\\_jura\\_og\\_politik/Økonomi/Økonomisk\\_teor\\_i/monopol](http://denstore-danske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Økonomi/Økonomisk_teor_i/monopol).

<sup>82</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 5.

<sup>83</sup> Mortensen, Bent Ole Gram & Michael Steinicke (2015). *Dansk markedsret*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 27.

<sup>84</sup> Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016), s. 554.

<sup>85</sup> Henholdsvis artikel 101, 102 og 107 TEUF.

<sup>86</sup> Det bør i den forbindelse påpeges, at PSO-tariffen afskaffes og flyttes til finansloven, fordi den ikke harmonerede med artikel 107 TEUF, som omhandler forbuddet mod statsstøtte.

### 3.3 Regulering af (naturlige) monopoler

Ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt vil det være ufordelagtigt at skabe konkurrence på et marked med et naturligt monopol. Som et resultat deraf, vil det naturlige monopol ikke blive presset til effektiviseringer af konkurrerende virksomheder. Manglende konkurrence og dermed begrænset tilskyndelse til effektivisering fører til øgede omkostninger, og i sidste ende priser, som er højere for forbrugerne end nødvendigt. Omvendt vil en virksomhed i konkurrence eksempelvis arbejde mod økonomiske effektiviseringer, bedre produkter, højere serviceniveau eller mere innovation. For at opnå de samme effekter som på et konkurrenceudsat marked, vil det være nødvendigt at regulere det naturlige monopol eksplicit, på en måde som kan erstatte den manglende konkurrence. Formålet vil være, at virksomheden søger det bedst mulige samfundsøkonomiske resultat.<sup>87</sup> Netop dette er formålet med regeringens forsyningsstrategi og planerne om en ny økonomisk regulering af Energinet, som gennemgås i afhandlingens afsnit 5 og 6. Ifølge forsyningsstrategien skal reguleringen af Energinet skabe det nødvendige effektiviseringspres, som markedet ikke skaber.<sup>88</sup>

Der er forskellige forhold at tage højde for, når den optimale reguleringsmetode skal vælges for et naturligt monopol. I de følgende afsnit gennemgås en række af de forhold, som kan have indflydelse på reguleringen af naturlige monopoler, efterfulgt af en gennemgang af nogle af de reguleringsmetoder der findes.

#### 3.3.1 Informationsasymmetri

En af de vigtigste forudsætninger for at regulator kan udøve effektiv regulering af et naturligt monopol, er kendskab til de faktuelle forhold og besiddelse af korrekte informationer om virksomheden.<sup>89</sup> Hvis regulator og monolet ikke er i besiddelse af de samme informationer, vil det være tale om informationsasymmetri.<sup>90</sup> Det gælder generelt for naturlige monopoler, at de har helt eller delvist informationsmonopol, hvilket kan udnyttes over for regulator. Hvis monolet misbruger denne informationsasymmetri kan det føre til for høje omkostninger og til en prisstruktur, der ikke er i overensstemmelse med de reelle omkostninger.<sup>91</sup>

Nogle data vil være lettere for regulator at få adgang til end andre, og det vil derfor ofte være optimalt at regulere med udgangspunkt i de mest gennemsigtige forhold. Nedenstående figur illustrerer gennemsigtigheden af forskellige forhold, som har betydning for samfundsøkonomien.

		Pris	Effektivitet	Kvalitet	Service	Innovation
Gennem-sigtighed	Høj	•				
			•			
					•	
	Lav					•

92

<sup>87</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 7.

<sup>88</sup> Regeringen (2016) a, s. 19.

<sup>89</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 7.

<sup>90</sup> Informationsasymmetri kaldes også vidensasymmetri.

<sup>91</sup> Konkurrencestyrelsen (1998). Benchmarking. Kapitel 4 - Teorien omkring regulering af monopoler, s. 30. Herefter Konkurrencestyrelsen (1998).

<sup>92</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8. Skemaet illustrerer gennemsigtigheden for regulator af en række forhold i relation til virksomheden. De 5 forhold; pris, effektivitet, kvalitet, service og innovation, vurderes ud fra en ikke nærmere defineret skala som går fra høj til lav.

Ved at regulere med udgangspunkt i de forhold, hvor regulator har de bedst tilgængelige data og kan opnå den største grad af gennemsigtighed, kan informationsasymmetrien begrænses. Det vil dermed være det letteste for regulator at regulere på prisen, ved for eksempel at fastsætte et prisloft. Ved at indføre et prisloft, vil regulator indirekte regulere på virksomhedens effektivitet, idet virksomheden skal holde sine omkostninger på et vist niveau, for ikke at skabe et underskud. Samtidig vil det sikre forbrugerne lavere priser.<sup>93</sup> Det er samme mekanisme, som forekommer ved en indtægtsrammeregulering, som er den regulering Energinet vil blive underlagt i fremtiden, og som behandles i afsnit 5 og 6.

Selvom regulator vælger at regulere på de forhold som har den højeste gennemsigtighed, er det ikke ensbetydende med at det er uproblematisk og kan forhindre informationsasymmetri fuldstændigt. Succesfuld fastsættelse af for eksempel et prisloft vil alt andet lige kræve at regulator har betydelig viden og indsigt i virksomhedens øvrige økonomiske forhold.

For så vidt angår forholdet mellem regulator og Energinet, fremgår det af rapporten Ny økonomisk regulering af Energinet, at informationsasymmetri netop er en udfordring. Energinet besidder meget stor faglighed, og er det naturlige kompetencecenter for forståelse af markedsudvikling og behov for infrastruktur. Det har til dels en naturlig årsag, idet det er fastlagt i el- og naturgasdirektiverne, at planlægning af udbygning af transmissionsnettet er en opgave som skal varetages af transmissionssystemoperatørerne i EU. Derfor vil Energinet, og de øvrige europæiske transmissionssystemoperatører, have en mere indgående viden om systemerne end de pågældende regulatorer. I Energinets tilfælde vurderer flere interessenter, at informationsasymmetrien er for stor, da de regulerende myndigheder har begrænset mulighed for at give modspil til Energinets forslag til markedsudvikling, netudvikling og markedsunderstøttende tiltag. Det er interessant, at informationsasymmetri allerede er en udfordring for Energinet og regulator. Energinets nuværende økonomiske regulering, hvile i sig selv-princippet, er kendetegnet ved at kræve begrænset involvering og viden fra regulator. I praksis fungerer princippet således, at virksomheden i grove træk selv styrer sin økonomi. På trods af dette forekommer der en situation, hvor den nuværende regulering af Energinet, er et problem i forhold til informationsasymmetrien mellem Energinet og regulator. Det giver anledning til en undersøgelse af, om hvile i sig selv-princippet og den begrænsede indsigt fra regulators side, har været medvirkende til, at Energinet har opnået den faglighed, som de har. Hvorvidt en ny økonomisk regulering, kan rette op på den allerede eksisterende informationsasymmetri, afhænger af hvor meget større regulators involvering vil være.<sup>94</sup>

### 3.3.2 Armslængdeprincippet

Det er afgørende for en effektiv regulering, at regulator og det naturlige monopol opretholder armslængdeprincippet. Armslængdeprincippet er et generelt princip for magtdeling i den offentlige forvaltning og anvendes om den afstand, der bør være mellem politikere og styring af økonomiske midler til konkrete områder. Princippet er også nævnt i forarbejderne til lov om Energinet, og er netop årsagen til, at selvom Energinet ejes af energi-, forsynings- og klimaministeren, er der indsat en bestyrelse til at varetage tilsynet med Energinet, så ministeren ikke skal udfylde en ledelsesrolle i forhold til Energinet.<sup>95</sup> Det kan i praksis være vanskeligt at opretholde armslængdeprincippet, og det kan udvikle sig et forhandlingsspil mellem regulator og virksomhed. Problemet vil ofte være, at politikerne ikke begrænser sig til at fastlægge reglerne, men blander sig aktivt i virksomhedens aktiviteter.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Ibid., s. 7.

<sup>94</sup> Energistyrelsen (2016), s. 15.

<sup>95</sup> TBL 82 Tillægsbetænkning over Forslag til lov om Energinet.dk afgivet af Det Energipolitisk Udvalg d. 9. december 2004, Bilag 2: Økonomi- og erhvervsministerens talepapir til brug for besvarelse af samrådsspørgsmål C.

<sup>96</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 10.

### 3.3.3 Reguleringsformer

Reguleringsformen for naturlige monopoler skal sikre to ting. Først og fremmest skal den sikre, at de dele af det oprindelige naturlige monopol, som med liberaliseringen er blevet konkurrenceudsat, skal have den samme mulighed for adgang til infrastrukturen, som øvrige konkurrerende virksomheder. Det er blevet sikret ved den selskabsmæssige adskillelse, som det fremgår af afsnit 2.1.2. Derudover skal reguleringen simulere den konkurrence, som det naturlige monopol ikke bliver udsat for, hvilket er omdrejningspunktet for regeringens forsyningsstrategi og ønsket om en ny økonomisk regulering af Energinet.<sup>97</sup>

For så vidt angår den økonomiske regulering, findes der flere reguleringsformer i den økonomiske teori til regulering af monopoler, fordi markedet ikke selv kan frembringe den nødvendige effektivitet. Ud over hvile i sig selv-princippet, som er Energinets nuværende regulering og indtægtsrammereguleringen, som er den reguleringsmetode, som regeringen ønsker for Energinets fremtidige regulering, findes også blandt andre cost-plus, benchmarking, rate-of-return-regulering, Long Run Average Cost, grænseomkostningsprincippet og Ramsey-priser.<sup>98</sup> Nedenfor følger en kort gennemgang af nogle af reguleringsmetoderne.

