

Det new zealandske eksperiment Strukturel forandring i elforsyningssektoren

af

Bent Ole Gram Mortensen

Indtil midt 1980'erne var den new zealandske økonomi præget af en endog meget indgribende erhvervsregulering. Reguleringen, der omfattede bl.a. priskontrol, importbegrænsninger, eksportstøtte og mere generel markedsregulering, var et levn fra 1930'ernes depression, hvor man ønskede at beskytte den lokale industri mod udenlandsk konkurrence. Samtidig var den offentlige involvering i bl.a. transport- og forsyningssektorerne udbredt. Det offentlig ejerskab omfattede bl.a. elforsyningssektoren. Med tiltræden af en Labour-regering i juli 1984 begyndte en omfattende de- og afregulering af erhvervslivet. Samtidig blev der gennemført en løsrivelse af statsejede virksomheder, herunder inden for energisektorerne, fra det politiske rum. Dette skete f.eks. ved at føre virksomhederne over i privatretlige selskabskonstruktioner med begrænset ansvar reguleret af selskabslovgivningen (the Companies Act).¹ Processen er generelt blevet beskrevet som *corporatization*. Begrundelsen for denne regulerings- og strukturændring var en antagelse af, at de traditionelt anvendte strukturer hindrede en effektiv allokering og udnyttelse af ressourcer, og at omfattende strukturændringer, herunder *konkurrenceudsætning* og eventuelle *privatiseringer*, var nødvendige for forbedre situationen.²

Reguleringsreformen af elforsyningssektoren har i lighed med den øvrige new zealandske erhvervsregulering søgt at indføre det, der kan betegnes som *light-handed* regulering. Dette er opnået gennem en række reformer, der overordnet er gået ud på at erstatte de hidtidige offentligretlige virkemidler med markeds-mæssig konkurrence og gennemsigtighed. I det omfang regulering var nødvendig, blev selvregulering, hvor muligt, foretrukket frem for offentlig normering. På sin vis kan

¹ De refererede love kan findes via en database (GP Legislation) på internetadressen: <http://rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/actlists.html>.

² Processen er beskrevet og kritiseret i bl.a. Ian Duncan & Alan Bollard: *Corporatization & Privatization*, Oxford University Press 1992 (*Duncan & Bollard* 1992); Jonathan Boston (red.): *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Ltd. 1995; J.G. Culy, E.G. Read og B.D. Wright: *The Evolution of New Zealand's Electricity Supply Structure*, NZ Institute of Economic Research, Wellington 1995 og Jane Kelsey: *The New Zealand experiment*, Auckland University Press, 1995 (*Kelsey* 1995). Artiklens titel er taget fra sidstnævnte bog.

det new zealandske eksperiment siges at være et ekstremt udslag af de tanker om deregulering, som bl.a. Chicago-økonomer her stået for.³

Reformeringen af de new zealandske energisektorer synes i høj grad at være en proces, der endnu ikke er afsluttet. Det gælder i høj grad fastlæggelsen af omfanget af nødvendig offentligretlig regulering under en light-handed regulering. På det seneste har en ministeriel undersøgelse⁴ vedrørende reguleringen af den new zealandske elforsyning således givet anledning til en række ændringer.

Formålet med denne artikel er at redegøre for de ændringer, som reformprocessen har medført for den new zealandske elforsyningssektor og at analysere de reguleringsmæssige resultater heraf.

1. Forsyningsmæssig baggrund

New Zealand består geografisk af to store og et antal mindre øer på tilsammen godt 270.000 km². De to største øer er transmissionsmæssigt forbundne. Med 2.250 km til nærmeste større landmasse (Australien) er import og eksport af elektricitet udelukket. Befolkningens størrelse på kun 3,8 mill. giver elmarkedet et begrænset omfang. Årsproduktionen er på godt 37.000 GWh.⁵ Den største kilde til elproduktion er vandkraft (61,9 %). Endvidere benyttes naturgas (24,8 %) og geotermisk energi (6,3 %). Den resterende del udgøres af kul, vind, affaldsforbrænding og biomasse.⁶ Hovedforbruget ligger på nordøen med lange transmissionslinier fra de store vandkraftværker på sydøen.

2. Elforsyningssektorens ejerskab

Historisk har den New Zealandske elproduktions- og transmissionssektor været statsejet og administreret som en forvaltningsafdeling i energiministeriet.⁷ Den new zealandske stat gik ind i sektoren allerede fra slutningen af 1800-tallet for at sikre

³ Se nærmere i A.E. Bollard & M. Pickford: *New Zealand's »Light-Handed« Approach to Utility Regulation Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, vol. 2, Canberra 1995 (*Bollard & Pickford* 1995), s. 411-422, G.J. Stigler: *The theory of economic regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, 1971, p. 2-21 og Harold Demsetz: *Why Regulate Utilities*, *Journal of Law and Economics* 11 (1968), p. 55-65.

⁴ Ministry of Economic Development of New Zealand: *Inquiry into the Electricity Industry*, juni 2000 (*Inquiry* 2000).

⁵ Den tilsvarende danske elproduktion (2000) er på 125 PJ = 34.722 GWh., hvortil kommer en nettoimport på 2 PJ = 556 GWh (kilde: <http://www.ens.dk>).

⁶ Tallene stammer fra marts 2000. Se Barry Barton: *New Zealand* (2001) i *Energy Law*, Kluwer Law International (*Barton* 2001).

⁷ The New Zealand Electricity Department, en del af the Ministry of Energy. For en generel indføring i elforsyningsens historie i New Zealand, se John E. Martin (red.): *People, Politics and Power Stations*, 2. udg. 1998.

kontrol med vandrettighederne i forbindelse med etablering af vandkraftværker. På daværende tidspunkt havde private og kommunale interesser forestået den første lokale etablering af elforsyning.⁸

New Zealands elforsyning blev før reformerne i 1980'erne og 90'erne varetaget af en horisontal og vertikal integreret blok bestående af produktion, transmission og engroshandel. Reformeringen af den new zealandske elforsyningssektor blev påbegyndt som en strukturændring i 1987, hvor statens ejerskab til hovedparten af elproduktions- og transmissionskapaciteten i forbindelse med ovennævnte *corporatization* overgik til et statsejet selskab (the Electricity Corporation of New Zealand Ltd. - ECNZ). Restruktureringen skete på baggrund af State-Owned Enterprises Act 1986. Denne forudsætter, at de statsejede virksomheder er *successfulde virksomheder*, hvormed menes, at de er gode arbejdsgivere, er socialt ansvarlige overfor det samfund, de fungerer i, og at de er lige så profitable og effektive som sammenlignelige virksomheder, der ikke er ejet af staten.⁹ Disse virksomheder er organiseret i privatretlige enheder med staten som eneejer. De ledes af en bestyrelse, der er ansvarlig over for finansministeren og ressortministeren. Statens ejermæssige indflydelse sikres gennem en Statement of Corporate Intent udstedt i henhold til the State-Owned Enterprises Act 1986.¹⁰

En del af ECNZ svarende til 26 % af produktionskapaciteten blev i 1995 udskilt i et konkurrerende, men ligeledes statsejet selskab, Contact Energy Ltd. I 1998 blev det resterende ECNZ opdelt i tre statsejede selskaber med hver mellem 12 og 27 % af produktionskapaciteten.¹¹ Contact Energy Ltd. blev privatiseret i maj 1999. Edison Mission Energy¹² har nu kontrol over 51 % af aktierne, mens de øvrige ejes af private og institutionelle investorer. Den opsplittning, der skete af ECNZ, har været kritiseret for ikke at sprede kraftværkssekskabers interesser geografisk og teknologisk. Et enkelt selskab har således udelukkende vandkraftværker på sydøen, mens andre slet ikke har sådanne anlæg. En bedre fordeling ville kunne have reduceret den

⁸ Barton 2001, s. 23 f.