Reguleringen af naturlige monopoler var oprindeligt præget af en cost-plus regulering, hvor det naturlige monopol kunne opkræve priser, som kunne dække virksomhedens omkostninger, samt give et fastsat overskud af den investerede kapital. Energinets nuværende regulering, hvile i sig selv-princippet, er en variant af cost-plus reguleringen, og behandles mere dybdegående i afsnit 4.1.

Fordi cost-plus reguleringen, og dermed også hvile i sig selv-princippet, kritiseres for ikke at give incitament til effektiviseringer, er der en række øvrige reguleringsformer, som er udviklet med udgangspunkt i moderne industriøkonomisk teori og principal-agent teori, hvor reguleringen anses for at være et spil mellem en principal og en agent. Regulator er principalen, og transmissionssystemoperatøren er agenten. Regulator har en plan og et mål, som transmissionssystemoperatøren skal udføre på vegne af regulator. Regulator har ikke mulighed for at have så lige stor indsigt i transmissionssystemoperatørens aktiviteter og økonomi, som den selv har. Derfor kan regulator ikke være fuldstændig sikker på, at transmissionssystemoperatører handler præcis, som det er regulators ønske. Det er kun transmissionssystemoperatøren, der har kendskab til disse forhold. Dette kan også karakteriseres som informationsasymmetri.<sup>99</sup> På grund af risikoen for denne informationsasymmetri, som beskrevet i afsnit 3.3.1, skal regulator belønne eller betale virksomheden for at afsløre alle informationer.<sup>100</sup>

Prisloftregulering som nævnes kort i afsnit 3.3.1 og indtægtsrammeregulering,<sup>101</sup> som er en variant af prisloftreguleringen har været dominerende som erstatning for hvile i sig selv-princippet i den danske forsyningssektor. De to typer af regulering giver incitament til effektiviseringer, fordi virksomheden selv kan disponere over det optjente overskud, hvis virksomheden lykkes med at holde omkostningerne lavere end forudsat i prisloftet eller indtægtsrammen. Omvendt kan det have den ulempe, at regulator kan blive fristet til at sætte prisloftet eller indtægtsrammen for lavt efter, at virksomheden har skabt et stort overskud. Det kan medføre, at virksomheden undlader at udnytte sit

---

<sup>97</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8.

<sup>98</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>99</sup> Pindyck, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld (2013), s. 645-646.

<sup>100</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8.

<sup>101</sup> Prisloftregulering kaldes også price-cap, mens indtægtsrammeregulering kaldes income-cap.

fulde effektiviseringspotentiale af frygt for at blive påført et meget lavt prisloft eller en lav indtægtsramme.<sup>102</sup> Indtægtsrammeregulering er den reguleringsform, som anbefales for Energinets fremtidige økonomiske regulering, og den behandles dybdegående i afhandlingens afsnit 5 og 6.

Benchmarking er også en måde at regulere på, idet man sammenligner ensartede virksomheder på en lang række parametre, for at fastslå for eksempel effektiviseringsmål eller rimelige lønomkostninger. Problemet med denne reguleringsform er at finde sammenlignelige virksomheder.<sup>103</sup> Benchmarking fungerer bedst, hvis den anvendes i kombination med andre reguleringsformer, idet den giver et indblik i virksomhedens præstation.<sup>104</sup> Energinet reguleres til dels ud fra benchmarking metoden, idet virksomheden deltager i benchmarkingprogrammet e3GRID, som er et benchmarkingprogram for europæiske transmissionssystemoperatører. Resultaterne anvendes af regulator som udgangspunkt for at fastsætte effektiviseringsmål for Energinet.<sup>105</sup>

## 4. Hvile i sig selv-princippet - Energinets nuværende regulering

Hvile i sig selv-princippet har traditionelt set været det styrende princip for økonomisk regulering af den danske forsyningssektor. Det skyldes, at forsyningssektoren er præget af naturlige monopoler, hvorfor hvile i sig selv-princippet blandt andet anvendes til at sikre, at de naturlige monopoler ikke misbruger deres dominerende markedsposition.<sup>106</sup> Fordi Energinet som ejer af transmissionsnettet for el og naturgas, er et naturligt monopol, blev det fra etableringen underlagt hvile i sig-princippet, for at undgå et misbrug af monopoliet overfor forbrugerne.

Nedenfor følger indledningsvist en gennemgang af en række teoretiske perspektiver på hvile i sig selv-princippet. Herunder fokuseres der på de fordele og ulemper, der er ved princippet, hvor især sidstnævnte er årsag til ønsket om en ny regulering. Endeligt undersøges det, hvordan Energinet fungerer som hvile i sig selv-virksomhed, og hvorledes princippet kommer til udtryk både juridisk og regnskabsmæssigt.

### 4.1 Teoretiske perspektiver på hvile i sig selv-princippet

En virksomhed, som i en økonomisk henseende hviler i sig selv, må ikke skabe hverken over- eller underskud, men skal have en økonomi, som over en årrække balancerer. Det betyder, at den indkomst som tilfalder virksomheden, skal balancere med omkostningerne ved at levere den pågældende vare eller ydelse. Dermed indebærer hvile i sig selv-princippet, at forbrugeren kun betaler de omkostninger, som varen eller ydelsen reelt koster at producere og levere, det vil sige ydelsens kostpris.<sup>107</sup> For Energinets vedkommende, har det i praksis den effekt, at Energinet skal vælte alle nødvendige omkostninger til drift og investeringer over på forbrugerne, for at undgå et underskud.<sup>108</sup> Derudover skal et opbygget under- eller overskud udlignes ved fastlæggelse af det følgende års tarriffer.<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8.

<sup>103</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 9.

<sup>104</sup> Konkurrentestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>105</sup> Energistyrelsen (2016), s. 34.

<sup>106</sup> Konkurrentestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>107</sup> Revsbech, Karsten & Alex Puggaard (2008). Lærebog i miljøret. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 412. Herefter Revsbech, Karsten & Alex Puggaard (2008).

<sup>108</sup> Konkurrentestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>109</sup> Energistyrelsen (2016), s. 12. Læs mere herom i afsnit 4.2.2.

Princippet skal sikre, at brugerne ikke betaler mere for forsyningsydelsen end nødvendigt, og at der ikke sker en ændring i byrdefordelingen mellem borgere, især den byrdefordeling som kommer af den kommunale skattelovgivning. Derudover skal hvile i sig selv-princippet sikre, at forsyningsvirksomheder, som ofte har naturligt monopol, ikke misbruger dette monopol ved at misbruge den dominerende markedsstilling og hæve prisen for deres ydelse med henblik på at skabe overskud.<sup>110</sup> Hvile i sig selv-princippet bliver ofte kritiseret, fordi det ikke giver virksomheden incitament til effektiv drift og effektiviseringer,<sup>111</sup> hvilket er årsagen til, at der fra politisk side er et ønske om at skabe en incitamentsbaseret økonomisk regulering af Energinet som erstatning for hvile i sig selv-princippet.<sup>112</sup>

Der skelnes mellem det kommunalretlige hvile i sig selv-princip og det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip.<sup>113</sup> Denne sondring kan også henvises til som henholdsvis det implicite og eksplícite hvile i sig selv-princip.<sup>114</sup> De to udgaver af hvile i sig selv-princippet behandles nedenfor.

#### **4.1.1 Princippet kommunalretlige baggrund**

Hvile i sig selv-princippet har oprindeligt været anvendt i den kommunale forsyningssektor, det vil sige vandforsyning, varmforsyning og affaldshåndtering. Det er i den forbindelse baseret på kommunalfuldmagten og udspringer af de kommunalretlige grundsætninger. Uanset om der er tale om det kommunalretlige eller det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip er baggrunden at beskytte forbrugere og borgere.<sup>115</sup>

De kommunalretlige grundsætninger, som ligger til grund for princippet, er dem om magtfordrejning og lighed for loven. Grundsætningen om magtfordrejning indebærer, at kommunen ikke må forøge sine indtægter igennem forsyningsydelsen.<sup>116</sup> Sidstnævnte indebærer først og fremmest at udførelsen af forsyningsopgaven ikke må indebære en indirekte beskatning af brugerne. For det andet må udførelsen af forsyningsopgaven ikke indebære en indirekte subsidiering af brugerne. Det vil sige, at kommunen ikke uden særlig lovhjemmel må give tilskud til brugerne af forsyningsydelsen.<sup>117</sup>

#### **4.1.2 Det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip og relationen til cost-plus**

Da Energinet ikke er en kommunal forsyningsvirksomhed, kan virksomheden ikke være omfattet af det kommunalretlige hvile i sig selv-princip. Princippet er i stedet lovfæstet, og der er dermed tale om det eksplicitte eller det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip. På grund af lex-specialis-princippet vil det kommunalretlige hvile i sig selv-princip altid vige for en lovfæstet hvile i sig selv-regulering.<sup>118</sup> Hvile i sig selv-princippet er for Energinets vedkommende lovfæstet i både lov om energinet.dk § 13, stk. 1-3, elforsyningsloven § 71 og naturgasforsyningsloven § 37 d. I afsnit 4.2.1 følger en gennemgang af hvorledes hvile i sig selv-princippet kommer til udtryk i lovgivningen, og hvilken betydning det har for prisen på Energinets ydelser.

---

<sup>110</sup> Revsbech, Karsten & Alex Puggaard (2008), s. 369.

<sup>111</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>112</sup> Se regeringens forsyningsstrategi, som behandles i afsnit 6.

<sup>113</sup> Anker, Helle Tegner, Birgitte Egelund Olsen & Bent Ole Gram Mortensen (2006). Kommunal miljøforvaltning – i retlig belysning. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 78. Herefter Anker, Helle Tegner, Birgitte Egelund Olsen & Bent Ole Gram Mortensen (2006).

<sup>114</sup> Olsen, Birgitte Egelund (1999). Hvile i sig selv princippet: en miljø og konkurrenceretlig analyse af affalds og elforsyningsområdet. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 93. Herefter Olsen, Birgitte Egelund (1999).