⁹ State-Owned Enterprises Act 1986, sektion 4.

¹⁰ Restruktureringen omfattede foruden elektricitet også statens interesser i skovbrug, bank-, tele- og postvæsen, luftfart samt kul. Se Kelsey 1995, s. 118 samt Bryan Gundersen: Energy i The Laws of New Zealand, Butterworths 1995 (Gundersen 1995), s. 73 ff. Mange andre sektorer blev udsat for en vis afregulering.

¹¹ Selskaberne Genesis Power Ltd, Meridian Energy Ltd og Mighty River Power Ltd. Opsplittningen var hjemlet i the Electricity Industry Reform Act 1998. Barton 2001, s. 52.

¹² En del af Edison-koncernen, der har interesser i elproduktion primært i USA, Europa, New Zealand, Australien og Asien

samlede risiko, som producenterne påtager sig ved indgåelse af længerevarende leveringskontrakter. Risikoen relaterer sig især til vandmangel.¹³

I 1998 blev det fastslået ved The Electricity Industry Reform Act 1998, at distributionsnettet skulle have et andet ejerskab end elhandlere og -producenter (*ejermæssig unbundling*).

Med unbundling menes adskillelse af forskellige led i en værdikæde. Eksempelvis kan man adskille elhandel og elproduktion (konkurrenceudsætbare funktioner) fra transmission og distribution (monopolvirksomhed). Ud over ejermæssig unbundling, der er det mest ekstreme krav, kan man også anvende organisatorisk, ledelsesmæssig eller regnskabsmæssig unbundling. I New Zealand forblev andre netværkssektorer som telekommunikation og naturgasforsyning uadskilte og blev senere privatiseret.

Dermed søgtes de naturlige monopoldele¹⁴ separeret fra konkurrenceudsatte dele af sektoren. Formålet var at hindre misbrug af monopolstillinger ved f.eks. at benytte krydssubsidiering fra monopolsektorer til konkurrenceudsatte sektorer.¹⁵

Transmissionsnettet var allerede blevet udskilt i 1994 i et særskilt statsejet selskab (Transpower New Zealand Ltd). Der er ikke sket opsplittning heraf i flere selskaber. Som sådan er dette selskab i lighed med andre »State-Owned Enterprises« underlagt krav om at optræde som en succesfuld virksomhed, herunder med et passende overskud.

I 1992 varetog 44 lokale geografiske monopoler distributionen inklusive detailhandlen. Disse »Electricity Supply Authorities« blev som led i den almindelige korporatisering ved Energy Companies Act 1992 tvunget over i selvstændige juridiske enheder. Samtidig skulle der tages stilling til ejerskabet, der ikke altid var lige klart. Dette overlod lovgiver til de lokale virksomheder selv at fastlægge, dog med krav om ministeriel godkendelse.¹⁶ Dette resulterede i forskellige ejermæssige

¹³ Se John Small: Hedge Markets for Electric Power in New Zealand, 2002 (*Small 2002*), s. 6. Findes på <http://www.med.govt.nz/ers/electric/hedgemarkets/hedgemarkets.pdf>.

¹⁴ Dele af elforsyningssektorerne antages at udgøre såkaldte *naturlige monopoler*. Herved forstås, at udgifterne til den nødvendige infrastruktur for distribution af bl.a. elektricitet er af en sådan størrelse, at det på grund af stordriftsfordele kun er omkostningseffektivt at have ét sæt installationer, gennem hvilket opgaven kan udføres.

¹⁵ Før adskillelsen var der mistanke om, at elhandelsomkostninger blev overført til netdelen. Se International Energy Agency: Energy Policies of IEA Countries - New Zealand 1997 Review, s. 73, hvortil der henvises i *Barton 2001*, s. 67. Adskillelsen er generelt beskrevet i *Barton 2001*, s. 68-72.

¹⁶ *Barton 2001*, s. 60.

konstruktioner. En hyppig forekommende konstruktion er anvendelsen af en trust,¹⁷ der varetager ejerskabet til fordel for de indirekte ejere (beneficiaries), i reglen elforbrugerne eller en kommune. Kommunalt direkte ejerskab er også hyppigt forekommende. I forbindelse med Electricity Industry Reform Act 1998 måtte de hidtidige distributionsvirksomheder adskille detailhandelsdelen og netvirksomheden.¹⁸ De fleste virksomheder valgte at forsætte som netvirksomheder, mens handelsdelen i vid omfang blev opkøbt af elproducenterne.¹⁹ Der er for tiden 30 netvirksomheder i New Zealand.²⁰

3. Den aktuelle regulering

En stor del af de reguleringsmæssige forandringer for elforsyningssektoren blev indført pr. 01.01.1988 via Electricity Amendment Act 1987. Bl.a. blev begrænsninger i retten til at producere elektricitet og monopolet på at levere til distributionsvirksomhederne ophævet.

Retten til at udnytte vandkraft og geotermiske ressourcer tilhører dog stadig det offentlige og er placeret hos regionale råd i henhold til the Ressource Management Act 1991. Statens eneret til geotermisk energi blev allerede fastslået ved Geothermal Energy Act 1953, der senere blev indbygget i the Ressource Management Act 1991.

Reformerne fra 1987 blev fulgt op med vedtagelsen af Energy Act 1992. Ved denne lov blev der i elforsyningssektoren indført tre basale reguleringsmæssige elementer:²¹

- Elforsyningssektoren skulle i lighed med alle andre sektorer være underlagt den *almindelige konkurrenceretlige lovgivning* - Commerce Act 1986. Lovens virkningsfelt omfatter nu stort set al handel (»in trade«), hvad enten aktiviteten udføres af private eller offentlige aktører.
- Krav om *gennemsigtighed*, herunder offentliggørelse af visse økonomiske oplysninger for naturlige monopoler, blev indført.

¹⁷ Trusts er privatretlige juridiske personer etableret under en såkaldt »trust deed« og reguleret af Trustee Act 1956. Der er endnu ingen af disse trusts, der er overgået til privat ejerskab. Trustbegrebet kendes ikke i dansk ret. For en kort indføring i trustbegrebet generelt, se Ole Lando i Juristen 1985.137 ff. En bredere fremstilling findes i Rasmus Kristian Feldthusen: Trusts, Forlaget Thomson 2002.

¹⁸ De tidligere distributionsvirksomheder havde monopolrettigheder til deres område (et franchise-system). Disse blev fjernet med the Electricity Act 1992. Lovændringen pålagde de eksisterende distributionsvirksomheder eller deres efterfølgere at forsætte vedligeholdelsen af distributionsnettet, i den udstrækning de leverede pr. 01.04.1993 indtil 2013. Se *Inquiry* 2000, s. 4 f.

¹⁹ *Barton* 2001, s. 49 og 62.

²⁰ Tallene stammer fra maj 2000. *Inquiry* 2000, s. 13. Der var 61 distributionsvirksomheder i 1986. *Barton* 2001, s. 60.

²¹ *Barton* 2001, s. 48.

- Den *politiske trussel* om yderligere regulering skulle fungere som adfærdsregulator. En række bemyndigelser er givet generalguvernøren til at udstede sådanne, men disse er ikke blevet benyttet.

I kraft af de generelle konkurrenceretlige bestemmelser i Commerce Act 1986 er elforsyningssektoren underlagt et forbud mod visse konkurrencebegrænsende aftaler (Practices Substantially Lessening Competition - sektion 27-29) og misbrug af dominerende stilling (Use of Dominant Position in a Market - sektion 36). Der er endvidere givet generalguvernøren hjemmel til indførelse af priskontrolmekanismer (sektion 52-57, spec. sektion 53). Disse synes dog ikke at have fundet anvendelse hverken på energisektoren eller på nogen sektor overhovedet.²² I 2001 blev der tilføjet nye bestemmelser til Commerce Act 1986 (sektion 57M-57Q) og til Electricity Act 1992 (sektion 172D), der gav generalguvernøren (i praksis ministerkabinetet) bemyndigelse til at indføre kvalitetsstandarder og prissætningsprincipper eller at godkende samme. Denne bemyndigelsen er dog heller ikke aktuelt udnyttet.

3.1 Offentlige myndigheder

Elforsyningsområdet henhører sammen med resten af energiområdet under Ministry of Economic Development's ressortområde. Ministeriets opgaver varetages af en *Secretary*.²³ Derudover har der ikke eksisteret nogen speciel myndighed på elforsyningsområdet. Ressortministeriet fastsætter sin politik gennem et såkaldt Government Policy Statement. For elforsyningsområdet stammer det seneste fra februar 2002 med supplement fra juli 2002.²⁴ I dette dokument fastslår regeringen sine overordnede ønsker. Dette har naturligvis en vis effekt på de statsejede elforsyningsvirksomheder. I transmissionsvirksomhedens vedtægter (Statement of Corporate Intent) er det således direkte anført, at dens prissætningspolitik skal være i overensstemmelse med Government Policy Statement. Derudover indikerer dette Statement også, under hvilke omstændigheder regeringen vil gøre alvor af sin trussel om indførelse af offentligretlig regulering.

Den almindelige konkurrencemyndighed (Commerce Commission) synes at ville øve en stigende indflydelse på sektoren.²⁵ Ved en ændring i 2001 af Commerce Act 1986²⁶ indsattes et kapitel, der gav the Commerce Commission særlige beføjelser i forhold til »electricity lines business«. Sektion 57E angiver formålet hermed:

²² Barton 2001, s. 72.

²³ Se herom i lovens § 5-21. Hovedopgaverne for denne »Secretary« er primært overvågning af overholdelsen af elforsyningslovgivningen, herunder elsikkerhedsmæssige aspekter. Ministeriet led før år 2000 Ministry of Commerce. Der eksisterer en separat energiminister, hvis opgaver udføres gennem Ministry of Economic Development. Opgaverne er tillige beskrevet i Gundersen 1995, s. 105-110.

²⁴ Kan findes på <http://www.med.govt.nz/ers/electric.html>.

²⁵ Senest har denne kommission udgivet et diskussionsoplæg: Regulation of Electricity Line Businesses, 21.03.2002 (Commerce Commission 2002). Dette diskuteres nedenfor. Oplægget findes på hjemmesiden <http://www.comcom.govt.nz/>.

²⁶ Commerce Amendment Act (No 2) 2001.

- »The purpose of this subpart is to promote the efficient operation of markets directly related to electricity distribution and transmission services through targeted control for the long-term benefit of consumers by ensuring that suppliers-
- (a) are limited in their ability to extract excessive profits; and
 - (b) face strong incentives to improve efficiency and provide services at a quality that reflects consumer demands; and
 - (c) share the benefits of efficiency gains with consumers, including through lower prices«.

Mere generelle beføjelser findes i sektion 52-57 i the Commerce Act 1986. Disse bestemmelser omfatter også elhandel og -produktion. Både de generelle og de specielle beføjelser giver mulighed for forskellige former for priskontrol af særdeles indgribende karakter. De generelle beføjelser vil dog formentlig ikke blive anvendt set i lyset af de mere specielle beføjelser, der kun vedrører transmission- og distributionsnettet. Ligeledes er der givet Commerce Commission myndighedsbeføjelser under Fair Trading Act 1986. Denne lov indeholder generelle bestemmelser vedrørende bl.a. vildledende markedsføring, produktsikkerhed, forbrugerinformation og forbud mod »pyramidehandelsmetoder«. Beføjelserne herunder er dog væsentlig mindre indgribende end dem, der følger af Commerce Act.

3.2 Elproduktion og -handel

Etablering af elproduktionsfaciliteter er ikke underlagt nogen sektorregulering. Tidligere krav om tilladelse fra ressortministeren i forbindelse med etablering af vandkraftværker m.v. blev fjernet med Electricity Amendment Act 1987.²⁷ Kun i forhold til planlovgivningen under Ressource Management Act 1991 vil der være krav om overholdelse af lokalplaner samt om visse bemyndigelser til lokale myndigheder. Ressource Management Act 1991 omfatter adgangen til at benytte vand såvel i form af overfladevand (vandkraftværker) som varmt vand fra undergrunden (geotermi).²⁸ Anvendelse af vandløb i forbindelse med vandkraftværker og udnyttelse af geotermi er underlagt et tilladelseskrav fra regionale myndigheder (water permits). Med Electricity Amendment Act 1987 blev statens monopol på at eje vandkraftværket og på salg af elektricitet til distributionsvirksomhederne ophævet.