<sup>115</sup> Olsen, Birgitte Egelund (1999), s. 95.

<sup>116</sup> Olsen, Birgitte Egelund (1999), s. 9.

<sup>117</sup> Anker, Helle Tegner, Birgitte Egelund Olsen & Bent Ole Gram Mortensen (2006), s. 258.

<sup>118</sup> Anker, Helle Tegner, Birgitte Egelund Olsen & Bente Ole Gram Mortensen (2006), s. 78.

I en økonomisk teoretisk henseende kan hvile i sig selv-princippet betragtes som udtryk for en cost-plus regulering. En cost-plus regulering henviser til en prisfastsættelsesmetode, hvor virksomheden må fastsætte prisen for deres produkt eller ydelse som værende lig med omkostningerne ved én enhed plus muligheden for at skabe en fastlagt avance. Der er selvfølgelig den forskel, at der ved en hvile i sig selv-regulering ikke er plads til at skabe en fastlagt avance. I øvrigt hedder hvile i sig selv-princippet på engelsk principle of cost recovery, som er et udtryk for, at omkostningerne skal dækkes, og dermed kan der ikke skabes et overskud. Udgangspunktet for cost-plus reguleringen er princippet om pris lig grænseomkostninger, dog ofte med den restriktion, at virksomheden ikke må give underskud. I praksis blev dette princip omsat til cost-plus regulering af naturlige monopoler. Cost-plus reguleringen er blevet kritiseret for at være ineffektiv på samme måde som hvile i sig selv-princippet.<sup>119</sup> Det er især frygten for ineffektivitet, der har resulteret i, at hvile i sig selv-princippet er blevet og bliver fravalgt i forsyningssektoren til fordel for andre reguleringsformer, som kan tage højde for de modsatrettede incitamenter og risikoen for informationsasymmetri mellem regulator og det naturlige monopol.

### 4.1.3 Fordele ved hvile i sig selv-princippet

Den vigtigste fordel ved hvile i sig selv-princippet er, at det beskytter forbrugerne mod virksomhedens potentielle misbrug af sin dominerende stilling. En offentlig virksomhed med naturligt monopol, som ikke bliver underlagt en form for økonomisk regulering, og dermed ikke bliver udsat for konkurrence eller en simulering af konkurrence, kan fristes til at misbruge sin dominerende stilling på markedet. Det kan for eksempel komme til udtryk ved at tage højere priser end nødvendigt, med det formål at øge overskuddet.<sup>120</sup>

Derudover medfører hvile i sig selv-princippet, at Energinet kan og bør fokusere på at skabe samfundsøkonomisk værdi, i stedet for at optimere egen bundlinje.<sup>121</sup> I forlængelse heraf, indebærer hvile i sig selv-princippet endnu en hensyntagen til borgerne. Fordi Energinet som transmissionssystemoperatør udgør et naturligt monopol, har forbrugerne ikke mulighed for at vælge en alternativ leverandør. Der kan argumenteres for, at det derfor i særdeleshed er vigtigt, at priserne for ydelsen er omkostningsægte. Det sikrer hvile i sig selv-princippet, idet Energinet ikke må opkræve mere, end hvad ydelsen koster.<sup>122</sup> Omvendt vil en ny økonomisk regulering ikke have samme garanti for omkostningsægte priser.

Endelig har hvile i sig selv-princippet den fordel for regulator, at reguleringsomkostninger er markant lavere end for andre reguleringsmetoder, som for eksempel anvendes i øvrige europæiske lande.<sup>123</sup> Det skyldes, at det er let for regulator at administrere, fordi princippet ofte i praksis administreres ved, at der på forhånd er defineret hvilke konkrete omkostninger, som accepteres som nødvendige og derfor må indregnes i prisen.<sup>124</sup> Som det fremgår af afsnit 4.2.1, er det netop tilfældet for Energinet, da der i lovtæksten er oplyst hvilke omkostninger Energinet må medregne.

---

<sup>119</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8.

<sup>120</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>121</sup> Energistyrelsen (2016), s. 15.

<sup>122</sup> Simonsen, Jacob H., Jørgen G. Jørgensen & Carl-Emil Larsen (2006). Effektive non-profit ydelser – ja tak. Stads- og havneingeniøren: tidskrift for kommunalteknik, nr. 4, 2006, s. 15.

<sup>123</sup> Energistyrelsen (2016), s. 15.

<sup>124</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 30.

#### 4.1.4 Ulemper ved hvile i sig selv-princippet

Hvile i sig selv-princippet har ligeledes en række ulemper. En virksomhed som reguleres efter princippet har ikke et umiddelbart incitament til effektivisering og omkostningsreduktion. Hvis virksomheden ikke sigter mod at reducere omkostningerne, kan prisen for ydelsen blive højere end nødvendigt for slutkunden. Samtidig har en hvile i sig selv virksomhed ikke nogen kommerciel risiko ved investeringer, og kan dermed fortage overinvesteringer. Overinvesteringer vil ligeledes have den effekt, at prisen bliver unødvendigt høj for slutbrugerne.<sup>125</sup> Energinet har mulighed for meget lave finansieringsomkostninger igennem Nationalbanken. De lave finansieringsomkostninger kan skabe markedsforvridding for de ydelser, som er i direkte eller indirekte konkurrence med markedsaktører. Eksempelvis er Energinet i konkurrence med kommercielle aktører, når der skal etableres udlandsforbindelser. Fordi Energinet har adgang til billig finansiering igennem Nationalbanken i modsætning til kommercielle aktører, kan det opleves som konkurrenceforvridende. Derudover vurderes de lave kapitalomkostninger til at indebære en risiko for, at Energinet foretager yderligere overinvesteringer, end de som følger af hvile i sig selv-princippet. Det kan for eksempel komme til udtryk ved, at Energinet investerer i et højere kvalitetsniveau end det samfundsøkonomisk optimale.<sup>126</sup> Det må dog antages at Energinet tager højde for denne risiko, når de udarbejder deres meget omfattende businesscases for deres investeringsprojekter. Det er naturligvis svært at afgøre hvorvidt Energinet handler med et bias.

Netop effektivisering er grundlæggende for regeringens forsyningsstrategi, og ønsket om en mere effektiv transmissionssystemoperatør er en af årsagerne til, at der ønskes en ny regulering af Energinet. Investeringsniveauet og finansieringen af investeringer er ligeledes en del af planerne om en ny regulering af Energinet. Konsulentfirmaet Implement, som har udarbejdet de anbefalinger til Energinets økonomiske regulering, som regeringen lægger til grund for deres forsyningsstrategi, vurderer dog ikke, at hvile i sig selv-princippet har svigtet i forhold til at sikre en effektiv drift af Energinet. Det kan her bemærkes, at der for at sikre en effektiv drift af Energinet, lægges vægt på udpegningen af bestyrelsen, så den sammensættes så den besidder tilstrækkelig kompetence til at gennemføre og fastholde effektiviseringer i driften.<sup>127</sup> Implement påpeger dog, at det ikke er en garanti for, at reguleringen fortsat vil være den mest optimale, idet Energinets investeringsniveau er generelt stigende.<sup>128</sup> Energinets investeringsniveau behandles i afsnit 6.2.

Endnu en ulempe ved hvile i sig selv-princippet er risikoen for informationsasymmetri mellem regulator og virksomhed. Det skyldes, at regulator ikke nødvendigvis har fuldt kendskab til for eksempel virksomhedens effektiviseringsmuligheder.<sup>129</sup> Som det fremgår af afsnit 3.3.1, er informationsasymmetri en generel udfordring i reguleringen af monopoler, og det vurderes, at det er en større udfordring for reguleringer, som kræver en større involvering fra regulators side.

Som nævnt i afsnit 4.1.3 medfører Energinets økonomiske regulering på nuværende tidspunkt meget lave omkostninger og forbrug af ressourcer for regulator, set i forhold til andre europæiske transmissionssystemoperatører, hvilket skyldes at Energinets hvile i sig selv-regulering er relativt unik. Det har samtidig den konsekvens, at regulator ikke har mulighed for at udnytte erfaringer fra andre europæiske regulatorer, og ikke kan udvikle reguleringen parallelt med resten af Europa. Også dette aspekt fremhæves som en fordel der fremkommer ved ændring den økonomiske regulering af Energinet til en incitamentsbaseret regulering i tråd med øvrige europæiske transmissionssystemoperatører.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 30.

<sup>126</sup> Energistyrelsen (2016), s. 15.

<sup>127</sup> Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) a, s. 61.

<sup>128</sup> Energistyrelsen (2016), s. 3.

<sup>129</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 31.

<sup>130</sup> Energistyrelsen (2016), s. 16.

## 4.2 Energinet som hvile i sig selv-virksomhed

Energinets økonomiske regulering tager udgangspunkt i hvile i sig selv-princippet for de aktiviteter, som hører under det naturlige monopol. Energinets kommercielle aktiviteter er ikke omfattet, da de bliver udsat for konkurrence på markedet. Reguleringen skal samtidig sikre samfundsøkonomisk effektive løsninger.<sup>131</sup> Reguleringen kommer til udtryk både juridisk og økonomisk i henholdsvis retsgrundlaget for Energinet og i Energinets regnskaber. Nedenfor gennemgås begge dele med henblik på at afklare hvordan Energinet fungerer som hvile i selv-virksomhed.

### 4.2.1 Retsgrundlaget for Energinets økonomiske regulering

Energinet er økonomisk underlagt en regulering, som er baseret på hvile i sig selv-princippet. Som ejer og ansvarlig for eltransmissionsnettet, sælger Energinet ikke strøm direkte til slutbrugerne, som udgøres af virksomheder og privatpersoner. Derfor kan de ikke opkræve betaling direkte fra forbrugerne, som det sædvanligvis sker ved forsyningsvirksomheder. I stedet opkræver Energinet en række tariffer over den elregning som forbrugerne betaler til deres egen elleverandør. For så vidt angår naturgas transmissionsnettet opkræves tarifferne herfor igennem regningen til gasleverandøren.

Hvile i sig selv-princippet kommer dermed til udtryk igennem fastlæggelsen af tarifferne. Det er defineret i elforsyningsloven § 71 og naturgasforsyningsloven § 37 d hvilke omkostninger Energinet kan indregne i tarifferne. Omkostninger som anses for nødvendige kan indregnes, og det er netop afgørende for hvile i sig selv-princippets succes, at det reelt kun er de nødvendige omkostninger som indregnes. Hvis det ikke overholdes, vil priserne for forsyningsydelsen blive højere end nødvendigt for forbrugerne. Derfor oplistede det i lovgivningen, at det indebærer omkostninger til indkøb af energi, lønninger, tjenesteydelser, administration, vedligeholdelse, andre driftsomkostninger, herunder også omkostninger til dækning af tab på debitorer og afskrivninger, samt nødvendig forrentning af virksomhedens kapital, jf. elforsyningsloven § 71, stk. 1 og naturgasforsyningsloven § 37 d.<sup>132</sup> Det må siges at være en bred definition, og netop derfor er der i stk. 2 givet mulighed for at energi-, forsynings- og klimaministeren kan fastsætte nærmere regler om afgrænsningen af de omkostninger, som anses for nødvendige.<sup>133</sup>

Energinet skal fastlægge det følgende års tariffer efter en metode, som godkendes af Energitilsynet, jf. elforsyningsloven § 73 a og naturgasforsyningsloven § 40.

### 4.2.2 Energinets regnskab i relation til hvile i sig selv-princippet

I en regnskabsmæssig sammenhæng kan hvile i sig selv-princippet udledes af Energinets årsregnskaber. Det fremgår af regnskabsberetningen i Energinets seneste årsrapport, at Energinet, med undtagelse af de kommercielle aktiviteter, økonomisk er underlagt hvile i sig selv-princippet for alle tariffer.<sup>134</sup> Tarifferne er den pris eller gebyr som Energinet opkræver for sine ydelser igennem forbrugernes elregninger til elleverandørerne. Energinet opkræver tre forskellige forbrugstariffer<sup>135</sup>, som er transmissionsnettariffen, systemtariffen og PSO-tariffen. Transmissionsnettariffen dækker

---

<sup>131</sup> Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) b. En fremtidssikret regulering af elsektoren - Dokumentation. December 2014, s. 350. Herefter Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) b.

<sup>132</sup> Denne liste fremgår ligeledes af bekendtgørelse om økonomisk regulering af Energinet.dk § 2 og 3, hvor bestemmelsen omkring nødvendig forrentning også er udspecificeret i § 4.

<sup>133</sup> Det er ikke lykkedes at finde eksempler på, at energi-, forsynings- og klimaministeren har benyttet sig af denne bestemmelse.

<sup>134</sup> Energinet (2016). Sammen om bæredygtig energi - Årsrapport 2016, s. 73. Herefter Energinet (2016).

<sup>135</sup> Energi opkræver også tariffer for produktion, henholdsvis balancetarif og indfødningstarif, ligesom der også opkræves en mindre balancetarif for forbrug.

Energinets omkostninger til drift og vedligehold af det overordnede elnet, samt drift og vedligehold af udenlandsforbindelserne. Systemtariffen dækker omkostninger til forsyningssikkerhed og elforsynings kvalitet, mens PSO-tariffen primært dækker støtte til vedvarende energi, samt forskningsmidler og administrationen af disse. Derudover dækker den Energinets omkostninger til miljøvenlig energi.<sup>136</sup> PSO-afgiften kunne ikke eksistere i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte<sup>137</sup>, og det er derfor fra politisk side blevet besluttet at afskaffe den fra 2017-2022, hvor den gradvist vil blive flyttet til finansloven.<sup>138</sup>

Tarifferne reguleres periodisk, for at opnå en opkrævning, som er så tæt på Energinets marginalomkostninger som muligt, da det er den pris, der må opkræves.

Når der opstår midlertidige forskelle mellem de opkrævede indtægter gennem tariffene, og de afholdte omkostninger betragtes de som tilgodehavender hos eller gæld til forbrugerne. I regnskabet betegnes det over- eller underdækning, og påvirker ikke Energinets årlige resultat, som består af forrentning af grundkapitalen og resultatet af de kommercielle aktiviteter, som f.eks. gaslagrene. Over- eller underdækningen udlignes i det efterfølgende regnskabsår, og på den måde vil Energinets monopol-aktiviteter være i balance og dermed hvile i sig selv over en årrække.<sup>139</sup>

Det er ikke altid muligt for Energinet at udligne et regnskabsårs over- eller underdækning i det følgende regnskabsår. Det vil give meget svingende tariffen for forbrugerne, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. Derfor kan der over en årrække opstå akkumuleret over- og underdækning, som aftales afviklet i samarbejde med Energitilsynet. Ultimo 2016 havde Energinet en overdækning på gassystemet på 69 millioner kr. Det er penge, som skal udbetales til forbrugerne igennem nedjustering af gastarifferne. Til gengæld var der på samme tidspunkt en underdækning på elsystemet på 55 millioner kr., som skal indhentes ved at øge eltarifferne.<sup>140</sup> På denne måde opnår Energinet aldrig et over- eller underskud, men opnår balance mellem indtægter og omkostninger over en årrække.

## 5. Incitaments- og indtægtsrammeregulering

Som tidligere nævnt er det forventeligt, at Energinet i fremtiden vil blive underlagt en incitamentsbaseret reguleringsmetode, som erstatning for den nuværende hvile i sig selv-regulering.<sup>141</sup> Der findes forskellige former for incitamentsbaserede reguleringsmetoder til regulering af naturlige monopol som transmissionssystemoperatører. Incitamentsbaseret regulering har internationalt set været den foretrukne reguleringsmetode i forsyningssektoren.<sup>142</sup>

En af de incitamentsbaserede reguleringsmetoder er indtægtsrammereguleringen. Formålet med en indtægtsrammeregulering er i korte træk at give virksomheden incitament til effektiviseringer og samtidig kontrollere virksomheden på en lignende måde som konkurrence ville gøre i forhold til for eksempel pris og kvalitet.

Nedenfor følger først en række teoretiske perspektiver på indtægtsrammereguleringen, herunder de fordele og ulemper som følger med reguleringsmetoden. Herefter behandles de forskellige anbefalinger, som er blevet udarbejdet på initiativ fra regeringen, for en ny økonomisk regulering af Energinet.

---

<sup>136</sup> Energinet: Tariffer. Adresse: <https://www.energinet.dk/El/Tariffer>.

<sup>137</sup> Jf. artikel 107 TEUF.

<sup>138</sup> Det er ikke lykkedes at fastlægge hvilken effekt afskaffelsen af PSO-afgiften og flytningen af den til finansloven vil have i forhold til Energinets hvile i sig selv-regulering.

<sup>139</sup> Energinet (2016), s. 73.

<sup>140</sup> Energinet (2016), s. 82.

<sup>141</sup> Læs mere herom i afhandlingens afsnit 6.

<sup>142</sup> Vogelsang, Ingo (2002). Incentive Regulation and Competition in Public Utilities Markets: A 20 Years Perspective. *Journal of Regulatory Economics*, 22 (1), s. 5. Herefter Vogelsang, Ingo (2002).

## 5.1 Teoretiske perspektiver på indtægtsrammeregulering

Indtægtsrammeregulering eller income-cap regulering er grundlæggende kendetegnet ved at regulator skaber et loft over tilladte indtægter, mens der afhængig af indtægtsrammens størrelse kan være mulighed for større eller mindre vækst i fortjenesten, hvis virksomheden opererer mere effektivt end indregnet i indtægtsrammen. Derfor tvinges virksomheden til at rationalisere og effektivisere på samme måde som en virksomhed på et konkurrenceudsat marked. Derfor er en indtægtsrammeregulering stærkt incitamentsstimulerende,<sup>143</sup> hvilket netop er en af hovedårsagerne til regeringens ønske om en ny økonomisk regulering af Energinet.

Indtægtsrammereguleringen er nært beslægtet med prisloftsregulering, hvor regulator sætter et loft for den pris, som virksomheden må opkræve for sin vare eller ydelse. Flere af de samme mekanismer går igen for de to reguleringsmetoder, hvorfor den større mængde litteratur, der findes om prisloftsregulering, kan anvendes til at forklare indtægtsrammereguleringen.

Med en indtægtsrammeregulering regulerer man direkte på det, som er formålet med større effektivitet, nemlig lavere omkostninger.<sup>144</sup> Alternativet hertil er for eksempel benchmarking, hvor man forsøger at opnå effektiviseringer ved at sammenligne virksomheden med lignende virksomheder og kræve, at de kan leve op til deres niveau.<sup>145</sup>

Et andet vigtigt forhold i fastsættelsen af en indtægtsramme, er længden på den periode, indtægtsrammen fastsættes for. Hvis regulator fastsætter en periode, som er for kort, kan det medføre at virksomheden handler strategisk. Virksomheden kan derved undlade at øge sin effektivisering, fordi det hurtigt vil føre til en lavere indtægtsramme, og dermed mindre mulighed for profit.<sup>146</sup>

### 5.1.1 Fordele ved indtægtsrammeregulering

Som udgangspunkt er en indtægtsrammeregulering stærkt incitamentsstimulerende, da den giver virksomheden mulighed for at generere profit.<sup>147</sup> Indtægtsrammereguleringen har, i modsætning til en prisloftsregulering, den fordel, at regulator kan kontrollere profitten, idet den vil befinde sig i et område afgrænset af den fastsatte indtægtsramme og selskabets omkostningsniveau.<sup>148</sup>

Det afhænger dog af hvilken metode, der endeligt bliver valgt for Energinet, idét anbefalingerne indeholder forskellige udgaver af indtægtsrammereguleringen, hvor der kun i den ene er mulighed for at skabe profit til Energinet. Anbefalingerne gennemgås nedenfor i afsnit 5.2.