Priskontrol på engros- og detailhandelsmarkedet blev ophævet med Electricity Supply Act 1992. Den primære prisreguleringsmekanisme er nu, bortset fra konkurrence, gennemsigtighed. Denne blev først gennemført i 1994 i form af Electricity (Information Disclosure) Regulation 1994 udstedt med hjemmel i Electricity Act 1992. Denne lovs sektion 170 og 171 giver generalguvenøren mulighed for at afkræve forskellige oplysninger om bl.a. overskud og salgspriser fra producenter med en kapacitet på over 10 MW, eldetailhandlere samt distributions- og transmissionsnetejere. I henhold til the Electricity (Information Disclosure) Regulation 1994 skal visse elforsyningsvirksomheder offentliggøre deres prissætningsmetoder mv., herunder:

²⁷ Gundersen 1995, s. 104.

²⁸ For en beskrivelse af Ressource Management Act 1991 i relation til energiforsyning, se Barton 2001, s. 133-162. For en mere generel beskrivelse af loven, se Williams m.fl. 1997, kapitel 3.

- »separate audited financial statements for monopolies and potentially competitive businesses;
- prices and other main terms and conditions of contracts;
- financial performance measures based on standard asset values;
- efficiency and reliability performance measures;
- costs and revenues by tariff category; and
- line charges and the methodologies for calculating them«.

Disse regler blev ændret i 1999. Blandt de væsentligste ændringer var, at eldetailhandlere og elproducenter ikke længere skulle være omfattet af offentliggørelseskravene.²⁹ Elproducenterne er derimod pligtige til at afgive visse statistiske informationer til the »Secretary of Economic Development« i henholdt til Electricity (Statistics) Regulation 1996.³⁰ En ny sektion 172E i Electricity Act 1992 bemyndiger endvidere generalguvernøren til at fastsætte særlig indberetningspligt om finansielle kontrakter til afdækning af prisrisiko (hedge prices) og om overløb fra vandkraftværker og om årsagen til den manglende udnyttelse af dette overløb til elproduktion.³¹ Disse offentligretlige tiltag suppleres af *PowerSwitch*, et webbaseret værktøj, der skal hjælpe slutbrugeren med at finde det bedste tilbud. Benyttelsen er vederlagsfri, og systemet drives af en ikke-statslig forbrugerorganisation.³²

I 1996 blev der etableret en børs for engroshandel med elektricitet (The New Zealand Electricity Market - NZEM), der fastsætter spotmarkedsprisen på halvtimesbasis.³³ Benyttelsen af NZEM er frivillig. Elbørsen er selvregulerende i den forstand, at dens regler er udviklet af markedsaktørerne selv og administreres af en såkaldt Rules Committee, der består af 6 personer valgt af forskellige aktørgrupper. Forudsætningen for medlemskab af elbørsen er, at man erklærer sig villig til at følge de vedtagne regler.³⁴ Elbørsen fremstår som uafhængig af særlige interesser. Ca. 3/4 af New Zealands markedsvolumen handles gennem NZEM.

Priserne for fysisk elektricitet fastsættes gennem bud på at forsyne nettet og købsordre fra ca. 250 enkeltpunkter i nettet (nodal pricing). Priserne fastsættes på halvtimesbasis. Der udarbejdes foreløbige priser 36 og 4 timer før den egentlige halvtimesperiode begynder. Bud kan ændres to timer før halvtimesperiodens begyndelse. Den endelige spotmarkedspris er den højeste blandt

²⁹ Se *Inquiry* 2000, s. 5 og *Barton* 2001, s. 65 ff.

³⁰ *Barton* 2001, s. 53.

³¹ Ændringen blev indført ved Electricity Amendment Act 2001. Om denne type finansielle kontrakter og brug af markedsmagt, se Frank A. Wolak (2000): An empirical analysis of the impact of hedge contracts on bidding behavior in a competitive electricity market, *International Economic Journal* vol. 14, nr. 2, s. 1-39.

³² Consumer Institute. Se <http://www.consumer.org.nz/powerswitch/default.asp>.

³³ Se *Inquiry* 2000, s. 6 ff.

³⁴ Reglerne er udgivet af Electricity Market Company Limited: Rules of NZEM, Wellington 1996, ISBN 0-473-04104-9.

de laveste inputbud, der er nødvendige for at møde efterspørgslen. Der er separate markeder for finansiel afdækning og reservekraft.

Gennem Metering and Reconciliation Information Agreement 1994 (MARIA)³⁵ er der skabt mulighed for engroshandel uden om NZEM, såkaldt OTC-handel (over the counter). MARIA tillader de faktiske elektricitetsstrømme at blive sammenholdt med de indgåede leveringskontrakter. Endvidere er der opstået et finansielt marked for derivater, futures og fastpriskontrakter. Benyttelsen heraf er ikke obligatorisk, men omfatter ca. 75 % af omsætningen.

På detailmarkedet blev Metering and Reconciliation Information Agreement 1994 i 1999 ændret således, at også små forbrugere fik reel mulighed for at skifte leverandør.³⁶ De enkelte forbrugere har ikke installeret elmålere, der gør det muligt at aflæse forbruget på halvtimesbasis. Den enkelte forbrugers forbrug vurderes i stedet ud fra en række profiler for forskellige kundegrupper (skabelonafregning). Profilerne udarbejdes ved hjælp af installation af halvtimemålere hos et repræsentativt udsnit af forbrugerne. Dermed undgås omkostningstunge krav om installation af halvtimemålere hos forbrugerne. Ejerskabet til de hos forbrugerne installerede elmålere ligger i reglen hos detailhandleren, ikke netvirksomheden. I visse tilfælde anvendes elautomater, der via anvendelse af kort eller kontanter sikrer forudbetaling af elforbruget.³⁷

3.3 Transmission

New Zealands eneste transmissionsvirksomhed er som ovenfor anført en statsvirksomhed udskilt i en selvstændig juridisk enhed. Som sådan kan man tale om en *common carrier*.³⁸ Denne status er imidlertid en lidt tvivlsom status, al den stund, at staten ligeledes ejer en betragtelig del af produktionskapaciteten. Der er ikke i lovgivningen fastsat ret for elproducenter, elhandlende og forbrugere til at få adgang til netværk.³⁹ Der er således ikke tale om, at Transpower har nogle af de *myndig-*

³⁵ Der er kommet en revideret version i 2001. Se <http://www.nzelectricity.co.nz/C3maria.htm>.

³⁶ Barton 2001, s. 48 f.

³⁷ Inquiry 2000, s. 52 f.

³⁸ Common carriage kan betragtes som en ekstrem udgave af tredjepartsadgang, hvor netværksevirkomheden udelukkende lever en netværksydelse. Se Thomas W. Wälde: Access to Energy Networks: A Precondition for Cross-border Energy and Energy Services Trade. A discussion paper/first draft for 23-25 July 2001 UNCTAD experts meeting on energy services, <http://www.fundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/article9-2.html>.