For så vidt angår Energinet, vil en indtægtsrammeregulering også have den fordel, at det bliver muligt at trække på omgivende landes reguleringserfaringer, idet flere europæiske landes transmissionssystemoperatører er underlagt en indtægtsrammeregulering eller lignende incitamentsregulering, hvorimod hvile i sig selv-princippet udelukkende anvendes som reguleringsmetode i Danmark. Implement understreger også, at distributionssektoren i Danmark er underlagt en indtægtsrammeregulering, hvorfor der er mange nærliggende eksempler.

Selvom en indtægtsrammeregulering kræver en større indsats og involvering fra regulator vurderer Implement, at det ikke er nødvendigt for regulator at opbygge en meget detaljeret forståelse for Energinets omkostninger, idet reguleringen og selve indtægtsrammen kan baseres på historiske omkostninger og nøgletal.<sup>149</sup>

<sup>143</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 40.

<sup>144</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 6.

<sup>145</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 43.

<sup>146</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 39.

<sup>147</sup> Ibid., s. 50.

<sup>148</sup> Ibid., s. 40.

<sup>149</sup> Energistyrelsen (2016), s. 24.

### 5.1.2 Ulemper ved indtægtsrammeregulering

En ændring af den økonomiske regulering af Energinet fra den nuværende hvile i sig selv-regulering til en indtægtsrammeregulering vil også ændre på mængden af ressourcer som kræves af regulator. Hvile i sig selv-princippet er som tidligere nævnt relativt fordelagtigt for regulator i forhold til arbejdsmængde, da det kræver mindre kontrol og tilsyn end mange andre reguleringsformer. Indtægtsrammeregulering indebærer større involvering fra regulators side og er dermed mere arbejdskrævende.<sup>150</sup>

Derudover indebærer indtægtsrammereguleringen en risiko for, at virksomheden slækker på øvrige parametre. Det skyldes, at en virksomhed som reguleres på indtægt, tvinges til at holde omkostningerne lavere end indtægtsrammen, for at undgå et underskud. Det kan medføre, at virksomheden i stedet for at effektivisere, sænker kvaliteten af produktet eller yder en dårligere service, for at begrænse omkostningerne.<sup>151</sup> Det er yderst vigtigt, at transmissionssystemet er driftssikkert både nu og i fremtiden, da fejl eller nedbrud på systemet vil medføre strømsvigt for en stor gruppe brugere af nettet. For at undgå dette, er det nødvendigt, at regulator fastsætter en række minimumskrav for kvalitet og service, ligesom man kan forsøge at skabe incitament til innovation.<sup>152</sup>

## 5.2 Anbefalinger for indtægtsrammeregulering af Energinet

Regeringen har fået udarbejdet en række analyser i forbindelse med ønsket om at effektivisere Energinet. Først og fremmest blev der udpeget et el-reguleringsudvalg, som havde til formål at lave en større gentænkning af elsektoren, hvilket blandt andet resulterede i en række anbefalinger for Energinet. Derudover fik regeringen en række eksterne konsulentbureauer til at udarbejde yderligere analyser,<sup>153</sup> som blandt andet har haft til hensigt at undersøge effektiviseringspotentialer for Energinet, samt ligeledes at komme med anbefalinger til den optimale, økonomiske regulering af Energinet.

### 5.2.1 Implements anbefalinger

Implement, som har udarbejdet rapporten Ny økonomisk regulering af Energinet, kommer med deres anbefalinger til den optimale økonomiske regulering af Energinet. Der er både udarbejdet anbefalinger for reguleringen på kort sigt og på lang sigt. Anbefalingerne for Energinets regulering på lang sigt indebærer indførelsen af en indtægtsrammeregulering, som erstatning for den nuværende hvile i sig selv-regulering. Det grundlæggende princip for Implements anbefaling til en indtægtsrammeregulering for Energinet er, at regulator skal fastsætte en tilladt omsætning for Energinet. Hvis Energinet kan opnå lavere omkostninger, end der er fastlagt i forhold til indtægtsrammen, vil der skabes et overskud. Det er dermed en helt typisk indtægtsrammeregulering, som beskrevet ovenfor.

Der hvor anbefalingerne adskiller sig, er hvor Implement kommer med to forskellige anbefalinger, for Energinets økonomiske regulering. Traditionelt set er en indtægtsrammeregulering forbundet med udlodning af overskud til ejeren, da muligheden for at generere overskud, er en stor del af incitamentet til effektiviseringer for virksomheden. En indtægtsrammeregulering med udlodning af

---

<sup>150</sup> Konkurrencestyrelsen (1998), s. 40.

<sup>151</sup> Vogelsang, Ingo (2002), s. 10.

<sup>152</sup> Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012), s. 8.

<sup>153</sup> Analyserne er Omkostningsanalyse af Energinet, Energinets Opgaveportefølje og Ny økonomisk regulering af Energinet, samt dele af En fremtidssikret regulering af elsektoren.

overskud er den ene af de to anbefalinger. Derudover foreslår Implement også en indtægtsrammeregulering uden mulighed for udlodning af overskud, hvis der foreligger et politisk ønske om dette. I stedet for at udlodde overskuddet til ejeren, vil det i stedet akkumuleres over en reguleringsperiode og efterfølgende anvendes til at nedsætte forbrugernes tariffer.<sup>154</sup> En indtægtsrammeregulering uden udlodning af overskud vil dermed have en række ligheder med den nuværende hvile i sig selv-regulering.

Som en del af anbefalingerne for indtægtsrammereguleringen foreslår Implement, at der ydermere ændres i ansættelsesvilkårene for ledelsen i Energinet, så den afspejler incitamentsreguleringen. Årsagen hertil er, at en incitamentsregulering i praksis virker gennem ledelsens beslutninger. Derfor bør ledelsen i Energinet indgå i nye ansættelseskontrakter med et bonuselement, som er afhængig af Energinets økonomiske resultater og effektivitet.<sup>155</sup>

### 5.2.2 El-reguleringsudvalgets anbefalinger

El-reguleringsudvalget derimod anbefaler, at Energinet fortsat reguleres efter hvile i sig selv-princippet på grund af vigtigheden i, at den nationale transmissionssystemoperatørs investeringer er baseret på samfundsøkonomiske gevinster og ikke selskabsøkonomiske hensyn. De vurderer dog, at hvile i sig princippet ikke giver tilstrækkeligt incitament til effektivisering, hvorfor der skal indføres en form for rammestyring for Energinets omkostninger fordelt på forskellige aktiviteter. Derudover skal energi, forsynings- og klimaministeren have mulighed for at fastsætte et generelt effektivitetskrav på baggrund af forslag fra bestyrelsen, samt yderligere effektivitetskrav, hvis det skønnes nødvendigt.<sup>156</sup>

## 6. Regeringens forsyningsstrategi - Ny regulering af Energinet

Regeringen har som et af deres politiske mål at effektivisere forsyningssektoren, herunder også Energinet. For at imødekomme dette har de fået udarbejdet en række analyser, som behandles ovenfor i afsnit 5.2. Det er de analyser, som til dels danner grundlag for regeringens forsyningsstrategi.<sup>157</sup> I 2014 indgik et bredt flertal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Dansk Folkeparti og regeringen, som på daværende tidspunkt bestod af Socialdemokratiet og Radikale Venstre i Aftale om en vækstpakke.<sup>158</sup> Den indeholdt en række initiativer, hvoraf syv af dem indebar en effektivisering af forsyningssektorerne med 3,3 mia. kr. frem mod 2020.<sup>159</sup> Ingen af initiativerne indebar et effektiviseringskrav i forhold til Energinet, men i stedet fremgik det af aftalen, at der skulle igangsættes de førnævnte analyser af Energinets omkostningsstruktur, samt de styringsmæssige rammer for Energinet.dk.<sup>160</sup> Formålet med analyserne må antages at være en undersøgelse af, om der ligeledes er et effektiviseringspotentiale for Energinet. Læs mere herom i afsnit 6.2.1.

Nedenfor gennemgås regeringens forsyningsstrategi, efterfulgt af en vurdering af behovet for en ny regulering, samt Energinets effektiviseringspotentiale. Til sidst behandles den reguleringsform, som regeringen har valgt på baggrund af de udarbejdede analyser.

---

<sup>154</sup> Energistyrelsen (2016), s. 35.

<sup>155</sup> Energistyrelsen (2016), s. 35.

<sup>156</sup> Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) a, s. 63.

<sup>157</sup> Regeringen (2016) a, s. 31.

<sup>158</sup> Aftale om en vækstpakke.

<sup>159</sup> Aftale om en vækstpakke, initiativ 39-45.

<sup>160</sup> Aftale om en vækstpakke, initiativ 45.

## 6.1 Indledende bemærkninger om regeringens forsyningsstrategi

I september 2016 lancerede regeringen en forsyningsstrategi for Danmark med titlen *Forsyning for fremtiden – En forsyningssektor for borgere og virksomheder*. Formålet med forsyningsstrategien er at skabe værdi på den økonomiske bundlinje for husholdninger og virksomheder, på forsyningssektorens egen bundlinje og på den samfundsmæssige bundlinje med forsyningssektoren som leverandør af kritisk infrastruktur og service til hele landet.<sup>161</sup>

Forsyningsstrategien tager udgangspunkt i 5 principper, som skal udstikke rammerne for den fremtidige regulering af forsyningssektoren:

- Princip 1: Opgaver, som ikke er naturlige monopoler, konkurrenceudsættes så vidt muligt, og der skal sikres vandtætte skotter mellem monopol og konkurrenceudsatte områder – det skal skabe mest mulig konkurrence til gavn for borgere og virksomheder.
- Princip 2: Naturlige monopoler underlægges ensartet, incitamentsbaseret økonomisk regulering – det skal skabe de bedst mulige regulatoriske rammer for mere effektive forsyningselskaber og lave priser.
- Princip 3: God selskabsledelse – det skal tilskynde effektiv og transparent ledelse i forsyningselskaberne.
- Princip 4: Robust regulering af forsyningsikkerhed – det skal sikre høj forsyningsikkerhed, miljø og sundhed.
- Princip 5: Et effektivt og transparent tilsyn baseret på rammeregulering – det skal sikre udvikling af reguleringen, effektiv administration af reguleringen og målrettet analyse af effekterne af reguleringen.<sup>162</sup>

Det er forsyningsstrategiens andet princip, der har den største relevans for den økonomiske regulering af Energinet. Regeringen foreslår herunder, at alle monopolselskaber skal have en incitamentsbaseret økonomisk regulering, som i grove træk ligner den regulering, som har fungeret godt i eldistributionsektoren, og som er i tråd med Elreguleringsudvalgets anbefalinger. Betydningen af princip 2 behandles nedenfor i afsnit 6.3.

I november 2016 blev der dannet en ny regering i Danmark, men det fremgår af regeringsgrundlaget, at også den nye regering vil realisere tiltagene i forsyningsstrategien. Som et af de overordnede mål i regeringsgrundlaget er ønsket om at skabe vækst og udvikling i hele Danmark,<sup>163</sup> blandt andet ved at gøre det billigere og nemmere at drive virksomhed i Danmark. Ifølge regeringsgrundlaget er udgifterne til forsyningssektorens ydelser en stor byrde for danske virksomheder, og de ser et betydeligt potentiale i at effektivisere forsyningssektoren. Ved at modernisere reguleringen af sektoren med udgangspunkt i forsyningsstrategien, vil priserne på forsyningsydelser falde og både virksomheder og borgere spare penge.<sup>164</sup>

Senest i juni 2017 har regeringen gentaget ønsket om at realisere forsyningsstrategien. Det fremgår af rapporten *Statens Selskaber*, at regeringen i de kommende år arbejder frem mod en ny økonomisk regulering,<sup>165</sup> og det antages derfor, at det fortsat er forventeligt, at Energinet vil blive underlagt en ny økonomisk regulering inden for en nærmere årrække.

---

<sup>161</sup> Regeringen (2016) a, s. 4.

<sup>162</sup> Regeringen (2016) a, s. 6.

<sup>163</sup> Regeringen (2016) b. Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016 – For et friere, rigere og mere trygt Danmark. November 2016, s. 10. Herefter Regeringen (2016) b.

<sup>164</sup> Regeringen (2016) b, s. 21.

<sup>165</sup> Finansministeriet (2017), s. 77.

## 6.2 Behovet for en ny regulering

Regeringen vurderer i forsyningsstrategien, at der er et behov for at harmonisere Energinets regulering, så den svarer til reguleringen af øvrige europæiske transmissionssystemoperatører. Det indebærer dermed en form for incitamentsregulering. Årsagen hertil er samtidig, at Energinets omkostninger er steget markant siden etableringen i 2005 og forventes at stige yderligere. Det skyldes, at Energinet foretager store investeringer i udenlandsforbindelser, da Energinet vurderer, at udenlandsforbindelser er fordelagtige ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt. Nedenfor er Energinets investeringsniveau illustreret fra etableringen i 2005 til 2016, og stigningen i investeringsniveau er tydelig, idet Energinet har mere end fordoblet sine materielle investeringer.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Investeringer <sup>166</sup>	166	424	836	1030	1056	1040	2166	2731	3237	2173	1860	3093

167

Derudover lægger regeringen i forsyningsstrategien vægt på, at virksomheder og private forbrugere ikke har mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører af el- og naturgastransmission, fordi sektoren er præget af naturlige monopoler, med Energinet som den eneste udbyder. Derfor er der behov for at sikre så lave priser som muligt og så god kvalitet som muligt, hvorfor en evaluering af reguleringen af Energinet er nødvendig.<sup>168</sup>

Derudover er der den selvfølgelige faktor, at regeringen vurderer, at der er et effektiviseringspotentiale for Energinet, som ikke kan blive indfriet ved en hvile i sig selv-regulering, idet den ikke giver incitament til effektiviseringer.

### 6.2.1 Effektiviseringspotentiale for Energinet

Formålet med regeringens forsyningsstrategi er at effektivisere forsyningsstrategien og dermed også Energinet. Energinet er dog allerede i gang med at realisere et effektiviseringskrav, som tidligere er blevet pålagt virksomheden. Tilbage i 2012 blev det med energiaftalen blandt andet besluttet at Energinet skulle sænke omkostningerne med i alt 755 mio. kr. årligt frem mod 2020. Det skal komme forbrugerne til gode gennem lavere tariffer. For at opnå denne besparelse blev Energinet pålagt at iværksætte effektiviseringer, samt ændre afskrivningen for el-aktiviteter og udbetale overskydende flaskehalsindtægter hurtigere end hidtil forudsat. De effektiviseringer, som Energinet på daværende tidspunkt blev pålagt, skulle ikke opstå på baggrund af reguleringsændringer, men kun ved hjælp af Energinets egen indsats under de sædvanlige forhold.<sup>169</sup>

Det er naturligvis vigtigt for en vurdering af, om Energinet kan opnå yderligere effektiviseringer end de 755 mia. kr., at de kan realisere de først aftalte effektiviseringsmål. Nedenfor følger en oversigt over Energinets årlige sænkning af omkostningerne, som følger af en effektiviseringsindsats.

<sup>166</sup> Investeringer i materielle anlægsaktiver i mio. DKK

<sup>167</sup> Skemaet viser koncernen Energinets investeringer i materielle anlægsaktiver i mio. danske kroner i årene 2005 til 2016. Alle oplysninger er hentet i Energinets årsrapporter, som er tilgængelige på [www.energinet.dk](http://www.energinet.dk).

<sup>168</sup> Regeringen (2016) a, s. 11.

<sup>169</sup> Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om den danske energipolitik 2012-2020. 22. marts 2012.

DKK mio., 2012-priser	Realiseret 2012	Realiseret 2013	Realiseret 2014	Realiseret 2015	Realiseret 2016	Realiseret total	Mål 2020
Effektivisering af Energinet	406	783	849	927	786	3751	755

170

Som det fremgår af ovenstående skema har Energinet allerede fra 2013 og alle år frem til i dag opnået årlige besparelser, som svarer til målet i 2020. Det er besparelser, som kommer forbrugerne til gode igennem lavere tariffer. Energi, Forsynings- og Klimaministeren påpeger, at det er for tidligt at tale om en overopfyldelse, da der kan være tale om en periodeforskydning.<sup>171</sup> Ikke desto mindre må ovenstående illustration af Energinets besparelser være udtryk for, at Energinet har haft et ubrugt effektiviseringspotentiale.

Regeringens forsyningsstrategi tager udgangspunkt i effektiviseringsmålet på 3,3 mia. kr. inden 2020 fra Aftale om en vækstpakke, men derudover sætter regeringen et mål om effektiviseringer på yderligere 2,6 mia. kr. inden 2025. Regeringen vurderer, at Energinets effektiviseringspotentiale kommer derudover, men har ikke specificeret hvad effektiviseringspotentialet udgør.<sup>172</sup> Energinets effektiviseringspotentiale er ikke nærmere specificeret, da det ifølge forsyningsstrategien endnu ikke er opgjort.<sup>173</sup>

Regeringen har fået udført en omkostningsanalyse<sup>174</sup> af Energinet, som udgør en del af baggrundsmaterialet for rapporten Ny økonomisk regulering af Energinet. I omkostningsanalysen vurderes det ligeledes, at Energinet har et uudnyttet effektiviseringspotentiale for virksomhedens driftsomkostninger. Implement, som har udarbejdet anbefalingerne til Energinets økonomiske regulering, har på trods af omkostningsanalysens resultater vurderet, at det effektiviseringspotentiale som beskrives i omkostningsanalysen ligger inden for ”almindelig, løbende effektivisering”, og altså ikke skyldes at Energinet har ageret ineffektivt. Hvorvidt en ny regulering kan medføre yderligere effektiviseringer for Energinet vil formentlig ikke kunne endegyldigt fastslås, før Energinet bliver underlagt en ny økonomisk regulering.

### 6.3 Regeringens forslag til en ny regulering

Som det fremgår af afsnit 5.2, har regeringen fået udarbejdet flere analyser med henblik på at afdekke hvilken økonomisk regulering, der vil være den optimale for Energinet med henblik på at opnå effektiviseringer.

Regeringen foreslår i sin forsyningsstrategi hvorledes en ny økonomisk regulering af Energinet skal udarbejdes. Reguleringen vil tage udgangspunkt i den samme regulering som er foreslået for elnetvirksomhederne. Elnetvirksomhederne er allerede underlagt en incitamentsbaseret regulering, som erstatning for hvile i sig selv-princippet, men el-reguleringsudvalget har vurderet, at der er mulighed for et yderligere effektiviseringspotentiale, hvis reguleringen styrkes.<sup>175</sup> Dermed skal reguleringen være en incitamentsbaseret regulering bestående af 10 hovedelementer. For at sikre effektiv drift i Energinet, skal der for en flerårig reguleringsperiode fastsættes en indtægtsramme, som består af en

<sup>170</sup> Skemaet stammer fra udvalgsspørgsmål 305. Det fremgår ikke hvorfra de pågældende data er fremskaffet.

<sup>171</sup> Energi-, Forsynings- og Klimaudvalgets (EFK) Alm. del: Endeligt svar på Spørgsmål 305 til energi-, forsynings- og klimaministeren. Spørgsmål stillet d. 24. maj 2017. Spørgsmål besvaret d. 19. juni 2017.