³⁹ Manglende adgang til et netværk kan dog tænkes at udgøre en overtrædelse af de bestemmelser i Commerce Act 1986, der regulerer dominerende markedsposition.

hedslignende opgaver, der kendetegner en egentlig *systemadministrator* i et liberaliseret marked.⁴⁰

Ej hellere findes der generelle forpligtelser for transmissionsvirksomheden til f.eks. at levere på rimelige betingelser og til rimelige priser. En retssag kom til det resultat, at heller ikke ud fra almindelige retsprincipper vedrørende en monopolleverandør af essentielle ydelser kunne sådanne forpligtelser pålægges virksomheden.⁴¹

Problemer vedrørende transmission til fjerntliggende distrikter og mellem de to hovedøer førte i 1997 til en ændring i transmissionsvirksomhedens Statement of Corporate Intent. Samtidig blev en ny bestyrelse udpeget. Ændringen medførte, at det blev en del af transmissionsvirksomhedens officielle målsætning at søge at opnå stadige effektivitetsforbedringer. Endvidere skal de faste omkostninger nu allokeres på en sådan måde, at det i mindst muligt omfang forstyrrer netbrugernes investeringsbeslutninger.⁴² Samtidig er transmissionstarifferne blevet et forhandlingsspørgsmål mellem transmissionsvirksomheden og dens kunder (*forhandlet tredjepartsadgang*). Ændringen blev ikke fuldt op af foranstaltninger, der skulle kontrollere de vilkår, hvorpå der blev givet tredjepartsadgang. Staten har således hidtil forladt sig på, at dens ejermæssige rettigheder er tilstrækkelige til at sikre en hensigtsmæssig adfærd fra virksomhedens side. Samtidig forventes det, at transmissionsvirksomheden leverer et kommercielt passende overskud.

Transmissionen er herudover privatretlig reguleret af MARIA, der tillader de fornødne registreringer af overførsler mellem transmissionsnettet og distributionsnettet og sammenligningen af disse målinger med engroshandler. Dermed sikres privatretligt muligheden for bilaterale handler på engrosmarkedet.⁴³

Transmissionsmarkedet har hidtil ikke fungeret tilfredsstillende. Der har været klager over, at transmissionsmarkedet var en hindring for konkurrence på detailniveau. Der har i den forbindelse været forslag fremme om, at afhjælpe situationen med omsættelige finansielle transmissionsrettigheder.⁴⁴ Et sådant system må anses som et alternativ til en reguleret adgang til transmissionsnetværket, hvor

⁴⁰ Om fællesskabsretlig regulering vedr. en transmissionsoperatør, se Bent Ole Gram Mortensen: *Elforsyning*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1998, især s. 142 ff.

⁴¹ *Vector Ltd v. Transpower New Zealand Ltd*, New Zealand Law Reports, Vol. 3, 1999, s. 646-671.

⁴² Se *Barton* 2001, s. 56 og *Inquiry* 2000, s. 12.

⁴³ *Barton* 2001, s. 48.

⁴⁴ Se E. Grant Read: *Financial Transmission Rights for New Zealand: Issues and Alternatives*, rapport udfærdiget til Ministry of Economic Development, den 08.05.2002. Findes på <http://www.med.govt.nz/ers/electric/fttr/read/index.html>.

alle sikres adgang, og en systemoperatør via transmissionstarifferne betaler for de reguleringer, der er nødvendige for at samordne leveringskontrakterne med nettets fysiske formåen.⁴⁵

3.4 Distribution

De nuværende netvirksomhederne reguleres af Energy Companies Act 1992. Sektion 36 heri indeholder en formålsbestemmelse:

- »1) The principal objective of an energy company⁴⁶ shall be to operate as a succesful business.
- 2) In seeking to obtain its principal objective, an energy company shall have regard, among other things, to the desirability of ensuring the efficient use of energy«.

Derudover indeholder loven adgangsrettigheder til tredjemands ejendom i forbindelse med bl.a. inspektion og vedligehold. Egentlige anlægsrettigheder er ikke indbygget i lovgivningen. Priskontrol eller leveringspligt eksisterer ikke. Med den ovenfor omtalte ændring af Electricity (Information Disclosure) Regulation 1999 er der ikke længere krav om offentliggørelse af tariffer og antallet af forbrugere, der betaler de forskellige tariffer.

4. Miljøbeskyttelse

Miljøbeskyttelse hensyn i forbindelse med energiproduktion varetages især gennem Ressource Management Act 1991, der foruden ressourceudnyttelse også omfatter miljøreguleringsmæssige aspekter. For så vidt angår vandkraftværker har der i tilknytning til disse bestemmelser været en række sager om sikring af en vis minimumsgennemstrømning i vandløb. Ressource Management Act er blevet kritiseret for at være bedre til at varetage lokaliseringsmæssige hensyn end at vægte hensynet til miljøbeskyttelse.⁴⁷

Der findes ingen speciel regulering, der kan varetage miljøhensyn gennem fremme af udnyttelsen af vedvarende energi. Denne er i forvejen fremherskende i elproduktionssektoren. Dog har Energy Efficiency and Conservation Authority en vis rolle i fremme af anvendelse af vedvarende energikilder.⁴⁸ Ligeledes findes der ingen prisreguleringsmekanismer, der regulerer elproduktion, eller beskytter visse

⁴⁵ Der kan variere, hvorledes en systemoperatørfunktionen er organiseret. Der ses eksempler på, at funktionen varetages af virksomheder med (overvejende) privat ejerskab (Danmark og Storbritannien), af statsvirksomheder (Norge) og af egentlige statslige myndigheder (Sverige).

⁴⁶ Begrebet »energy company« omfatter kun de virksomheder, der blev dannet på baggrund af de tidligere Power Bords eller kommunale forvaltningsafdelinger, d.v.s. typisk netvirksomhederne.

⁴⁷ *Inquiry* 2000, s. 54.

⁴⁸ David A.R. Williams m.fl.: *Environmental & Ressource Management Law*, Butterworths 1997 (*Williams m.fl.* 1997), kapitel 7 og *Barton* 2001, s. 54. I henhold til artikel 21 i Energy Efficiency and Conservation Act 2000 skal denne myndighed bl.a. søge at fremme anvendelsen af vedvarende energiressourcer.

produktionsformer, herunder anvendelsen af vedvarende energikilder. Disse reguleres udelukkende via markedskræfterne.

New Zealand havde ved manuskriptets indlevering endnu ikke ratificeret Kyoto-protokollen. Der er tidligere givet udtryk for, at dette skulle ske midt i år 2002.⁴⁹ Der er dog netop udgivet en rapport om potentialet for vedvarende energi.⁵⁰ Denne benytter i lighed med Kyoto-protokollen 2012 som et særligt »målepunkt«.