<sup>172</sup> Regeringen (2016) a, s. 5.

<sup>173</sup> Regeringen (2016) a, s. 13.

<sup>174</sup> Som nævnt i afsnit 1.7.2, har det ikke været muligt, at få adgang til omkostningsanalysen, da denne er fortrolig.

<sup>175</sup> Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) a, s. 34.

omkostningsramme og en forrentning. Flaskehalsindtægter<sup>176</sup> skal opgøres særskilt og indregnes i indtægtsrammen. Omkostningsrammen skal for hver periode fastsættes på baggrund af reelle historiske udgifter, og reduceres med et effektiviseringskrav, som afspejler potentialet i Energinet og effektiviseringsudviklingen i virksomheder af samme økonomiske størrelse. Derudover skal omkostningsrammen reguleres som følge af ændret aktivitetsniveau.<sup>177</sup>

Reguleringen kræver derved markant større involvering fra regulators side end den nuværende hvile i sig selv-regulering, idet det er regulator der skal udarbejde omkostningsramme og effektiviseringskrav. Derudover skal der fastsættes krav til leveringskvaliteten for at undgå den mekanisme, som beskrives i afsnit 5.1.2. Når en virksomhed er underlagt en indtægtsrammeregulering, er der risiko for at virksomheden yder mindre i forhold til for eksempel kvalitet, for at holde omkostningerne nede og dermed skabe et større overskud. Dårligere kvalitet vil for Energinets vedkommende være afbrydelser i transmissionsnettet.

Forslaget til en ny regulering, har dog alligevel flere ting til fælles med den nuværende regulering. Hvis Energinet opnår et overskud, skal dette overskud udbetales til forbrugerne over tariffene, ligesom det er tilfældet nu og kendetegnende ved hvile i sig selv-princippet. Ligeledes skal Energinet fortsat handle ud fra princippet om samfundsøkonomiske investeringer.<sup>178</sup> Regeringen ønsker dermed at bibeholde de dele af hvile i sig selv-reguleringen, som er de mest essentielle ved reguleringsformen.

### **6.3.1 Energinet som non-profit og indtægtsrammereguleret selskab**

Det er sandsynligt, at Energinet inden for en nærmere årrække vil blive pålagt en indtægtsrammeregulering, da regeringens forsyningsstrategi er baseret på en bred politisk aftale. Som beskrevet i afsnit 5, er en indtægtsrammeregulering kendetegnet ved, at virksomheden har mulighed for at op-tjene et overskud, hvis virksomheden drives mere effektivt end indtægtsrammen er fastsat ud fra. Der er på den måde et incitament til omkostningsminimering, og virksomheden vil fokusere på bundlinjen. Denne reguleringsmetode adskiller sig fra det grundlag Energinet blev etableret på i 2005, hvor der fra politisk side var et ønske om at Energinet skulle være et non-profit selskab, og fungere udelukkende ud fra samfundsøkonomiske betragtninger og i samfundets interesse. Der er dog i regeringens forsyningsstrategi lagt op til, at Energinet fortsat skal fungere som transmissions-systemoperatør på en måde, som giver det bedste samfundsøkonomiske resultat. Samtidig skal op-tjent overskud udbetales til forbrugerne igennem tariffene, og ikke udloddes til staten, som foreslået i en af anbefalingerne til ny økonomisk regulering af Energinet.<sup>179</sup>

## **7. Afslutning**

Nedenfor følger afhandlingens afslutning. Der er skrevet en konklusion med udgangspunkt i afhandlingsens problemformulering for på bedst mulige måde at besvare denne fyldestgørende. Efterfølgende er der et perspektiveringsafsnit, som belyser en række af de spørgsmål som denne afhandling

---

<sup>176</sup> Flaskehalsindtægter bruges om den situation, hvor danske vindmøller producerer mere vind, end den indenlandske efterspørgsel. Den overskydende vindenergi vil blive eksporteret til nabolande gennem udenlandsforbindelser. Hvis nabolandene allerede har dækket deres egen efterspørgsel, vil Energinet alligevel opnå indtægter af strømmen, fordi indtægten deles ligeligt mellem transmissionssystemoperatørerne. Energinet tjener altså mindre end normalt, men forærer ikke overskydende strøm væk gratis. Kilde: VidenOmVind: Hvordan fastlægges prisen på el? Adresse: <http://www.videnomvind.dk/svar-paa-rede-haand/hvordan-fastsaettes-prisen-paa-el.aspx>.

<sup>177</sup> Regeringen (2016) a, s. 32.

<sup>178</sup> Ibid., s. 32.

<sup>179</sup> Energistyrelsen (2016), s. 35.

rejser samt nogle af de perspektiver, der kunne være interessante at undersøge, hvis de fastsatte rammer for afhandlingen tillod det.

## 7.1 Konklusion

Energisektoren i både Danmark og EU har i løbet af de sidste 20 år gennemgået en liberalisering af markedet, og der er blevet gennemført flere energipakker med henblik på oprettelsen af et indre marked for energi. Det primære formål med liberaliseringen af energisektoren har været at sikre adskillelsen af de dele af værdikæden, som kan konkurrenceudsættes og de dele, som udgør naturlige monopoler, også kaldet unbundling. Som et resultat deraf blev der indført regler, som krævede at transmissionssystemoperatører for el og naturgas blev adskilt fra kommercielle led i alle EU's medlemslande.

Derfor blev Energinet oprettet som Danmarks transmissionssystemoperatør. Som systemtransmissionsoperatør indtager Energinet en markedsposition som naturligt monopol, fordi det er uhensigtsmæssigt, ud fra et samfundsøkonomisk synspunkt, at have mere end én ejer af transmissionsnet i et geografisk afgrænset område. Et naturligt monopol bliver ikke udsat for de samme mekanismer som en virksomhed på et konkurrenceudsat marked, og det er derfor nødvendigt med en reguleringsform, som kan opnå samme resultat som konkurrenceudsættelse medfører. Reguleringsformen skal sikre, at virksomheden søger effektiviseringer og dermed lavere priser til forbrugerne.

Der er forbundet en række vanskeligheder med reguleringen af naturlige monopoler. Uanset valg af reguleringsmetode, er der en betydelig risiko for informationsasymmetri imellem regulator og det naturlige monopol. Regulator er nødt til at have et indgående kendskab til virksomhedens forhold, for at kunne udarbejde en regulering, som kan simulere de samme mekanismer som et marked med konkurrence kan. Det naturlige monopol vil altid have det største kendskab til virksomhedens forhold, og kan derfor udnytte dette over for regulator. I forlængelse heraf kan det, afhængig af reguleringsmetoden, være meget ressourcekrævende for regulator at udøve en tilfredsstillende regulering. Det er ligeledes en faktor, som medvirker til valg af reguleringsmetode.

Energinet blev ved etableringen i 2005 underlagt en økonomisk regulering baseret på det prisreguleringsmæssige hvile i sig selv-princip med det formål at sikre, at Energinet ikke kunne udnytte sin markedsposition som naturligt monopol. Generelt set er hvile i sig selv-princippet kendetegnet ved, at virksomhedens økonomi skal hvile i sig selv og derved balancere over en årrække. Hvile i sig selv-princippet er valgt som reguleringsmetode for Energinet, fordi Energinet skal tjene samfundets interesser og ikke sin egen bundlinje. Derfor må Energinet kun indregne nødvendige omkostninger i de tariffer, som opkræves ved forbrugerne. Hvis Energinet opkræver enten for meget eller for lidt, betyder det, at forbrugerne enten har tilgodehavender eller gæld til Energinet. Det kaldes også henholdsvis overdækning og underdækning. Overdækning og underdækning skal udlignes i fastsættelsen af de følgende års tariffer. Hvile i sig selv-princippet kræver begrænset involvering fra regulators side, hvilket ligeledes var årsag til valget af denne reguleringsmetode.

Hvile i sig selv-princippet kritiseres for ikke at give virksomheden incitament til effektiviseringer, hvilket kan føre til priser, som er højere end nødvendigt. Effektivisering af forsyningssektoren har været på den politiske dagsorden i Danmark i flere år og af flere omgange. Regeringen har derfor udarbejdet en forsyningsstrategi, som skal effektivisere den samlede forsyningssektor, herunder Energinet. Energinet er allerede underlagt et effektiviseringskrav frem til 2020, som virksomheden foreløbigt realiserer. Det må dermed antages, at der har været et uudnyttet effektiviseringspotentiale. Regeringen konkluderer ud fra en række analyser, at der kan realiseres yderligere effektiviseringer for Energinet, hvis Energinet underlægges en økonomisk regulering, som giver et større incitament til effektiviseringer end den nuværende hvile i sig selv-regulering. Derfor foreslår regeringen i deres forsyningsstrategi, at Energinet skal reguleres ved en incitamentsbaseret indtægtsrammeregulering,

og på denne måde er Energinets økonomiske regulering igennem en udvikling fra hvile i sig selv-princippet til en indtægtsrammeregulering.

En indtægtsrammeregulering er kendetegnet ved at sætte et loft eller en ramme over den tilladte indtægt for en virksomhed. Virksomheden skal, ved effektiv drift og omkostningsminimering, sørge for at holde omkostningerne under indtægtsrammen for at undgå et underskud. Omvendt kan virksomheden opnå en profit, hvis det lykkes at opnå yderligere effektiviseringer end forudsat i fastlæggelsen af indtægtsrammens størrelse. I modsætning til hvile i sig selv-princippet indebærer en indtægtsrammeregulering netop, at virksomheden fokuserer på bundlinje, i stedet for det bedst mulige samfundsøkonomiske resultat. Det samfundsøkonomiske hensyn var en af årsagerne til, at hvile i sig selv-princippet oprindeligt blev valgt som reguleringsmetode for Energinet.