5. Forsyningssikkerhed

Forsyningssikkerhed i elsektoren er bl.a. et spørgsmål om tilstedeværelsen af tilstrækkelig produktionskapacitet. Det New Zealandske system er yderst afhængig af dets vandkraftværker. Uden mulighed for import er tørår derfor en latent risiko. Utilstrækkelig transmissionskapacitet er tillige et problem. Det er blevet anført, at der ikke er tilstrækkelige incitamenter til at foretage den nødvendige udbygning. Tillige har fastpris aftaler på engros markedet ikke givet de rette prissignaler.⁵¹

Tanken med »light handed« regulering var, at frembringelse af en konkurrencesituation vil føre til priser, der inkluderer alle ekstra omkostninger ved produktion af en ekstra kWh, og at det igen ville give incitamenter til at bygge ny kapacitet, når der var behov herfor. Der gives imidlertid ikke nødvendigvis incitamenter til at kunne møde enhver efterspørgsel på ethvert tidspunkt. Dette kan blive et problem, efterhånden som behovet for ny kapacitet opstår.

For så vidt angår forsyningssikkerhed i form af netleveringssikkerheden (sikring mod netnedbrud) er der ikke i lovgivningen fastsat regler for nettets kvalitet. I stedet for offentligretlig regulering, er der blevet indgået en privatretlig aftale mellem en række markedsaktører - The Multilateral Agreement on Common Quality Standards (MACQS), maj 1999. På netområdet indeholder the Electricity (Information Disclosure) Regulation nu i 1999-udgaven i part 25, jf. Schedule 2, d(i) krav om offentliggørelse af oplysninger (asset management plan) af betydning for opretholdelsen af forsyningssikkerheden i netværket. Netnedbrud i Aucklandområdet gav anledning til nogen bekymring og anbefalinger om bedre planlægning.⁵²

⁴⁹ Barton 2001, s. 33.

⁵⁰ East Harbour Management Services Ltd.: Availabilities and Costs of Renewable Sources of Energy for Generating Electricity and Heat. Rapport til Ministry of Economic Development. Findes på http://www.med.govt.nz/ers/en_stats/renewable-energy/contents.html.

⁵¹ http://www.winterreview.govt.nz/submissions/summary/summary-01.html#P54_6425

⁵² Se Ministry of Commerce: Auckland Power Supply Failure: Report of the Ministerial Inquiry into the Auckland Power Supply Failure, Wellington, 1998. Heri tilskrives årsagen til forsyningsnedbruddet netvirksomhedens utilstrækkelige planlægning og vedligehold (s. 127-128). Nedbruddet er kort beskrevet i International Energy Agency: New Zealand 2001 Review, s. 66.

6. Mindre selvregulering

En stor del af den hidtidige New Zealandske regulering er udtryk for selvregulering.⁵³ Herunder hører de ovennævnte aftaler:

- The New Zealand Electricity Market (NZEM).
- The Metering and Reconciliation Information Agreement 1994 (MARIA).
- The Multilateral Agreement on Common Quality Standards (MACQS).

Disse aftaler har ofte indebåret oprettelsen af privatretlige organisationer, der de facto udøver myndighedslignende opgaver. Herunder hører en Grid Security Committee i regi af MACQS. Denne blev etableret i 1999 med det formål at muliggøre forhandlinger mellem systembrugerne og transmissionsvirksomheder om kvalitetsstandarder i forbindelse med systemadgang.⁵⁴

Sådanne aftaler/selvregulering indebærer visse svagheder i forhold til offentligretlig regulering. Disse omhandler bl.a. følgende:⁵⁵

- Free rider problematikken i forhold til de aktører, der vælger at stå uden for aftalen. Disse virksomheder kan evt. opnå en konkurrencefordel ved ikke at være underlagt samme begrænsninger som konkurrenterne, der deltager i en selvreguleringsaftale. Eksempelvis deltager ikke alle eldetailhandlere og elnetvirksomheder i The Electricity Consumer Code of Practice.
- Manglende balancering af aktørinteresser. Sådanne aftaler sikrer ikke nødvendigvis varetagelse af »svage« aktørers interesser.⁵⁶ Offentligretlig regulering forventes i parlamentariske systemer formelt set at repræsentere sådanne systemer.
- Manglende håndhævelse. Ofte vil sådanne aftaler i modsætning til offentligretlig regulering ikke indeholde pønale instrumenter. Civiltretligt kan en deltager, der misligholder aftalen, dog mødes med visse sanktioner.

⁵³ Selvregulering er blevet beskrevet som: »The situation of a group of persons or bodies, acting together, performing a regulatory function in respect of themselves and others who accept their authority«, J. Black: *Constitutionalising Self-Regulation* (1996) 59 *The Modern Law Review* 24, s. 27.

⁵⁴ *Barton* 2001, s. 49.

⁵⁵ Svagheder og styrker ved selvregulering har bl.a. været diskuteret for så vidt angår miljøaftaler i Bent Ole Gram Mortensen: *Voluntary Environmental Agreements between private and public law* i Patrick ten Brink (red.): *Voluntary Environmental Agreements: Process, Practice and Future Use*, Greenleaf Publishing 2002, side 461-475.

⁵⁶ Visse aftaler kan dog have karakter af såkaldte »agreed documents«, hvilket indebærer en afbalancering af interesser mellem flere parter.

Det seneste Government Policy Statement indebærer en fremtidig ændring. De tre ovennævnte aftaler er planlagt erstattet med et Electricity Governance Board. Dennes rolle er fastsat til at omfatte typiske sektormyndighedsopgaver:

»*Wholesale market*: dispatch; pool rules; reconciliation; settlement and information disclosure covering spill from hydro dams; aggregate hedge prices; and release of offers by generators.

Transmission: transmission pricing methodology; minimum security standards; common quality and real-time security and system expansion and replacement.

Distribution: terms and conditions for connection of distributed generation to distribution lines.

Retail: consumer switching protocols; consumer complaints resolution system; transition arrangements for consumers in the event of retailer insolvency and availability of pre-payment meters.

Governance: rule-making and enforcement including alternative dispute resolution and an effective independent surveillance body«.

Denne nye organisation har, jf. bestemmelserne i Government Policy Statement om dens sammensætning karakter af en uafhængig myndighed.

- »The Governance Board should comprise between five and nine members (including the chair).
- There must be an independent chairperson.
- The prime obligation of Governance Board members should be to develop and enforce rules consistent with the Guiding Principles; they must not act in the interests of individual participants.
- Governance Board members should demonstrate background and expertise to enable them as a group to give effect to the Guiding Principles.
- In particular, at least some members should be able to contribute expertise and experience in the following areas: consumer interests, distributed generation/renewables, energy efficiency/demand side management, generation, network management and transmission.
- All members should be aware of the interests of consumers.
- A majority of the Governance Board should be independent persons. (Any director, employee or significant shareholder of the supply side of the industry does not meet the test of independence.)
- The independent members of the Governance Board should be appointed after consultation with the Minister of Energy.«

Kravet om flertal af uafhængige medlemmer (set i forhold til brancheinteresser) er ganske sædvanligt for myndigheder med tilsynsfunktioner. Det samme gælder det forhold, at enkelte medlemmer repræsenterer forskellige erhvervsinteresser. Ministeren har ganske vist ikke udnævnelsesretten for de uafhængige medlemmer, men udnævnelsen skal dog ske efter konsultation med ministeren.

7. Sammenfatning

Det er karakteristisk, at den new zealandske stat nok har løsnet det reguleringsmæssige greb om elforsyningssektoren, men samtidig har valgt at bevare den ejermæssige kontrol over transmissionsnettet og hovedparten af produktionsapparatet. Dette kan udtrykkes således, at der er sket en forrykkelse fra offentligretlig regulering mod privatretlig regulering. Dette er ikke uden betænkeligheder. Det er ganske vist ikke usædvanligt, at en offentlig myndighed, herunder især staten, benytter ejerbeføjelser

som alternativ eller supplement til offentligretlig regulering. Hermed reduceres dog gennemsigtigheden i forhold til de rammer, der reelt gælder for udøvelse af den pågældende offentlige virksomhed.

Udskillelsen af statens elproduktions- og transmissionskapacitet i selvstændige juridiske har reduceret den umiddelbare risiko for krydssubsidiering mellem elforsyningssektoren og forskellige andre offentlige sektorer. Overførsler vil efter udskillelsen typisk være mere gennemsigtige og påkalde sig offentlighedens opmærksomhed.⁵⁷

Det new zealandske svar på manglende konkurrence i produktionsleddet har været en kombination af horisontal selskabsmæssig opsplitning og privatisering. Kombineret med en elbørs og muligheden for OTC-handel, begge etableret på privatretlig basis, synes engrosmarkedet på trods af sin lidenhed og manglende mulighed for konkurrence fra import at have fungeret i et vist omfang. Selv om der har været tale om en stor omvæltning fra en struktur med kun en statsejet produktionsvirksomhed til en struktur med 4 store og mange små producenter, er markedet stadig stærkt koncentreret. De 4 største elproducenter råder over 85 % af kapaciteten og de 3 største over 73 % af kapaciteten.⁵⁸ Det må ved vurderingen af markeds-koncentrationen erindres, at det new zealandske marked grundet landets geografi ikke kan udsættes for konkurrence fra elimportører, at markedet er af begrænset størrelse og at 3 ud af de 4 største producenter har samme ejer (staten). Denne markeds-koncentration på produktionssiden må give anledning til bekymring. Grundet markedets ringe størrelse og manglende mulighed for udefra kommende konkurrence er det dog vanskeligt at undgå en sådan koncentration, hvis de pågældende virksomheder skal kunne udnytte stordriftsfordele.

Samtidig vil det omfattende offentligt ejerskab af aktører, der opererer i et konkurrenceudsat marked, kunne medføre uhensigtsmæssigheder. Som statsejet virksomhed, vil der for virksomhedens ledelse ikke nødvendigvis være de samme incitamenter til at optimere driften. Risikoen for overtagelse eller konkurs er ikke lige så latent som for andre privatejede aktører.⁵⁹

Med staten som eneejer af transmissionsnettet og samtidig aktør på elproduktions- og elhandelsmarkedet eksisterer der en interessekonflikt. Samtidig er produktionsmarkedet meget koncentreret. Der synes ikke at være specielle kontrolmekanismer, der sikre mod, at de 3 store producenter med samme ejer (staten) og tilsammen 57 % af kapaciteten kollektivt kan dominere markedet til skade for konkurrencesituatio-

⁵⁷ Det udelukker ikke, at man kan overføre midler gennem fiktiv prisfastsættelse i forbindelse med udveksling af ydelser mellem virksomhederne. Der vil dog næppe være incitament hertil.

⁵⁸ *Small* 2002, s. 3 f.

⁵⁹ *Bollard & Pickford* 1995, s. 415.

nen, specielt i betragtning af den vertikale integration med detailhandlen. New Zealand kunne overveje et mere diversificeret ejerskab til produktionssektoren. En privatisering vil dog afskære staten fra at benytte ejermæssige beføjelser som alternativ til offentligretlig regulering.

Netadgang er en af de vigtigste elementer i forbindelse med indførelse af konkurrence i en sektor, der som elforsyningsindustrien er afhængig af et naturligt monopol (netværk) for at kunne forbinde producent og forbruger. Den valgte forhandlede adgang virker ikke overbevisende. Elhandler besværliggøres, hvis der ikke er sikkerhed for at kunne få varen transporteret. Dette giver et vist råderum til at benytte netadgangen til at favorisere nogle producenter på andres bekostning. Teknisk set skulle den ejermæssige unbundling mellem distribution og elhandel/elproduktion dog fratage de incitamentter til forskelsbehandling, der findes i mere vertikalt integrerede systemer. Denne unbundling er imidlertid ikke blevet udstrakt til at omfatte transmissionsnettet, hvor der kun er organisatorisk unbundling. Transmissionsnettet har hidtil været betragtet som en barriere for fri elhandel. I stedet for indførelse af omsættelige finansielle transmissionsrettigheder, kunne fri adgang til transmissionsnettet til regulerede tariffer være en løsning, der muligvis gav anledning til færre *agency costs*.⁶⁰

Opsplitningen af distributionen i en konkurrenceudsat og en monopolsektor har blot resulteret i en ny vertikal integration inden for de konkurrenceudsatte sektorer. De 3 største producenter kontrollerer nu ca. 61 % af detailhandelsmarkedet. Ca. 90 % af detailhandelsmarkedet er kontrolleret af 5 detailhandlende, hvoraf de 4 er de store elproducenter.⁶¹ Dette kan tages som udtryk for en hensigtsmæssig risikominimering. Risikoen kan i visse tilfælde mindskes for elhandlere, hvis man selv har produktionskapacitet til helt eller delvist at opfylde sine handler. Producenterne vil dog selv møde risici som vandmangel (vandkraftværker) og prisstigninger på brændsel (termiske kraftværker).

På den baggrund kan det synes risikabelt at fritage detailhandel og produktion fra de offentliggørelseskrav, der fremgår af Electricity (Information Disclosure) Regulation. I forvejen kan det betvivles, hvorvidt gennemsigtighed er tilstrækkeligt et middel på et marked, med så stor koncentration. Det er således blevet anført, at konkurrence nok opstår, men er »sluggish«, at der er ubalance i markedsmagten, at nogle priser er højere og services lavere end nødvendig, og at forbrugerne ikke har

⁶⁰ Se om dette begreb i bl.a. Michael J. Trebilcock: *Can Government Be Reinvented?* i Jonathan Boston (red.): *The State Under Contract*, Bridget Williams Books Ltd. 1995.