Regeringens forslag til en ny økonomisk regulering af Energinet er en variant af indtægtsrammereguleringen, hvor der ikke skal være mulighed for at udlodde overskuddet. I stedet skal eventuelt overskud tilbagebetales til forbrugerne igennem en nedsættelse af tariffene – præcis som ved hvile i sig selv-reguleringen.

## 7.2 Perspektivering af emnet

Denne afhandling rejser en række spørgsmål og problemstillinger, som giver anledning til videre undersøgelser. Omdrejningspunktet for denne afhandling er en undersøgelse af hvilken reguleringsmetode, der i teorien er den bedste for Energinet som transmissionssystemoperatør med udgangspunkt i markedspointen som naturligt monopol. Der er også rig mulighed for at undersøge denne problemstilling med udgangspunkt i praksis erfaring i stedet for i den økonomiske teori. Baggrunden for eksistensen af transmissionssystemoperatører ligger i den EU-retlige rammelovgivning i el- og naturgasdirektivet. Derfor har alle medlemsstater i EU en eller flere transmissionssystemoperatører, som, ligesom Energinet, udgør et naturligt monopol. Det betyder, at der er mange muligheder for at undersøge og sammenligne med andre europæiske transmissionssystemoperatørers økonomiske regulering med henblik på at afdække hvilken eller hvilke reguleringsmetoder, der er optimale. Det er naturligvis vigtigt at afdække ejerskabet for transmissionssystemoperatørerne indledningsvist, da der findes både private og offentlige europæiske transmissionssystemoperatører. Ejerskabet kan medføre betydelige forskelle i reguleringsmetoden, hvorfor der bør findes sammenlignelige offentlige transmissionssystemoperatører, hvis Danmark skal hente erfaringer derfra. Som eksempler kan nævnes Norges transmissionssystemoperatør for henholdsvis el og gas, Statnett og ISO Gassco, og Sveriges Svenske Kraftnät, som eltransmissionssystemoperatører. De er alle tre ejet af et ministerie, ligesom Energinet er det, og kan derfor danne grundlag for en interessant komparativ analyse af forskellige transmissionssystemoperatørers regulering.

Ligeledes kan det undersøges, hvordan den danske distributionssektor fungerer under en indtægtsrammeregulering som erstatning for hvile i sig selv-reguleringen.

En andet interessant perspektiv er Energinets effektiviseringspotentiale. Regeringens forsyningsstrategi har til formål at effektivisere forsyningssektoren, herunder også Energinet. En af årsagerne til at de ønsker en indtægtsrammeregulering af Energinet er, at den giver incitament til effektiviseringer. Omvendt ytrer Implement i deres analyse, at de ikke vurderer at Energinet har et betydeligt effektiviseringspotentiale ud over det, som kan klassificeres som almindelig effektiv drift. Det baserer de ud fra omkostningsanalysen for Energinet, mens Qwartz, som har udarbejdet omkostningsanalysen mener, at der er et effektiviseringspotentiale. Det giver anledning til en mere dybdegående undersøgelse af Energinets effektiviseringspotentiale.

I forlængelse heraf kan Energinets investeringer danne grundlag for en interessant undersøgelse i sig selv. Energinets investeringsniveau har været støt stigende siden etableringen i 2005. Det øgede investeringsniveau angives som en af årsagerne til, at en ny regulering er nødvendig. Det skyldes,

at hvile i sig selv-princippet muligvis ikke fungerer, når investeringsniveauet stiger. Derfor er det relevant at undersøge, hvorvidt hvile i sig selv-princippet og Energinets finansieringsmulighed ved Nationalbanken har medført, at Energinet har foretaget unødvendige investeringer. I det tilfælde at Energinet bliver underlagt en ny incitamentsbaseret regulering, som for eksempel indtægtsrammeregulering, kan det ligeledes undersøges, hvilken effekt det vil have på Energinets investeringsniveau. Hvis det viser sig, at en indtægtsrammeregulering sænker Energinets investeringsniveau, kan det understøtte nødvendigheden af en ny regulering. Omvendt, hvis Energinet fortsat øger investeringsniveauet, kan det tænkes, at det er fordi, det er nødvendigt og i samfundets interesse. Derudover er det naturligvis oplagt efter en årrække med incitamentsregulering for Energinet at følge op på, hvorvidt en ændring i reguleringen, har givet forbrugerne lavere tariffer på el og gasregningen. Det må alt andet lige være kernen af den udvikling, som regulering gennemgår.

## Bibliografi

### Litteratur:

- Anker, Helle Tegner, Birgitte Egelund Olsen & Bent Ole Gram Mortensen (2006). *Kommunal miljøforvaltning – i retlig belysning*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blume, Peter (2016). *Retssystemet og juridisk metode*. 3. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christiansen, Flemming Juul (2008). *Politiske forlig i Folketinget – Partikonkurrence og samarbejde*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Jessen, Pernille W., Bent Ole Gram Mortensen, Michael Steinicke & Karsten Engsig Sørensen (2016). *Regulering af Konkurrence i EU*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Mortensen, Bent Ole Gram & Michael Steinicke (2015). *Dansk markedsret*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Birgitte Egelund (1999). *Hvile i sig selv princippet: en miljø og konkurrenceretlig analyse af affalds og elforsyningsområdet*. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Ole Jess & Carsten Smidt (2012). *Hvad er et naturligt monopol, hvorfor og hvordan skal det reguleres?* Samfundsøkonomen, nr. 1, marts 2012, s. 5-11.
- Pindyck, Robert S. & Daniel L. Rubinfeld (2013). *Microeconomics*. 8. Udgave. New Jersey: Pearson.
- Revsbech, Karsten & Alex Puggaard (2008). *Lærebog i miljøret*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Simonsen, Jacob H., Jørgen G. Jørgensen & Carl-Emil Larsen (2006). *Effektive non-profit ydelser – ja tak*. Stads- og havneingeniøren: tidskrift for kommunalteknik, nr. 4, 2006, s. 14-15.

Thrane, Thomas Andersen & Bent Ole Gram Mortensen (2009). *EU's tredje liberaliseringspakke på energiområdet: Det indre marked tager endnu et skridt frem*. EU-ret & Menneskeret, 16. årgang, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 351-375.

Tingkær, Eva (2012). *Elselskabernes grundlov*. Dansk Energi. 10. februar 2012.

Tvarnø, Christina D. & Ruth Nielsen (2014). *Retskilder og retsteorier*. 4. udgave. Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Vogelsang, Ingo (2002). *Incentive Regulation and Competition in Public Utilities Markets: A 20 Years Perspective*. Journal of Regulatory Economics, 22 (1), s. 5-27.

### **Rapporter:**

Energikommissionen (2016). *Notat om de overordnede rammer for regulering af energisektoren i en EU-kontekst*. 15. april 2016.

Energinet (2016). *Sammen om bæredygtig energi – Årsrapport 2016*.

Energistyrelsen (2016). *Ny økonomisk regulering af Energinet.dk*. Udarbejdet af Implement Consulting Group. Marts 2016.

Finansministeriet (2017). *Statens selskaber*. Juni 2017.

Konkurrencestyrelsen (1998). *Benchmarking. Kapitel 4 - Teorien omkring regulering af monopoler*.

Regeringen (2016) a. *Forsyning for fremtiden – En forsyningssektor for borgere og virksomheder*. September 2016.

Regeringen (2016) b. *Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016 – For et friere, rigere og mere trygt Danmark*. November 2016.

Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) a. *En fremtidssikret regulering af elsektoren*. December 2014.

Udvalg for el-reguleringseftersynet (2014) b. *En fremtidssikret regulering af elsektoren - Dokumentation*. December 2014.

### **Politiske aftaler:**

Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti om udviklingen af det danske energimarked og en styrkelse af udviklingen af nye energiteknologier. 9. maj 2003.

Aftale mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om fremtidssikring af energiinfrastrukturen. 29. marts 2004.

Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet og Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om Aftale om en vækstpakke. Juni 2014.

Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti om den danske energipolitik 2012-2020. 22. marts 2012.

### **Hjemmesider:**

Den Store Danske: *Monopol*. Af Christian Schultz, Hans Chr. Johansen & Hans Keiding. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: [http://denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Økonomi/Økonomisk teori/monopol](http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Økonomi/Økonomisk_teorimonopol)

Den Store Danske: *Driftsøkonomi*. Af Hans Keiding. Tilgået d. 31. august 2017. Adresse: [http://denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Økonomi/Driftsøkonomi/driftsøkonomi](http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Økonomi/Driftsøkonomi/driftsøkonomi).

Energinet: *Bestyrelse*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os/Organisation/Bestyrelse>.

Energinet: *Om os*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os>.

Energinet: *Strategi*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://www.energinet.dk/Om-os/Strategi>.

Energinet: *Tariffer*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://www.energinet.dk/El/Tariffer>.

Energistyrelsen: *EU's klima- & energipolitik*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/eus-klima-energipolitik>.

Energistyrelsen: *Politiske aftaler på energiområdet*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://ens.dk/ansvarsomraader/energi-klimapolitik/politiske-aftaler-paa-energiomraadet>.

Energitilsynet: *El - Marked*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <http://energitilsynet.dk/el/marked/>.

Energitilsynet: *Gas – Marked*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <http://energitilsynet.dk/gas/marked/>.

Europa-Parlamentet: *Det indre energimarked*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.7.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/da/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.2.html).

European Commission: *Market legislation*. Tilgået d. 31. august 2017.

Adresse: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation>.

Moderniseringsstyrelsen: *Selvstændige offentlige virksomheder*. Tilgået d. 31. august 2017.  
Adresse: <http://www.modst.dk/OEAV/3-Bogfoering/31-Grundlaeggende-regulering-og-organisation/312-Regnskabsbekendtgørelsen/3122-Regnskabsbekendtgørelsens-anvendelsesomraade/31224-Selvstaendige-offentlige-virksomheder>.