⁶¹ *Small* 2002, s. 4. Den 5. store elproducent er Trust Power Ltd med ca. 16 % af detailsalgsmarkedet.

fået de forventelige fordele af liberaliseringen.⁶² Et statsligt ejerskab synes ikke i sig selv at have været tilstrækkelig til at sikre en hensigtsmæssig regulering. Staten har således aktivt måtte benytte sine ejerbeføjelser til at regulere især transmissionsvirksomhedens adfærd. Ikke desto mindre synes markedet hidtil at have fungeret, sådan at forstå at spotmarkedsprisen stadig er for lav til, at ny produktionskapacitet har økonomisk incitament til at trænge ind.⁶³

Det indirekte forbrugereje, der præger distributionsnetsektoren gennem kommuner og trusts, kunne man mene ville give anledning til et krav om effektiv drift fra forbrugernes side. Der er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfaldne interesser mellem f.eks. en trusts bestyrelse og de indirekte ejere.⁶⁴ Samtidig er netvirksomhederne reguleret forskelligt, alt efter hvorledes de er organiseret. Netvirksomheder ejet direkte af kommunerne er således underlagt en række offentligretlige love, som trusts ikke er omfattet af.⁶⁵ Commerce Commission har foreslået benchmarking indført som instrument lige som offentliggørelse af samme.⁶⁶ Disse skal, ifølge forslaget, følges op af indgreb over for virksomheder, der ikke har formået at forbedre deres effektivitet i overensstemmelse med forventninger udmeldt på forhånd af Commerce Commission. Indgrebet baseres på den generelle bemyndigelse i Commerce Act 1986, sektion 57E.

Indførelse af skabelonafregninger har givet mulighed for konkurrence i et marked, hvor udgifterne til investering i halvtimemålere reelt ville være for store for de enkelte småforbrugere i forhold til den mulige gevinst ved leverandørskifte. Erfaringerne viser, at der faktisk sker et betydeligt antal leverandørskift.⁶⁷ Denne negative effekt af skabelonafregning er, at den enkelte småforbruger ikke gives mulighed for at reagere på prissignaler døgnet igennem. Dermed gives der ikke incitament til at til at udjævne forbruget i døgnets forløb og nedbringe spidsbelastningen og de omkostninger, der er forbundet med altid at kunne møde denne produktions- og transmissionsmæssigt.

⁶² *Inquiry* 2000, s. 27.

⁶³ Et sådant marked kan være svært at trænge ind på. Investeringerne er store og såkaldte »sunk costs«, ligesom især de etablerede vandkraftværker kan producere med meget lave marginale omkostninger.

⁶⁴ *Commerce Commission* 2002, s. 33 f. Dette problem kan dog også opstå under andre ejerformer.

⁶⁵ *Inquiry* 2000 nævner på s. 25 the Local Government Official Information and Meetings Act, the Public Finance Act og the Ombudsmen Act.

⁶⁶ *Commerce Commission* 2002, s. 48

⁶⁷ Se omfanget på <http://www.nzelectricity.co.nz/C1aChoice.htm>. I de første 15 måneder med helt fri konkurrence (april 1999-juni 2000) benyttede 10 % af forbrugerne sig af muligheden for at skifte leverandør. Se *IEA* 2001, s. 64.

Det er markant, hvorledes hensynet til konkurrence (og dermed prisseffektivitet) er blevet vægtet i forhold til miljøbeskyttelse og forsyningssikkerhed. Mængden af vandkraft og geotermi til rådighed har selvfølgelig begrænset nogle miljøproblemer i forbindelse med elproduktionen, dog langt fra alle. Det er dog tvivlsomt, om disse to ressourcer i væsentligt omfang vil kunne bidrage til den fremtidige udbygning af produktionskapaciteten. Der forventes at komme et behov for en sådan udbygning,⁶⁸ og New Zealand vil, som mange andre lande med en konkurrenceudsat elproduktion, stå over for den udfordring at sikre tilstedeværelse af kapacitet, der kan møde efterspørgslen i selv den mest ekstreme spidsbelastningsperiode.

8. Konklusion

Mere end 10 år efter reformernes begyndelse kan den New Zealandske regulering af elforsyningssektoren stadig betegnes som »light handed«. Omlægningen har givet anledning til en generel begrænsning af den daglige politiske indflydelse. Tidligere var ressortministeriet direkte involveret i elforsyningssektorens budgetter og prissætning.⁶⁹ Indtil videre omfatter den offentligretlige sektorregulering hovedsagelig sikkerhedsmæssige krav, gennemsigtighed og begrænsninger i den ejermæssige vertikale integration af detailhandel og distributionsnet.

I fraværet af væsentlig sektorspecifik offentligretlig regulering har selvregulering fået en fremtrædende plads. En række institutioner er kommet i stand via aftaler mellem sektorens aktører. Selvregulering via aftaler mellem aktører giver en vis mulighed for at udelukke nye aktører f.eks. på spotmarkedsbørsen. Der vil dog være mulighed for at møde sådanne udelukkelse med indgreb via the Commerce Act 1986. Selvreguleringen forventes at fungere bl.a. under trussel om offentligretlig indgreb. For at denne trussel skal være virksom, kræves der opretholdelse af en sektorspecifik indsigt i ressortministeriet, og der skal afsættes ressourcer til overvågning. Tilsynsfunktionen er imidlertid af begrænset omfang. Besparelser ved ikke at have et sådant kontrolsystem, er en del af baggrunden for den valgte reguleringsmæssige strategi.⁷⁰

Med oprettelsen af Electricity Governance Board er New Zealand på elforsyningsområdet i realiteten på vej væk fra selvregulering. Etableringen af den nye myndighed kan i kraft af dennes opgaver og sammensætning ses som udtryk for »arm's length« regulering. Denne regulering understøttes af placeringen af offentlige virksomheder, herunder elforsyningsvirksomheder i privatretlige selskabsformer

⁶⁸ Ministry of Energy: Post Winter Electricity Review, <http://www.winterreview.govt.nz/>.

⁶⁹ Se *Duncan & Bollard* 1992, s. 83 f. Der er dog stadig en vis politisk indflydelse gennem fastlæggelse af »corporate intent« og den offentlige udpegning af ledelsen.

⁷⁰ Offentligretlig regulering samt kontrol og håndhævelse af samme medfører bl.a. omkostninger både på myndigheds- og aktørniveau. Se *Bollard & Pickford* 1995, s. 417. Fravær af regulering i et monopolmarked anses imidlertid for at give anledning til samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig monopolprissætning.

med krav om profitabilitet og effektivitet som en privat virksomhed. Sådanne konstruktionen afholder dog ikke nødvendigvis det politiske system fra at søge at varetage forskellige politiske interesser gennem dets ejerskab.⁷¹

⁷¹ I New Zealand pressede et parlamentarisk nedsat udvalg således det statsejede produktionselskab til ikke at gennemføre påtænkte prisstigninger. Se *Duncan & Bollard* 1992, s. 69.